

T.C.  
MARMARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI  
SİYASET VE SOSYAL BİLİMLER (FRN) BİLİM DALI

**LES INFLUENCES PROBABLES DE LA CHARTE EUROPEENNE DE  
L'AUTONOMIE LOCALE SUR LE DEVELOPPEMENT DE LA DEMOCRATIE  
LOCALE EN TURQUIE**

Yüksek Lisans Tezi

DENİZ PİŞKİN

İstanbul, 2013

T.C.  
MARMARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI  
SİYASET VE SOSYAL BİLİMLER (FRN) BİLİM DALI

**LES INFLUENCES PROBABLES DE LA CHARTE EUROPEENNE DE  
L'AUTONOMIE LOCALE SUR LE DEVELOPPEMENT DE LA DEMOCRATIE  
LOCALE EN TURQUIE**

Yüksek Lisans Tezi

DENİZ PİŞKİN

Danışman: Yrd. Doç. Dr. AYŞE SILA ÇEHRELİ

İstanbul, 2013



T.C.  
MARMARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ

TEZ ONAY BELGESİ

KAMU YÖNETİMİ Anabilim Dalı SİYASET VE SOSYAL BİLİMLER  
(FRANSIZCA) Bilim Dalı TEZLİ YÜKSEK LİSANS öğrencisi DENİZ PIŞKIN'ın LAS  
INFLUENCES PROBLEME DE LA CHANTE EUROPEENNE DE INUTANOMIE  
LOCELE SUZ LE DEVELOPPEMENT DI LA DIMOCRETIVE LOCATE ON TURQUIE adlı  
tez çalışması, Enstitümüz Yönetim Kurulunun 28.06.2013 tarih ve 2013-24/32 sayılı kararıyla  
oluşturulan jüri tarafından oy birliği / ~~oy çokluğu~~ ile Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Tez Savunma Tarihi 16, 07, 2013

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

Öğretim Üyesi Adı Soyadı	İmzası
1. Tez Danışmanı Yrd. Doç. Dr. AYŞE SİLA ÇEHRELİ	
2. Jüri Üyesi Yrd. Doç. Dr. ASLI EGE	
3. Jüri Üyesi Prof. Dr. ERCAN EYÜBOĞLU	

## ÖZET

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılım müzakerelerinin başlaması, başlatılan önemli yerel yönetim reformlarıyla üst üste geldi. Çağdaş Türkiye'nin yönetim dinamikleri Birliğin yönetsel uyum gerekleriyle karşılaştı. Tespit edilen en büyük zorluk büyük bölgesel eşitsizliklerin sürmesi ve çok düzeyli bir yönetişimin ortaya çıkmasını teşvik edebilecek mülki yönetim yapılarının olmayışındır. Her ne kadar bu reformlar Avrupa Birliği'nin çok net olmayan taleplerine kısmen bir cevap niteliğinde olsa da, öncelikli olarak iç dinamikler mantığıyla açıklanabilmektedir. Bu reformlar, ara yönetim kademelerini güçlendiriyor olsa da, özellikle her türlü bölgeciliğe engel olan köklü bir merkezîyetçi kurumsal siyasi geleneğin yanında bölgeselleşmeye yol veremiyor. Türkiye son derece merkezi bir yönetim anlayışını benimsemiş bir ülke olmasına karşın, daha önce uygulamada olmayan NUTS 2 bölgesel düzeyinde 26 adet kalkınma ajansının kurulmuş olması bu alandaki önemli bir yenilik olarak değerlendirilmektedir. Bu reformlar bir yandan daha küçük ölçülerde Avrupa Birliği'nin taleplerine cevap verir nitelikteyken, diğer taraftan devletin merkezîyetçi zihniyetini ve yapısını büyük oranda koruyarak kamu hizmetlerinin yerelleşmesi ve ademi merkezîyetçilik anlamlarında çok büyük bir yenilik getirmiyor. Bu anlamda Kalkınma Ajanslarının uygulamaya geçirilmesi siyasi ve idari bir anlam kazanmak yerine daha çok ekonomik bölgeselleşme anlamı kazanıyor. Bununla birlikte, devletin mülki yönetiminin Avrupalılaşması yolunda kayda değer değişiklikler söz konusudur.

Anahtar Kelimeler: *Bölgeselleşme, Avrupalılaşma, yerinden yönetim, kalkınma ajansları, bölgesel yönetişim, çok düzeyli, Avrupa Birliği*

## RESUME

L'ouverture des négociations d'adhésion de la Turquie a coïncidé avec d'importantes réformes des pouvoirs locaux. Les dynamiques territoriales de la Turquie contemporaine ont été confrontées aux exigences de la cohésion territoriale. Les plus grands défis identifiés sont la permanence de grandes inégalités régionales et l'absence de structures territoriales pouvant favoriser l'émergence d'une gouvernance multi-niveaux. Si elles répondent en partie à des demandes assez floues de l'Union européenne, ces réformes s'inscrivent avant tout dans des logiques internes. Bien qu'elles renforcent l'échelon intermédiaire, elles n'entraînent pas de régionalisation en raison, notamment, d'une tradition politico institutionnelle centraliste enracinée qui fait obstacle à tout régionalisme. Alors que la Turquie est un pays fortement centralisé, l'innovation majeure dans ce domaine réside dans la création de 26 agences de développement à l'échelle régionale NUTS 2 qui n'existait pas auparavant. Ces réformes cherchent, d'une part, à satisfaire les demandes européennes dans une moindre mesure et, d'autre part, à ne pas aller trop loin en termes de décentralisation et de territorialisation de l'action publique tout en conservant en grande partie la structure et la mentalité centraliste de l'Etat. En ce sens, la création des Agences de développement signifie exclusivement une régionalisation économique et non politique, ni administrative. Néanmoins, il y a des changements notoires en direction d'une européanisation de la gestion publique du territoire.

Mots clés : *régionalisation, européanisation, décentralisation, agences de développement, gouvernance régionale, multi-niveaux, Union européenne*

## **REMERCIEMENTS**

Je tiens avant tout à remercier Monsieur Ömer Faruk GENÇKAYA, Professeur des Universités à Marmara, d'avoir accepté d'être mon directeur de thèse. Ses précieux conseils et ses orientations méthodologiques judicieuses m'ont été d'une grande utilité pour la réalisation de ce mémoire.

Je souhaiterais remercier vivement Madame Ayşe Sila ÇEHRELİ, maitre de conférences, pour tout son soutien et ses encouragements. Sans sa patience et son soutien, ce travail n'aurait pas été finalisé.

Je voudrais remercier particulièrement les membres du Jury qui ont bien voulu accepter d'apprécier ce travail et de l'enrichir par leurs savoir-faire respectifs.

Enfin, mes remerciements vont à ma famille dont la compréhension, la tolérance et le soutien permanent m'ont permis de conduire jusqu'à son terme cette démarche de recherche.

## SOMMAIRE

<b>ÖZET.....</b>	<b>I</b>
<b>RESUME.....</b>	<b>II</b>
<b>REMERCIEMENTS.....</b>	<b>III</b>
<b>SOMMAIRE.....</b>	<b>IV</b>
<b>Liste des sigles et abréviations.....</b>	<b>VI</b>

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
--------------------------	----------

### Partie I

#### **CADRE CONCEPTUEL ET THEORIQUE.....5**

1. Définir les mots-clefs : décentralisation, autonomie, régionalisation et régionalisme.....5
2. Régions et régionalisation.....7
3. Typologie des régionalisations.....10
4. La région, pourquoi ?.....16

### Partie II

#### **ETAT DES LIEUX DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE TURQUE.....20**

1. Le cadre juridique et institutionnel de l'administration territoriale turque.....21
2. Le centralisme de l'Etat turc et la domination du centre sur ses périphéries.....23
3. Le processus de décentralisation en Turquie.....29
4. Les politiques régionales turques avant le processus de pré-adhésion.....31

### Partie III

#### **LES ACTEURS DETERMINANTS DANS LE PROCESSUS DE REGIONALISATION.....36**

1. Le DPT : instrument incontournable de la politique régionale.....36

1.1.	Une planification étatique (1930-1980) .....	37
1.2.	Le tournant libéral et l'ouverture économique (1980-2000).....	38
1.3.	L'émergence de nouvelles priorités (2000-2010).....	39
1.4.	Projet de l'Anatolie du sud-est ou GAP.....	41
2.	La dimension européenne.....	43
3.	L'europanisation de la gestion publique territoriale.....	47
4.	Une politique régionale portée par les agences de développement.....	51
4.1.	Une critique portée à la composition des agences.....	56
4.2.	Les relations entre le DPT et les Agences de développement.....	58

#### **Partie IV**

##### **VERS UN CHANGEMENT DE PARADIGME DANS LE MODE DE GOUVERNANCE TERRITORIALE.....60**

1.	Réforme européenne ou réforme nationale ?.....	60
2.	Nouvelles politiques publiques territoriales.....	63
3.	Les obstacles rencontrés dans la mise en pratique de la politique régionale.....	68
3.1.	Une déconcentration plus qu'une décentralisation.....	69
3.2.	Incompatibilité avec des facteurs propres aux systèmes idéologique, politique, et administratif turc.....	72

##### **CONCLUSION.....80**

##### **BIBLIOGRAPHIE.....87**

##### **ANNEXES.....92**

**Annexe I** : Les fonctions et attributions des agences turques..... 93

**Annexe II** : Les territoires administratifs des 26 agences de développement, correspondant au découpage NUTS 2.....96

**Annexe III** : Avis du Comité des régions sur la «Stratégie d'élargissement et principaux défis pour 2012-2013».....98

## LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

UE – Union Européenne

PNPD – Plan National Préliminaire de Développement

NUTS - Nomenclature d'unités territoriales statistiques

DPT – Secrétariat d'Etat à la Planification Nationale

DG de Développement Régional – Direction Général de développement régional du DPT

AKP – Parti de Justice et de Développement

PECO – Pays d'Europe centrale et orientale

IAP – Instrument d'Aide de Préadhésion

DAP : *Doğu Anadolu Bölgesel Planı*, Plan de développement de l'Anatolie de l'Est

DOKAP : *Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı*, Plan de développement de la région Mer Noire de l'Est.

DPT : *Devlet Planlama Teşkilatı*, Institut de la Planification d'État

GAP : *Güneydoğu Anadolu Projesi*, Projet de l'Anatolie du Sud-Est

PNAA : Programme National d'Adoption de l'Acquis

## **INTRODUCTION**

Le Conseil Européen Helsinki du 10 décembre 1999 reconnaît officiellement la Turquie comme pays candidat à l'Union Européenne. Cette décision, après des décennies d'attente et de désillusions, entraîne un enthousiasme nouveau pour le processus d'intégration.

Cela a créé une véritable impulsion pour toute une série de mise aux normes avec les standards européens. Il s'agit de l'alignement sur l'acquis communautaire, corps législatif qui constitue le cadre des négociations d'adhésion. La Turquie s'est lancée alors dans un vaste programme de réformes politique, économique et sociale.

Le processus d'intégration à l'Union Européenne a profondément remis en question le rôle de l'État, la structure de l'administration publique et la conception de la gouvernance en Turquie.

L'arrivée au pouvoir de l'AKP (*Adalet ve Kalkınma Partisi* - Parti de la Justice et du Développement), en novembre 2002, a fortement contribué à la réforme administrative de la Turquie. En effet, il a obtenu une majorité confortable au Parlement, ce qui lui permet de concrétiser cette volonté politique nouvelle par le biais de réformes législatives et institutionnelles. Entre 2002 et 2004, la Turquie a accompli de nombreux progrès.

D'autre part, depuis 2004, le gouvernement de Turquie a mis en place différentes réformes souvent subsumées sous le terme de « décentralisation ». Plusieurs lois ont été votées, visant à réorganiser la répartition des tâches et les relations entre l'État central et les collectivités territoriales, auxquelles elles confèrent une autonomie et des moyens accrus. Ces réformes constituent un changement important de l'administration territoriale et de la gestion des services locaux dans un État unitariste et centralisé. Jusqu'ici en effet, il n'existait pratiquement pas de niveau intermédiaire entre le pouvoir central et le citoyen : l'échelon

régional n'avait pas d'existence politique et le département n'était pas une instance de décision autonome. Seules les municipalités – surtout la quinzaine de municipalités métropolitaines – avaient acquis une certaine marge d'action depuis les années 1980. Du fait de cette centralisation, mais aussi de la faible autonomie juridique et financière des pouvoirs locaux, les centres de décision à Ankara constituaient de véritables goulets d'étranglement, régulièrement contournés.

Le gouvernement a pour objectif une modification en profondeur de l'administration locale et régionale, par une redistribution des compétences entre l'administration centrale et les autorités locales. Cette ambition fortement décentralisatrice soulève de nombreuses réticences.

L'administration publique turque est en train de changer. La Turquie, pays candidat, est désirant sincèrement être membre de l'union, essaie de mettre en place les nouveaux cadres institutionnels dans cette perspective. L'objet de cette thèse est d'étudier le processus de régionalisation en Turquie.

Le transfert de la politique régionale européenne en Turquie consacre une régionalisation avant tout fonctionnelle et issue d'une réflexion technocratique dans le but de faciliter la gestion des fonds européens.

Il n'est pas encore possible de parler de véritable politique régionale en Turquie à l'heure actuelle. Elle assiste seulement à la mise en place des préalables, des prémisses. Par « prémisses », nous devons entendre la création du cadre institutionnel, législatif et des structures nécessaires à la mise en application de la politique régionale.

L'inexistence de la politique régionale s'explique surtout par l'absence de structure régionale. En effet, la région comme niveau de gouvernance n'existe pas aujourd'hui en Turquie. La région constitue un

niveau de gouvernance intermédiaire entre le local et le national.<sup>1</sup> Donc, il apparaît nécessaire de revenir sur la mise en place et les transformations introduites dans l'aménagement du territoire à l'échelle régionale de l'« agence de développement » et voir à quelles logiques d'eupéanisation cette dernière répond.

La problématique qui guide cette recherche est donc la suivante : Soit sous l'impulsion européenne soit sous l'influence des dynamiques internes, est-il possible mettre en place d'un échelon territorial régional dans le cadre du processus de décentralisation en Turquie malgré la peur du séparatisme et la structure centraliste de l'administration de l'Etat? La thèse aborde ainsi la question des reconfigurations spatiales sous impulsion communautaire en Turquie, et les transformations introduites dans le cadre des nouvelles réformes de décentralisation dans le processus d'aménagement du territoire et dans les modes de gestion territoriale.

En ce qui concerne nos hypothèses, la première est le fait que la mise en place d'un échelon territorial régional comme un intermédiaire entre l'Etat national et territoire local répond à une logique d'eupéanisation des territoires plus qu'aux exigences nationales administratives et politique.

La deuxième hypothèse est que la mise en application d'« agences de développement régional », qui se traduit par une régionalisation sur le plan national, risque de mal trouver une marge de manœuvre dans un pays à la tradition centralisatrice forte, notamment sous la peur du séparatisme.

Quant à la méthodologie, afin d'explorer ces hypothèses, les recherches menées se sont déroulées de deux manières différentes. Une approche bibliographique était tout d'abord nécessaire, afin de rassembler

---

<sup>1</sup> Ebru LOEWENDAHL-ERTUGAL, *Regions and European Integration: Prospects for Regional Governance in Turkey*, 24-26 Juin 2004

de nombreux éléments abordés sous cet angle. Une part de la thèse est donc constituée de synthèses faites à partir de nombreuses lectures, de données et de réflexions analysées selon la double perspective de l'eupéanisation et de l'aménagement des territoires. A partir de ce travail, une étude des documents officiels à la fois turcs et européens a été conduite. Cela concerne tout d'abord les rapports de suivi de la Commission européenne sur les progrès réalisés par la Turquie dans le cadre des négociations d'adhésion, et les documents de la Commission concernant les objectifs et les stratégies mises en place afin de favoriser la cohésion territoriale de l'Union européenne. Du point de vue turc, c'est essentiellement les rapports de l'Institut de la Planification d'État, le DPT (*Devlet Planlama Teşkilatı*), les plans de développement quinquennaux ainsi que les plans de développement régional élaborés par ses soins qui ont constitué la majeure partie des sources utilisées ici. La production récente des Agences de développement, notamment les plans de développement stratégiques, a également fait l'objet d'une analyse.

En ce qui concerne l'annonce du plan, dans la première partie de la thèse, nous allons encadrer le sujet en précisant le cadre conceptuel et théorique porte sur la décentralisation et la régionalisation. Dans la deuxième partie nous allons porter l'attention sur le paysage actuel de l'administration territoriale turque en mettant en lumière les traits caractéristiques de l'administration territoriale et du processus de décentralisation en Turquie. Dans la troisième partie, nous allons nous focaliser sur l'impact de différents acteurs jouant un rôle primordial dans le processus de régionalisation. Enfin, la quatrième partie, intitulée « vers un changement de paradigme dans le mode de gouvernance territoriale », se posera la question de l'émergence d'un nouveau type de gestion territoriale dans le cadre du mode de gouvernance territoriale.

## **Partie I**

### **CADRE CONCEPTUEL ET THEORIQUE**

Entre la décentralisation, transfert de compétences de l'État au profit des collectivités locales, et la déconcentration, transfert de compétences du niveau central de l'administration vers les services déconcentrés de l'État, quel sens donner à la régionalisation ?

#### **1. Définir les mots-clefs : décentralisation, autonomie, régionalisation et régionalisme**

Il nous faut donner une définition précise de ces mots-clés pour empêcher un mélange éventuelle et ambiguïté probable de sens.

La décentralisation s'opère dans le cadre d'un État unitaire : le pouvoir central y octroie des compétences renforcées aux élus locaux (élus municipaux, départementaux et régionaux) qui demeurent soumis au contrôle de l'État (pouvoir de tutelle). Il y a délégation de pouvoir. La décentralisation est le plus souvent administrative et culturelle, elle n'affecte pas le caractère unitaire de l'État (il faut distinguer la décentralisation et la déconcentration : dans la déconcentration, l'État laisse une plus grande initiative à ses représentants locaux ; ex. : les préfets).<sup>2</sup>

L'autonomie repose sur une organisation fédérale de l'État. Qui dit autonomie, dit fédération, sauf cas limite où seules des régions périphériques se voient reconnaître l'autonomie. L'autonomie est essentiellement politique. Elle induit l'existence d'un pouvoir législatif et d'un pouvoir exécutif autonomes.<sup>3</sup>

Quant à la régionalisation, très proche du néologisme régionalisme (esprit de région, de localité), elle est définie comme le fait par lequel un pays centralisé transfère aux régions des pouvoirs administratifs,

---

<sup>2</sup> BOULINEAU C., SUCIU M., "Décentralisation et régionalisation en Bulgarie et en Roumanie. Les ambiguïtés de l'europanisation", EG 2008-4, pp. 349-363

<sup>3</sup> *Ibid.*

économiques. Au niveau institutionnel d'un pays ou d'une zone, la régionalisation désigne une forme de décentralisation d'un État qui transfère des pouvoirs à ses régions, comme par exemple en France avec le projet référendaire de 1969 initié vainement par le général de Gaulle, puis avec les lois de Gaston Defferre, en 1982.<sup>4</sup>

La régionalisation semble être, en effet, une tendance commune de l'évolution de l'organisation territoriale des Etats européens aujourd'hui. Il est même allé jusqu'à parler d'une " Europe des régions ", dans laquelle les régions constitueraient la collectivité publique du niveau intermédiaire répondant aux besoins de la territorialisation de certaines politiques communautaires, et la base d'une convergence institutionnelle entre les Etats membres de l'Union.<sup>5</sup>

Il ne faut pas oublier que dans les Etats européens où la régionalisation a trouvé une expression institutionnelle forte, avec la création de régions comme nouvelles collectivités territoriales, elle n'a pas été déterminée par les politiques communautaires mais par des évolutions politiques propres à chacun des pays concernés. Mais également en ce qui concerne l'impact communautaire sur les réformes de l'organisation administrative territoriale des Etats d'Europe centrale et orientale, l'analyse précise de ces réformes conduit plutôt à relativiser la portée de la régionalisation : malgré l'influence exercée dans ces pays par les modèles occidentaux, nous observons une certaine prudence. Même si nous tenons pour transitoires certaines réformes récentes, la prise en compte de ces pays conduit, à l'échelle de l'Europe, à recentrer la régionalisation sur ses formes les plus modérées.<sup>6</sup>

En réalité, il existe un contraste remarquable entre la généralité de la tendance à la régionalisation, et la diversité de ses manifestations institutionnelles, de même qu'entre la popularité des notions de

---

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> AÏSSAOUI H., "L'Élargissement Européen Au Prisme Des Fonds Structurels: Vers Une Européanisation de la Gestion Publique Du Territoire En Pologne?", politique européenne, n°15, hiver 2005, pp. 61-84

<sup>6</sup> *Ibid.*

régionalisation et de région et la difficulté que l'on éprouve à les définir. Dans ce domaine plus que dans d'autres les malentendus sont nombreux, tant les conceptions varient d'un pays à l'autre.

La seconde section (Région et régionalisation) a pour objet de montrer qu'il existe une tendance assez générale à la régionalisation dans les Etats européens, mais qu'il ne s'en dégage aucune notion commune de la région, au sens politique ou juridique ; il conviendra donc d'élaborer des définitions capables de rendre compte à la fois de la diversité institutionnelle et de ce qui rapproche les différents modes de régionalisation ; cela conduira à privilégier la notion de régionalisation sur celle de région. La troisième section, propose une typologie des régionalisations à partir d'une analyse de la place de la régionalisation dans la structure de l'Etat ; cette typologie donne des résultats cohérents en ce qui concerne les institutions, les compétences et, dans une moindre mesure, les finances.

## **2. Régions et régionalisation**

Si la régionalisation est une tendance commune de l'évolution de l'organisation territoriale des Etats européens, il est impossible de déterminer une conception minimum de la région qui leur soit commune, même au sein de l'Union européenne. Il est impossible de ramener la diversité institutionnelle à une notion unique de région, mais nous pouvons l'interpréter à travers une définition de la régionalisation comme processus dynamique et évolutif affectant le niveau intermédiaire de gouvernement.<sup>7</sup>

La régionalisation s'opère par la mobilisation régionale, aussi bien à l'échelle européenne que dans le cadre national ou transfrontalier. La politique de cohésion soutient ou même suscite la constitution d'acteurs " régionaux ", dont le statut est indifférent, et dont les stratégies ont pour enjeu la définition des priorités et la répartition des ressources.

---

<sup>7</sup> ALVERGNE C., TAULELLE F., « Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire », Paris, Presses Universitaires de France, 2002

Dans les Etats de l'Europe centrale et orientale, la préparation de l'adhésion comporte la mise en place d'un cadre institutionnel capable de produire et de mettre en œuvre des programmes de développement qui seront cofinancés par les fonds européens. La régionalisation apparaît alors comme l'un des standards européens qu'il convient d'adopter afin d'en bénéficier.

Il est possible de constater donc que la régionalisation et la région ont gagné en relativement peu d'années, quoiqu'à des degrés divers, pratiquement tous les pays européens, et constituent sans doute l'innovation la plus marquante des systèmes d'administration territoriale au cours des dernières décennies. Si ces notions ne sont pas simplement des produits des politiques communautaires, ces dernières ont fortement contribué à leur diffusion et à leur donner leur contenu actuel, centré sur le développement économique. Pourtant, et paradoxalement, la diversité institutionnelle est telle qu'il est impossible d'en dégager une notion commune de région qui puisse s'appliquer à tous les Etats, même au sein de la seule Union européenne. La recherche d'une définition doit donc aller au-delà d'une approche trop institutionnelle.<sup>8</sup>

Le décalage entre l'hétérogénéité institutionnelle et la tendance à la régionalisation conduit à admettre que la régionalisation peut s'opérer par d'autres voies que la création d'un nouvel échelon doté de la "représentativité politique" dans l'organisation territoriale des Etats.

Dans le Traité CE comme dans les règlements relatifs aux fonds structurels, la région à laquelle on se réfère est seulement un espace, jamais une institution (traité CE : art.70.2, à propos du régime des transports ; art. 87.3.c, à propos des aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines "régions économiques", notamment). La notion de région est liée, en effet, à celle de développement régional : la Communauté agit, en particulier, pour "réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard

---

<sup>8</sup> *Ibid.*

des régions ou îles les moins favorisées... ”, afin de renforcer sa cohésion économique et sociale (art.158). Cette action s’appuie sur la définition de “ régions et de zones éligibles ” et un “ système commun de classification des régions, dénommé “nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS)”, établi par l’office statistique des Communautés européennes... ” (Règl. N°1260/1999 précité : préambule, par. 12), mais rien n’impose que ces zones correspondent strictement aux divisions politiques et administratives des Etats, et elles s’en écartent parfois dans les regroupements qu’elles opèrent des unités de base.<sup>9</sup>

Nous pouvons proposer alors de définir la régionalisation par le processus par lequel s’opère la construction d’une capacité d’action autonome ayant pour objet de promouvoir un territoire, infra-national mais supra-local, par la mobilisation de son tissu économique, et le cas échéant des ressorts identitaires des solidarités locales ou régionales, ainsi que par le développement de son potentiel. Ce processus peut s’opérer à partir d’institutions préexistantes ou donner lieu à un nouveau découpage territorial destiné à mieux répondre à ces objectifs. Il est toujours conditionné par les contraintes qu’exerce le cadre politique et institutionnel, et dont l’évolution peut être gouvernée par d’autres enjeux. La création de régions comme collectivités territoriales nouvelles ne représente qu’une modalité particulière de ce processus.

La régionalisation ainsi définie ne s’identifie donc pas à la création de régions politiques ou administratives ; elle se distingue aussi du régionalisme, qui désigne un courant politique et idéologique. Il existe à cet égard entre les auteurs une certaine diversité d’options terminologiques qui ne contribue pas à clarifier la distinction entre les deux notions.

La gouvernance régionale est un concept actuellement en vogue, qui connaît des renouvellements permanents. Nous lui témoignons un intérêt grandissant, en particulier dans la recherche sur la gouvernance européenne. Par exemple, *le nouveau régionalisme* est un paradigme qui

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

influence les approches actuelles du développement régional, en particulier dans l'Union Européenne. Cette théorie prône le transfert de pouvoir vers le niveau régional dans le but d'améliorer la compétitivité et le développement économique régional. Selon ce paradigme, la région est le niveau le plus efficace pour la création de réseaux, la construction de liens solides entre les entreprises, et il occupe une position stratégique pour l'économie régionale au sein de l'économie globale.<sup>10</sup>

La régionalisation exprime et accentue le changement de fonctionnalité des institutions territoriales du niveau intermédiaire. Même si la fonction de relais d'autorité demeure, sous la forme d'institutions spécifiques, la régionalisation correspond à la prise en charge institutionnelle des intérêts propres liés à la promotion d'un territoire, d'abord dans une perspective socio-économique, mais également, le cas échéant, culturelle ou politique. Il y a donc, non pas une, mais des régionalisations, qui diffèrent par leurs finalités comme par leurs modalités institutionnelles.<sup>11</sup>

### **3. Typologie des régionalisations**

Il est probable de distinguer cinq types de régionalisation en se fondant sur la place de la régionalisation dans la structure (constitutionnelle et administrative) de l'Etat.

Ces cinq types sont les suivants, selon l'ordre dans lequel ils seront présentés :

1. La régionalisation administrative ;
2. La régionalisation par les collectivités locales existantes ;
3. La décentralisation régionale ;

---

<sup>10</sup> LOEWENDAHL-ERTUGAL, Ebru Regions and European Integration : Prospects for Regional Governance in Turkey, 24-26 Juin 2004

<sup>11</sup> MARCOU Gerard (2002), « L'adaptation des structures territoriales face à la politique régionale communautaire », *Revue d'études comparatives Est- Ouest*, vol. 33, n° 3, pp. 131-167.

4. La régionalisation politique, ou autonomie régionale (régionalisme institutionnel) ;

5. La régionalisation par les autorités fédérées.<sup>12</sup>

Tout d'abord, le fédéralisme n'est pas en lui-même une forme de régionalisation. Au contraire, l'Etat fédéral est un mode d'organisation de l'Etat dont les structures et le fonctionnement peuvent être affectés par la régionalisation sous ses différentes formes. C'est pourquoi il est très important de ne pas faire de l'Etat fédéral en tant que tel une expression de la régionalisation ou du régionalisme.

En second lieu, la régionalisation n'est pas toujours homogène. Un Etat peut ainsi connaître sur son territoire plusieurs formes de régionalisation, en fonction des problèmes auxquels il a dû répondre et des particularismes qu'il a fallu prendre en compte. D'une part, les formes que prend la régionalisation dans un Etat ne dépendent pas seulement des problèmes qui en expliquent la généralisation, et qui sont avant tout d'ordre socio-économique ; elles dépendent de nombreux autres facteurs, propres à chaque pays, tels que le degré d'intégration nationale, la conception de l'Etat admise par la société et les élites politiques, ainsi que, bien entendu, les circonstances politiques. D'autre part, la régionalisation comporte des limites et des risques qui varient selon les Etats et qui peuvent être appréciés de manière diverse.<sup>13</sup>

Enfin, nous soulignons que si les cinq types de régionalisation se distinguent aussi par la place du pouvoir central et des administrations d'Etat, celles-ci ne sont jamais absentes, même si elles peuvent être très limitées dans les Etats qui connaissent aujourd'hui les autonomies régionales les plus fortes (Belgique notamment). Quoiqu'il en soit, la

---

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> *Ibid.*

régionalisation ne doit pas conduire à oublier le rôle que joue l'Etat dans le développement régional, même s'il en est peu question ici.<sup>14</sup>

#### *La régionalisation administrative*

Nous entendons par régionalisation administrative la mise en place par l'Etat d'autorités subordonnées au gouvernement, ou d'organismes qui constituent, quoique dotés d'une certaine autonomie juridique, des instruments de son action placés sous son contrôle, et dont les fonctions, ou certaines d'entre elles, visent à promouvoir le développement économique régional, et s'appuient à cette fin sur la mobilisation des collectivités locales et des organisations économiques.

#### *La régionalisation par les collectivités locales existantes*

La régionalisation s'opère par les collectivités locales existantes quand les fonctions dont elle appelle le développement sont prises en charge par ces collectivités, qui ont été instituées avec d'autres finalités, soit par une extension de leurs attributions et de leur champ d'action, soit par leur coopération dans un cadre plus large. Ce type de régionalisation se distingue de la régionalisation administrative par le fait que la régionalisation s'opère par des institutions décentralisées agissant dans le cadre de leurs pouvoirs propres.<sup>15</sup>

#### *La décentralisation régionale*

La décentralisation régionale désigne la création ou la substitution d'une nouvelle collectivité territoriale au niveau supérieur à celui des collectivités territoriales existantes, et qualifiée de région. La région prend alors une expression institutionnelle spécifique, qui se caractérise par l'application du régime général des collectivités territoriales. Elle forme donc une nouvelle catégorie de collectivités territoriales, de la même nature juridique que les collectivités territoriales existantes, mais qui se distingue

---

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> OFFNER J.M., 2006, « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue française de science politique*, Vol. 56, n°1, p. 27-47.

par une circonscription plus large et incluant ces dernières, et par ses compétences, qui ont une vocation essentiellement économique, ou tournée vers le développement. Bien qu'elle modifie l'organisation territoriale, elle s'inscrit dans l'ordre constitutionnel de l'Etat unitaire<sup>16</sup>.

Parmi les Etats de l'Union européenne, la France est le seul qui ait pleinement mis en œuvre cette conception. En application de la loi du 2 mars 1982, et depuis les élections régionales de 1986, la France compte 25 régions, dont 4 dans les départements d'outre-mer. Elles bénéficient du principe de libre administration des collectivités territoriales, qui avait d'abord été consacré par la Constitution pour les communes, les départements et les territoires d'outre-mer. Le principe de libre administration n'est pas en lui-même la source d'un pouvoir réglementaire, à moins de dispositions législatives expresses ; il n'implique pas davantage l'exercice d'un quelconque pouvoir législatif. Le pouvoir normatif de la région est en fait, en raison de ses compétences, plus réduit que celui des communes et des départements, et en particulier du maire. Les régions ne peuvent exercer ni s'arroger aucune tutelle sur les autres collectivités locales de leur territoire.<sup>17</sup>

#### *La régionalisation politique (régionalisme institutionnel)*

Ce type de régionalisation est souvent présenté comme un modèle, en raison de l'autonomie régionale qu'il comporte, et il est souvent idéalisé. Il ne se rencontre que dans certains Etats de l'Union européenne, mais sous des formes très différentes.<sup>18</sup>

Du point de vue terminologique, l'expression " autonomie régionale " est sans doute celle qui, en français, rendrait le mieux compte de ce régime ; la finalité en est bien l'autonomie. Cependant, les ambiguïtés qui peuvent accompagner la notion d'autonomie dans d'autres systèmes administratifs

---

<sup>16</sup> MARCOU, G.(1996), " L'expérience française de régionalisation : la décentralisation régionale dans l'Etat unitaire ", pp.157-188 dans : G. Färber / M. Forsyth (Hrsg), op. cit. ; et dans une version différente pp.505-520 dans : L'Etat de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant, Dalloz, Paris.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> *Ibid.*

et dans d'autres langues conduisent à préférer l'expression " régionalisation politique ", qui est moins connotée.<sup>19</sup>

Sur le plan juridique, la régionalisation politique se caractérise, par rapport à la décentralisation régionale, par l'attribution d'un pouvoir législatif à une assemblée régionale, par des compétences plus vastes dont le contenu est défini et garanti par la Constitution, ou tout au moins par un texte de nature constitutionnelle, et, pour l'exercice de ces compétences, par un exécutif qui présente les caractéristiques d'un gouvernement régional.<sup>20</sup> A la différence de la décentralisation régionale, la régionalisation politique affecte la structure de l'Etat et en modifie la constitution.

A la différence de l'Etat fédéral, la régionalisation politique ne débouche pas sur un double pouvoir constituant : les régions sont régies par un statut, soumis au vote du parlement national, même s'il est élaboré par l'assemblée régionale, et non une constitution, comme les Etats fédérés. S'il existe des formes multiples de coopération institutionnelle entre l'Etat et les régions, celles-ci ne participent pas à l'exercice du pouvoir législatif national par une représentation qui leur serait propre. En principe, le pouvoir judiciaire est unique et organisé par l'Etat central ; mais cette règle ne paraît pas absolue.<sup>21</sup> Enfin, alors que le fédéralisme implique l'égalité en droits des Etats membres, la régionalisation politique se traduit généralement par l'asymétrie des institutions et des compétences. Cette asymétrie correspond au fait que la régionalisation politique résulte de la reconnaissance de particularismes d'ordre ethnique, culturel et linguistique, au nom desquels une autonomie plus large est accordée aux régions qui en sont le siège, et ces particularismes définissent leur identité. Dans cette mesure, la régionalisation politique est un régionalisme institutionnel. Elle peut aussi produire un effet de diffusion ou de contagion, susceptible de

---

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Par exemple, l'Ecosse possède une organisation judiciaire et un système juridique distincts sous de nombreux aspects de ceux de l'Angleterre, bien que soumis au contrôle de la Chambre des Lords.

conduire à la généralisation de l'organisation régionale sur la base des mêmes principes, en règle générale avec une autonomie moins étendue.<sup>22</sup>

Il faut remarquer que le régionalisme institutionnel peut aussi se manifester dans des Etats fédéraux, mais le fédéralisme n'est pas en lui-même le produit des régionalismes, comme nous l'avons déjà indiqué.

#### *La régionalisation par les autorités fédérées*

L'Etat fédéral est souvent perçu à travers trois idées fausses, qui font obstacle à la compréhension des rapports qu'il entretient avec la régionalisation. L'Etat fédéral est opposé à l'Etat-nation et présenté comme la réponse aux régionalismes, parce qu'il permettrait de concilier l'union avec le respect des particularismes. Il est également compris comme un type d'Etat caractérisé par une décentralisation plus poussée, et dont le principe est de garantir l'autonomie des unités qui le composent. Cette vision est démentie par l'histoire et par l'observation du présent.

Le fédéralisme entretient en effet des rapports complexes avec le régionalisme et la régionalisation.

Tout d'abord, l'Etat fédéral ne s'oppose pas à l'Etat-nation ; il a été au contraire, dans certaines circonstances historiques, un mode d'intégration nationale. Nous ne pouvons nier que les Etats-Unis, la Suisse, l'Allemagne correspondent à des nations, même si leur organisation politique admet des conceptions de la loi et de la souveraineté qui diffèrent de celles admises en France ou en Angleterre. Dans ces pays, la construction de l'Etat moderne s'est réalisée par le fédéralisme. Mais il n'existe aucun exemple d'Etat multinational que le fédéralisme ait préservé des tensions qui menaçaient son existence. D'autre part, un Etat fédéral peut être affecté par le régionalisme ou la régionalisation comme n'importe quel autre type d'Etat. Il en est ainsi d'abord parce que l'Etat fédéral naît

---

<sup>22</sup> MARCOU, G.(1996), *ibid.*

d'une union d'Etats, et que ces Etats sont des entités politiques qui peuvent inclure elles-mêmes des particularismes régionaux ou ethniques.<sup>23</sup>

Le fédéralisme n'est pas une expression institutionnelle du régionalisme ou de la régionalisation. Mais l'Etat fédéral n'est pas par nature à l'abri des pressions régionalistes, et il est soumis à la tendance à la régionalisation. Dans certains cas les structures fédérales ont permis de réduire les tensions dues au régionalisme, mais dans d'autres elles n'ont pu empêcher la dislocation de l'Etat, ou demeurent dominées par la dynamique du régionalisme. Dans la mesure où la régionalisation répond à des évolutions socio-économiques, elle provoque des adaptations fonctionnelles dans le système fédéral. Mais cette régionalisation des Etats fédérés, ou par les collectivités locales en leur sein, est aisément absorbée par les structures fédérales, dont elle n'affecte pas la stabilité.<sup>24</sup>

#### **4. La région, pourquoi ?**

Nous avons défini la régionalisation comme un processus de prise en charge institutionnelle des intérêts propres liés à la promotion d'un territoire, dans une perspective socio-économique, mais susceptible de prendre également une dimension culturelle et/ou politique, et opérant un changement de fonctionnalité des institutions du niveau intermédiaire, jadis ou naguère réduites à la fonction de relais d'autorité du pouvoir central. Ainsi comprise, la régionalisation est en Europe une tendance générale, liée avant tout à des évolutions économiques, même si elle est peu marquée dans certains Etats, pour des raisons tenant à leurs dimensions et à leur histoire.<sup>25</sup>

Il est certain que les régions, et en général les collectivités territoriales, participent de plus en plus au processus d'intégration

---

<sup>23</sup> THOENIG C., 2001, « Quelles légitimités pour les nouvelles structures territoriales ? », in NEMERY J.C. (dir.), *Quelle administration territoriale pour le 21<sup>e</sup> siècle en France dans l'Union européenne ?*, Paris, L'Harmattan, p. 85-96.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> BOULINEAU C., SUCIU M., "Décentralisation et régionalisation en Bulgarie et en Roumanie. Les ambiguïtés de l'europanisation", EG 2008-4, pp. 349-363

européenne. Les politiques communautaires y ont elles-mêmes contribué, dans la mesure où la croissance des fonds structurels, et du fonds de cohésion pour les Etats qui en bénéficient, a produit une mobilisation des collectivités territoriales autour de la programmation des fonds, et encouragé les bénéficiaires potentiels, publics ou privés, à articuler leurs demandes en termes régionaux. Mais il est possible de constater également que la diversité des institutions au travers desquelles s'exprime la tendance à la régionalisation rend difficile de parler de la région en termes abstraits pour l'ensemble de l'Europe, sauf dans un sens purement économique.<sup>26</sup>

Malgré cela, les discours sur les régions et la régionalisation en Europe adoptent souvent une position normative. La régionalisation est identifiée à l'autonomie régionale, sous la forme du fédéralisme, de la régionalisation politique ou au minimum, et comme une forme minimale, de la décentralisation régionale. L'opinion publique lui attribue au moins quatre mérites : favoriser le développement économique, la décentralisation, la démocratie au plus près des citoyens, le respect des identités régionales et locales. Sous ces différents aspects, l'évaluation de la régionalisation appelle un jugement plus nuancé.<sup>27</sup>

Sur le plan économique, il n'est nullement établi qu'il existe un lien quelconque entre le développement endogène et un type institutionnel particulier de régionalisation : d'une part, nous ne pouvons pas dégager de corrélation entre la réduction des disparités régionales et tel ou tel type de régionalisation ; d'autre part, le développement endogène a besoin également d'un tissu local favorable comme le montrent les expériences de " districts industriels ".<sup>28</sup>

Au regard de la décentralisation, la régionalisation peut avoir des implications très contrastées : elle peut représenter par rapport au pouvoir central une forme de décentralisation, mais elle peut produire aussi une

---

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> *Ibid.*

centralisation au niveau régional par rapport aux collectivités locales ; nous avons vu que cette situation se rencontre spécialement dans le cadre de la régionalisation politique et dans les Etats fédéraux. Au lieu de postuler que la régionalisation favorise la décentralisation, il est préférable de prendre en considération la protection des droits de libre administration des collectivités locales dans la définition des institutions régionales.<sup>29</sup>

En ce qui concerne la démocratie, le problème est probablement mal posé : il est concevable que le transfert de pouvoirs de décision ou de gestion au niveau local (la ville, la commune, le quartier) puisse favoriser la participation et le contrôle par les citoyens, en raison des facilités d'accès que permet la proximité ; il est douteux que, du point de vue du citoyen, la relation avec un gouvernement régional puisse être de nature différente de sa relation habituelle avec le gouvernement de l'Etat central. Dès lors qu'ils ont une certaine importance, la nature des compétences et les moyens administratifs en jeu les rapprochent. C'est au contraire parce que nous estimons nécessaire que certaines compétences soient exercées à un niveau régional, parce qu'elles doivent s'articuler sur un intérêt régional à construire, qu'il est nécessaire d'établir des institutions régionales tirant leur représentativité de l'élection. Autrement dit, c'est la régionalisation qui appelle la démocratie ; ce n'est pas la démocratie, dont le développement aurait besoin de la régionalisation.<sup>30</sup>

« Quant aux identités régionales et locales, si la régionalisation est de nature à les satisfaire, il faut apporter plusieurs correctifs. Tout d'abord, les exemples de divers pays nous ont montré que des particularismes culturels et linguistiques pouvaient être respectés sans que l'on ait recours à leur territorialisation ; au contraire, c'est cette dernière solution qui a conduit au double monolinguisme dont souffre aujourd'hui la Belgique, et qui menace l'avenir de l'Etat belge. De plus, il ne faut pas oublier que si les identités sont volatiles et qu'il est en général difficile de les délimiter, les institutions

---

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> CARTER C., PASQUIER R., "Intégration européenne et gouvernance régionale. Un jeu d'échelles congruent?", VIIIe Congrès de l'association française de science politique, 2005

contribuent également à les construire et peuvent donc dresser de nouvelles frontières dans les esprits, au service de leurs objectifs politiques et au nom de la " différence " qu'elles prétendent incarner, au moment même où le grand marché est supposé unifier l'économie et rapprocher les peuples. »<sup>31</sup>

Autrement dit, la régionalisation ne peut produire seule et par elle-même aucun des bienfaits dont tout le monde la crédite trop souvent sans prendre la peine d'en rechercher les conditions. Cela signifie notamment que les besoins liés à la programmation et à la gestion des concours communautaires, dans les Etats d'Europe centrale et orientale candidats à l'Union européenne, et qui doivent trouver des solutions adaptées, ne doivent pas conduire à traiter la régionalisation comme un objectif politique en soi, ni aucun type de régionalisation comme un modèle.

---

<sup>31</sup> *Ibid.*

## **Partie II**

# **ETAT DES LIEUX DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE TURQUE**

La Turquie dispose d'une administration territoriale très structurée dont les fondements remontent à l'Empire ottoman. Machiavel, dans le Prince, observait non sans une admiration le système de relais établi par le Sultan pour contrôler son territoire tout en pointant d'ailleurs les lacunes de cette organisation. Ces faiblesses s'étant confirmées dans le contexte de la décadence de l'Empire, les élites ottomanes réformatrices, par la loi sur les Vilayets en 1864, décidèrent d'importer le système départemental et préfectoral français<sup>32</sup>.

Cette importation suscita des réactions. Au début du XXe siècle notamment, l'administration territoriale de l'Empire fut l'objet d'un débat important au sein du mouvement Jeunes Turcs qui était encore clandestin. Deux tendances s'affrontèrent, celle du mouvement Union et Progrès qui défendait l'idée d'un Etat nation turc et prêchait pour la centralisation, et celle du Prince Sabahaddin qui appelait de ses vœux l'avènement d'une Fédération ottomane respectueuse des particularismes territoriaux. Mais, après la Révolution Jeunes Turcs, c'est la première tendance qui l'emporte et qui va s'employer à parfaire la réforme des Vilayets en reprenant par une loi de mars 1913, la fameuse loi française de 1871 sur les départements. Rappelons que ce dernier texte jeta en France les bases d'une administration territoriale à deux niveaux (département, commune), disposant de Conseils élus (conseils municipaux et généraux) et articulée autour du dédoublement fonctionnel du préfet, ce dernier étant à la fois le représentant de l'Etat et l'exécutif du département. Cette organisation, qui resta en vigueur pour l'essentiel jusqu'à la réforme de décentralisation de Gaston Deferre en 1982, demeure le fondement du système territorial de la République turque contemporaine puisque, dès la Constitution provisoire de

---

<sup>32</sup> Tek H., *Les collectivités territoriales*, [http://ovipot.free.fr/collectivites\\_territoriales\\_en\\_turquie\\_\\_hande\\_tek\\_\\_103.htm](http://ovipot.free.fr/collectivites_territoriales_en_turquie__hande_tek__103.htm), 2007.

1921, Mustafa Kemal décide de reprendre l'organisation administrative établie par la loi de 1913 qui s'est maintenue depuis tout en subissant, comme il se doit, un certain nombre d'aménagements<sup>33</sup>.

### **1. Le cadre juridique et institutionnel de l'administration territoriale turque**

L'administration locale turque est régie par les articles 123 (relatif à l'unité de l'administration), 126 (relatif à l'administration centrale) et 127 (relatif aux collectivités locales) de la Constitution turque de 1982. Par ailleurs, les compétences et les responsabilités des collectivités locales sont organisées par la loi conformément au principe de décentralisation. Dans l'ensemble, cette organisation rappelle beaucoup, à quelques exceptions près, le système administratif français départemental, issu de la loi de 1871. L'organisation territoriale de l'administration turque repose, en effet, sur les principes de centralisation et d'administration locale s'inscrivant principalement dans une logique de déconcentration. Deux types d'administration sont ainsi présents sur le territoire turc : l'administration d'Etat et l'administration locale. L'administration d'Etat turque est articulée autour de deux niveaux : les provinces (« *il* ») et les arrondissements (« *ilçe* »). Elle se compose de préfectures (« *valilik* »), de sous-préfectures (« *kaymakamlık* ») et de directions territoriales des ministères présents sur le territoire. Les préfets (« *vali* ») administrent les provinces et les sous-préfets (« *kaymakam* »), les arrondissements. Les uns et les autres sont bien sûr nommés par l'Etat. A l'heure actuelle, il y a en Turquie quatre-vingt-une provinces (« *il* ») et neuf cent vingt-trois arrondissements (« *ilçe* »). La province sert aussi de circonscription électorale pour l'élection des députés de l'Assemblée nationale de Turquie<sup>34</sup>.

L'administration locale, quant à elle, se subdivise en trois niveaux : les administrations provinciales spéciales (« *il özel idaresi* »), en théorie,

---

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> Tek H., *Les collectivités territoriales*, [http://ovipot.free.fr/collectivites\\_territoriales\\_en\\_turquie\\_\\_hande\\_tek\\_\\_103.htm](http://ovipot.free.fr/collectivites_territoriales_en_turquie__hande_tek__103.htm), 2007.

indépendantes du pouvoir central mais concrètement placées sous l'autorité du préfet, les communes (« *belediye* ») dirigées par le maire et les administrations de village (« *köy* ») dirigées par le chef ou maire de village (« *muhtar* »). Pourtant, les communes ont acquis récemment davantage d'importance avec les progrès de l'urbanisation. C'est ce qui explique que, dans certaines grandes villes, il existe désormais un niveau administratif supérieur, appelé « municipalité métropolitaine » (« *büyükşehir belediyesi* »). Il y a actuellement, en Turquie, seize municipalités métropolitaines, 3 225 municipalités et environ 35 000 villages<sup>35</sup>.

Selon Hande Tek, l'organisation territoriale turque apparaît donc comme un système obéissant à une logique qui est plus de déconcentration que de décentralisation. Toutefois, bien que très contrôlées par le pouvoir central, des collectivités locales, disposant d'assemblées élues au suffrage universel, existent. Au Moyen-Orient, le fait mérite d'être signalé notamment parce que, lorsque nous observons le monde arabe voisin, par exemple, nous nous apercevons que ce genre d'institutions est totalement inconnu et fait souvent cruellement défaut. Pour clarifier la structuration institutionnelle des collectivités locales turques, Hande Tek propose ci-dessous un schéma illustratif qui sera complété par quelques remarques analytiques<sup>36</sup>.

	<b>COMMUNE</b>	<b>ADMINISTRATION SPECIALE DE PROVINCE</b>	<b>VILLAGE</b>
<b>CHEF</b>	Maire	Préfet / Gouverneur	Chef du village
<b>ORGANE DELIBERANT</b>	Conseil municipal	Conseil provincial	Conseil de village
<b>ORGANE EXECUTIF</b>	Comité exécutif	Comité exécutif	Comité exécutif

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> Tek H., *Ibid.*

## **2. Le centralisme de l'Etat turc et la domination du centre sur ses périphéries**

Pour la société ottomane, le XIXe siècle est perçu comme une période de changement durant laquelle ont été mises en oeuvre de nombreuses transformations et réformes. Les réformes (« Tanzimat ») déclarées en 1839 assurent, au premier abord, les droits fondamentaux des citoyens non-musulmans aussi bien que des populations non-musulmans en termes juridiques. Deuxièmement, le Sultan s'engage à réaliser des réformes sur les plans économique, social et militaire ainsi que sur les plans institutionnel et administratif. Les réformes entreprises envisagent une modernisation et une institutionnalisation de l'administration publique ottomane pour remédier au déclin incontournable de l'Empire ottoman face aux progrès réalisés à l'Occident<sup>37</sup>.

La déclaration des réformes se fait dans un contexte où l'Occident connaît un processus de modernisation de l'armée, des affaires financières et de l'administration. Au XIXe siècle, la centralisation administrative émerge en Occident. Et, dans ce sens, il s'agit d'un décalage entre l'Occident et l'Empire ottoman. De ce fait, afin de rattraper les avancées réalisées en Occident, la centralisation paraît indispensable à l'Empire. La création des premières assemblées locales se réalise dans ce contexte de centralisation, afin de renforcer l'administration publique sur le plan territorial<sup>38</sup>.

L'établissement de ces structures locales se réalise simultanément avec la mise en place d'un système d'administration centralisée. Il est important de souligner que ce sont les Etats occidentaux qui imposent à l'Empire ottoman de réaliser des réformes dans le cadre des Tanzimat. Leur objectif est prioritairement de rassurer les droits fondamentaux des minorités ethniques et des non-musulmans face à l'Etat. En ce sens la mise

---

<sup>37</sup> Ökmen M. et Parlak B., *De la théorie à la pratique : les administrations locales. Principes, approches et législations*, Alfa Aktüel, 2008, p. 99.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 101.

en place de l'autonomie locale contribuerait au démantèlement de l'Empire en permettant à ces minorités de gagner leur indépendance. En effet, la création des premiers Conseils municipaux à la fin du XIXe siècle est due, d'une part, à la nécessité de fournir un certain nombre de services au niveau local, d'autre part, à l'existence de pressions émanant des Etats occidentaux. Dans ce contexte les administrations locales créées au XIXe siècle se présentent d'avantage comme des structures strictement dépendantes de l'Etat central. Sous la tutelle de l'Etat central, elles ne disposent pas de ressources financières suffisantes et leur structure organisationnelle reste très faible<sup>39</sup>.

En fait, dans l'Empire ottoman, les administrations locales ne sont pas créées à partir de la montée d'une conscience politique collective locale. Selon Şerif Mardin, la dimension unilatérale de la structure administrative ottomane a été amplifiée par le fait que l'Empire n'a pas connu, dans une moindre mesure, les conflits et les conciliations propres au processus de construction et de centralisation des Etats occidentaux<sup>40</sup> (Etat contre Eglise, centre contre féodaux détenteurs de pouvoirs périphériques) Au contraire, la création des administrations locales est une initiative prise par le pouvoir politique central dans une logique descendante et autoritaire. L'objectif n'est pas de mettre en place des structures distinctes de l'Etat central, disposant d'une certaine autonomie administrative et de ressources financières suffisantes dans le but de fournir des services locaux. L'idée est plutôt de renforcer et de réaffirmer le rôle central de l'Etat patrimonial sur le plan territorial<sup>92</sup>. Etant inspiré notamment par le modèle napoléonien de l'administration centralisée, l'Etat central n'a jamais prévu de créer des administrations locales qui pourraient définir et mettre en œuvre les politiques publiques territoriales. A travers la tutelle et le contrôle de l'administration centrale, les administrations locales sont conçues plutôt comme des organes administratifs de l'Etat central en ne disposant d'aucun

---

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 102.

<sup>40</sup> Massardier G. et Tek H., « L'Européanisation des rapports centre/périphérie en Turquie. Entre accommodements communautaires et prolongements des pratiques domestiques », in *Revue Pôle Sud*, n° 23, « La Turquie face à l'Europe », p. 29.

pouvoir politique et d'aucune autonomie administrative. L'approche adoptée concernant la mise en place des administrations locales après les réformes est marquée par les tendances centralistes de la bureaucratie hégémonique. Ainsi, la commune ottomane naît à une époque caractérisée par l'émergence d'un centralisme autoritaire<sup>41</sup>.

Après la déclaration du Tanzimat, la circonscription administrative territoriale connaît un changement important en 1864. En abandonnant le système des *eyalet*, le régime ottoman choisit de structurer l'organisation territoriale en direction de la mise en place des *vilayet* (Départements) en s'inspirant notamment du modèle français. Ainsi les villes constituent les premières circonscriptions provinciales à la place du système des *eyalet* qui regroupaient plusieurs villes<sup>42</sup>.

Ces tendances centralistes dans la restructuration de l'administration publique sont particulièrement liées à l'idéologie du Comité de l'union et du progrès (*İttihat ve Terakki Cemiyeti*) qui s'empare du pouvoir en 1908. Les dirigeants de ce Comité représentaient une élite qui cherchait à moderniser l'Etat mais aussi la société en s'appuyant sur le transfert des institutions occidentales ainsi que sur des codes et des coutumes culturels des pays occidentaux. Cette élite constituée par la haute bureaucratie occidentalisée prône la primauté et l'hégémonie de l'Etat central et met en avant un interventionnisme prépondérant de l'Etat dans la gestion de tout processus de modernisation et d'occidentalisation. Cependant, dans ce Comité se trouvait également un autre groupe qui défendait la décentralisation et le libéralisme économique. La lutte entre les deux groupements de l'élite du Comité a été emportée par le groupe élitiste-étatiste. De ce fait, les tendances centralistes, élitistes et autoritaires portées par le groupe élitiste-

---

<sup>41</sup> Ökmen M. et Parlak B., *De la théorie à la pratique : les administrations locales. Principes, approches et législations*, Alfa Aktüel, 2008, p. 112.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 114.

étatiste sont devenues progressivement l'idéologie officielle de l'Etat et les caractéristiques de la bureaucratie se sont formées par ces cadres idéels<sup>43</sup>.

Poursuivant les réformes du Tanzimat, le régime de l'Empire ottoman s'est transformé en une monarchie constitutionnelle. La première période de la monarchie (*Birinci Meşrutiyet*) commence avec la déclaration de la Constitution (*Kanun-i Esasi*) en 1876. La deuxième (*İkinci Meşrutiyet*) s'instaure à la suite de la révolution des Jeunes turcs en 1908 contre Abdülhamid II qui avait suspendu la monarchie constitutionnelle en faveur de l'ancien régime. C'est notamment durant ces années qu'une oligarchie émerge à travers l'union de la bureaucratie civile et militaire. Selon Metin Heper, cette oligarchie constitue, en grande partie, l'élite bureaucratique et politique de la République fondée en 1923. La fondation de la République signifie un certain nombre de ruptures avec le régime ottoman. Néanmoins, celle-ci ne signifie pas pour autant un refus de l'héritage culturel et idéologique de l'Empire qui a connu des transformations en termes d'administration publique durant le XIXe siècle et au début du XXe. La culture bureaucratique du nouvel Etat se présente plutôt comme une continuité de l'idéologie centraliste et autoritaire qui prend forme au sein du Comité de l'union et du progrès à partir du XIXe siècle. Le fait que le centre assumait toutes les réformes –pour ne pas perdre le contrôle– dans tous les domaines, tant au niveau national qu'au niveau local, a installé la « *tradition d'administration bureaucratique*<sup>44</sup> ». La République n'a pas rejeté cette culture bureaucratique et centraliste. Elle a conçu les administrations locales comme des appareils administratifs de l'Etat central plutôt que comme des institutions administratives disposant des pouvoirs politiques. Les compétences, les fonctions et les modes organisationnels des administrations locales sont définis en fonction de cette tradition d'administration bureaucratique, centraliste et autoritaire. Cette tradition s'est perpétuée durant la première période de la République, entre les

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, pp. 105-9.

<sup>44</sup> Massardier G. et Tek H., « L'Européanisation des rapports centre/périphérie en Turquie. Entre accommodements communautaires et prolongements des pratiques domestiques », in *Revue Pôle Sud*, n° 23, « La Turquie face à l'Europe », p. 29.

années 1923 et 1946, notamment celle du parti unique, durant laquelle le monopole du centre, qui appliquait les programmes de réforme et les changements structurels, appuyés sur une bureaucratie puissante, confirmait ainsi sa domination sur ses périphéries.<sup>45</sup>

Selon Gilles Massardier et Hande Tek, « l'autre pilier de la République centralisée est la crainte du démembrement territorial sous l'action de ses ennemis de l'intérieur. On peut s'appuyer, par exemple, sur un ouvrage d'histoire officielle de la jeune République qui relate la genèse de la justification de la centralisation extrême de l'Etat depuis 1923 : l'unité nationale repose sur la nécessité de contrôler les territoires de l'Est de la Turquie où 'les ennemis de la nation' tentent, soit de reprendre les territoires, soit d'organiser le séparatisme ('Association pour la décentralisation de la région de Trabzon', 'Association pour la défense des droits nationaux des provinces orientales', 'Ligue pour le relèvement des Kurdes') mais en tous les cas 'contre l'unité et contre la défense de la patrie'. On comprend alors que le terme décentralisation, aujourd'hui encore, et sur la base de mêmes arguments, renferme les ingrédients les plus tenaces de l'Etat sécuritaire' en Turquie et de son opposition à toute tentative de régionalisation<sup>46</sup> ».

Selon Gilles Massardier et Hande Tek, « il n'empêche qu'à partir des années 1945-1950, même si le caractère tutélaire des relations centre/périphérie demeure, celles-ci sont timidement réévaluées. D'abord depuis 1942, les conseils municipaux sont élus, dans un premier temps, dans le cadre du parti unique puis, à partir de 1946, dans un système multipartite plus ouvert. Ensuite l'urbanisation rapide des années 1970 a entraîné la première réaction forte des municipalités urbaines gouvernées par le parti républicain du peuple, kémaliste (Cumhuriyet Halk Partisi – CHP), notamment en matière de participation de la société civile au pouvoir municipal, ainsi qu'en matière de transferts de certaines fonctions et compétences du centre vers les collectivités locales. Cependant, même si

---

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 30.

ces initiatives municipales de la période 1973-1980 sont des expérimentations à ne pas négliger, les débats sur la décentralisation et la régionalisation administrative débarquent en catimini à la fin des années 1990 dans un contexte de centralisation qui reste très fort. Le territoire turc demeure, à la veille de 1999, quadrillé par une administration provinciale hiérarchiquement dépendante du centre : le Préfet turc, autorité nommée par l'Etat, est en même temps à la tête des villes et des départements et coordonne l'action des administrations déconcentrées, le tout dans un contexte de lutte étatique contre le 'séparatisme'. Cela diminue la portée de l'autonomie que pourraient avoir les institutions locales<sup>47</sup> ».

En effet, il convient de souligner que les référents unitaires et sécuritaires constituent le raisonnement idéologique de l'Etat centralisateur, y compris la haute fonction publique et militaire ainsi que les partis politiques nationalistes et républicains qui cherchent à freiner les procédures de décentralisation et de démocratisation. Les politiques du gouvernement de l'AKP, qui promeuvent la décentralisation et l'adoption des mesures issues du nouveau management public dans l'administration publique, ainsi que les recommandations de l'Union européenne concernant les réformes de la structure politico-administrative de l'Etat, se présentent comme des facteurs qui facilitent et mobilisent le changement en termes de restructuration de l'administration publique en Turquie.

Les premières années du gouvernement de l'AKP sont marquées par la recherche d'une légitimation politique s'appuyant sur l'objectif d'adhérer à l'Union européenne. Durant les premières années de son accession au gouvernement, le pouvoir politique a pu réaliser de nombreuses réformes structurelles, institutionnelles et économiques en faisant référence à l'intégration européenne. L'UE joue un rôle important pour la réalisation de certaines réformes. Le projet de la Réforme d'administration publique et les lois de décentralisation font parties de cette vague de réformes.

---

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 30.

Il convient de rappeler qu'en Turquie, l'organisation de l'administration publique, bien qu'elle soit structurée dans la constitution et dans la législation en redistribuant les compétences entre les administrations centrales et locales, reste conditionnée par le statu quo politico-administratif de l'Etat qui considère toute procédure décentralisatrice comme un adversaire à l'égard du centre. Les administrations locales sont toujours perçues comme des organes du pouvoir central qui sont chargées de mettre en œuvre des politiques décidées par le haut. Et celles-ci sont restées constamment dépourvues des compétences et des ressources financières qui leur permettraient de devenir des institutions ayant une certaine autonomie d'élaboration des politiques et de leur mise en œuvre au niveau local. L'Etat central a toujours cherché à réduire les compétences et les ressources financières des administrations locales, même si la législation leur attribuait la gestion d'un certain nombre de services et de politiques au niveau local. D'où le mécontentement et la méfiance de l'opinion publique vis-à-vis des administrations locales en termes de faibles capacités techniques, d'inefficacité et de corruption.<sup>48</sup>

L'arrivée de l'AKP au pouvoir en 2002 a commencé à bousculer, voire à menacer, la domination du centre sur les administrations locales. La politique décentralisatrice et libérale du pouvoir politique envisage une restructuration des rapports centre/périphérie en renforçant les administrations locales face au pouvoir politico-administratif central.

### **3. Le processus de décentralisation en Turquie**

Si nous voulons étudier les changements qu'apportent le processus de la Réforme d'administration publique et les récentes lois de décentralisation dans la gestion publique territoriale et dans les rapports centre/périphérie en Turquie, nous pouvons faire référence brièvement au cas français pour mieux préciser notre point de vue et pour mieux situer notre point de départ dans l'analyse que nous tenons à présenter au fil de ce chapitre.

---

<sup>48</sup> TEK H., 2010, *Le système territorial turc et l'enjeu de l'intégration européenne*, Thèse de doctorat, Université Pierre Mendès-France, 405 p.

Entre le processus de décentralisation que connaît la France depuis les années 1980 et celui qui a été entamé en Turquie sous le gouvernement de l'AKP à partir de 2003, il y a quelques similarités. La Turquie d'aujourd'hui est en train d'expérimenter les évolutions similaires qu'a connues la France en termes de décentralisation à partir des années 1980. Si en France, le processus de décentralisation a considérablement progressé et a contribué à des changements structurels important au niveau du système politico-administratif local et au niveau des relations des collectivités territoriales avec l'Etat central mais aussi au niveau des relations infra-territoriales, en Turquie, ce processus vient juste de commencer et, à l'heure actuelle, même s'il y a certains phénomènes de décentralisation et de territorialisation, l'analyste doit être prudent en fonction de la coexistence de ces phénomènes avec des pratiques et des mécanismes centralisateurs. Certes, notre intérêt n'est pas de mettre en place une comparaison systématique entre les deux pays, ni d'analyser d'une manière exhaustive le système politico administratif local en Turquie. Pourtant, la prise en considération du cas français dans une moindre mesure peut nous amener à mieux présenter la problématique adoptée dans ce chapitre et à relativiser la période de transition.

En France, à partir des lois de décentralisation de 1982-1983 et celles qui les ont suivies pendant les années 1990 et 2000, les travaux de science politique qui se chargeaient de l'analyse de la gestion publique territoriale en s'appuyant notamment sur la conception de centre/périphérie (à travers des notions comme système politico-administratif local, pouvoir périphérique, régulation croisée...) ont connu un changement de cap. Désormais, à partir de trois innovations majeures en 1982 (suppression de la tutelle administrative a priori exercée par le préfet, remplacée par un contrôle de légalité a posteriori exercé par le tribunal administratif et la chambre régionale des comptes ; transfert de l'exécutif départemental du préfet au président du Conseil général ; érection de la région en une collectivité territoriale de plein exercice), mais aussi à partir de la mise en place de procédures contractuelles (Contrats de plan Etat-Région – CPER),

des apports du processus de globalisation et d'intégration européenne, les analyses consacrées à l'étude du « local » se sont progressivement tournées vers des études qui s'interrogent sur des questions comme la gouvernance territoriale et urbaine, l'institutionnalisation de l'action collective, le développement local, la contractualisation, les politiques constitutives, l'impact de la mise en œuvre des fonds structurels. Ce parce que, effectivement, de nouvelles régulations locales et territoriales (se démarquant de la « régulation croisée ») ont commencé à structurer la gestion publique territoriale. Les études concernant les politiques et les régulations concernant le gouvernement des villes sont également touchées par ces évolutions. A partir des analyses qui énoncent la perte de centralité de l'Etat dans la gestion publique territoriale, les travaux ont commencé à s'interroger particulièrement sur la gouvernance des villes en se détachant de la conception de centre/périphérie<sup>49</sup>.

Si l'on prend en considération l'évolution du processus de décentralisation en France et les perspectives d'analyse développées au cours de ce processus, dans le cas de la Turquie, l'intérêt sera de répondre aux questionnements suivants.

Le cas turc nécessite-t-il encore une perspective d'analyse qui doit prendre en considération les relations entre l'Etat central et les collectivités locales en termes de rapports centre/périphérie ? Pour apporter une réponse à ce questionnement, il faut d'abord comprendre et préciser les mécanismes de dépendance des administrations locales à l'Etat central. S'agit-il d'une démocratisation de l'administration publique ?

#### **4. Les politiques régionales turques avant le processus de pré-adhésion**

La principale caractéristique de la politique régionale turque est qu'elle est marquée par le caractère centraliste de l'Etat. La politique de

---

<sup>49</sup> PINSON G., « La gouvernance des villes françaises. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains », Pôle Sud, no:32, pp. 73-92

planification est fortement influencée par le centralisme. La centralisation de la planification étouffe toute remontée ascendante et empêche la prise en considération des initiatives locales<sup>50</sup>.

Selon Gilles Massardier et Hande Tek, « le principe de partenariat qui constitue un des piliers principaux des Fonds structurels, se trouve empêché par la centralisation de la planification 'descendante' au DPT qui ne partage aucun pouvoir décisionnel ainsi que par l'absence de structures régionales pour la mise en œuvre des plans de développement régional élaborés au niveau central. L'organisation administrative dans son ensemble ne se prête guère au partenariat : faiblesse des structures de planification centrales, absence de répartition des compétences entre les niveaux, aucune prise en compte des acteurs privés –associations, ONG ou entreprises, mais aussi avis des acteurs territoriaux–, multiplication des directeurs d'administration centrale dans les circonscriptions provinciales sans coordination entre leurs actions, y compris de la part du gouverneur de la province<sup>51</sup> ».

Deuxièmement, depuis les années 1960, les plans de développement régional ont été préparés dans une logique techniciste et bureaucratique, la participation à leur préparation est restée très limitée. De ce fait, ces plans n'ont pas engendré une mobilisation locale qui mettrait le pouvoir politique en contrainte pour leur mise en œuvre. Il faut également souligner qu'au niveau territorial, les acteurs locaux, qu'ils soient publics ou privés, ne disposent pas de la culture et de la tradition nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans stratégiques de développement. En raison de l'absence de structures au niveau régional pour la préparation des plans de développement régional et leur mise en œuvre, la planification reste une affaire du niveau central sans qu'il y ait une redistribution du pouvoir entre les différents niveaux<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> Massardier G. et Tek H., *Ibid.*, p. 34.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>52</sup> L'institut de l'administration publique de Turquie et du Moyen-Orient, 4e symposium des administrations nationales et locales ; publication du colloque, « Un regard sur l'histoire et de l'évolution de la politique régionale turque, les erreurs et les acquis », pp. 10-1.

Troisièmement, les politiques et les instruments qui s'adressent au développement des régions défavorisées<sup>53</sup> sont d'un caractère sectoriel. C'est-à-dire que, au lieu de favoriser une politique de développement territorial intégrée, les instruments comme la politique d'incitation aux investissements s'appuient plutôt sur les priorités et les orientations sectorielles. Cette approche privilégie d'avantage le développement de certains secteurs sans établir une relation et une cohésion interterritoriale et, de fait, sans prendre en considération les spécificités et les priorités territoriales. Les plans quinquennaux nationaux, depuis les années 1960, définissent et orientent principalement les investissements sectoriels sans se soucier d'une redistribution au niveau régional et/ou territorial en respectant les priorités territoriales<sup>54</sup>. Alors que l'approche sectorielle mobilise les ressources du budget national pour la mise en œuvre des investissements sectoriels, en Turquie, les plans de développement régional qui ont été préparés depuis les années 1960, presque sans aucune exception, n'ont pu avoir un financement propre. Que ce soit en raison des instabilités macro-économiques ou en raison du manque de détermination des gouvernements, les plans régionaux ont été exclus du financement et du budget et, effectivement, à l'exception du GAP (Projet de l'Anatolie du Sud-Est), quasiment aucun de ces plans n'ont été rendus opérationnels. Selon Servet Mutlu, dans la plupart des cas, nous ne trouvons aucune conformité et aucune convergence entre les priorités et les objectifs des plans de développement régional et ceux des politiques sectorielles. Par ailleurs, mises à part quelques exceptions, le DPT ne produit pas de projets opérationnels reliés aux plans en laissant la responsabilité de mise en œuvre aux directions sectorielles et déconcentrées de l'administration centrale. Les plans régionaux ne peuvent se mettre en place que par des projets opérationnels. Néanmoins, aucun rapport législatif, juridique et institutionnel ne se trouve entre les plans régionaux, le Plan national et les politiques sectorielles. De ce fait, les plans régionaux ne peuvent devenir

---

<sup>53</sup> *Kalkınmada Öncelikli Yörelere politikası – KÖY.*

<sup>54</sup> Loewendahl-Ertugal E., « Europeanisation of Regional Policy and Regional Governance : The Case of Turkey », dans *European Political Economy Review*, vol.III, n° 1, (Spring 2005), p. 29.

opérationnels que si les directions centrales et déconcentrées chargées des politiques sectorielles prennent en considération les objectifs et les priorités de ces derniers<sup>55</sup>.

Quatrièmement, concernant le principe de concentration, en Turquie, la répartition des ressources ne se fait guère en direction de la réduction des disparités régionales. Selon Gilles Massardier et Hande Tek, pendant les premières années de la République, l'Etat cherche à réaliser des investissements importants dans des régions moins développées afin d'empêcher des révoltes et pour maintenir l'unité nationale. Pourtant, les années qui suivent sont marquées par l'orientation progressive des investissements et des aides publics, non aux régions défavorisées mais, au contraire, aux régions plus riches du pays. Si principe de concentration il y a en Turquie, il s'applique a contrario à celui de l'UE puisque la région de Marmara, la plus industrialisée et riche du pays, reçoit 50% des investissements publics, alors que les politiques régionales de l'UE demandent de concentrer les investissements sur les régions les plus en retard<sup>56</sup>.

Cinquièmement, en ce qui concerne la programmation, ce principe n'entre pas non plus dans les traditions turques puisque la planification est annuelle. Il s'agit de programmes annuels concernant les investissements publics nationaux et sectoriels qui se mettent en place, ou non, en fonction de la stabilité macroéconomique. Il s'agit d'une faible relation entre le budget et la programmation et cela implique une incertitude au niveau de l'allocation des ressources pour les investissements<sup>57</sup>.

Selon Ebru Loewendahl-Ertugal, concernant la mise en œuvre des plans régionaux, plusieurs défaillances apparaissent dans le fonctionnement du système administratif concernant les différents niveaux de l'action

---

<sup>55</sup> Mutlu S., « L'analyse de l'expérience de la planification régionale et des plans de développement régional en Turquie », pp. 56-7 –Conférence des nouvelles approches dans le développement régional et dans la planification régionale–, 19-20 juin 2009, Istanbul Policy Center.

<sup>56</sup> Massardier G. et Tek H., *Ibid.*, p. 34.

<sup>57</sup> Loewendahl-Ertugal E., « Europeanisation of Regional Policy and Regional Governance : The Case of Turkey », in *European Political Economy Review*, vol.III, n° 1, (Spring 2005), pp. 26-7.

publique. Premièrement, au niveau national, la capacité organisationnelle et structurelle pour l'élaboration et la mise en œuvre des plans de développement régional demeure très faible. Ce n'est qu'en 1994 qu'au sein du DPT se crée pour la première fois une Direction générale sur le développement régional (DG de développement régional). Deuxièmement, il n'existe pas de mécanisme de coordination et une répartition des tâches entre l'administration centrale et les administrations locales pour la gestion et la mise en œuvre des plans. Les fonctions et les compétences des collectivités territoriales demeurent incertaines vis-à-vis de leurs relations avec le niveau central. Aussi, il ne se trouve aucun mécanisme de suivi et d'évaluation concernant la mise en œuvre et le contrôle des plans et des projets de développement régional<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> Loewendahl-Ertugal E., « Europeanisation of Regional Policy and Regional Governance : The Case of Turkey », in *European Political Economy Review*, vol.III, n° 1, (Spring 2005), pp. 28-9.

### **Partie III**

## **LES ACTEURS DETERMINANTS DANS LE PROCESSUS DE REGIONALISATION**

### **1. Le DPT : instrument incontournable de la politique régionale**

L'institut de Planification d'Etat (*Devlet Planlama Teşkilatı*) occupe une place incontournable dans ce système d'aménagement du territoire. Fondé en 1960 dans le but d'assurer la coordination des politiques économiques, sociales et culturelles, et d'élaborer des stratégies de développement macroéconomiques, il correspond à la mise en place d'une économie dirigée et à la volonté de plus en plus marquée d'impulser des politiques nationales sur le principe de la planification quinquennale. Le premier Plan de développement quinquennal voit ainsi le jour en 1963, mettant l'accent sur le développement industriel et sur la nécessité d'assurer l'industrialisation du pays via des entreprises d'Etat. Si son rôle dans la création de nouvelles infrastructures s'est réduit avec le temps, le DPT a cependant acquis une place prépondérante dans la planification nationale et dans l'orientation des politiques de développement.<sup>59</sup>

Le DPT est placé sous l'autorité directe du Premier Ministre. Celui exerce son autorité sur les questions concernant l'organisation du DPT à travers un ministre d'Etat<sup>60</sup>. Il suit les orientations données par le Haut Conseil de la Planification (YPK).

Son mode de fonctionnement est indissociable des manières de faire de l'administration étatique en général. Très hiérarchisé, il participe à la bureaucratie d'Etat dès son origine. le Secrétaire général du DPT avait à l'époque fonction de vice-premier Ministre en charge des politiques industrielles. Si le rôle du DPT a évolué depuis, il reste une administration

---

<sup>59</sup> TOPRAK L., 2010, « Entegre ve Sürdürülebilir bir kalkınma anlayışı ile GAP » (Le GAP compris comme un mode de développement intégré et durable), *Mukaddime Dergisi*, n° 2, p. 189-209.

<sup>60</sup> Décret-loi sur l'établissement et les devoirs du DPT, article 1er

incontournable dans l'aménagement du territoire. Les plans quinquennaux, qui ont autorité sur tous les plans de développement élaborés localement, donnent les grandes orientations des politiques sectorielles. Dans les faits, le DPT ne peut pas financer par lui-même des projets. Il les prépare, coordonne les différentes administrations qui doivent agir pour leur réalisation, mais laisse le soin à ces dernières de traduire la planification par des faits. L'absence d'évaluation et de contrôle a posteriori sur la réalisation de ces plans démontre cependant le décalage existant entre les volontés nationales et les réalisations locales ou sectorielles.<sup>61</sup>

### **1. 1. Une planification étatique (1930-1980)**

Le début de la planification étatique est souvent daté des années 1960, avec la création du DPT, la mise en place de structures de formation en planification régionale et la rédaction du premier plan quinquennal. La rédaction du premier plan quinquennal pour la période 1963-1967 est selon l'auteur la conséquence logique des efforts entrepris précédemment pour coordonner les différentes politiques de l'État. Ce plan met avant tout l'accent sur la diffusion du développement économique dans les provinces, base indispensable à l'amélioration des indicateurs macro-économiques et à une meilleure répartition des activités productives sur l'ensemble du territoire, objectif déjà clairement affiché<sup>62</sup>.

Le deuxième plan quinquennal<sup>63</sup> (1968-1972), tout en maintenant l'objectif d'industrialisation de l'ensemble du territoire, se concentre sur les problèmes urbains nées de la forte croissance des villes durant cette période. Il procède aussi à la mise en place de la planification provinciale sous l'autorité des *vali*, plans qui doivent décliner province par province les objectifs du plan national. Le troisième plan quinquennal<sup>64</sup> (1973-1977) ne montre pas de rupture majeure avec la période précédente. S'il souligne la nécessité de favoriser le développement des régions les plus en retard,

---

<sup>61</sup> TOPRAK L., 2010, *Ibid.*

<sup>62</sup> Devlet Planlama Teşkilatı, 1963, *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara, 535 p.

<sup>63</sup> Devlet Planlama Teşkilatı, 1968, *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara, 665 p.

<sup>64</sup> Devlet Planlama Teşkilatı, 1973, *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara, 960 p.

aucun nouvel outil n'est réellement mis en place. Une attention particulière est cependant accordée aux spécificités locales et à l'environnement économique dans le soutien aux nouveaux investissements. Le DPT lance une série d'analyses économiques détaillées par province ou région, et initie ainsi les pratiques de diagnostic territorial qu'il développera par la suite.

De manière générale, cette période de la planification se manifeste par une orientation nationale traduite localement par des encouragements aux investisseurs privés. Les entreprises d'Etat, toujours en fonctionnement, ne sont plus considérées comme les seules à même d'assurer le développement industriel du pays.

### **1. 2. Le tournant libéral et l'ouverture économique (1980-2000)**

Les années 1980 marquent un tournant dans la politique économique de la Turquie, et par conséquent dans les interventions publiques pour orienter les investissements. Dans la mouvance du néolibéralisme anglo-saxon, la Turquie passe du modèle de développement par substitution aux importations au modèle libéral d'ouverture économique.<sup>65</sup>

Dans ce contexte, le rôle de l'État dans l'aménagement du territoire et les formes que ce dernier revêt évoluent. La planification quinquennale perdure, mais elle devient plus une orientation générale, et ne fixe plus vraiment d'objectifs chiffrés de production par branche. Le quatrième plan quinquennal (1979-1983), rédigé avant le tournant libéral de 1980, en porte cependant déjà la marque dans la mesure où il pose le principe de la mobilisation des ressources locales dans les processus de développement, tout en affichant les mêmes objectifs que les plans précédents<sup>66</sup>.

Le coup d'Etat militaire de septembre 1980 perturbe cependant le fonctionnement du DPT. Le cinquième plan quinquennal (1985-1988), moins

---

<sup>65</sup> PEROUSE J.F., 2011, « Echos géographiques de Turquie... », *EchoGéo* [En ligne], numéro 16 | 2011, mis en ligne le 04 juillet 2011, URL : <http://echogeo.revues.org/12440>

<sup>66</sup> Devlet Planlama Teşkilatı, 1977, *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara, 699 p.

ambitieux dans sa rédaction, place les inégalités régionales au sein de sa réflexion et a pour objectif d'impulser des politiques visant à les réduire<sup>67</sup>. Il pose le principe de la création de 16 régions fonctionnelles, qui ne sera pas suivi d'effets, et ouvre la voie à la rédaction de plans régionaux de développement.

Les sixième<sup>68</sup> (1990-1994) et septième<sup>69</sup> (1996-2000) plans quinquennaux n'apportent pas de changement majeur dans la conception du développement régional. Ils mettent l'accent sur la dotation en infrastructures des régions tout en soulignant l'écart croissant du niveau de développement entre les provinces.

### **1. 3. L'émergence de nouvelles priorités (2000-2010)**

Le début des années 2000 marque une évolution importante dans l'aménagement du territoire. La relance du processus d'adhésion à l'Union européenne en 1999, la crise économique de 2001 et les élections de 2002 qui portent l'AKP au pouvoir à Ankara modifient les conceptions du développement économique.

Le huitième plan quinquennal<sup>70</sup> (2001-2005) innove dans le rapport de la Turquie à l'économie mondiale. La mondialisation économique (*Küreselleşme*) et la nécessaire intégration de la Turquie dans les échanges internationaux sont largement abordées dans l'introduction. Le concept de développement régional est officiellement introduit et développé dans le chapitre 7 intitulé « Politiques et objectifs du développement régional ». L'objectif est d'aboutir à une mobilisation des ressources régionales pour favoriser les investissements locaux. La perspective européenne et la préparation du Partenariat National pour l'adhésion en 2003 pousse le DPT à réfléchir à des cadres institutionnels possibles pour la mise en œuvre de la

---

<sup>67</sup> Devlet Planlama Teşkilatı, 1985, *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara, 221 p.

<sup>68</sup> Devlet Planlama Teşkilatı, 1990, *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara, 375 p.

<sup>69</sup> Devlet Planlama Teşkilatı, 1996, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara, 319 p.

<sup>70</sup> Devlet Planlama Teşkilatı, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara, 254 p.

politique régionale, et la création d'entités régionales est actée pour correspondre à la nomenclature territoriale statistique européenne (NUTS).

Le neuvième plan quinquennal<sup>71</sup> (2007-2013) se saisit pleinement de l'enjeu européen. La période 2007-2013, qui saute un an par rapport au précédent plan, a été choisie par rapport au calendrier européen et pour harmoniser les plans de la Turquie avec les périodes budgétaires de l'Union européenne. Le développement régional y occupe une place importante, même s'il n'arrive qu'après l'énumération des objectifs pour toutes les politiques sectorielles. La section 5.5, « Assurer le développement régional » (« *Bölgesel Gelişmenin Sağlanması* ») est divisé en trois sous-parties : 1) Mettre en œuvre les politiques de développement régional au niveau central ; 2) Assurer un développement régional par une mobilisation des dynamiques locales et du potentiel interne de chaque région ; 3) Assurer le développement des zones rurales. Ces objectifs passent par deux moyens d'action principaux : la mise en place d'Agences de développement au niveau régional, et l'accomplissement des plans de développement déjà existants et rédigés par le DPT. Si cette dernière idée reste un vœu pieu, l'innovation majeure de cette période est la création des 26 Agences de développement au niveau régional.

L'ensemble de ces politiques publiques constitue donc une forme d'aménagement du territoire au niveau national et dépend essentiellement du centre. Même si ces politiques sont en évolution, et que de nouveaux outils sont mis en place, ce sont les Ministères sectoriels, essentiellement le Ministère des Transports, le Ministère de l'industrie et du Commerce, et le Ministère de l'agriculture qui détiennent le pouvoir de mettre en œuvre des politiques de développement. Dans ce système national, le DPT garde une place centrale dans son rôle d'impulsion, de planification et de coordination des différentes politiques.

---

<sup>71</sup> Devlet Planlama Teşkilatı, *Dokuzuncu Kalkınma Planı*, Ankara, 101 p

#### 1. 4. Projet de l'Anatolie du sud-est ou GAP

Officiellement lancé en 1977, le *Güneydoğu Anadolu Projesi* (Projet de l'Anatolie du sud-est ou GAP) est un programme de grands travaux lancés par l'Etat turc dans une optique développementaliste. Souvent cité comme un exemple de politique hydraulique, inlassablement présenté comme le bras armé de la politique extérieure turque au Moyen-Orient, ce projet peut susciter à la fois de l'admiration et du ressentiment. Ainsi, S. Yerasimos disait du GAP à la fin des années 1980 : « Le dernier avatar de la planification régionale en Turquie est le GAP, présenté comme le procédé miracle qui accomplirait le développement de cette région en résolvant en même temps le problème kurde. Or, en regardant de plus près, on s'aperçoit que ce projet tout simplement n'existe pas »<sup>72</sup>. Quinze ans plus tard, Damien Bischoff et J.F. Pérouse écrivaient, eux : « Le GAP est plus qu'un projet, c'est une réalité complexe de la Turquie contemporaine qui depuis la fin des années 1970 a contribué à modifier la face d'une région »<sup>73</sup>.

Les objectifs initiaux sont ambitieux et leur planification confiée au DPT<sup>74</sup>. Sur le plan national, il s'agit surtout d'apporter une réponse au sous-développement chronique des régions du Sud-est et de réduire les inégalités régionales en construisant de nouvelles infrastructures permettant une augmentation de la production agricole grâce à l'irrigation d'une part, et de la production industrielle grâce à l'énergie produite d'autre part.

Les objectifs et l'organisation interne du GAP ont évolué avec le temps, montrant par-là la capacité d'adaptation et dévolution d'une administration souvent considérée comme bureaucratique. Comme le montre Lokman Toprak, les nouveaux objectifs du GAP ont glissé vers une

---

<sup>72</sup> YERASIMOS S., 1988, « La planification de l'espace en Turquie », *Revue des Mondes Musulmans et de la Méditerranée*, vol. 50, n°4, p. 109-122.

<sup>73</sup> Damien Bischoff, Jean-François Pérouse, 2003, *La question des barrages et du GAP dans le Sud-Est anatolien : patrimoines en danger ?*, Les dossiers de l'IFEA, série patrimoines au présent, Istanbul, Institut Français d'Etudes Anatoliennes, 63p.

<sup>74</sup> Devlet Planlama Teşkilatı, 1990, *Güneydoğu Anadolu Projesi Master Plan Nihai Raporu*, (Schéma directeur du GAP, rapport final), Ankara.

vision intégrée du développement durable<sup>75</sup>. Le nouveau master plan préparé en 1998 était présenté comme une simple révision des objectifs, mais en réalité il impulsait de nombreux changements et présentait un projet très différent du projet initial<sup>76</sup>.

Le GAP n'est pas le seul projet à l'échelle régionale en Turquie. Suite à cette expérience, le DPT a lancé une série de réflexions qui ont abouti à plusieurs plans d'envergure régionale très ambitieux. De même, des politiques sectorielles ont été lancées à des échelles régionales, par le Ministère de l'Agriculture notamment. S'ils restent rares, ces projets démontrent que l'action publique territorialisée n'est pas si étrangère aux modes de fonctionnement de l'administration turque. (Exemple : *Le projet de développement rural de Yozgat (1991-2001)*, *Le projet de développement rural d'Ordu-Giresun (1995-2003)*, *Le projet de développement d'Erzincan-Sivas (2005-2012)*).

Au-delà de ces plans régionalisés mais qui restent sectoriels, la Turquie a expérimenté la mise en place de plans de développement intégrés à l'échelle régionale, c'est-à-dire regroupant plusieurs provinces. Le principe général de ces plans est de partir d'un diagnostic territorial précis pour fixer des objectifs de développement à moyen terme, objectifs économiques, sociaux, environnementaux, et ce toujours en accord avec les objectifs des plans quinquennaux. L'adéquation des deux plans (régional et national) est facilitée par le fait qu'ils sont élaborés par la même administration, le DPT. (Exemple : *Plan de développement de la région mer Noire de l'Est*<sup>77</sup>, *DOKAP (1998)*, *Plan de développement de l'Anatolie de l'Est*<sup>78</sup>, *DAP (2001)*).

---

<sup>75</sup> Lokman Toprak, 2010, « Entegre ve Sürdürülebilir bir kalkınma anlayışı ile GAP » (Le GAP compris comme un mode de développement intégré et durable), *Mukaddime Dergisi*, n° 2, p. 189-209.

<sup>76</sup> GAP İdaresi Başkanlığı, 1998, *GAP Master Plan Nihai Raporu*, Yöneticiler için özet. (Master plan du GAP: rapport final. Résumé à l'intention des cadres), Ankara.

<sup>77</sup> Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Japon International Cooperation Agency, 1998, *Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı*, Master Plan, Ankara, 183 p.

<sup>78</sup> Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, 2001, *Doğu Anadolu Bölgesel Ana Planı*, Ankara, 595 p.

## 2. La dimension européenne

Comment le facteur européen intervient-il précisément ? Les décideurs turcs ne l'affichent pas comme déterminant. À la suite du partenariat pour l'adhésion de 2001, le gouvernement de coalition précédant ceux de l'AKP (*Adalet ve Kalkınma Partisi*, parti pour la Justice et le développement) en place depuis 2002 élabore un « plan national pour l'adoption de l'acquis » envisageant des réformes, assez vagues, en termes de répartition des prérogatives entre administration centrale et pouvoirs locaux, et d'ouverture de ces derniers aux fonds étrangers. En 2003, le « plan d'action d'urgence » du gouvernement AKP et son programme national révisé pour l'adoption de l'acquis s'engagent à remplir tous les critères communautaires dans le domaine de la politique régionale, sous condition de l'ouverture des négociations<sup>79</sup>.

L'UE a-t-elle de son côté suggéré, encouragé ou exigé ces réformes ? Les rapports annuels de la Commission sur la Turquie insistent effectivement sur la mise en place de politiques régionales, mais ne requièrent jamais la création de pouvoirs régionaux – pas plus en Turquie que dans d'autres pays candidats. Concernant l'administration régionale, ils expriment de manière vague une préférence pour la décentralisation<sup>80</sup>. Ce n'est que dans son rapport de 2005 – soit après l'adoption de ces réformes – que la Commission les mentionne, pour les saluer : « *Les préparatifs de la Turquie en vue de la mise en œuvre d'une politique régionale sont subordonnés à la réforme de l'administration publique en cours (...) Il convient de se féliciter de ce paquet législatif dans la mesure où il confie la responsabilité d'un certain nombre de fonctions d'exécution aux niveaux inférieurs de l'administration publique et introduit une mesure de démocratie locale à l'échelon provincial. Cela devrait faciliter l'application des principes de partenariat (...) Les progrès qui ont été constatés pour ce*

---

<sup>79</sup> LOEWENDAHL-ERTUGAL, E. (2005), "Europeanisation of Regional Policy and Regional Governance: The Case of Turkey", *European Political Economy Review*, vol. 3, n° 1, p. 43.

<sup>80</sup> Les recommandations du Comité des régions sont beaucoup plus explicites et plus directement liées à la décentralisation (Comité des régions, 2006, § 1.1, 2.4, 2.10, 2.14), mais elles n'ont pas la portée politique des rapports de la Commission.

qui concerne la mise en place du cadre législatif devant permettre la décentralisation de l'administration publique turque devraient contribuer à favoriser une approche participative de la politique régionale »<sup>81</sup>. Ce n'est donc pas en soi, mais toujours par rapport à la politique régionale que la Commission envisage ces réformes.

De fait, la seule véritable réforme directement liée à une demande européenne semble être relativement technique : il s'agit de l'adoption de la classification de la Nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS). En effet, l'UE pousse à l'établissement de régions NUTS 2 – le niveau considéré comme le plus approprié pour l'analyse des disparités socio-économiques, la distribution des fonds structurels et l'élaboration de plans de développement régional<sup>82</sup>. Cette demande européenne est intégrée comme telle dans les priorités turques – d'autant plus rapidement qu'elle conditionne l'accès à des ressources matérielles consistantes. Ainsi, l'établissement de la nomenclature NUTS constitue le seul objectif à court terme du programme national de 2001, qui précise qu'aucune autre réforme législative ne sera nécessaire dans la phase de préadhésion<sup>83</sup>. Cette demande est satisfaite dès 2002, par la création de 26 régions statistiques regroupant les 81 départements (qui correspondent au niveau NUTS 3), sans aucun débat public<sup>84</sup>.

Quel est au juste le degré de contrainte du facteur européen dans le domaine de l'organisation territoriale ? En 1997, les pays candidats à l'adhésion se voient imposer l'acceptation de l'acquis communautaire, dont un chapitre entier concerne la réforme administrative des régions (avant

---

<sup>81</sup> Commission européenne, 2005, pp. 114- 115

<sup>82</sup> Commission européenne, 2000, p. 65 ; Commission européenne, 2001, p. 86

<sup>83</sup> TC Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2001, p. 348

<sup>84</sup> Comment les NUTS ont-elles été délimitées ? Il n'existe pas d'obligation juridique de déterminer les NUTS sur la base des divisions administratives existantes. Les NUTS ont été dessinées par l'Organisation de planification d'État (*Devlet Planlama Teskilatı*, DPT) et l'Institut de statistique de Turquie (*Türkiye İstatistik Kurumu*, TÜİK) et approuvées par le Conseil des ministres, sans intervention d'acteurs locaux et, officiellement, « en fonction des similitudes géographiques ou économiques ». Certains les trouvent « artificielles » (Dulupçu, 2005, p. 105). Comme dans les années 1920, la délimitation des NUTS 2 semble s'être attachée à ignorer les frontières humaines et linguistiques (Bazin, 2005, pp. 427-428). Ainsi, les territoires à majorité kurde ont été découpés de manière à ne pas former une région.

tout, la mise en place de politiques structurelles)<sup>85</sup>. Depuis, la Commission estime que la « capacité administrative régionale » est un prérequis pour la mise en œuvre de l'acquis et la distribution des fonds structurels. Quels effets concrets l'imposition de ces normes a-t-elle dans les pays candidats ou nouveaux adhérents ? Cela déclenche des processus d'ajustement qui reconfigurent le paysage institutionnel<sup>86</sup>. Cependant, les nombreuses études consacrées aux effets des réformes territoriales dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) sur le découpage, le contenu et les pouvoirs des nouvelles entités régionales s'accordent pour constater que la capacité de l'UE à forger les modes de gouvernement infranationaux a souvent été surestimée. L'UE n'a guère imposé de modèle<sup>87</sup>: « *La politique régionale européenne ne suffit pas, sur le plan institutionnel, à faire de la région, d'ailleurs non définie, le nouveau paradigme de l'organisation territoriale des États européens* »<sup>88</sup>.

Plusieurs facteurs explicatifs peuvent être avancés : en premier lieu, un tel « modèle régional européen » n'existe pas<sup>89</sup> : le traité relatif à la Communauté européenne n'impose aux États membres aucune règle quant à leur organisation territoriale. En second lieu, les institutions européennes semblent avoir hésité sur la portée souhaitable de leur intervention dans un domaine aussi sensible que l'organisation territoriale des États membres – où ceux-ci ont une compétence exclusive.<sup>90</sup>

Même en matière de développement régional, l'acquis ne comporte aucune disposition institutionnelle, si ce n'est le principe de partenariat : ce dernier implique la coopération avec des autorités distinctes de l'État et, par

---

<sup>85</sup> Pour la Turquie, le processus de *screening* sur ce chapitre n'a pas encore commencé.

<sup>86</sup> BAFOIL, F. et B. HIBOU (2003), « Les administrations publiques et les modes de gouvernement à l'épreuve de l'eupéanisation. Une comparaison Europe du Sud, Europe de l'Est », *Les Études du CERI*, n° 102, Centre d'études et de recherches internationales, Sciences Po, Paris.

<sup>87</sup> KEATING, M. (2003b), "Regionalization in Central and Eastern Europe: The Diffusion of a Western Model?", in Keating, M. et J. Hughes (dir. pub.), *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe. Territorial Restructuring and European Integration*, Peter Lang, Bruxelles.

<sup>88</sup> MARCOU, G. (2002), « L'adaptation des structures territoriales face à la politique régionale communautaire », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 33, n° 3, p. 164.

<sup>89</sup> KEATING, M. (2003b), *Ibid.*, p.66

<sup>90</sup> *Ibid.*

conséquent, un certain degré de décentralisation. Cela étant, c'est l'État qui désigne les autorités participantes ; juridiquement, il peut s'agir aussi bien de pouvoirs décentralisés et électifs que d'autorités subordonnées de l'État. Doivent figurer parmi ces partenaires des « autorités régionales » ; or, comme il n'existe pas de notion communautaire de ce qu'est une autorité régionale, il s'agit de ce que chaque État membre qualifie comme tel<sup>91</sup>. De nombreux États membres ne reconnaissent pas la région comme échelon de gouvernement ; ceux qui le font divergent au sujet de sa nature et de ses fonctions, ce qui reflète l'indétermination de cette notion<sup>92</sup>. Les options institutionnelles retenues par les PECO aux niveaux intermédiaires sont donc diversifiées, avec souvent l'importation d'un simple cadre d'interaction à connotation communautaire entre institutions préexistantes ; en outre, aucun d'entre eux ne s'est orienté vers l'institution d'un niveau intermédiaire puissant<sup>93</sup>. Pour ce qui est de la Turquie, le chapitre 22 sur la politique régionale n'est pas même ouvert aux négociations, car il a été gelé par la France – ce qui rend d'autant moins prégnante une éventuelle pression européenne déjà floue.

Il serait donc erroné de considérer ces réformes comme un pur produit imposé par l'UE, même si elles sont parfois présentées comme telles et s'il est difficile de démêler ce qui a trait à la politique intérieure de ce qui se rapporte au facteur européen. Si ce dernier ne semble pas déterminant dans la réforme des pouvoirs locaux, ce n'est donc pas parce que la Turquie aurait « contourné » les exigences européennes, mais parce ces dernières sont assez lâches dans ce domaine<sup>94</sup>. Si l'UE peut constituer un moteur de changement, c'est surtout indirectement, dans la mesure où elle modifie les opportunités domestiques en procurant des ressources – notamment

---

<sup>91</sup> MARCOU, G. (2002), « L'adaptation des structures territoriales face à la politique régionale communautaire », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 33, n° 3, p. 134.

<sup>92</sup> *ibid.*, pp. 133 et 137.

<sup>93</sup> *ibid.*, p. 131

<sup>94</sup> Précisons cependant que cette demande diffuse dans le sens d'une décentralisation n'émane pas, dans le cas de la Turquie, seulement de l'UE. Ainsi, le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, dans leurs recommandations sur la réforme du secteur public, expriment également de vagues préférences pour une décentralisation en général mais, pas plus que l'UE, ces institutions ne font référence précisément au niveau régional ou à la régionalisation.

argumentatives – aux acteurs favorables à la décentralisation ; ces derniers peuvent alors user de l'Europe stratégiquement pour habiller des réformes intérieures – ce qui est d'ailleurs loin d'être évident dans le cas turc. Cette demande imprécise incite à déplacer le regard, du facteur externe en tant que tel à la manière dont il est perçu, interprété et retraduit dans le contexte national.

### **3. L'eupéanisation de la gestion publique territoriale**

La mise en place de la politique régionale européenne conduit à s'interroger sur l'impact des aides structurelles sur la gestion publique du territoire dans les pays candidats. Sur ce point, en ce qui concerne les pays PECO, selon Hakim Aïssaoui, « la politique régionale européenne est un cas typique de processus d'eupéanisation verticale. L'incorporation du cadre réglementaire européen dans leur législation a constitué une condition juridique sine qua non à leur entrée dans l'UE<sup>95</sup> ». « Compte tenu de son caractère obligatoire, son importation a conduit à d'intenses adaptations juridiques et institutionnelles participant de la transformation du système d'action territorial de ces pays<sup>96</sup> ».

En Turquie, comme dans le cas des pays PECO, ces adaptations sont liées également aux marges de manœuvre réelles confiées aux acteurs domestiques dans la définition des dispositifs institutionnels adéquats pour la mise en œuvre des fonds européens. A ce titre, l'impact du facteur interne est déterminant pour ce qui est de la décentralisation administrative et territoriale ainsi que du type de régionalisation entrepris. Il est également possible de noter que, entre les pays PECO et la Turquie, de nombreuses similitudes sont observables, qui renvoient à la pertinence des analyses en termes de dépendance du sentier qui soulignent l'importance des héritages institutionnels dans le processus de changement politique. Cependant, la différence majeure entre la Turquie et les pays PECO, tient à

---

<sup>95</sup> Aïssaoui H., « L'élargissement européen au prisme des fonds structurels : Vers une eupéanisation de la gestion publique du territoire en Pologne », *Politique européenne*, n° 15, hiver 2005, p. 65.

<sup>96</sup> *Ibid.*, p. 65.

ce que la Turquie est toujours engagée dans le processus de préadhésion et que les ressources financières européennes, au demeurant très faibles par rapport à celles octroyées aux pays PECO, sont limitées aux fonds de préadhésion. Ce fait accentue davantage l'importance des facteurs internes et l'usage des pressions d'adaptation communautaires dans l'analyse du cas turc qui est symptomatique des nombreuses incertitudes européennes de par la singularité de son statut actuel vis-à-vis de son éventuelle adhésion à long terme.<sup>97</sup>

Dans le cas de la Turquie, le processus d'eupéanisation de la politique régionale émerge dans un premier temps, à travers la mise en place des programmes de développement régional dans le cadre du Plan national préliminaire de développement de 2004-2006 et, ensuite, à travers la création et la mise en œuvre des Agences de développement. Quant à la réforme de la décentralisation, celle-ci se met en place par le biais de lois<sup>98</sup> mettant en œuvre un transfert d'un certain nombre de compétences et de ressources financières aux collectivités territoriales après l'arrivée au pouvoir de l'AKP en 2002. Même si, au départ, la création des Agences de développement était inscrite dans le programme de réforme d'administration publique, le pouvoir politique a choisi d'adopter la loi établissant les Agences de développement, indépendamment de la vague des réformes de décentralisation. Cependant, il convient d'admettre que la création des Agences de développement d'une part, le renforcement des collectivités locales d'autre part, marquent une recomposition notable de la gestion publique territoriale. Le premier s'adresse moins à une décentralisation administrative qu'à une libéralisation et à une territorialisation de la politique de développement économique régional. Alors que le deuxième a pour but d'alléger le centralisme de l'État en revalorisant le niveau territorial d'administration publique et de réorganiser

---

<sup>97</sup> *Ibid.*

<sup>98</sup> Les lois concernant les administrations locales adoptées à l'Assemblée Nationale en 2005 : la loi relative aux Administrations provinciales spéciales, la loi relative aux Communes, la loi relative aux Municipalités métropolitaines, la loi relative aux Unions des administrations locales.

l'offre d'un certain nombre de services en direction d'une gestion publique territoriale plus efficace.<sup>99</sup>

Si nous devons définir ces deux politiques complémentaires comme une européanisation de la gestion publique territoriale, la constatation ne serait pas erronée. Ces deux politiques prennent en effet leur sens dans la considération des autres tentatives de décentralisation et de régionalisation qui ont échoué dans le passé. L'objectif d'adhésion à l'UE et les recommandations de cette dernière en termes de réformes territoriales ont joué un rôle de catalyseur et ont constitué des ressources de légitimation principales pour le gouvernement de l'AKP dans la réalisation de ces réformes. Cependant, l'usage de la ressource européenne ne peut aboutir à une importante et réelle recomposition de la répartition des pouvoirs entre l'administration centrale et les collectivités territoriales. Les héritages institutionnels et les valeurs centralistes restent de puissants cadres contraignants à tout processus réformateur de ce type. En effet, les recompositions à l'œuvre au plan territorial continuent de faire la part belle à l'improvisation, au bricolage et au syncrétisme des régulations institutionnelles<sup>100</sup>. Cela s'explique par le faible transfert de ressources financières aux collectivités territoriales par rapport aux compétences déléguées, ainsi que par la tutelle stricte du Secrétariat d'Etat à la Planification Nationale (DPT) sur les Agences de développement. En effet, les relations de pouvoir entre le centre et ses périphéries et les rapports de force politiques internes sont autant de contraintes effectives, et symbolisent à ce titre, les limites de toute décentralisation et de toute politique de régionalisation. Il est ici important de rappeler brièvement les caractéristiques du type de régionalisation menée en Turquie pour éclaircir ce poids institutionnel et idéologique.

---

<sup>99</sup> LOEWENDAHL-ERTUGAL E., "Europeanisation of Regional Policy and Regional Governance: The Case of Turkey", *European Political Economy Review*, Vol. 3, No. 1 (Spring 2005), pp.18-53

<sup>100</sup> Aïssaoui H., « L'élargissement européen au prisme des fonds structurels : vers une européanisation de la gestion publique du territoire en Pologne », *Politique européenne*, n° 15, hiver 2005, p. 81.

L'idée d'établir un niveau régional d'administration a suscité de nombreux débats en Turquie depuis la fondation de la République. Les propositions en la matière ont été le fait tant des hauts-fonctionnaires et des députés que des experts et des intellectuels, toutes élaborées en fonction des besoins conjoncturels en termes de gestion publique territoriale. La différence entre ces propositions de régionalisation et le type de régionalisation entrepris à travers la création des Agences de développement s'avère important. Les premiers modèles élaborés pendant les premières années de la République se sont souciés notamment des problèmes de sécurité dans l'Est et le Sud-Est de l'Anatolie. Les modèles ultérieurs de régionalisation proposés avant le processus de préadhésion se caractérisent par l'idée de créer des régions administratives au titre d'une collectivité territoriale distincte de l'administration centrale en regroupant plusieurs villes sous la direction d'un Préfet coordonnateur, qui se chargeraient de diverses compétences administratives telles que la gestion d'un certain nombre de services, alors que les Agences de développement ne représentent pas un niveau d'administration et ne disposent, en conséquence, d'aucune compétence administrative ni de pouvoir politique décisionnel à proprement parler. Les Agences de développement sont des structures qui ont pour mission de préparer des plans de développement régional –ce qui reste toujours une prérogative du DPT sur la plan juridique–, de financer les projets de développement local et d'attirer des investissements publics et privés dans leurs régions NUTS II. Constituées par un *Conseil exécutif* regroupant les Préfets, les Présidents des Conseils provinciaux, les Maires des communes, les Présidents des chambres de commerce et/ou d'industrie et par un *Conseil de développement* (un conseil de consultation) rassemblant cent membres issus de la société civile, du secteur privé et des acteurs publics, les Agences de développement s'occupent exclusivement des politiques de développement économique dans des régions NUTS II. Leurs ressources financières dépendent en

grande partie de l'Etat central mais aussi des contributions des institutions locales qui sont présentes dans les Conseils exécutifs.<sup>101</sup>

Parmi les cinq types distincts de régionalisation, la création des Agences de développement s'inscrit dans la « régionalisation administrative ». Selon Gérard Marcou, nous entendons par régionalisation administrative, « la mise en place par l'Etat d'autorités subordonnées au gouvernement ou d'organismes qui constituent, quoique dotés d'une certaine autonomie juridique, des instruments de son action placés sous contrôle et dont les fonctions, ou certaines d'entre elles, visent à promouvoir le développement économique régional et s'appuient à cette fin sur la mobilisation des collectivités locales et des organisations économiques<sup>102</sup> ». La régionalisation en Turquie, comme en Pologne, « illustre l'ampleur prise par la dimension spatiale du développement économique<sup>103</sup> ». Elle correspond à un « processus par lequel s'opère la construction d'un nouvel espace d'action publique ayant pour objet de promouvoir un territoire, infranational mais supra local, par la mobilisation de son tissu économique et par le développement de son potentiel, voire par la mobilisation des solidarités régionales et locales<sup>104</sup> ». Cela peut se présenter comme « une politique censée promouvoir le développement économique par la mobilisation des forces vives territoriales<sup>105</sup> ».

#### **4. Une politique régionale portée par les agences de développement**

Depuis une dizaine d'années, la Turquie expérimente de nouvelles formes de gestion territoriale à plusieurs échelles. La loi sur les municipalités métropolitaines de 2004, par exemple, définit les compétences des communautés urbaines et leur accordent un pouvoir

---

<sup>101</sup> LOEWENDAHL-ERTUGAL E., *Ibid.*

<sup>102</sup> Marcou G., « L'adaptation des structures territoriales face à la politique régionale communautaire », in *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. XXXIII, 2002, n° 3, p. 141.

<sup>103</sup> Aïssaoui H., « L'élargissement européen au prisme des fonds structurels : vers une européanisation de la gestion publique du territoire en Pologne », in *Politique européenne*, n° 15, hiver 2005, p. 71.

<sup>104</sup> *Ibid.*, p. 71.

<sup>105</sup> *Ibid.*, p. 71.

important en étendant largement leurs compétences et leurs financements<sup>106</sup>. En 2006, de nouvelles entités territoriales à l'échelle régionale ont été créées par la loi n° 5449<sup>107</sup> ; le découpage retenu est celui des régions statistiques NUTS 2 établi en 2002 dans le cadre de l'harmonisation du système national de recueil des statistiques avec Eurostat. Cette création relève d'un double processus de pression externe de la part de l'Union européenne, qui exige la création d'un échelon intermédiaire entre l'Etat central et les collectivités locales, et de volonté interne de promouvoir un développement économique endogène afin de favoriser les initiatives locales. Ces nouvelles régions ne sont pas des autorités administratives ni des collectivités territoriales, mais des périmètres d'action pour les nouvelles « agences de développement » créées à cette occasion.

Ces agences (*Bölgesel Kalkınma Ajansları*) font écho à des modèles qui existent ailleurs en Europe et dans le monde. La référence est ici essentiellement européenne, notamment française et anglaise, du fait de l'influence du processus de candidature à l'Union européenne auprès des agents de l'Institut de la Planification d'Etat (DPT, *Devlet Planlama Teşkilatı*). Dotées de moyens financiers importants par un double processus de redistribution nationale (dotation nationale à chaque province en fonction de différents critères) et de collecte locale (participation des institutions membres à hauteur de 1 % à 5 % de leur budget propre), elles mettent en place un plan de développement à l'échelle régionale et financent de nombreux projets émanant d'institutions locales, d'organismes non-gouvernementaux et d'entreprises privées. La loi leur attribue donc un rôle d'orientation stratégique et de soutien aux initiatives locales. Cette approche est nouvelle dans le système turc d'aménagement du territoire, qui privilégie la centralisation de la planification par l'intermédiaire des plans de développement quinquennaux à l'échelle nationale et la

---

<sup>106</sup> Bayraktar U., 2007. Turkish municipalities: Reconsidering local democracy beyond administrative autonomy. *European Journal of Turkish Studies* [Online], url: <http://ejts.revues.org/index1103.html>.

<sup>107</sup> Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, Kanun n°5949, Resmi Gazete, 08/02/2006.

sectorisation des interventions par les administrations concernées<sup>108</sup>. Elles ne peuvent cependant pas mettre elles-mêmes en place des projets de développement local : cette compétence reste celle des municipalités et des administrations déconcentrées de l'Etat.

La mise en place de ces agences de développement répond ainsi à une tendance internationale de reconfiguration des structures étatiques en terme de développement. Depuis une vingtaine d'années, nous observons en effet l'émergence de nouveaux acteurs économiques et politiques constitués à des échelles différentes de celles qui caractérisaient les politiques développementalistes des décennies précédentes, à savoir l'Etat, et qui sont à la fois le produit et le moteur des transformations dans le processus de mondialisation néolibérale en cours depuis les années 1980. Le modèle du développement territorial, entendu par B. Pecqueur<sup>109</sup> comme « tout processus de mobilisation des acteurs qui aboutit à l'élaboration d'une stratégie d'adaptation aux contraintes extérieures, sur la base d'une identification collective à une culture ou un territoire », semble s'imposer de plus en plus dans l'élaboration des programmes de développement nationaux et locaux. Les Etats sont donc amenés à reconnaître une part d'autonomie aux entités spatiales inférieures en ce qui concerne la mobilisation des ressources locales pour une stratégie de développement. Analysée, et encouragée, par les tenants de la nouvelle géographie économique, cette tendance se généralise tout en connaissant des écueils importants, notamment dans des pays dont les structures administratives et territoriales initiales ne correspondent pas à celles nécessaires à ce type de développement<sup>110</sup>.

---

<sup>108</sup> Montabone B., 2009. Turquie-UE : une rencontre difficile. Les défis de l'aménagement du territoire en Turquie à l'heure du rapprochement avec l'Union européenne. In Jean Y., Baudelle G. (dir.) L'Europe: aménager les territoires, Paris, Armand Colin, p. 295-307.

<sup>109</sup> Pecqueur B., 2005. Le développement territorial : une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du Sud. In Antheaume B., Giraut F. (dir.), Le territoire est mort. Vive les territoires !, Paris, IRD Editions, p. 295-316.

<sup>110</sup> Scott A.J., 2003. La poussée régionale : vers une géographie de la croissance dans les pays en développement. Géographie, Économie, Société, 5, p. 31-57.

Les agences de développement instaurent un échelon de gestion intermédiaire entre les niveaux national et local : elles ont pour mission principale de coordonner l'ensemble des acteurs locaux pour l'élaboration et la mise en œuvre des plans de développement régionaux (*bölgesel gelişme planı*) ; la planification cesse donc d'être totalement centralisée pour se faire désormais aussi au niveau local. Ce passage est justifié par la volonté de connaître au plus près les situations locales et donc de pouvoir déterminer en toute connaissance de cause les priorités. Cela peut être considéré comme une véritable innovation dans la mesure où, depuis les années 1960, la Turquie suit un modèle de planification centralisé : cette compétence échoit au *Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)*, un organisme de planification de l'administration centrale qui ne partage aucun pouvoir décisionnel. Les acteurs départementaux et locaux n'interviennent pas dans la préparation des politiques régionales, ce qui ne laisse pratiquement aucune place à des initiatives locales, ni au principe de partenariat.<sup>111</sup>

Or, l'UE met un accent particulier sur la planification régionale. Si l'on ne peut pas affirmer qu'elle était totalement inexistante en Turquie, il faut rappeler que les expériences de planification spécifiquement régionale y étaient limitées : elles se résument pour l'essentiel au *Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP)*, projet d'Anatolie du Sud-est – mis en place en 1989 avec un budget initial de 32 milliards de dollars, et qui prévoyait un ensemble d'investissements en infrastructures. Plus tard, le DPT a initié d'autres plans de développement régional en Anatolie orientale et dans la région de la mer Noire, mais aucune structure n'a été chargée de les mettre en place<sup>112</sup>. D'une manière générale, la dimension territoriale n'est que rarement intégrée aux plans quinquennaux turcs ; quand elle l'est, c'est de manière atomisée<sup>113</sup>. En effet, la planification en Turquie suit une approche avant tout sectorielle : les plans ont pour objectif de diriger les investissements

---

<sup>111</sup> KAYASÜ S., "Institutional Implication of Regional Development Agencies in Turkey: An Evaluation of Integrative Forces of Legal and Institutional Frameworks", 42nd ISOCARP Congress 2006

<sup>112</sup> Depuis les années 1960, quelques initiatives de plans régionaux (pour les régions relativement prospères d'Antalya, Çukurova, Zonguldak et Keban) ont vu le jour, mais n'ont pas pu être réalisées.

<sup>113</sup> DULUPÇU, M.-A. (2005), "Regionalization for Turkey: an Illusion or a Cure?", *European Urban and Regional Studies*, vol. 12, n° 2, p. 109

dans certains secteurs économiques, sans que soit prise en compte leur répartition géographique, alors que la planification européenne est à la fois multisectorielle et territorialement intégrée. Ici aussi, le GAP représente une exception, en inaugurant une approche multisectorielle et relativement décentralisée. Une approche plus intégrée fait son apparition dans le cinquième plan quinquennal : le DPT propose en 1982 la constitution de 16 régions fonctionnelles et de « schémas de développement régional », qui constituent probablement une classification appropriée d'un point de vue économique. Cependant, aucune politique publique n'a été mise en place à ce niveau<sup>114</sup>. Le septième plan (1996-2000) affirme pour la première fois la nécessité de combiner « développement sectoriel » et « analyse spatiale »<sup>115</sup>. À la suite d'une demande européenne, un département chargé du suivi et de l'évolution des programmes de développement régional a été créé au sein du DPT<sup>116</sup>.

Pourtant, les priorités des programmes de développement européens et turcs se rejoignent sur un point important : la concentration des moyens d'intervention publique sur les territoires les plus défavorisés. Depuis les années 1960, la réduction des disparités régionales constitue l'un des deux buts prioritaires de la planification turque. En 1971, les autorités ont mis en place l'un des instruments majeurs au service de cette politique : les zones de développement prioritaire (*Kalkınmada Öncelikli Yörelere*). Il s'agissait d'octroyer des encouragements spécifiques et d'orienter prioritairement les investissements dans ces territoires. Pourtant, il est possible de constater que l'investissement et la dotation en équipements publics se sont très souvent concentrés dans les zones les plus développées.<sup>117</sup>

---

<sup>114</sup> GEZICI, F. et G.-J.-D. HEWINGS (2004), "Regional Convergence and the Economic Performance of Peripheral Areas in Turkey", *Review of Urban and Regional Development Studies*, vol. 16, n° 2, juillet, pp. 113-132.

<sup>115</sup> DULUPÇU, M.-A., *ibid.*, p. 110

<sup>116</sup> COMMISSION EUROPÉENNE (2004), *Rapport régulier 2004 de la Commission sur les progrès réalisés par la Turquie sur la voie de l'adhésion*, Bruxelles (disponible sur : [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2004/rr\\_tr\\_2004\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2004/rr_tr_2004_fr.pdf)).

<sup>117</sup> KAYASÜ S., *ibid.*

#### **4. 1. Une critique portée à la composition des agences**

La structure organisationnelle des Agences de développement en Turquie est composée de quatre instances :

- *Le Conseil exécutif* : dans des régions de NUTS II qui comptent plusieurs villes, le Conseil exécutif est formé par les Préfets, les Maires, les Présidents du Conseil général, les Président des Chambres de commerce ou d'industrie. Cependant, dans des régions de NUTS II qui ne sont formées que d'une seule ville (İstanbul, Ankara, İzmir), dans le Conseil exécutif, il y a le Préfet, le Maire de la commune, le Président du Conseil général, les Présidents des Chambres du commerce et d'industrie et trois représentants issus du secteur privé ou des ONG qui seront élus parmi les membres du Conseil de développement de chaque Agence. Le Président du Conseil exécutif est, dans chacune des Agences, le Préfet. Dans des régions de NUTS II qui sont formées par plusieurs villes, la durée de la présidence d'un Préfet est de un an.

- *Le Secrétariat général* : le Secrétariat général est l'organe d'exécution de l'Agence, il comprend un Secrétaire général responsable face au Conseil exécutif, des experts et le personnel de soutien. Les divisions du Secrétariat général sont : Le Secrétaire général ; La division de la Planification, la Programmation et de la Coordination ; La division d'Application de Programme ; La division de Surveillance et d'Évaluation ; La division de Soutien à l'Investissement ; La division d'Appui.

- *Le Conseil de développement* : ce conseil est l'organe de consultation de l'Agence de développement. Il prend des décisions de recommandations relatives aux problèmes et opportunités de la région. Il est composé au total de cent personnes issues du secteur public (préfets, autorités locales, universités, etc..) et du secteur privé et des ONG (associations, fondations, chambres, etc.) Par exemple, dans le Conseil de développement de l'Agence de développement d'İzmir, trente membres

viennent du secteur public alors que soixante-dix membres sont issus du secteur privé et de la société civile<sup>118</sup>.

- *L'Office de soutien à l'investissement* : Il s'agit-là de la division du Secrétariat général qui s'occupe de la promotion de l'environnement du travail et des investissements, aux investisseurs locaux et étrangers. Tous les services de soutien à l'investissement rendus par les Offices sont gratuits ; ils sont responsables face au Secrétaire général de l'Agence.

Il convient d'analyser l'origine du personnel des agences de développement nouvellement créées. Nous constatons que le poste de direction revient au gouverneur. Celui-ci est nommé par le gouvernement, et non élu. Le poste clé des gouverneurs dans l'administration des agences est significatif du manque d'approche de long terme dans la politique régionale. En effet, le gouverneur change avec l'arrivée au pouvoir de chaque nouveau gouvernement. Donc la politique menée n'est certainement pas durable. D'autre part, le gouverneur, en tant qu'unité administrative déconcentrée, applique inévitablement les directives de l'administration centrale. Nous retrouvons également de nombreux représentants de l'administration locale dans le Conseil exécutif. Finalement, le pouvoir central reste dominant dans le « nouveau » modèle de gouvernance locale envisagée par la loi établissant les agences de développement.

Le DPT, en tant qu'agence de coordination nationale, a pour mission d'allouer les ressources, c'est-à-dire que l'organisation doit approuver les plans annuels des agences et d'assurer la conformité des plans régionaux et des programmes préparés par les agences avec le Plan de Développement National et les plans régionaux du DPT.

Selon Korel Göymen, le DPT joue un trop grand rôle vis-à-vis des agences de développement régional. La mise en œuvre des deux premières

---

<sup>118</sup> Parmi les membres du Conseil de développement de l'Agence de développement d'Izmir se trouve des représentants de l'Administration provinciale spéciale d'Izmir, des représentants en provenance des services déconcentrés de l'Etat, des universitaires, des représentants syndicaux, des représentants des Pôles d'industrie, des représentants des associations patronales locales, etc.

agences le souligne. Ce sont les bureaucrates du DPT qui ont nommé le personnel du Secrétariat général. Ils se sont rendu sur place, à Izmir, Mersin et Adana, et ont sélectionné les candidats et nommé l'ensemble du personnel. Le DPT est le seul responsable du recrutement du personnel. Ainsi il conserve un droit de regard sur les activités de l'agence. Le DPT laisse une marge de manœuvre formelle aux agences mais il reste dominant.<sup>119</sup>

La problématique de l'indépendance est alors soulevée. L'agence remplit-elle sa vocation de structure régionale indépendante ou est-elle finalement une administration locale, une entité déconcentrée au service de l'État pour le développement régional ? Cette question reste très controversée.

La loi établissant les agences de développement apporte cependant des innovations importantes. Pour la première fois, la loi sur les agences de développement institutionnalise l'existence du niveau régional. Mais la région n'est toujours pas définie comme un niveau de gouvernance dans la Constitution. D'autre part, cette loi évoque la nécessaire création de mécanismes de coopération horizontale dans la formulation de stratégies régionales.

#### **4.2. Les relations entre le DPT et les Agences de développement**

En ce qui concerne les relations entre le DPT (DG de développement régional) et les Agences de développement, il s'agit de la tutelle administrative du DPT sur ces dernières. Cependant, cela ne signifie pas véritablement un mode de contrôle hiérarchique. Le DPT est responsable de la coordination des Agences de développement au niveau central en termes de relation avec d'autres institutions publiques. La DG de développement régional, étant responsable de faire et/ou faire-faire des plans régionaux et

---

<sup>119</sup> GÖYMEN, Korel, "Türkiye'de Bölgesel Politikaların Evrimi ve Bölgesel Kalkınma Ajansları", içinde *Yerel Kalkınma İçin Ortaklıklar*, İstanbul Politikalar Merkezi Yayını, 2005, s. 35.

d'élaborer des politiques de développement régional, est chargée de la coordination générale et du suivi des Agences.

Parmi les fonctions de tutelle du DPT se trouvent : a) La confirmation finale de la nomination du Secrétaire général de l'Agence proposée par le Conseil exécutif ; b) La ratification des plans de développement régional élaborés par les Agences et leur ajustement au Plan national de développement ; c) La confirmation du programme annuel d'action ; d) La décision des critères de sélection et des limites financières des projets admis ; e) Le droit de veto concernant les listes des bénéficiaires des subventions accordées aux projets ; f) La préparation des circulaires secondaires concernant le recrutement du personnel, l'utilisation des standards budgétaires, les rapports d'actions, les principes et les critères de suivi, d'évaluation et du contrôle des projets admis, les principes et les procédés d'action des Offices de soutien à l'investissement<sup>120</sup>.

---

<sup>120</sup> La loi établissant les Agences de développement, DPT, 2006, pp. 1-2.

## **Partie IV**

# **VERS UN CHANGEMENT DE PARADIGME DANS LE MODE DE GOUVERNANCE TERRITORIALE**

### **1. Réforme européenne ou réforme nationale ?**

Quelle est au final la part européenne dans la loi instaurant les Agences, et quelle en est la part nationale ? La réponse à cette question ne va pas de soi. Le modèle « agence de développement », s'il n'est pas strictement européen, est une forme institutionnelle qui circule au sein de l'Union européenne, mais qui ne lui est pas propre. La souplesse de sa définition fait qu'il s'adapte particulièrement bien aux exigences communautaires en matière de développement régional et de gouvernance multi-niveaux, ce qui explique son succès lors de la reprise de l'acquis communautaire par les pays candidats. Mais une analyse des agendas nationaux montre également que la création d'agences de développement répond à une demande ou un besoin national, et qu'on ne peut pas dissocier la reprise de l'acquis communautaire des débats et réformes en cours au sein du pays candidat.

La loi n° 5449 sur les Agences de développement ne peut en effet pas être analysée seule ; elle fait partie d'un paquet législatif global, proposé en 2004, qui visait à réformer l'ensemble du système de l'administration publique. Plusieurs lois ont été proposées pour réorganiser la répartition des tâches entre les collectivités locales, les branches ministérielles déconcentrées et l'État, notamment en donnant plus d'autonomie et de moyens aux collectivités territoriales<sup>121</sup>. Une grande majorité est entrée en vigueur, sauf la loi relative à la réforme de l'administration publique qui était pourtant au cœur du projet, car son adoption et son application

---

<sup>121</sup> Il s'agit de la loi n° 5227 relative aux Principes fondamentaux et à la réforme de l'administration publique, des lois n° 5215, 5272 et 5393 relatives aux Municipalités, la loi n° 5216 relative aux Municipalités métropolitaines, des lois n° 5197 et 5302 relatives à l'administration spéciale de province, la loi n° 5747 relative à l'annulation de la personnalité municipale de certaines communes, et la loi n°5449 relative aux Agences de développement régional.

conditionnaient l'efficacité d'une grande partie des changements espérés<sup>122</sup>. Selon Korel Göymen, ces réformes étaient envisagées comme un véritable changement de paradigme dans le mode de gouvernance territoriale en Turquie<sup>123</sup>. Le truchement des vetos présidentiels, la modification d'un nombre important d'articles et la non adoption de la loi de Réforme de l'administration publique a finalement fait perdre sa cohérence globale au paquet législatif.

Cependant, ces réformes sont également héritage de plusieurs lois et de plusieurs tentatives d'autonomisation progressive des pouvoirs locaux. La loi sur les Municipalités de 1921, qui est restée en vigueur pendant soixante-quinze ans, concevait les municipalités comme une prolongation du gouvernement central dans la mise en œuvre de la modernisation nationale<sup>124</sup>. Mais, selon Tarık Şengül, l'accélération de l'exode rural dans les années 1950 et l'urbanisation massive des années 1960 ont affaibli l'influence du gouvernement central sur les autorités locales en contexte urbain, essentiellement par le jeu de la légalisation du foncier bâti dans le processus de production des villes<sup>125</sup>. La première reconnaissance du principe de décentralisation se trouve dans la Constitution de 1961 qui n'a pas été appliquée ; à l'inverse, la mise en place d'une économie planifiée dans les années 1960 a renforcé le pouvoir central. Le changement le plus important intervient en 1984 avec le vote de la loi n° 3030 sur les municipalités métropolitaines, qui a notamment attribué des compétences en matière de planification locale. Avec l'obtention d'un budget important et l'élection des Maires métropolitains au suffrage universel, ces municipalités métropolitaines ont acquis progressivement une autonomie et un pouvoir indéniable, contestant même la place des conseils de province. Plusieurs

---

<sup>122</sup> MASSICARD E., BAYRAKTAR U., 2009, « Les réformes récentes des pouvoirs locaux à l'épreuve de leur mise en place », communication orale au colloque Un processus de décentralisation en Turquie ? L'apport des sciences sociales, Université Galatasaray, Istanbul, 6 juin 2009.

TEK H., 2010, Le système territorial turc et l'enjeu de l'intégration européenne, Thèse de doctorat, Université Pierre Mendès-France, 405 p.

<sup>123</sup> Korel Göymen, 2006, « Dynamics of change in Turkish local governance », *Society and Economy*, Vol. 28, n°3, p. 245-266.

<sup>124</sup> MASSICARD E., BAYRAKTAR U., *ibid.*

<sup>125</sup> MASSICARD E., BAYRAKTAR U., *ibid.*

tentatives, émanant essentiellement de gouvernements libéraux, ont jalonné les années 1990. En 1996, 1998, 2000 et 2001, plusieurs projets de loi sur les pouvoirs locaux sont déposés, mais n'ont pu être menés à terme<sup>126</sup>. Les lois de 2004 sont les héritières de ce long processus, et visent essentiellement à libérer les collectivités locales du contrôle étatique. Il se trouve qu'elles ont coïncidé avec le début du processus d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne. Ce dernier n'y est bien sûr pas étranger, car il a pu apparaître comme une opportunité aux yeux du gouvernement pour faire passer des réformes contestées, mais le processus européen n'en est pas le seul moteur.<sup>127</sup>

L'ensemble des réformes passées en 2004 renforce les échelons inférieurs de l'État. Un niveau régional est créé, bien sûr, mais les autres niveaux connaissent des changements importants. Tout d'abord, de nouvelles compétences sont attribuées. La loi sur l'Administration spéciale de province met fin à la tutelle de l'État sur l'assemblée élue en supprimant la présidence préfectorale systématique, et lui confère des pouvoirs détenus précédemment par l'administration déconcentrée. Elle lui reconnaît le droit d'emprunter pour financer ses politiques, et lui accorde la possibilité de monter des partenariats public/privé. L'administration provinciale se rapproche ainsi d'une véritable collectivité territoriale à l'échelle départementale. Les Municipalités métropolitaines obtiennent également de nombreuses prérogatives. Elles exercent une compétence stratégique en matière d'urbanisme, de transport, d'équipements sociaux. Elles doivent approuver les budgets des municipalités d'arrondissement qui les composent pour les coordonner, et peuvent le cas échéant les modifier. En parallèle, les municipalités de 2000 habitants sont dissoutes et le seuil de 5000 habitants est instauré pour pouvoir constituer une ville. Un « plan de

---

<sup>126</sup> MASSICARD E., BAYRAKTAR U., *ibid.*

<sup>127</sup> MASSICARD E., BAYRAKTAR U., *ibid.*

développement stratégique » est rendu obligatoire pour les municipalités de plus de 50 000 habitants.<sup>128</sup>

A toutes les échelles, les pouvoirs locaux sont ainsi renforcés, même si cette affirmation se fait au bénéfice de certains échelons et au détriment d'autres, notamment des municipalités d'arrondissement qui composent les municipalités métropolitaines. Selon Ebru Ertugal, le nouveau fonctionnement se rapproche d'un modèle de gouvernance multi-niveaux, même si la pratique accentue la concentration des pouvoirs au sein des institutions les plus puissantes, et même si la tutelle du pouvoir central ne disparaît pas totalement, notamment par le biais des politiques sectorielles et de pratiques de guichet qui restent déterminantes pour nombre de petites municipalités<sup>129</sup>. La loi mettant en place les Agences de développement est donc comprise dans une réforme globale des collectivités territoriales. Il ne faut pas en conclure pour autant qu'elle instaure une nouvelle collectivité territoriale à l'échelle régionale. Il ne s'agit pas d'une autorité politique élue pour exercer des prérogatives définies, mais du résultat d'un long processus national vers une autonomisation des pouvoirs locaux et vers un renforcement des échelons inférieurs à l'Etat central. La forme Agence de développement à l'échelle régionale répond également à des expériences préalables de planification et d'organisation à des échelles comparables.

## **2. Nouvelles politiques publiques territoriales**

Même si les Agences de développement ne sont pas accréditées à l'Instrument d'Aide de pré-adhésion 2007-2013 et même si, à l'heure actuelle, elles n'utilisent pas directement un financement européen dans le cadre de leurs programmes d'action, la création des Agences de développement signifie un processus d'eupéanisation au niveau des pratiques de politiques publiques territoriales ainsi qu'une restructuration de

---

<sup>128</sup> LOEWENDAHL-ERTUGAL E., "Strategies for Regional Development: Challenges Facing Turkey on the Road to EU Membership" (Article)

<sup>129</sup> Tarik Şengül, 2001, *Kentsel Çelişki ve Siyaset* (Les tensions urbaines et la politique), Istanbul, Demokrasi Kitaplığı, p. 61-94.

la politique régionale en revalorisant le rôle du niveau régional et local dans l'élaboration et dans la mise en œuvre des politiques de développement régional. Avec l'établissement des Agences de développement qui se chargeront de la préparation des plans régionaux, il est désormais possible d'aborder la question de la mise en œuvre d'un système de gouvernance multi-niveaux en Turquie en matière de politique régionale. Ainsi, la logique de projet de l'UE –qui a été adoptée pendant la mise en œuvre des programmes de développement régional– se transmet aux modalités d'action des Agences de développement à travers la mise en œuvre des projets de développement local visant les bénéficiaires locaux (publics et privés). La création des Agences de développement signifie également la mise en place des relations partenariales entre les acteurs locaux. En effet, l'établissement des Agences de développement est censé, d'une part, mettre en œuvre un nouveau système de relations entre le niveau central et les niveaux local et régional et, d'autre part, constituer de nouvelles formes de gouvernance territoriale.<sup>130</sup>

Cependant, la seule analyse de l'impact de la création des Agences de développement sur les niveaux régional et local ne serait pas suffisante pour la compréhension des changements que connaît la gestion publique territoriale en Turquie. Les Agences de développement débarquent dans un système politico-administratif local dont la gestion et le rapport au centre sont en train de se reformuler par des lois de décentralisation depuis 2005.

Le processus de la Réforme d'administration publique et les récentes lois de décentralisation (la loi relative aux municipalités métropolitaines, la loi relative aux communes, la loi relative aux Administrations provinciales spéciales, la loi relative aux associations et aux unions des collectivités locales) visant les administrations locales ont pour but de renforcer le rôle des collectivités locales dans l'action publique territoriale, en leur déléguant de nouvelles compétences et de nouvelles ressources financières pour la gestion des affaires et des services locaux. Par ailleurs, dans les Conseils

---

<sup>130</sup> OKÇU M., « A new regional and local perspective for economic development in Turkey: Illusion or Reality? » 5th European Urban and Regional Studies Conference, Pultusk, Poland, September 2004

exécutifs et les Conseils de développement des Agences de développement, les collectivités locales sont représentées, et elles contribuent également au budget des Agences. De ce fait, nous pouvons souligner qu'en Turquie, les lois de décentralisation et la création des Agences de développement sont complémentaires dans le processus de reformulation de la gestion publique territoriale. Si les lois de décentralisation ont pour objectif de renforcer le pouvoir et la capacité d'action des collectivités locales, les Agences de développement ont celui de responsabiliser davantage les acteurs territoriaux (publics-privés) en termes d'élaboration et de mise en œuvre des politiques de développement économique, et de les inciter à exercer des formes d'action coopératives.<sup>131</sup>

La prise en considération de ces deux processus associés est aussi révélatrice pour comprendre l'institutionnalisation de l'action collective au niveau territorial. Les récentes lois de décentralisation et la création des Agences de développement énoncent et engendrent de nouvelles modalités d'action et modifient les jeux d'acteurs au niveau local. Du côté des acteurs publics au niveau local, il s'agit tout d'abord d'une redéfinition des rôles et des politiques. Bien que la Réforme d'administration publique soit court-circuitée et que la délégation intensive des compétences et des ressources centrales aux collectivités locales soit freinée par l'opposition menée par l'élite républicaine, les lois de décentralisation contribuent tout de même à un changement de mentalité et de vision au sein des administrations locales. Même si celles-ci sont encore dépourvues de ressources financières suffisantes pour mener des politiques locales et même si énoncer la mise en place d'un véritable processus de décentralisation demeure problématique, il s'agit, néanmoins, d'un changement considérable au niveau des cadres cognitifs et des modalités d'action auprès des acteurs publics locaux.

A travers le processus de réforme d'administration publique, que ce soit au sein des administrations provinciales spéciales, au sein des communes ou au sein des municipalités métropolitaines, les élus, les

---

<sup>131</sup> *Ibid.*

maires, les fonctionnaires locaux et les préfets sont amenés à développer de nouveaux modes d'action et de nouvelles coopérations afin de mener au mieux les services locaux et les politiques locales. En même temps, le processus d'eupéanisation (processus de pré-adhésion, exigences émanant de la Charte européenne de l'autonomie locale) fournit à ces acteurs de nouveaux contextes de « sens » et des sources de légitimation pour leurs actions. En ce sens, il est important de repérer le récit de « décentralisation » mais aussi celui d'« eupéanisation » chez les représentants des collectivités locales pour comprendre leurs nouveaux raisonnements et leur production de « sens » dans la gestion des politiques publiques territoriales. Nous devons souligner que le changement n'est pas observable que dans leurs paroles, il l'est aussi dans leurs actions.<sup>132</sup>

Avoir des sièges au sein des Conseils de développement et des Conseils exécutifs des Agences de développement permet aux acteurs privés et à ceux de la société civile d'avoir un droit de parole sur l'orientation et la mise en œuvre des politiques de développement régional. Grâce aux dispositifs des Agences, ces acteurs-là obtiennent désormais des ressources financières pour réaliser leurs projets. Cependant, l'impact et les apports de la création des Agences de développement ne peuvent pas se voir que dans ces aspects formels et organisationnels. Selon Romain Pasquier, « le processus d'eupéanisation vient réactiver des modèles d'action collective différenciés, c'est-à-dire un ensemble de représentations du monde et de pratiques politiques territorialisées et stabilisées dans le temps, influant ici et maintenant sur les logiques d'action des acteurs régionaux<sup>133</sup> ». Ainsi, d'après lui, « selon les configurations régionales, l'impact de l'eupéanisation sur les institutions et les groupes d'acteurs régionaux peut varier très largement ». En effet, le processus d'eupéanisation introduit des valeurs et des normes communautaires et de nouvelles visions dans les logiques et les modalités d'action de ces acteurs. En donnant de nouveaux sens à leurs relations et en modifiant

---

<sup>132</sup> *Ibid.*

<sup>133</sup> Pasquier R., *Quand l'Europe frappe à la porte des régions ; Eupéanisation et mobilisations régionales en France et en Espagne*, l'Harmattan, Coll. Politique européenne, 2002/3, n) 7, p. 161.

leurs interdépendances, la création des Agences de développement ouvre la voie au développement de nouveaux modes de coopération autour des projets collectifs de développement local. Donc, la prise en considération de cette différenciation territoriale est importante et nécessaire car dans chaque localité, les conditions socio-économiques, la capacité politique et la capacité de coopération, locale et régionale, se présentent comme des variables explicatives importantes pour l'identification des changements observables induits par le processus d'eupéanisation et de décentralisation. Patrick Le Galès apporte également un point de vue similaire à celui de Romain Pasquier en termes de variations diverses de réactions territoriales face à l'impact du processus d'eupéanisation. Selon Patrick Le Galès, « les politiques européennes se déploient dans des contextes nationaux et infranationaux extraordinairement variés et ne contribuent pas à l'homogénéisation. Selon les localités, les villes, les régions, les pays, des acteurs s'organisent ou pas, se mobilisent ou pas, entrent ou pas en interaction dans les relations complexes de coopération/concurrence avec d'autres niveaux de gouvernement ou avec des acteurs centraux, ou privés<sup>134</sup> ».

Si l'étude des phénomènes d'eupéanisation cherche à cerner l'impact du processus d'eupéanisation sur le local en mettant l'accent sur différents types d'usage des règles, des normes et des modes d'action communautaires dans la conduite et la formation des politiques aussi bien que dans l'institutionnalisation de l'action collective, l'utilisation de la notion de gouvernance nous permettra de comprendre plus précisément le rôle du politique dans les différentes régulations à travers lesquelles les territoires se recomposent et se restructurent.

Selon Patrick Le Galès, « le concept de gouvernance<sup>135</sup> est construit afin de faire apparaître comment s'exercent différentes régulations dans les

---

<sup>134</sup> Le Galès P., « Régulation, Gouvernance et Territoire », *Droit et Société*, vol.XXIV, 1998, « Les métamorphoses de la régulation politique », Paris, LGDJ, 1999, p. 13.

<sup>135</sup> 'Gouvernance' : capacité à intégrer, à donner forme aux intérêts locaux, aux organisations, groupes sociaux et, d'autre part, en termes de capacité à les représenter à l'extérieur, à développer des

villes européennes et de faire apparaître le jeu des groupes sociaux, des mouvements sociaux, des intérêts, des entreprises de services urbains dans le cadre de la construction ou non, d'un acteur politique collectif<sup>136</sup> ».

Patrick Le Galès propose un cadre d'analyse de la gouvernance des territoires (notamment pour faire des comparaisons) en mettant en évidence :

- le type d'acteurs et leurs ressources ;
- l'articulation des différentes régulations sur un territoire ;
- les différentes dimensions analytiques de la gouvernance et les régimes/modes de gouvernance ;
- les facteurs qui peuvent expliquer les différents types<sup>137</sup>.

Patrick Le Galès, tout en proposant ce schéma d'analyse, invite à s'interroger, non seulement sur les formes de gouvernance qui se concentrent sur la question de développement économique local, mais aussi sur le politique en termes de reconstruction de sens, d'identité et de régulation politique, de politique publique.

### **3. Les obstacles rencontrés dans la mise en pratique de la politique régionale**

La volonté de mise en place de la politique régionale en Turquie se heurte à des obstacles à la fois d'origine interne et externe. En effet, le système de gouvernance récemment instauré selon la conception du DPT s'oppose à certains acquis du système traditionnel turc. D'autre part, les démarches du DPT dans le domaine de la politique régionale souffrent souvent d'incompatibilité avec le modèle de gouvernance développé par

---

stratégies plus ou moins unifiées en relation avec le marché, l'État, les autres villes et autres niveaux de gouvernement », (Le Galès, 1995, p. 90).

<sup>136</sup> Le Galès P., « Régulation, Gouvernance et Territoire », *Droit et Société*, vol.XXIV, 1998, « Les métamorphoses de la régulation politique », Paris, LGDJ, 1999, p. 3.

<sup>137</sup> *Ibid.*, p. 30.

l'UE. Ces données expliquent les points de résistances dans l'application concrète des innovations législatives et institutionnelles dans le domaine de la politique régionale.

### **3.1. Une déconcentration plus qu'une décentralisation**

Bien que souvent occultées par les membres des Agences et par les experts du DPT qui estiment pour la plupart incarner une indépendance nouvelle vis-à-vis du pouvoir étatique, les tutelles du pouvoir central sur l'exercice des activités des Agences sont nombreuses, et remettent en cause la thèse décentralisatrice à propos de la loi n° 5449.

En plus de la dépendance indirecte déjà évoquée à propos du financement par l'attribution de fonds nationaux, plusieurs modes de contrôle directs ont été mis en place, sous l'autorité du Premier Ministre et du DPT. Tout d'abord, et non des moindres, le Conseil d'Administration est présidé par le *vali* ; dans le cas où la région comporte plusieurs provinces, la présidence est tournante entre les différents *vali* concernés, à raison d'un an chacun et par ordre alphabétique. Les *vali* étant nommés directement par le Conseil des Ministres, c'est donc aux représentants directs de l'Etat dans les provinces que revient la responsabilité de convoquer les réunions du Conseil de Développement et du Conseil d'Administration. C'est également lui qui en assure la présidence ; il n'a cependant pas de droit de veto et en cas de vote, sa voix compte comme une, comme l'ensemble des autres membres. Il doit assurer la cohérence de l'ensemble des membres et s'assurer de la collaboration de tous, notamment des maires métropolitains. Cela peut s'avérer problématique dans le cas où les maires seraient en conflit avec l'Etat, comme c'est le cas à Batman ou Diyarbakır, même si les conflits politiques ne semblent pas avoir eu pour l'instant de répercussion sur le fonctionnement des Agences. On ne peut manquer cependant de faire hypothèse d'une possible politisation de la participation de certains acteurs

aux activités des Agences, surtout si ces dernières sont perçues dans leur activité comme des supplétifs de l'action du pouvoir central.<sup>138</sup>

Le DPT garde également un contrôle sur les Agences par deux outils très importants : le budget et la planification stratégique. Si les budgets sont réalisés par les Agences, et soumis à l'approbation du Conseil d'Administration par le Secrétaire Général, ils doivent être automatiquement soumis au DPT qui les contrôle, les valide ou le cas échéant les rejette. Si un budget est rejeté, il est renvoyé à l'Agence qui doit le modifier jusqu'à validation. La marge de manœuvre dans l'utilisation des fonds est donc limitée, et le DPT peut ainsi imposer des principes généraux qui s'appliquent à toutes les Agences, mais peut aussi avoir une appréciation différenciée en fonction des régions.

Ce contrôle par le DPT est encore plus fort concernant les plans stratégiques : ces derniers doivent suivre les lignes du plan quinquennal et sont également contrôlés et validés par le DPT. De ce fait, les Agences entretiennent plus de relations avec le DPT qu'avec les organisations locales lors de la rédaction du plan, ce qui alimente la thèse qui présente les Agences comme des organismes déconcentrés du DPT à l'échelle régionale. Les plans stratégiques des Agences cherchent donc avant tout à décliner localement les plans nationaux pour leur assurer une bonne réception de la part du DPT : par ce contrôle final, le pouvoir central fait donc en sorte que les acteurs locaux acceptent et mettent en œuvre les plans nationaux. Cela peut être critiqué dans la mesure où le contrôle depuis le centre n'est pas gommé et où la part de liberté locale est minimisée, mais cela revient aussi à doter les ambitions nationales de structures locales permettant leur mise en œuvre.<sup>139</sup> L'absence de telles structures était soulignée à plusieurs reprises comme un des points faibles de la planification et du développement local en Turquie : la nouvelle organisation des Agences peut

---

<sup>138</sup> DULUPÇU, M.-A. (2005), "Regionalization for Turkey: an Illusion or a Cure?", *European Urban and Regional Studies*, vol. 12, n° 2, pp. 99-115.

<sup>139</sup> YAMAN A., KARA M., 2008, « Türkiye'de bölgesel gelişme politikasının dönüşümü sürecinde Kalkınma ajanslarının kuruluş çalışmaları: son durum ve değerlendirmeler », in COLLECTIF, *Bölgesel Kalkınma ajansları*, İstanbul Politikalar Merkezi – GKTGSAD - Friedrich Naumann Vakfı, p. 31-60.

donc être considérée comme une réponse à cette critique et comme un moyen pour remédier aux difficultés de la planification nationale, moyen réclamé par les institutions internationales comme l'Union européenne ou l'OCDE.

Un dernier point est essentiel dans la compréhension des tutelles du pouvoir central sur les Agences : la figure du Secrétaire Général. Ce dernier occupe une place prépondérante dans le nouveau dispositif. Il assure l'application de la politique décidée par le Conseil d'Administration et veille à la coordination des différents services, notamment les secteurs clé de la planification et des programmes opérationnels. Sa figure incarne l'Agence à elle seule, et il la représente auprès de l'ensemble des institutions locales et nationales lors de réunions officielles ou de manifestations publiques. Pour certains, le dynamisme d'une Agence dépend essentiellement de la volonté de son Secrétaire Général. Il assure aussi le contact avec les forces sociales en présence dans la région. Cette remarque résume bien l'enjeu pour le pouvoir central de nommer des personnes expérimentées et capables d'assurer un dialogue avec la société civile au sens large, tout en gardant le devoir d'Etat à l'esprit. La nomination du Secrétaire Général est donc largement stratégique, et ne dépend pas du Conseil d'Administration mais du gouvernement qui le nomme par décret. Les Secrétaires Généraux sont donc choisis par le gouvernement en accord avec le DPT. Dans le cas hautement stratégique d'Istanbul, en tant que région économique majeure et en tant que fief politique de l'AKP, le dossier a été directement traité par le Premier Ministre.<sup>140</sup>

L'ensemble de ces tutelles du pouvoir central, associé à l'absence d'un pouvoir politique régional indépendant, amène donc à conclure à l'absence de décentralisation dans la réforme régionale en Turquie. A l'inverse, les nouvelles Agences sont l'expression d'une déconcentration de certaines prérogatives, mais dans laquelle le transfert de compétences reste étroitement surveillé par les institutions centrales. Nous ne pouvons donc

---

<sup>140</sup> *Ibid.*

affirmer pour l'instant que les Agences sont la constitution d'un pouvoir régional qui remettrait en cause la souveraineté nationale.

### **3.2. Incompatibilité avec des facteurs propres aux systèmes idéologique, politique, et administratif turc**

La mise en place concrète du cadre législatif et institutionnel de la politique régionale est confrontée à des obstacles inhérents au système de gouvernance turc. La Turquie se caractérise par différents phénomènes d'ordres idéologique, politique, administratif... Ces caractères issus de la tradition expliquent les réticences turques face à la délégation de pouvoir aux autorités locales et régionales.

- *Un mouvement d'opposition alimenté par la crainte du séparatisme* : En Turquie, le débat sur la politique régionale, à l'origine de nature très technique, est aujourd'hui hautement politisé. Le séparatisme est l'une des questions soulevées par ce débat. Nous constatons en Turquie une véritable obsession pour la préservation de l'unité nationale, héritage de la période kémaliste, face aux pressions exercées par la religion et les revendications minoritaires. Cette obsession se traduit par la sacralisation du sécularisme et de l'intégrité territoriale.

Ce phénomène s'explique principalement par deux facteurs : l'héritage historique et institutionnel turc et le rôle des « idées », des préjugés dans l'élaboration des politiques. Le caractère unitaire de l'Etat-nation turc est un principe constitutionnel fondamental. L'empire Ottoman déjà menait une politique de préservation de l'unité nationale. Ensuite, le gouvernement de la nouvelle République se fonde sur cet objectif. L'Etat turc alors se recentre, se renforce pour survivre aux difficultés politiques et économiques qu'il traverse à cette époque. L'idéologie kémaliste aspire à créer un Etat-nation homogène à partir d'une Turquie multi-ethnique, formée de plusieurs tendances culturelles et religieuses. Les différentes régions perdent alors leur relative autonomie au profit du pouvoir central. La crainte du séparatisme est alimentée par les revendications nationalistes de

la région sud-est de l'Anatolie et de l'action terroriste du PKK (Parti des travailleurs kurdes). La lutte contre les velléités d'autonomie kurdes est une priorité du gouvernement.<sup>141</sup>

Au sein de l'administration publique, et donc logiquement parmi les bureaucrates du DPT, le renforcement de la capacité régionale entraîne le régionalisme, et le régionalisme remet en cause le principe sacré de l'unité nationale.

Cette idéologie touche les plus hautes sphères du pouvoir exécutif. Dans le système politique turc, le Président de la République joue le rôle de garant de la Constitution, et donc il a pour mission de préserver l'unité nationale et l'intégrité territoriale. Selon Ahmet Necdet Sezer, ancien Président turc, l'adoption des principes européens de gouvernance locale est incompatible avec la structure unitaire de l'Etat turc. Il a donc opposé son veto à certaines des réformes considérées comme mettant en danger de l'unité de la République. Il est contre un transfert trop large de compétences vers collectivités locales et l'instauration d'un service public partiellement assumé par des acteurs locaux<sup>142</sup>.

C'est en ces termes que la candidature à l'UE pose un dilemme pour l'obsession sécuritaire et nationaliste des hautes sphères de l'administration publique turque. Au-delà de la mise en place de la politique régionale, la reconnaissance des droits culturels des populations kurdes est une condition d'adhésion. Ce thème est perçu comme une menace pour la sécurité et l'intégrité de la Turquie.

La persistance de cette idéologie explique les réticences exprimées face à la délégation des compétences vers les niveaux locaux, les autorités locales étant considérées comme des « ennemis internes » de l'Etat.

---

<sup>141</sup> TEKELİ İ, 2008, *Türkiye'de Bölgesel Eşitsizlikler ve Bölge Planlama Yazıları* (Ecrits sur les inégalités régionales et la planification régionale en Turquie), Istanbul, Tarih Vakfı Yayınları.

<sup>142</sup> Ebru LOEWENDAHL-ERTUGAL, *ibid.*

- *Une opposition justifiée par la structure hyper-centralisée du système administratif turc* : La centralisation est une tradition très ancienne dans l'administration. Ce système est issu de l'Empire Ottoman, puis consolidé par le gouvernement nationaliste de la nouvelle République de Turquie. Cette organisation a même été renforcée par la Constitution de 1982. L'ensemble des opérations se décide au niveau de l'administration centrale.

L'appareil bureaucratique est très lourd, ce qui se traduit par une capacité administrative faible. L'étude SIGMA (programme conjoint de l'OCDE et de l'UE pour la modernisation des systèmes de gouvernance publique) révèle que le problème majeur de l'administration turque n'est pas le contenu des lois mais la mise en œuvre.<sup>143</sup>

D'autre part, il existe une culture institutionnelle très forte au sein de l'administration turque. Les hauts fonctionnaires ne veulent pas perdre leur pouvoir de prise de décision. Par conséquent, il n'y a pas de volonté politique pour la création de structures au niveau régional et aucune tradition de partenariat avec les autorités locales. Les unités administratives territoriales ont également des pouvoirs très limités pour cette même raison, leur mission est seulement exécutive.

A l'image du système administratif turc, l'organisation du DPT est très centralisée. Par exemple, on constate l'absence de bureaux régionaux du DPT. En Turquie, la participation des niveaux locaux ou régionaux dans la préparation des politiques régionales par le DPT n'est bien sûr pas prévue.

Le DPT a fait des propositions pour la création de représentations régionales. Mais ces propositions étaient uniquement imaginées pour faciliter la mise en œuvre du plan national. Les tentatives de plans régionaux se sont limitées à des cas spécifiques (DAP, DOKAP). Mais ces

---

<sup>143</sup> *Ibid.*

programmes ont échoué en raison de l'absence de découpages administratifs régionaux.<sup>144</sup>

En conséquence, les politiques régionales sont élaborées par le centre et seulement par lui.

Selon Korel Göymen, le système administratif turc a une approche "one size fits all", c'est-à-dire que la même structure s'applique uniformément sur l'ensemble du territoire, sans aucune prise en compte des spécificités régionales. Cette démarche est la conséquence d'hégémonie gouvernementale sur l'élaboration des politiques de développement régional.<sup>145</sup>

Selon Roger Sumton, spécialiste des questions de politique locale, les politiques régionales et nationales souvent se contredisent en Turquie. Les difficiles partenariats et les tensions entre les régions et l'Etat sont les points faibles du système administratif. Ce manque de coordination a des répercussions au niveau régional, il explique en particulier les dysfonctionnements des agences de développement.

- *L'obstacle d'une culture politique clientéliste* : Les relations de patronage sont une caractéristique fondamentale de la culture politique turque. Il s'agit de relations intéressées entre la sphère politique et les citoyens. Il est possible de dire percevoir souvent le militantisme partisan comme la seule chance de voir se réaliser ses propres attentes. L'homme politique, par l'octroi d'avantages, achète le vote d'un certain groupe.

Ce sont les sections locales des partis politiques qui défendent le mieux les intérêts locaux auprès du pouvoir central.

---

<sup>144</sup> TOPRAK L., 2010, « Entegre ve Sürdürülebilir bir kalkınma anlayışı ile GAP » (Le GAP compris comme un mode de développement intégré et durable), *Mukaddime Dergisi*, n° 2, p. 189-209.

<sup>145</sup> GÖYMEN K., 2005, « Türkiye'de Bölge Politikalarının Evrimi ve Bölgesel Kalkınma Ajansları » (L'évolution de la politique régionale en Turquie et les agences de développement), *Istanbul Policy Centre Annual Conference Proceedings*, Istanbul: IPC Publication, pp. 35-60.

Par conséquent, les municipalités contrôlées par les partis minoritaires sont souvent laissées en marge, en particulier lors de l'attribution des ressources financières.

Ces relations de patronage font également obstacle à toutes sortes de développement économique et social. Suivant le même modèle, le monde des affaires influence les structures de prise de décision.

Le rôle de la société civile est très faible en Turquie. Les associations, les ONG, les instances de représentation de citoyens, ne participent pas au processus d'élaboration des programmes. La société civile a très peu d'influence sur la sphère politique. Pourtant, elle seule connaît les besoins et est en mesure de formuler les demandes des citoyens au niveau local.

- *L'écueil d'une approche traditionnellement sectorielle de la planification d'Etat* : Le DPT a une grande expérience dans la planification, mais les plans qui sont préparés depuis sa création ne sont pas adéquats à la politique régionale. Les Plans de développement quinquennaux ont pour but de guider les investissements, ils se concentrent sur les mesures économiques. Ces plans nationaux sont préparés sur une base strictement sectorielle. Cela signifie que la dimension spatiale est totalement exclue. Les spécificités régionales ne sont pas incorporées dans cette programmation, ce qui réduit son efficacité dans la lutte contre les disparités de développement.

Le plan du GAP (Güneydoğu Anadolu Bölgesi – Projet pour la région sud-est de l'Anatolie) constitue l'unique exception à cette règle. En effet, le GAP est la première réelle structure régionale établie en Turquie. Le Plan du GAP adopte une approche multi-sectorielle. De plus, il planifie des actions sur deux niveaux : au niveau national et au niveau régional. Ce projet n'a pas apporté de solution concrète en raison des lacunes politiques et

institutionnelles. Mais cela reste une initiative intéressante. Pendant longtemps, il constitue la seule structure régionale en Turquie.<sup>146</sup>

Pour le succès de la politique régionale le DPT doit transformer son « approche centrale et sectorielle » du plan par une « approche multi-level et spatiale ».

- *L'absence de structure spéciale en charge de la politique régionale* : L'échec de la mise en place des politiques régionales peut être principalement attribué à l'absence d'une structure institutionnelle efficace chargée de la distribution des ressources financières aux niveaux régional et local<sup>147</sup>. Il n'y a aucune institution ou ministère spécifique pour la politique régionale au niveau national.

C'est donc le DPT qui assume l'entière responsabilité pour cette sphère de compétence. Or le rôle originel du DPT est de préparer de plans de développement sur 5 ans, en particulier sur une base sectorielle. Il est nécessaire d'oublier cette approche traditionnellement verticale et sectorielle au profit d'une approche horizontale et régionale pour mener une politique régionale efficace. Le DPT doit adapter son fonctionnement à une réalité qui change, en particulier avec l'alignement sur le système de management de l'UE dans le cadre des programmes de développement régionaux. En l'état, le DPT n'est pas l'organe adéquat pour la mise en place des prémisses de la politique régionale en Turquie.

- *Le défaut de mécanisme de coordination efficace* : La politique régionale est un thème transversal donc l'existence d'une instance de coordination est indispensable. Or, le DPT n'a pas le statut pour coordonner les différents ministères. En effet, les tentatives de coordination horizontale entre le DPT et les différents ministères se sont empêtrées dans des questions de nature politique : quel est le statut du DPT vis à vis des autres

---

<sup>146</sup> ÖZOK-GUNDOĞAN N., 2005, « „Social development“ as a governmental strategy in the southeastern anatolia project », *New Perspectives on Turkey*, n°32, p.93-111.

<sup>147</sup> KAYASU Serap Institutional Implications of Regional Development Agencies in Turkey 42nd ISOCARP Congress 2006

ministères ? Cette question remet en cause l'équilibre interinstitutionnel des pouvoirs. Ceci ne peut pas être résolu en faveur de la coordination.

D'autre part, l'absence de structure hiérarchique pose le problème de la distribution des tâches. Qui définit l'étendue de chaque domaine de compétence ? Les compétences ne sont pas clairement réparties entre les différents acteurs du développement régional. Par conséquent, des relations de concurrence se développent entre les institutions impliquées.

- *Vers une évolution des mentalités ?* : Nous constatons cependant des évolutions au sein du DPT. Le personnel a récemment été renouvelé. En effet actuellement tous les hauts postes du DPT ont été nommés par le gouvernement d'Erdoğan entre 2002 et 2007. Donc théoriquement ils sont des acteurs favorables à la mise en place de la politique régionale. Cela contribue à un changement de mentalité au sein de l'organisation. La mentalité traditionnellement très centralisatrice des hautes sphères de l'administration devient plus réformiste, plus ouverte à l'idée de gouvernement local.<sup>148</sup>

Le personnel nouvellement recruté est également mieux informé sur l'UE et le processus d'adhésion. Il est chargé de préparer la Turquie pour l'intégration, de réaliser les acquis communautaires. Logiquement il est davantage favorable à l'entrée dans l'Union. Mais le DPT considère les initiatives dont il est à l'origine, par exemple l'établissement des agences de développement, comme des preuves de sa bonne volonté. Or l'évolution des mentalités au sein de l'organisation n'est pas flagrante.

- *La question d'un modèle européen pour la politique régionale turque* : Tout d'abord, il faut souligner que le système administratif turc est très proche du modèle français. Dans ces deux pays, l'Etat reste très puissant et maintient un solide contrôle sur les politiques régionales. La France déjà a initié son processus de réforme en particulier avec les lois de

---

<sup>148</sup> SAURUGGER S., SUREL Y., 2006, « L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.13-2, p. 179-211.

décentralisation de 1982, alors que la Turquie n'en est qu'au commencement. Mais au vu des caractéristiques communes aux deux systèmes, on peut légitimement penser que la Turquie peut prendre exemple sur les démarches françaises vers la décentralisation.

Par exemple, le modèle français prouve que les notions d'État centralisé et d'agences de développement sont absolument compatibles. Or en Turquie leur mise en place est un échec. Le problème de la conformité avec la Constitution est invoqué. Mais il y a une différence majeure. La France a donné aux agences de développement un grand rôle dans le domaine économique, une mission pour le développement des investissements. Or en Turquie, l'aspect économique des agences est totalement négligé. Ce déficit est une raison possible de leur échec.

IKTISAD est une Organisation Non gouvernementale établie à Istanbul qui favorise la création des agences de développement en Turquie. Elle a mené des enquêtes auprès des agences établies dans les pays membres de l'UE. Elle a rédigé des rapports sur le fonctionnement des agences pour guider les applications pilotes et former les experts. Malgré l'absence de modèle européen unique concernant les agences de développement, les exemples étrangers guident fondamentalement la création de structures semblables en Turquie. IKTISAD veut jouer ce rôle d'intermédiaire.<sup>149</sup>

La Turquie doit s'inspirer des différents modèles mais ne peut pas les appliquer directement. En effet, les spécificités du système administratif et de l'organisation territoriale turque rendent impossible la simple transposition d'un certain modèle. La Turquie doit alors, à la lumière des expériences étrangères, construire son propre modèle.

---

<sup>149</sup> SOBACI M. Z., 2009, « Regional development agencies in Turkey : are they examples of obligated policy transfer ? », *Public Organization Review*, vol. 9, n°1, p. 51-65.

## **CONCLUSION**

Le concept de région n'est pas si étranger au système turc d'aménagement du territoire. Les expériences menées depuis la fin des années 1990 ont démontré la possibilité de définir des politiques différenciées selon les territoires, et de délimiter des régions spécifiques bénéficiaires de programmes ad hoc. La couverture territoriale de ces programmes est importante : trente-six provinces sont concernées, et certaines ont expérimenté deux programmes simultanément. Cependant, la majeure partie de ces plans régionaux est restée lettre morte, du fait de l'absence d'une délimitation territoriale cohérente par rapport aux objectifs visés, d'un financement insuffisant voire inexistant ou inapproprié, et de l'absence d'une institution ad hoc qui serait chargée de mettre en œuvre un plan de développement à l'échelle régionale. L'existence du GAP montre néanmoins que cela est possible. Nous ne pouvons pour autant conclure à une véritable régionalisation car le GAP reste une administration centralisée, gérée par le DPT et dépendante directement du Premier ministre, sans implication des pouvoirs locaux, et surtout sans structure politique correspondant à la région dessinée.

Dans quelle mesure la volonté européenne de favoriser la cohésion territoriale entraîne-t-elle une reconfiguration des politiques d'aménagement du territoire dans un pays candidat ? La problématique initiale partait du principe que toute candidature d'adhésion à l'Union européenne entraînait automatiquement des changements dans les politiques nationales, notamment pour la reprise de l'acquis communautaire. En ce qui concerne la cohésion territoriale, force est de constater que la contrainte européenne est faible, et que chaque Etat membre garde une grande indépendance en matière d'aménagement du territoire. La volonté affichée dans les Traités européens de tendre vers une plus grande cohésion territoriale n'est pas un élément central des négociations d'adhésion.

Nous avons confronté les dynamiques territoriales de la Turquie avec les critères européens de cohésion territoriale. Les fortes inégalités régionales présentes dans le pays remettent en cause la volonté d'assurer un développement équilibré du territoire, et les rapports hiérarchiques entre centre et périphéries ne favorisent pas la mise en place de coopérations partenariales entre les différentes échelles territoriales.

La création des régions de type NUTS 2, présentée initialement comme étant uniquement statistique mais qui a évolué vers une forme inédite de gestion territoriale, n'a pas bouleversé l'organisation administrative du territoire turc, mais elle a introduit des éléments nouveaux sur au moins deux plans : spatial et juridique. Sur le plan spatial, les Agences sont les seuls organismes présents sur l'ensemble du territoire qui doivent gérer des espaces régionaux, comportant une à six provinces. Sur le plan juridique, leur place est mal définie, et en tout cas n'est pas strictement spécifiée dans la hiérarchie territoriale républicaine classique. Il s'agit plus d'un élément souple, parallèle, permettant de réunir des acteurs différents pour définir un projet territorial, mais sans que ce dernier soit contraignant pour les collectivités ou administrations présentes dans la région.

Pendant notre travail, nous nous sommes concentrés sur l'analyse de la dimension territoriale des changements qui se mettent en œuvre dans le cadre des processus d'eupéanisation et de décentralisation. L'analyse de la dimension territoriale des changements qui sont liés à ces processus nous a permis de mettre en évidence la réaction des acteurs et des institutions territoriaux aux réformes institutionnelles et administratives (les lois de décentralisation, la création des Agences de développement).

Les analyses que nous avons mises en place, nous renvoient à constater quelques états de fait. Premièrement, le changement se réalise dans un contexte de perpétuation des mécanismes centralisateurs. Les réformes ont tendance à mettre en œuvre une territorialisation de l'action publique en responsabilisant, dans une certaine mesure, le niveau local,

pour la meilleure gestion des affaires locales et des politiques de développement économique territorial. Cependant, la relative perte de centralité de l'Etat dans l'action publique ne signifie pas la disparition de son rôle prédominant dans la régulation du changement. C'est l'Etat qui définit et délimite toute portée de cette territorialisation de l'action publique en préservant en grande partie ses fonctions tutélaires et son monopole décisionnel qu'il ne partage guère avec les territoires. En effet, la stratégie était de mettre en œuvre un véritable processus de décentralisation du pouvoir central en matière de politique régionale en responsabilisant davantage les acteurs locaux et non-étatiques dans la gestion des politiques de développement régional. Cet objectif est partiellement accompli. A cet égard, la création de l'Agence de développement est conçue de manière très positive par les acteurs non-publics, et ces acteurs-là s'imposent largement dans la gouvernance locale. Bien évidemment, il ne faut pas oublier le rôle déterminant des conditions socio-économiques et des particularités territoriales dans la caractérisation de la gouvernance régionale (une domination nette des acteurs et des institutions publics, notamment celle des préfets et celle du DPT, dans la gestion des Agences de développement).

Donc, en Turquie, s'il y a des gouvernances urbaines (et/ou régionales, territoriales), il n'y a pas une autonomie d'action indépendante de l'Etat. Ce dernier a sa place dans ces gouvernances urbaines en fournissant des cadres juridiques, des ressources financières et un soutien politique et institutionnel aux acteurs locaux. Donc, il faut lire toute territorialisation de l'action publique à travers ces relations interdépendantes et transversales entre les territoires et l'Etat. Que ce soit au niveau des lois de décentralisation ou au niveau des Agences de développement, il s'agit de la mise en place d'un nouveau système de coordination entre l'Etat et les territoires. Les niveaux de gouvernement commencent à dialoguer et à coopérer. D'une part, l'Etat reconnaît les territoires comme des producteurs de politiques publiques et s'engage à les soutenir et à les « orchestrer », d'autre part, les territoires s'organisent,

développent des coopérations et des stratégies locales pour mieux se positionner dans les processus de mondialisation et d'européanisation. Alors, c'est cette coordination et cette interdépendance entre l'Etat et les territoires qui caractérisent l'européanisation de la gestion publique territoriale en Turquie.

En créant les Agences de développement, la Turquie choisit de faire une restructuration institutionnelle importante au niveau de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique du développement régional. En créant vingt-six Agences de développement régional qui recouvrent vingt-six régions de NUTS II (tout le territoire turc), l'Etat turc s'engage à réduire les disparités régionales et à développer la capacité institutionnelle et administrative au niveau régional pour la gestion des fonds structurels qui seront octroyés après l'accession du pays à l'UE. Bien qu'il s'agisse d'une certaine tutelle du DPT sur les Agences de développement régional en termes de contrôle de leurs actions et bien que leur financement provienne en grande partie de l'Etat central, la création de ses nouvelles structures régionales assure la mise en place d'un système de partenariat et de coopération entre le niveau central et le niveau régional en termes de mise en œuvre des politiques du développement régional. Il s'agit de l'établissement d'une coordination entre le plan national et les plans régionaux.

D'ailleurs, au niveau régional, avec la création des Agences de développement, les acteurs territoriaux obtiennent le droit de participer à la préparation des plans régionaux et ils peuvent développer des modes de gouvernance locale en coopérant avec le secteur public et la société civile. Le partenariat public-privé s'institutionnalise avec la mise en place des Conseils de développement. En effet, d'une certaine manière, la politique de planification régionale se territorialise. Ainsi, les Agences de développement sont censées élaborer des stratégies de développement économique ascendantes et encourager et soutenir la mise en place de politiques

d'innovation. La logique de compétition et de concurrence est également présente dans les stratégies d'action des Agences de développement.

Selon certains chercheurs ayant les articles les plus récents sur la question de l'eupéanisation de la politique de développement régional et de l'eupéanisation des rapports centre/périphéries en Turquie, bien que se mettent en place certaines réformes institutionnelles et structurelles en termes de décentralisation (la réforme d'administration publique, les lois de décentralisation) et de régionalisation économique (la création des Agences de développement), selon ces auteurs, il s'agit d'une perpétuation des pratiques centralisatrices. Donc, le changement qui se met en place a un caractère timide, et il est limité par la « dépendance au sentier » en fonction de la perpétuation des référents centralistes et sécuritaires qui freinent et ralentissent le processus de réformes. Ils considèrent qu'à l'origine du changement se trouvent principalement les exigences et les pressions adaptatives de l'UE. Ils soulignent que la réalisation de ces réformes résulte plutôt d'une logique de coercition. Donc, l'UE exerce une pression adaptative via le processus de pré-adhésion et ensuite, l'Etat turc réagit en mettant en place des réformes. Ces réformes cherchent, d'une part, à satisfaire les demandes européennes dans une moindre mesure et, d'autre part, à ne pas aller trop loin en termes de décentralisation et de territorialisation de l'action publique tout en conservant en grande partie la structure et la mentalité centraliste de l'Etat.

Alors que, dans ce travail de thèse, nous avons vu que le processus d'eupéanisation que connaît la politique du développement régional ne peut pas être expliqué par la seule logique descendante de l'eupéanisation. Certes, dans le cas turc, il s'agit de la perpétuation des mécanismes centralisateurs. En aucun cas, nous pouvons annoncer la disparition totale de ces mécanismes. Cependant, nous préférons plutôt énoncer le « changement », la « recomposition » et/ou la « restauration » du centralisme à travers le processus d'eupéanisation. En ce sens, la création des Agences de développement signifie exclusivement une

régionalisation économique et non politique, ni administrative. Néanmoins, il y a des changements notoires en direction d'une européanisation de la gestion publique du territoire. L'appropriation de la logique de projet de l'UE, la préparation des stratégies de développement économique à partir des procédures participatives et le montage des grands projets collectifs en sont des exemples. D'une certaine manière, l'Etat préserve ses pouvoirs décisionnels. Mais la relation des territoires avec l'Etat prend de nouvelles formes. Les relations tutélaires ont plutôt tendance à céder leur place à une logique de coordination affirmée qui se renforce constamment. En ce sens, il s'agit aussi d'une redéfinition des rôles et des préférences des acteurs publics, notamment des préfets qui se considèrent de moins en moins comme des agents de l'Etat central mais davantage comme des « préfets entrepreneurs » représentant les intérêts locaux auprès des autorités centrales et pilotant les actions de développement économique local dans leurs territoires.

D'autre part, il y a un changement très important au niveau institutionnel. En juin 2011, le pouvoir politique a pris la décision de transformer le DPT en un ministère. Désormais, le DPT n'existe plus et c'est le Ministère du Développement qui va se charger des fonctions du DPT dans la structure étatique. L'analyse du changement important qui a eu lieu au niveau institutionnel peut être stimulante pour repenser les rapports des Agences de développement avec le niveau central.

En bref, la Turquie possède les clés pour la mise en place d'une politique régionale effective, mais des obstacles à la fois d'ordre interne et externe empêchent la concrétisation du projet politique.

Le thème de la politique régionale est révélateur des obstacles que rencontre la Turquie d'une manière générale dans ses tentatives de réforme. Une volonté politique souvent hésitante, encouragée par des forces externes comme l'UE, se heurte à une société majoritairement conservatrice, réfractaire au changement des éléments qui constituent un

socle pour la Turquie moderne, comme la conception d'un Etat-nation unitaire et centralisé.

Le problème réside dans la persistance d'une tradition politique, qu'il est finalement plus difficile de changer. Il faut briser les idées reçues sur la gouvernance régionale : la décentralisation n'est pas synonyme de séparatisme. D'autre part, il convient de rappeler que les notions de régionalisation et d'Etat centralisé sont compatibles, l'exemple français l'a prouvé.

En conclusion, il est difficile de porter un jugement tranché en raison de l'actualité de l'objet d'étude. En effet, le thème de la politique régionale évolue en permanence, en fonction de l'issue du processus d'intégration à l'Union européenne et des mutations du système politique turc.

## BIBLIOGRAPHIE

AÏSSAOUI H., "L'Elargissement Européen Au Prisme Des Fonds Structurels: Vers Une Européanisation de la Gestion Publique Du Territoire En Pologne?", politique européenne, n°15, hiver 2005, pp. 61-84

ALVERGNE C., TAULELLE F., « Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire », Paris, Presses Universitaires de France, 2002

BAFOIL, F. et B. HIBOU (2003), « Les administrations publiques et les modes de gouvernement à l'épreuve de l'eupéanisation. Une comparaison Europe du Sud, Europe de l'Est », Les Études du CERI, n° 102, Centre d'études et de recherches internationales, Sciences Po, Paris.

BAYRAKTAR U., 2007. Turkish municipalities: Reconsidering local democracy beyond administrative autonomy. European Journal of Turkish Studies [Online], url: <http://ejts.revues.org/index1103.html>.

BISCHOFF Damien, PEROUSE Jean-François, 2003, La question des barrages et du GAP dans le Sud-Est anatolien : patrimoines en danger ? , Les dossiers de l'IFEA, série patrimoines au présent, Istanbul, Institut Français d'Etudes Anatoliennes, 63p.

BOULINEAU C., SUCIU M., "Décentralisation et régionalisation en Bulgarie et en Roumanie. Les ambiguïtés de l'eupéanisation", EG 2008-4, pp. 349-363

CARTER C., PASQUIER R., "Intégration européenne et gouvernance régionale. Un jeu d'échelles congruent?", VIIIe Congrès de l'association française de science politique, 2005

Commission Européenne, 2001, Regular Report on Turkey's progress towards accession, Brussels, SEC (2001) 1756.

Commission Européenne, 2005, Turkey 2005 Progress Report, Brussels, SEC (2005) 1426.

Commission Européenne (2004), Rapport régulier 2004 de la Commission sur les progrès réalisés par la Turquie sur la voie de l'adhésion, Bruxelles (disponible sur [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2004/rr\\_tr\\_2004\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2004/rr_tr_2004_fr.pdf)).

Décret-loi sur l'établissement et les devoirs du DPT.

Devlet Planlama Teşkilatı, 1990, Güneydoğu Anadolu Projesi Master Plan Nihai Raporu, (Schéma directeur du GAP, rapport final), Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı, 1963, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, 535 p.

Devlet Planlama Teşkilatı, 1968, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, 665 p.

Devlet Planlama Teşkilatı, 1973, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, 960 p.

Devlet Planlama Teşkilatı, 1977, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, 699 p.

Devlet Planlama Teşkilatı, 1985, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, 221 p.

Devlet Planlama Teşkilatı, 1990, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, 375 p.

Devlet Planlama Teşkilatı, 1996, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, 319 p.

Devlet Planlama Teşkilatı, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, 254 p.

Devlet Planlama Teşkilatı, Dokuzuncu Kalkınma Planı, Ankara, 101 p.

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Japon International Cooperation Agency, 1998, Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı, Master Plan, Ankara, 183 p.

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, 2001, Doğu Anadolu Bölgesel Ana Planı, Ankara, 595 p.

DULUPÇU, M.-A. (2005), "Regionalization for Turkey: an Illusion or a Cure?", European Urban and Regional Studies, vol. 12, n° 2, pp. 99-115.

GAP İdaresi Başkanlığı, 1998, GAP Master Plan Nihai Raporu, Yöneticiler için özet. (Master plan du GAP: rapport final. Résumé à l'intention des cadres), Ankara.

GEZICI, F. et G.-J.-D. HEWINGS (2004), "Regional Convergence and the Economic Performance of Peripheral Areas in Turkey", Review of Urban and Regional Development Studies, vol. 16, n° 2, juillet, pp. 113-132.

GÖYMEN Korel., 2005, « Türkiye'de Bölge Politikalarının Evrimi ve Bölgesel Kalkınma Ajansları » (L'évolution de la politique régionale en Turquie et les agences de développement), Istanbul Policy Centre Annual Conference Proceedings, Istanbul: IPC Publication, pp. 35-60.

GÖYMEN, Korel, 2006, « Dynamics of change in Turkish local governance », Society and Economy, Vol. 28, n°3, p. 245-266.

Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, Kanun n°5949, Resmi Gazete, 08/02/2006.

KAYASÜ Serap., "Institutional Implication of Regional Development Agencies in Turkey: An Evaluation of Integrative Forces of Legal and Institutional Frameworks", 42nd ISOCARP Congress 2006

KEATING, M. (2003b), "Regionalization in Central and Eastern Europe: The Diffusion of a Western Model?", in Keating, M. et J. Hughes (dir. pub.), *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe. Territorial Restructuring and European Integration*, Peter Lang, Bruxelles.

LE GALES P., « Régulation, Gouvernance et Territoire », *Droit et Société*, vol.XXIV, 1998, « Les métamorphoses de la régulation politique », Paris, LGDJ, 1999, p. 13.

LOEWENDAHL-ERTUGAL Ebru, *Regions and European Integration : Prospects for Regional Governance in Turkey*, 24-26 Juin 2004.

LOEWENDAHL-ERTUGAL Ebru, « Europeanisation of Regional Policy and Regional Governance : The Case of Turkey », in *European Political Economy Review*, vol.III, n° 1, (Spring 2005), pp. 26-7.

MARCOU Gerard (2002), « L'adaptation des structures territoriales face à la politique régionale communautaire », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 33, n° 3, pp. 131-167.

MARCOU, G.(1996), " L'expérience française de régionalisation : la décentralisation régionale dans l'Etat unitaire ", pp.157-188 dans : G. Färber / M. Forsyth (Hrsg), op. cit. ; et dans une version différente pp.505-520 dans : *L'Etat de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Dalloz, Paris.

MASSARDIER G. et TEK H., « L'Européanisation des rapports centre/périphérie en Turquie. Entre accommodements communautaires et prolongements des pratiques domestiques », in *Revue Pôle Sud*, n° 23, « La Turquie face à l'Europe », p. 29.

MASSICARD E., BAYRAKTAR U., 2009, « Les réformes récentes des pouvoirs locaux à l'épreuve de leur mise en place », communication orale au colloque *Un processus de décentralisation en Turquie ? L'apport des sciences sociales*, Université Galatasaray, Istanbul, 6 juin 2009.

MONTABONE B., 2009. *Turquie-UE : une rencontre difficile. Les défis de l'aménagement du territoire en Turquie à l'heure du rapprochement avec l'Union européenne*. In Jean Y., Baudelle G. (dir.) *L'Europe: aménager les territoires*, Paris, Armand Colin, p. 295-307.

MUTLU S., « L'analyse de l'expérience de la planification régionale et des plans de développement régional en Turquie », pp. 56-7 –Conférence des

nouvelles approches dans le développement régional et dans la planification régionale–, 19-20 juin 2009, İstanbul Policy Center.

OFFNER J.M., 2006, « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue française de science politique*, Vol. 56, n°1, p. 27-47.

OKÇU M., « A new regional and local perspective for economic development in Turkey: Illusion or Reality? » 5th European Urban and Regional Studies Conference, Pultusk, Poland, September 2004

ÖKMEN M. et PARLAK B., *De la théorie à la pratique : les administrations locales. Principes, approches et législations*, Alfa Aktüel, 2008, p. 99.

ÖZOK-GUNDOĞAN N., 2005, « „Social development“ as a governmental strategy in the southeastern anatolia project », *New Perspectives on Turkey*, n°32, p.93-111.

PASQUIER R., *Quand l'Europe frappe à la porte des régions ; Européanisation et mobilisations régionales en France et en Espagne*, l'Harmattan, Coll. Politique européenne, 2002/3, n) 7, p. 161.

PECQUEUR B., 2005. *Le développement territorial : une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du Sud*. In Antheaume B., Giraut F. (dir.), *Le territoire est mort. Vive les territoires !*, Paris, IRD Editions, p. 295-316.

PEROUSE J.F., 2011, « Echos géographiques de Turquie... », *EchoGéo* [En ligne], numéro 16 | 2011, mis en ligne le 04 juillet 2011, URL : <http://echogeo.revues.org/12440>

PINSON G., « La gouvernance des villes françaises. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains », *Pôle Sud*, no:32, pp. 73-92

SAURUGGER S., SUREL Y., 2006, « L'européanisation comme processus de transfert de politique publique », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.13-2, p. 179-211.

SCOTT A.J., 2003. *La poussée régionale : vers une géographie de la croissance dans les pays en développement*. *Géographie, Économie, Société*, 5, p. 31-57.

SOBACI M. Z., 2009, « Regional development agencies in Turkey : are they examples of obligated policy transfer ? » , *Public Organization Review*, vol. 9, n°1, p. 51-65.

ŞENGÜL Tarik, 2001, *Kentsel Çelişki ve Siyaset (Les tensions urbaines et la politique)*, İstanbul, Demokrasi Kitaplığı, p. 61-94.

TEK H., Les collectivités territoriales, [http://ovipot.free.fr/collectivites\\_territoriales\\_en\\_turquie\\_\\_hande\\_tek\\_\\_103.htm](http://ovipot.free.fr/collectivites_territoriales_en_turquie__hande_tek__103.htm), 2007.

TEK H., 2010, Le système territorial turc et l'enjeu de l'intégration européenne, Thèse de doctorat, Université Pierre Mendès-France, 405 p.

TEKELİ İ., 2008, Türkiye'de Bölgesel Eşitsizlikler ve Bölge Planlama Yazıları (Ecrits sur les inégalités régionales et la planification régionale en Turquie), İstanbul, Tarih Vakfı Yayınları.

THOENIG C., 2001, « Quelles légitimités pour les nouvelles structures territoriales ? », in NEMERY J.C.(dir.), Quelle administration territoriale pour le 21<sup>e</sup> siècle en France dans l'Union européenne ?, Paris, L'Harmattan, p. 85-96.

TOPRAK L., 2010, « Entegre ve Sürdürülebilir bir kalkınma anlayışı ile GAP » (Le GAP compris comme un mode de développement intégré et durable), Mukaddime Dergisi, n° 2, p. 189-209.

YAMAN A., KARA M., 2008, « Türkiye'de bölgesel gelişme politikasının dönüşümü sürecinde Kalkınma ajansların kuruluş çalışmaları: son durum ve değerlendirmeler », in COLLECTIF, Bölgesel Kalkınma ajansları, İstanbul Politikalar Merkezi – İKTİSAD - Friedrich Naumann Vakfı, p. 31-60.

YERASIMOS S., 1988, « La planification de l'espace en Turquie », Revue des Mondes Musulmans et de la Méditerranée, vol. 50, n°4, p. 109-122.

## **ANNEXES**

## **Annexe I**

### **Les fonctions et attributions des agences turques**

La loi n°5449 qui lance officiellement le processus de création des Agences de développement stipule clairement les fonctions de ces nouveaux outils institutionnels. Elles sont de trois ordres : planification à l'échelle de la région, financement de projets de développement, soutien à l'innovation et aux investissements extérieurs. L'article 5 de la partie 2 de la loi liste les fonctions et attributions des agences comme suit :

1. Fournir un support technique aux études de planification des autorités locales ;
2. Soutenir, aider et évaluer les projets et activités permettant la mise en œuvre du plan régional ;
3. Contribuer à l'amélioration de la capacité de la région en termes de développement local ;
4. Suivre les autres projets mis en œuvre dans la région par le secteur public, le secteur privé ou des organisations non-gouvernementales et présentant un intérêt majeur en terme de développement régional ;
5. Améliorer la coopération entre le secteur public, le secteur privé et les organisations non-gouvernementales pour réaliser les objectifs du plan stratégique de développement ;
6. Utiliser et faire utiliser les ressources allouées aux agences conformément au plan et programmes régionaux ;

7. Mener ou faire mener des recherches sur les ressources régionales, leur utilisation et leur optimisation dans le but d'accroître la compétitivité régionale ;

8. Promouvoir et aider à promouvoir les équipements économiques et les opportunités financières pour attirer les investissements nationaux et internationaux dans la région ;

9. Coordonner l'ensemble des transactions administratives et des autorisations délivrées aux investisseurs de la région dans le cadre de l'exercice des fonctions de l'agence pour s'assurer de leur réalisation dans les temps et dans le cadre légal ;

10. Soutenir les petites et moyennes entreprises et les nouveaux entrepreneurs dans les domaines du management, de la production, du marketing, des technologies, de formation de la main d'œuvre et de gestion financière ;

11. Promouvoir les activités de relations internationales bilatérales ou multilatérales menées par l'Etat ou les autorités locales et présentes dans la région ;

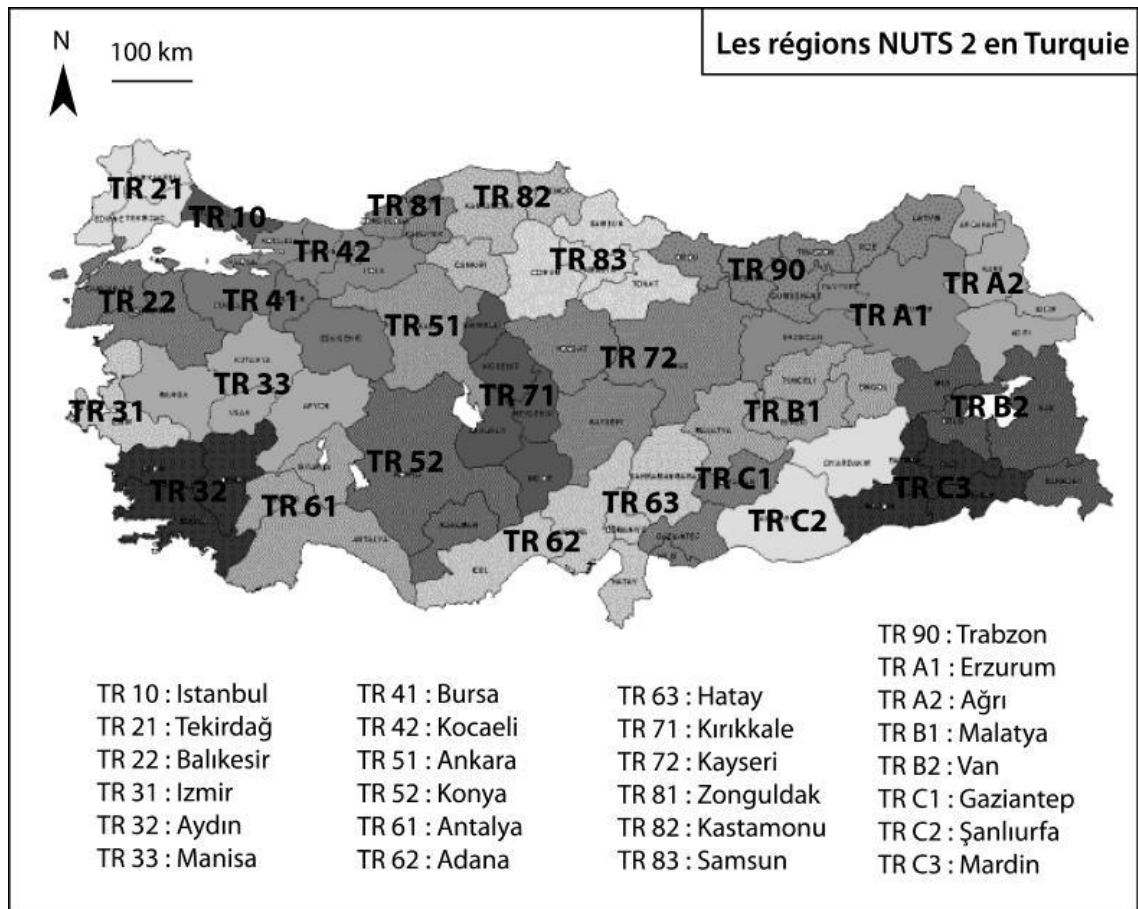
12. Préparer un site Internet pour informer régulièrement des activités de l'agence et présenter sa structure financière.

Les objectifs officiels sont donc ambitieux, et visent clairement à insuffler une part locale dans le processus de développement, considéré dans son acception économique uniquement. Les Agences doivent donner une vision à la région dont elles ont la charge par l'intermédiaire d'un plan stratégique (*stratejik planı*), contribuer à la mise en œuvre de ce plan en finançant des projets locaux et en coordonnant les projets nationaux à dimension régionale, favoriser la compétitivité de la région en formant les cadres administratifs aux normes internationales de gestion, en attirant des

investissements étrangers et en soutenant les secteurs et entrepreneurs innovants de la région. Ces fonctions ne sont pas toutes explicitement demandées dans l'acquis communautaire et correspondent plus à un mode de fonctionnement répandu à l'échelle internationale qu'à une véritable exigence européenne.

## Annexe II

**Les territoires administratifs des 26 agences de développement, correspondant au découpage NUTS 2**



**Source** : <http://www.planlama.org/new/bolgesel-kalkinma-ajanslari/turkiye-deki-istatistiksel-bolge-birimleri-ibb.html>

**TR1: İstanbul**

TR10: İstanbul

**TR2: Batı Marmara**

TR21: Edirne, Kırklareli, Tekirdağ

TR22: Balıkesir, Çanakkale

**TR3: Ege**

TR31: İzmir

TR32: Aydın, Denizli, Muğla

TR33: Afyonkarahisar, Kütahya, Manisa, Uşak

**TR4: Doğu Marmara**

TR41: Bilecik, Bursa, Eskişehir

TR42: Bolu, Düzce, Kocaeli, Sakarya, Yalova

**TR5: Batı Anadolu**

TR51: Ankara

TR52: Karaman, Konya

**TR6: Akdeniz**

TR61: Antalya, Burdur, Isparta

TR62: Adana, Mersin

TR63: Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye

**TR7: Orta Anadolu**

TR71: Aksaray, Kırıkkale, Kırşehir, Niğde, Nevşehir

TR72: Kayseri, Sivas, Yozgat

**TR8: Batı Karadeniz**

TR81: Bartın, Karabük, Zonguldak

TR82: Çankırı, Kastamonu, Sinop

TR83: Amasya, Çorum, Samsun, Tokat

**TR9: Doğu Karadeniz**

TR90: Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, Trabzon

**TRA: Kuzeydoğu Anadolu**

TRA1: Bayburt, Erzincan, Erzurum

TRA2: Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars

**TRB: Ortadoğu Anadolu**

TRB1: Bingöl, Elazığ, Malatya, Tunceli

TRB2: Bitlis, Hakkâri, Muş, Van

**TRC: Güneydoğu Anadolu**

TRC1: Adıyaman, Gaziantep, Kilis

TRC2: Diyarbakır, Şanlıurfa

TRC3: Batman, Mardin, Şırnak, Siirt

## Annexe III

**Composition provinciale des nouveaux cadres territoriaux NUTS (düzey) 1, 2, 3.** Les Düzey 2 correspondent aux territoires régionaux des Agences de développement, les Düzey 3 aux provinces.

SIRA NO	DÜZEY 1	DÜZEY 2	DÜZEY 3
1	İstanbul	İstanbul Alt Bölgesi	İstanbul
2	Batı Anadolu	Ankara Alt Bölgesi	Ankara
		Konya Alt Bölgesi	Konya, Karaman
3	Doğu Marmara	Bursa Alt Bölgesi	Bursa, Eskişehir, Bilecik
		Kocaeli Alt Bölgesi	Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova
4	Ege	İzmir Alt Bölgesi	İzmir
		Aydın Alt Bölgesi	Aydın, Denizli, Muğla
		Manisa Alt Bölgesi	Manisa, Afyon, Kütahya, Uşak
5	Batı Marmara	Tekirdağ Alt Bölgesi	Tekirdağ, Edirne, Kırklareli
		Balıkesir Alt Bölgesi	Balıkesir, Çanakkale
6	Akdeniz	Antalya Alt Bölgesi	Antalya, Isparta, Burdur
		Adana Alt Bölgesi	Adana, Mersin
		Hatay Alt Bölgesi	Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye
7	Batı Karadeniz	Zonguldak Alt Bölgesi	Zonguldak, Karabük, Bartın
		Kastamonu Alt Bölgesi	Kastamonu, Çankırı, Sinop
		Samsun Alt Bölgesi	Samsun, Tokat, Çorum, Amasya
8	Orta Anadolu	Kırıkkale Alt Bölgesi	Kırıkkale, Aksaray, Niğde, Nevşehir, Kırşehir
		Kayseri Alt Bölgesi	Kayseri, Sivas, Yozgat
9	Doğu Karadeniz	Trabzon Alt Bölgesi	Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane
10	Güneydoğu Anadolu	Gaziantep Alt Bölgesi	Gaziantep, Adıyaman, Kilis
		Şanlıurfa Alt Bölgesi	Şanlıurfa, Diyarbakır
		Mardin Alt Bölgesi	Mardin, Batman, Şırnak, Siirt
11	Ortadoğu Anadolu	Malatya Alt Bölgesi	Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli
		Van Alt Bölgesi	Van, Muş, Bitlis, Hakkari
12	Kuzeydoğu Anadolu	Erzurum Alt Bölgesi	Erzurum, Erzincan, Bayburt
		Ağrı Alt Bölgesi	Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan

**Source :** <http://www.planlama.org/new/bolgesel-kalkinma-ajanslari/turkiye-deki-istatistiksel-bolge-birimleri-ibb.html>

## **Annexe III**

### **Avis du Comité des régions sur la «Stratégie d'élargissement et principaux défis pour 2012-2013» (2013/C 139/06)**

#### **Turquie (p.5)**

46. fait remarquer que la période de consultation concernant la nouvelle constitution a suscité un important débat avec la société civile locale et les communautés locales de citoyens – ce dont il convient de se réjouir – mais est préoccupé par le manque de transparence quant à la manière dont ces débats ont alimenté le processus de rédaction et en ce qui concerne les parties publiées sur Internet, ce qui a fait qu'il a été très difficile tant pour les citoyens turcs que pour les acteurs inter-nationaux (y compris le CdR) de suivre ces évolutions;

47. regrette le manque de progrès en matière de décentralisation de pouvoirs aux provinces et gouvernements locaux et est préoccupé par certains rapports faisant état de manœuvres d'intimidation ou de poursuites pour raisons politiques à l'encontre d'élus locaux ou de maires. Dans la plupart des villes, les conseils locaux (conçus pour encourager la participation des citoyens au gouvernement local) n'ont pas été utilisés efficacement. De plus, le fait que des décrets-lois édictés en 2011 aient recentralisé les pouvoirs dans des domaines tels que l'utilisation des sols et la rénovation urbaine est le signe que le processus de décentralisation n'est pas sérieusement pris en compte. Si le gouvernement turc a pris du temps pour réformer l'administration publique, ce processus n'a pas été mené au profit des collectivités locales et régionales, notamment dans le sud-est du pays;

48. se dit mécontent fait que la Turquie ne respecte pas pleinement ses engagements découlant du protocole additionnel de l'accord d'association UE-Turquie et invite instamment la Turquie à procéder à la mise en œuvre intégrale, non discriminatoire, desdits engagements, en soulignant que tout retard supplémentaire pourrait avoir de nouvelles répercussions sur le processus d'adhésion;

49. accueille favorablement le changement d'attitude du Conseil de l'UE concernant l'ouverture possible du chapitre 22 des négociations intitulé «Politique régionale et coordination des instruments structurels» et espère que ce signal positif pourra contribuer à normaliser le processus de négociation entre la Turquie et l'Union européenne;

50. déplore qu'à tous les niveaux de l'État, il y ait encore d'importantes déficiences concernant le respect de la liberté religieuse, des droits de la femme, des droits des minorités (notamment des Kurdes), de l'égalité entre hommes et femmes ainsi que des droits fondamentaux que sont la liberté d'expression et la liberté de la presse, ce qui éclipse le fait qu'une législation a été adoptée en vue de mener des réformes;

51. encourage le dialogue qui a été lancé entre le gouvernement turc et les représentants des Kurdes turcs;

52. est heureux de constater la mise en œuvre du «programme positif», conformément au cadre de négociation et aux conclusions du Conseil et du Conseil européen en la matière;

53. exprime son insatisfaction par rapport au fait que la Turquie et les autres parties prenantes au conflit ne se sont pas encore engagées, dans le cadre des Nations unies et des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU, ainsi que des principes et valeurs sur lesquels est fondée l'UE, à apporter une solution acceptable à la question de l'occupation illégale du Nord de Chypre, et appelle le gouvernement turc à soutenir de manière tangible les négociations menées sous la direction du Secrétaire général de l'ONU et à

prendre des mesures en faveur de la résolution globale du problème chypriote, en entreprenant de retirer immédiatement ses forces armées de Chypre, de régler la question des colons et de restituer à ses habitants légitimes la zone interdite de Famagouste, en application de la résolution 550 (1984) du Conseil de sécurité de l'ONU;

54. constate d'une part qu'une législation a été adoptée en vue de mener des réformes, mais d'autre part que des violations, notamment de la liberté de la presse et de la liberté d'expression, continuent de se produire;

55. se félicite de la création d'un service de médiateur indépendant en Turquie, lequel devra être mis en place de manière appropriée;

56. souligne que les mécanismes de transparence, de responsabilité et de participation doivent être tous renforcés au niveau local; encourage par ailleurs la poursuite de la lutte contre la corruption, notamment au niveau municipal;

57. souligne que la poursuite d'une coopération au niveau infranational serait bénéfique pour la Turquie comme pour l'UE; réaffirme dès lors son engagement à élever le groupe de travail du Comité des régions consacré à la Turquie au rang de comité consultatif paritaire

Source : 17.5.2013 Journal officiel de l'Union européenne C 139/27

