



La décentralisation en Turquie

AUTEURS

Ulaş BAYRAKTAR

Université de Mersin, Turquie

Élise MASSICARD

Institut français d'études anatoliennes (IFEA), Istanbul

La décentralisation en Turquie

AUTEURS

Ulaş BAYRAKTAR

Université de Mersin, Turquie

Élise MASSICARD

Institut français d'études anatoliennes, Istanbul

Contact

Réjane HUGOUNENQ

Département de la recherche, AFD

hugounenqr@afd.fr

Focales

Créée en 2010 par le département de la Recherche de l'AFD, la collection *Focales* a pour objectif de rendre compte des expériences de terrain menées, dans les pays en développement, par l'AFD ou ses partenaires (experts, chercheurs, consultants, praticiens...).

Les ouvrages de cette collection proposent des descriptions et des mises en perspective d'études de cas pratiques (projets, expérimentations, partenariats...). Ils peuvent également présenter une réflexion autour d'une problématique sectorielle ou géographique, toujours alimentée par des résultats concrets. Ils ont vocation à couvrir l'ensemble des secteurs et terrains d'action de l'AFD.

Collection *Focales* :

- *Focales n°1 : Accès de tous aux services d'eau : le rôle des petits opérateurs privés à Hô Chi Minh Ville, Vietnam*
- *Focales n°2 : Local Government in Palestine*
- *Focales n°3 : Linking Labour Organisation and Vocational Training in Uganda: Lessons for Rural Poverty Reduction*
- *Focales n°4 : Financement des services d'eau en milieu urbain au Niger*
- *Focales n°5 : Urban Development in Vietnam: the Rise of Local Authorities*
- *Focales n°6 : The Regulation of Small-Scale Water Providers in Lao PDR*

Retrouvez toutes nos publications sur <http://recherche.afd.fr>

[Avertissement]

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'AFD ou de ses institutions partenaires.

Directeur de la publication :

Dov ZERAH

Directeur de la rédaction :

Robert PECCOUD

Crédit photo : AFD

Conception et réalisation : Ferrari/Corporate – Tél. : 01 42 96 05 50 – J. Rouy/ Coquelicot

Mise en page : Vif-Argent - Tél. : 01 60 70 02 70

Imprimée en France par : La Fertoise

Sommaire

| | |
|---|----|
| Introduction | 7 |
| 1. Des réformes inachevées | 11 |
| 1.1. Contexte politique de la mise en place des réformes | 11 |
| 1.2. Des ambitions importantes | 29 |
| 1.3. Résistances et perte de cohérence | 29 |
| 1.4. Et la réforme continue... | 32 |
| 2. Une mise en place difficile et partielle | 37 |
| 2.1. De nouveaux niveaux de compétences ? | 38 |
| 2.2. Les obstacles à la prise en charge des compétences au niveau local | 50 |
| 3. Vers la privatisation des services municipaux ? | 69 |
| 3.1. Les établissements économiques des municipalités | 70 |
| 3.2. La généralisation de la sous-traitance | 72 |
| Conclusion | 75 |
| Annexes | 78 |
| Annexe 1. Compétences attribuées aux pouvoirs locaux | 78 |
| Annexe 2. Les agences de développement | 87 |
| Liste des sigles et abréviations | 93 |
| Bibliographie | 97 |

Introduction

Introduction

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.

Une telle évolution suscite plusieurs interrogations : quelles logiques ont présidé à la mise en place de ces réformes ? Celles-ci ont coïncidé avec le début des négociations d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne (UE), en 2005, et s'inscrivent dans l'agenda européen du pays. Sont-elles pour autant le produit d'une dynamique européenne – rappelons que la Turquie est membre du Conseil de l'Europe et a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale (1992) – ou des dynamiques politiques internes ont-elles également été à l'œuvre ? Quels changements réels ces réformes ont-elles introduits ? Quels sont leurs effets sur les recompositions des échelles de pouvoir et leurs articulations et, d'une manière plus générale, sur la scène politique turque ?

Première partie

1. Des réformes inachevées

1.1. Contexte politique de la mise en place des réformes

1.1.1. Centraliser et contrôler

La question des pouvoirs locaux et les réformes engagées depuis 2004 doivent être replacées dans leur contexte historique, social et politique. Pour comprendre la construction politique du territoire en Turquie, un retour sur la constitution de l'État-nation est nécessaire. En effet, le système politico-administratif turc se caractérise par la neutralisation politique des niveaux intermédiaires, laquelle se manifeste notamment par l'inexistence politique de l'échelon régional et le contrôle par le centre de l'échelon départemental.

La mise en place d'administrations municipales et provinciales hiérarchisées

Dans la période ottomane dite « classique » (de la seconde moitié du XV^e siècle à la fin du XVI^e siècle), le mode d'administration de l'Empire est indirect et repose sur de nombreux intermédiaires, qui acquièrent une importante autonomie à certaines périodes (notamment au XVIII^e siècle). À la suite d'une série de défaites militaires à partir de la fin du XVIII^e siècle, le pouvoir met en place de nombreuses réformes, qui s'accroissent dans la période dite des *Tanzimat* (« réorganisations ») (1839-1876). Pour les réformistes, l'autonomie dont jouissent les notables locaux nuit à l'autorité de l'État et les *Tanzimat* ont donc pour principal objectif d'« étendre le contrôle du gouvernement central à tous les aspects de la vie dans les provinces » (Shaw, 1992, p. 33), c'est-à-dire de consolider la présence et l'autorité de l'État. Dans ce contexte, une infrastructure administrative locale conçue comme une extension de la bureaucratie centrale est introduite. Le système départemental comme le modèle municipal qui se développent dans l'Empire sont inspirés par la tradition française de gestion du territoire.

La première organisation municipale est créée en 1855 à Istanbul, sous l'effet des développements internationaux liés à la guerre de Crimée (1853-1856)^[1]. Cette dernière provoque en effet des changements accélérés dans la capitale. En tant que

[1] La guerre de Crimée opposait l'Empire russe à une coalition comprenant l'Empire ottoman, le Royaume-Uni, le Second Empire français et le Royaume de Sardaigne.

port militaire logistiquement important, Istanbul accueille un grand nombre de soldats étrangers, ce qui impose d'améliorer les infrastructures urbaines comme les lignes télégraphiques et les routes, de construire des hôpitaux militaires, de recruter des pompiers et des agents de police des alliés occidentaux. En outre, à la suite du conflit, l'Empire ottoman est considéré comme un pays européen et se trouve donc plus ouvert aux influences et aux pressions des puissances occidentales (Neumann, 2004, pp. 6-7).

C'est dans ce contexte spécifique qu'est mise en place, en 1855, la première organisation quasi municipale, le *ehremaneti*. Présidé par le *ehremini*, nommé par le palais, le *Şehremaneti* doit assurer certaines fonctions urbaines, telles que la fourniture de biens de base pour les habitants, le contrôle des marchés et de l'hygiène, la voirie, la charité et la collecte de certaines taxes (Toprak, 1990, p. 76). Ce qui distingue le *Şehremaneti* d'une institution bureaucratique ordinaire est l'existence en son sein d'un organe législatif, le *ehremaneti Meclisi* (conseil). Composé de douze membres choisis par la Sublime Porte et nommés par le Sultan parmi les marchands et les bureaucrates de haut rang, le conseil doit délibérer sur les affaires urbaines et prendre des décisions. Pourtant, l'absence d'autonomie et de véritables compétences urbaines empêche de considérer le *Şehremaneti* comme un exemple de municipalisme moderne (Ortaylı, 1990, p. 71).

Ce dernier apparaît trois ans plus tard avec la fondation du sixième arrondissement d'Istanbul, situé sur le secteur Péra/Galata et peuplé en majorité par des non-musulmans. Bien que la ville soit divisée en 14 districts municipaux, un seul d'entre eux est légalement constitué, sous le nom de sixième arrondissement, imitant celui de Paris et marquant, ici encore, l'influence française. En outre, le français est la langue officielle de l'organisation. On peut considérer cette expérience comme le premier exemple de municipalisme turc, en raison de l'autonomie de ses ressources financières et de personnel. À la suite de la réussite relative de ce précédent, un règlement de 1868 (*Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi*) constitue légalement les 13 autres districts municipaux. La capitale doit alors être régie dans un régime à deux niveaux, le *ehremaneti* étant doté d'un conseil supplémentaire composé des maires et de trois représentants de chaque arrondissement (Keles, 2000, p. 126). Cependant, ce modèle ne sera pas véritablement étendu, car les conseils municipaux ne sont formés que dans quelques districts, où la Sublime Porte a nommé tout son personnel. Parallèlement, différents efforts cherchent à établir des municipalités dans les métropoles de province. Après deux tentatives infructueuses en 1864 et 1871, la loi sur les municipalités de province (*Vilayetler Belediye Kanunu*) de 1877 introduit un conseil municipal de six à douze membres en fonction de la taille de la localité. Ce dernier doit délibérer sur les problèmes locaux,

préparer le budget annuel et décider des constructions. Le maire est nommé par la Sublime Porte, parmi les conseillers (Ortaylı, 1990, p. 72).

Le développement des pouvoirs municipaux dans l'Empire ottoman présente donc une certaine dualité. Dans la capitale, l'introduction et le développement du système sont marqués par une très forte influence étrangère. La ville – en particulier le sixième arrondissement – est considérée comme « *un lieu d'accueil où l'Empire ottoman s'ouvrait au monde extérieur* » (Neumann, 2004, p. 23). Le système occidental, notamment français, est directement imité sans prendre en considération les caractéristiques socio-économiques du contexte local. Par conséquent, le système devra être révisé à plusieurs reprises. Dans les provinces, les conseils municipaux sont mis en place et sont progressivement adaptés au contexte local. Pourtant, dans les deux cas, le résultat est loin d'indiquer l'émergence de pouvoirs locaux autonomes, dans la mesure où l'ensemble du processus est marqué par des efforts soutenus de centralisation politique.

Le Code provincial de 1864 met en place une administration centralisée dans les provinces, avec une pyramide de circonscriptions intégrées. Aux niveaux supérieurs, les responsabilités administratives sont détenues par des bureaucrates nommés par Istanbul, qui doivent transmettre et appliquer les ordres reçus du centre aux échelons inférieurs. Les gouverneurs (*vali*) de province (*vilayet*), déjà en place, voient leurs prérogatives étendues par la nouvelle réglementation. Surtout, c'est la conception de cette fonction qui change : les administrateurs locaux commencent à être considérés non plus comme indépendants du pouvoir central ou inféodés aux intérêts locaux – et, à ce titre, devant être contrebalancés par d'autres institutions locales – mais comme devant allégeance au gouvernement central. Le *vali* devient alors le représentant et agent unique du pouvoir central, ayant autorité sur toutes les affaires de la province, responsable de l'administration et de la police, et supervisant les fonctionnaires locaux aux niveaux inférieurs.

Ces réformes sont destinées à améliorer les services fournis par le pouvoir : il faut donc prendre en compte les besoins des sujets. C'est dans cette perspective que sont mises en place, à chaque degré de l'administration provinciale, des assemblées consultatives, en partie élues et en partie nommées. Elles sont également censées aider les percepteurs à mettre en œuvre la centralisation fiscale. La province acquiert alors une double fonction, à la fois division territoriale et administrative du gouvernement national et collectivité locale, à vocation « générale » (c'est-à-dire nationale) et « spéciale » ou « particulière » (c'est-à-dire locale) (Lewis, 1988, pp. 342-343).

L'aboutissement de cette évolution est la promulgation en 1913 par le Comité union et progrès, qui ignore l'opposition fédéraliste, d'une loi reprenant les grandes lignes de la loi française de 1871 sur les départements : ce texte fait de la province une personne légale, disposant d'un budget et de programmes autonomes, et lui confie la mise en œuvre des services locaux. Les provinces acquièrent ainsi une autonomie relative vis-à-vis du centre. Mais elles conservent leur double fonction – comme d'ailleurs le préfet, à la fois représentant de l'État et exécutif de la collectivité provinciale. Or, les pouvoirs locaux ottomans subissent de nombreuses pressions politiques centralisatrices et deviennent de plus en plus dépendants du gouvernement (Ortaylı, 1995, p. 150). Cette organisation administrative, reprise par Mustafa Kemal, demeure le fondement du système territorial de la République turque ; elle restera en vigueur pour l'essentiel jusqu'aux réformes des années 1980, malgré certains aménagements.

De l'Empire à la République : le traumatisme des séparatismes

L'ambition d'homogénéisation administrative se heurte pourtant à la nécessité de s'adapter aux conditions locales dans un Empire aussi vaste et diversifié. De fait, les réformes ne sont pas appliquées uniformément et des statuts spéciaux se perpétuent^[2]. La question de l'organisation du territoire prend une grande acuité dans les débats sur la manière de sauver l'Empire, qui font rage dans un contexte de démembrement et de débâcle militaire. La fin du XIX^e siècle et le tournant du XX^e siècle sont en effet marqués par l'essor de nombreux nationalismes et l'accès de certains territoires à l'autonomie ou à l'indépendance, souvent avec l'aide de puissances occidentales^[3]. La défaite de l'Empire lors de la Première Guerre mondiale entraîne l'occupation d'une grande partie de son territoire par les Alliés. En 1920, le traité de Sèvres entérinant cette défaite prévoit le partage de la majeure partie de l'Anatolie au profit de la Grèce et d'un État arménien indépendant, ainsi qu'une autonomie locale dans les régions majoritairement kurdes en Anatolie du Sud-est, ces projets étant soutenus par les puissances occidentales ; il ne laisse à l'Empire sous tutelle qu'une portion congrue de territoire, au centre de l'Anatolie. Jamais ratifié, ce traité aura néanmoins des conséquences sur le long terme,

[2] Comme les circonscriptions « indépendantes », rattachées directement au ministère de l'Intérieur en raison de leur importance ou de leur caractère sensible (telle Jérusalem).

[3] En 1878, le congrès de Berlin reconnaît l'indépendance de la Serbie et la Roumanie ; la Bulgarie accède à une large autonomie, avant de proclamer son indépendance en 1908 ; la Bosnie et l'Herzégovine passent sous contrôle de l'Autriche, avant d'être annexées en 1908. L'Albanie proclame son indépendance en 1911, alors que l'Italie s'empare de la Libye. En 1912-1913, de nouvelles guerres mettent fin à la présence ottomane dans une grande partie des Balkans. La révolte arabe de 1916, encouragée par la Grande-Bretagne, se solde par la perte de la quasi-totalité des provinces arabes.

notamment par le traumatisme collectif (ou « syndrome de Sèvres ») qu'il a engendré, qui se manifeste par la crainte du démembrement territorial et de la sécession, et par une suspicion à l'égard de toute velléité autonomiste. Contre ce traité et l'occupation alliée, Mustafa Kemal unifie et prend la tête du mouvement de résistance qui entraînera l'expulsion des occupants, la fondation de la République de Turquie et la signature du traité de Lausanne en 1923, lequel ne prévoit plus d'État arménien ni d'autonomie kurde.

De nombreux notables locaux se rallient à ce mouvement dit de « libération nationale ». Alors que les kémalistes tentent d'éliminer les corps intermédiaires, ceux-ci forment le « Second groupe » dans la première Assemblée nationale, favorable à la décentralisation et au libéralisme (Mardin, 1973, p. 181). Leur poids se reflète dans la grande place que la première Constitution post-ottomane (1921) accorde aux gouvernements locaux (Bayraktar, 2007) : pour la première fois, le double statut des provinces s'y traduit par une claire séparation : le préfet, nommé par le centre, n'est responsable que des affaires liées au gouvernement national. Le pouvoir local quant à lui s'incarne dans des assemblées élues bénéficiant d'une large autonomie administrative et désignant leur président et leur exécutif en leur sein.

Or, ce dispositif – d'ailleurs resté sans équivalent – ne sera jamais appliqué. En effet, une grande partie de ces notables, circonspects face au projet de modernisation de Mustafa Kemal, ne se voient pas proposer le renouvellement de leur mandat de député. Un autre tournant a lieu en 1925, dans le Sud-est du pays, quand la révolte dite de « Cheikh Saïd », d'inspiration à la fois nationaliste kurde et religieuse, est réprimée dans le sang : les « tribunaux de l'Indépendance » actifs pendant la guerre sont réactivés contre ces « ennemis intérieurs » ; l'opposition libérale aspirant à la décentralisation est accusée de collusion avec les insurgés et laminée. Dès lors, l'impératif de préservation de l'intégrité territoriale devient prépondérant. « *Between 1923 and 1946, the periphery – in the sense of the provinces – was suspect, and because it was considered an area of potential disaffection, the political center kept it under close observation* » (Mardin, 1973, p. 184).

La neutralisation des niveaux intermédiaires

C'est cette méfiance envers la province potentiellement sécessionniste qui justifie l'impératif d'unité nationale et la nécessité de contrôler les territoires. Elle se reflète avant tout dans les découpages politico-administratifs. On note d'abord une volonté d'uniformisation : à la différence de la tradition impériale, les territoires sont désormais gérés de manière homogène, sans statut dérogatoire ; le droit qui s'applique est le même partout. Comme le territoire républicain est

considérablement réduit par rapport à celui de l'Empire, les kémalistes remplacent les anciennes provinces, trop grandes, par des unités plus petites – les départements (*il*), au nombre de 63 – qui deviennent les principales unités administratives^[4]. Au premier congrès géographique turc de 1941, sont en outre créées sept régions (*bölge*) plus étendues, baptisées en fonction de leur situation géographique (Louis, 1941). Servant essentiellement à des fins statistiques, elles ne disposent pas de statut administratif ni de structure institutionnelle. Le niveau régional n'a donc aucune réalité politique.

Aucun effort ne semble fait pour dessiner les frontières administratives suivant les clivages linguistiques ou religieux (Toumarkine, 1995, pp. 64-65). Les découpages territoriaux ne correspondent à aucun espace économique préexistant ni à aucune unité culturelle, linguistique ou religieuse ; qui plus est, ils s'attachent à brouiller, voire à nier les cartes des populations : ils divisent ainsi certaines régions historiques avec des identifications régionales fortes, comme le Lazistan, au Nord-est de la Turquie (Bellér-Hann et Hann, 2001, p. 1). Ce toponyme, signifiant littéralement « pays des Lazes »^[5], est lui-même banni dès 1926, car considéré par les kémalistes comme une invention de l'ancien régime « non patriotique ». Les changements de toponymes, fréquents durant les premières décennies de la république, révèlent les velléités de turquisation, de naturalisation et de neutralisation. En règle générale, les circonscriptions sont désignées par leur chef-lieu et les territoires sont donc nommés par rapport à leur centre administratif. De ce fait, à quelques exceptions près, les noms propres désignant une portion de territoire en fonction de critères naturels, historiques, humains ou autres, sont pratiquement absents de l'usage du turc contemporain (Bazin, 1986).

Ce n'est pas uniquement à travers leur découpage que ces circonscriptions sont politiquement neutralisées. La République de Turquie est fondée sur le mythe de l'homogénéité de la population. L'assimilation passe par la « localisation des différences », ces dernières étant rapportées non plus à des communautés – souvent considérées comme étrangères par les kémalistes – mais à des lieux, avant d'être intégrées au folklore national comme représentatives d'un « terroir » (Sauner-Nebioglu, 1995, pp. 54sqq). L'histoire de chaque département est écrite en fonction de l'historiographie nationaliste. L'histoire locale n'est pas enseignée, si ce n'est à travers le rôle de telle ou telle ville dans la guerre de libération. Le territoire

[4] Ces 20 dernières années, de nouveaux départements sont cependant créés (ils sont aujourd'hui 81), principalement en fonction de logiques politiques.

[5] Les Lazes sont un peuple parlant un dialecte géorgien, localisé principalement dans le Nord-est du pays.

infranational n'est légitime que dans une vision apolitique et quelque peu folklorique, qui se rapproche de l'acception française du terroir. Ainsi, l'affirmation de l'existence d'un niveau de pouvoir local distinct s'accompagne de sa dépolitisation : la seule politique légitime est déterminée au niveau national (Massicard, 2005, § 6). Les ressources publiques locales sont placées sous le contrôle central pour être utilisées pour le développement socio-économique du pays dans son ensemble (Bayraktar, 2007, § 19).

En effet, le budget des départements émane du pouvoir central ; le département dispose de prérogatives limitées et de fonctions principalement exécutives. Son double statut dénote désormais une nette hiérarchisation : émanation de la collectivité locale (*yerel yönetim*), l'assemblée départementale élue ne peut pas exercer réellement ses prérogatives législatives, car presque toutes ses décisions sont soumises à l'approbation du préfet (*vali*), qui la préside bien qu'il dirige également l'unité déconcentrée du gouvernement central (*mahalli idare*). Nommé par le Conseil des ministres, le *vali* représente l'État et le gouvernement dans le département ; il y exerce de nombreuses fonctions du gouvernement central et coordonne l'action des administrations déconcentrées. Ainsi, une grande majorité des affaires locales sont, soit supervisées directement par la capitale (à travers les services déconcentrés des ministères), soit gérées par des pouvoirs départementaux présidés par le préfet (Güler, 1998, p. 155).

Des inflexions auraient pu être apportées en 1929 et en 1949 : des lois sur l'administration provinciale affirmant le principe de déconcentration sont alors votées, puis rendues caduques par la législation additionnelle subséquente ; de même, la séparation explicite des pouvoirs central et locaux et la nécessité d'allouer à ces derniers des ressources adéquates, affirmées par la Constitution libérale de 1961, ne sont pas mises en œuvre, faute de lois d'application.

Dynamiques d'autonomisation des municipalités

Si des changements interviennent, c'est principalement au niveau des municipalités. Peu après l'approbation de la Constitution de 1921, une loi sur les municipalités est élaborée. Bien que reconnaissant l'importance de l'autonomie locale, cette loi – restée en vigueur pendant 75 ans – dénote une volonté de garantir la surveillance du centre. Les municipalités sont conçues principalement comme l'instrument du processus de modernisation nationale et la prolongation du gouvernement central ; elles sont responsables des services publics locaux. La loi sur les municipalités de 1930 transfère de nouveau certains services au gouvernement central. L'éducation primaire passe ainsi des municipalités au département. En outre, les ministères

nouvellement fondés prennent *de facto* en charge de nombreuses compétences officiellement assignées aux municipalités (Görmez, 1997, pp. 124-125).

Si les pouvoirs locaux sont dépolitisés, c'est aussi pour éviter que les notables locaux n'accèdent à la politique nationale et aux ressources publiques. Cependant, rien ne permet d'affirmer que ces efforts ont porté leurs fruits ; en effet, les restrictions sur l'autonomie administrative et financière des municipalités les rendent vulnérables à l'influence d'intérêts locaux. La politique urbaine passe graduellement sous l'influence de groupes de pression locaux, notamment des commerçants et des entrepreneurs individuellement faibles mais organisés collectivement dans des chambres ou des organisations professionnelles. L'accélération de l'exode rural massif à partir de la Seconde Guerre mondiale, l'urbanisation rapide depuis les années 1960 et la spéculation foncière affaiblissent notamment l'influence du gouvernement central en contexte urbain (Sengül, 2001, pp. 75-76).

Même si la Constitution de 1961 entérine le principe de décentralisation en reconnaissant la nécessité d'allouer des ressources proportionnées aux municipalités (art. 116), l'ancien système se maintient en réalité, faute d'une loi permettant la mise en œuvre de ce principe. Les principales nouveautés introduites résident dans la surveillance des municipalités – dorénavant, seul le juge inspecte ces dernières et non plus les agents du gouvernement central – et l'élection des maires, non plus par le conseil municipal mais au suffrage universel direct. Cependant, la transition vers une économie planifiée dans les années 1960 renforce les pressions centralisatrices : il s'agit de centraliser les décisions, les fonctions et les ressources, afin de permettre l'application des plans quinquennaux. Les activités et ressources municipales sont placées sous l'autorité du gouvernement central pour pouvoir être utilisées efficacement pour le développement socio-économique du pays. L'autonomisation controversée de certaines municipalités durant la seconde moitié des années 1970, période d'extrême politisation, confirme la méfiance des institutions centrales.

Dans la décennie 1980, sous les gouvernements du parti libéral ANAP (*Anavatan Partisi*, parti de la Mère patrie), la distribution des ressources entre le gouvernement central et les municipalités change en faveur de ces dernières. Mais, même plus conséquentes, les ressources allouées continuent à être déterminées par le gouvernement central, reproduisant ainsi la dépendance envers Ankara. En outre, un certain nombre de compétences et de responsabilités administratives sont dévolues aux pouvoirs locaux (Güler, 1998, pp. 185-194). Ces réformes ouvrent la voie à la privatisation de certains services municipaux. Autre changement important, la loi n° 3030 du 09 juillet 1984 introduit pour les plus grandes villes le statut de « municipalité métropolitaine », prévoyant plus d'autonomie ainsi que des

compétences de planification urbaine autrefois contrôlées par le pouvoir central. Ces mairies métropolitaines bénéficient d'un budget plus important que les autres car, en plus de la part du budget national attribuée à chaque municipalité en fonction de la population, elles recueillent 3 % des impôts collectés à l'intérieur de la métropole. Par ailleurs, les maires métropolitains obtiennent des droits de veto et de modification importants sur les décisions des conseils municipaux métropolitains et d'arrondissement. Par conséquent, les maires métropolitains commencent à jouir d'un pouvoir financier et administratif considérable. Les départements se mettent alors à souffrir de la concurrence des autorités métropolitaines.

Même si les municipalités métropolitaines sont les grandes gagnantes des changements légaux de l'après-1980, cela ne signifie pas que le statut des municipalités ordinaires reste intact. Parmi d'autres compétences et ressources transférées au niveau local, le droit d'élaborer et de réviser les plans d'urbanisme acquiert une très grande importance, dans la mesure où cette compétence permet la création et la distribution de rentes urbaines et donc suscite l'intérêt des investisseurs et des contractants envers les collectivités locales. De manière plus marquée à compter de cette période en effet, les villes deviennent des lieux importants d'investissement, de spéculation et de rente (notamment foncière), étant peu assujetties au souci de transparence et aux règles de la comptabilité publique. Ainsi, la composition des conseils municipaux se transforme rapidement à partir de cette période, avec une représentation accentuée des groupes d'entrepreneurs, d'investisseurs et de contractants (Erder et Incioglu, 2004 ; Köksal

Encadré 1 *Repères historiques contemporains*

La République de Turquie est fondée par Mustafa Kemal sur les ruines de l'Empire ottoman, en 1923. Il s'agit d'un régime de parti unique, jusqu'à l'introduction du multipartisme, en 1946, et la première alternance politique en 1950.

Ensuite, le processus démocratique est régulièrement interrompu par des interventions militaires (en 1960, en 1971 et en 1980). La dernière a mis en place un régime militaire jusqu'en 1983 et promulgué, en 1982, une nouvelle Constitution relativement restrictive au niveau des libertés.

La réforme de la Constitution sera entérinée en 2010, à la suite d'un référendum.

et Kara, 1990). Les affaires de corruption municipale se multiplient (celle de l'Iski, le département des Eaux de la ville d'Istanbul, en 1993, étant probablement la plus connue). C'est alors que les mairies acquièrent une réputation de piètres gestionnaires et d'institutions structurellement en proie aux appétits d'investisseurs et d'élus peu probes, bradant les services publics sur l'autel d'intérêts privés.

La construction politique des territoires en Turquie peut donc se résumer par le souci de centraliser et la volonté de contrôler. L'autonomisation des pouvoirs locaux, partielle, s'est effectuée non pas au niveau des échelons intermédiaires, politiquement neutralisés, mais principalement au niveau des municipalités, notamment métropolitaines.

1.1.2. La dimension européenne

Au regard de cette longue histoire, l'on comprend mieux quelle importance revêtent les récentes réformes des pouvoirs locaux (cf. tableau 1). Or, celles-ci coïncident avec le début des négociations d'adhésion à l'UE et s'inscrivent dans l'agenda européen de la Turquie. Il est donc tentant de conclure qu'une réforme aussi novatrice est le fruit de l'intégration européenne de la Turquie. Cette hypothèse doit être sérieusement nuancée.

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^[6] 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 (Loewendahl-Ertugal, 2005, p. 43). De manière intéressante, ce plan ne mentionne qu'à la marge des réformes du secteur public et de décentralisation et uniquement par rapport aux questions d'investissement ; le gouvernement n'inscrit donc pas ces réformes à son agenda européen. Quant à l'exposé des motifs des lois de réforme des pouvoirs locaux adoptées depuis 2004, il mentionne la dimension européenne, mais de manière incidente seulement. Ainsi, l'exposé des motifs de la loi sur

[6] Entre 1999 et 2002, le gouvernement de coalition réunit le DSP (*Demokratik Sol Partisi*, parti de la Gauche démocratique), le MHP (*Milliyetçi Hareket Partisi*, parti du Mouvement nationaliste) et l'ANAP.

Tableau 1 *Textes de loi relatifs à la décentralisation*

| Nom de la loi | Numéro | Date d'adoption par l'Assemblée | Décision du président de la République | Décision de la Cour constitutionnelle | Décision du Conseil d'État | Résultat |
|--|--------|---------------------------------|--|---|----------------------------|---|
| Loi relative aux principes fondamentaux et à la réforme de l'administration publique | 5227 | 15-juil-04 | Veto – 3 août 2004 | - | - | N'est pas entrée en vigueur. N'est pas à l'ordre du jour de l'Assemblée. |
| | 5215 | 09-juil-04 | Veto – 22 juillet 2004 | - | - | N'est pas entrée en vigueur |
| | 5272 | 07-déc-04 | Accord | Annulation pour des raisons procédurales à la suite de l'appel du CHP * – 18 janvier 2005 | | N'est pas entrée en vigueur |
| Loi relative aux municipalités | 5393 | 03-juil-05 | Accord | Annulation de certains articles – notamment l'art. 14 donnant aux mairies la compétence d'ouvrir des écoles maternelles et leur accordant une compétence générale – 24 janvier 2007 | | Loi en vigueur, sauf les articles annulés |

| Nom de la loi | Numéro | Date d'adoption par l'Assemblée | Décision du président de la République | Décision de la Cour constitutionnelle | Décision du conseil d'État | Résultat |
|---|--------|---------------------------------|--|--|---|--|
| Loi relative aux municipalités métropolitaines | 5216 | 10-juil-04 | Accord | | | Loi en vigueur |
| Loi relative à l'administration spéciale de département | 5197 | 24-juin-04 | Veto – 10 juillet 2004 | Annulation de certains articles – notamment art. 10/h sur la solution pacifique des problèmes avec les dettes envers le département et art. 15 sur la publication par le préfet des décisions du conseil général – 18 janvier 2007 | | N'est pas entrée en vigueur |
| | 5302 | 22-févr-05 | Accord | | | Loi en vigueur – un délai d'un an a été accordé pour modifier les articles annulés par la Cour constitutionnelle |
| Loi relative aux agences de développement régional | 5449 | 25-janv-06 | Accord | Annulation de certains articles mineurs mais accord général sur la loi – 30 novembre 2007 | Suspension du décret d'application et appel à la Cour constitutionnelle, rejeté – 30 janvier 2007 | Loi en vigueur |
| Loi relative à l'annulation de la personnalité municipale de certaines communes | 5747 | 22-mars-08 | Accord | Annulation de certains articles et de la fermeture de certaines municipalités – 31 octobre 2008 | | Loi en vigueur |

En grisé, les lois qui ne sont pas entrées en vigueur.

CHP : parti républicain du peuple - *cumhuriyet Halk Partisi*.

Source : construction des auteurs.

l'administration spéciale de département votée en 2004 lui confère une place minimale : il évoque la Charte européenne de l'autonomie locale (ratifiée par la Turquie en 1992) et la vision des administrations locales de l'Union européenne (UE) comme « *d'autres références prises en compte dans le projet de loi* », mais seulement après avoir précisé que celle-ci s'appuyait sur la structure unitaire de l'État et le principe constitutionnel d'unité de l'administration. De plus, il invoque la dimension européenne non pour justifier la dévolution et l'autonomie des autorités locales, mais pour légitimer l'objectif de pouvoirs locaux « *susceptibles de rendre des services de qualité, actifs, efficaces, responsables et susceptibles de rendre des comptes, transparents, ouverts et fiables* ». Pourquoi est-il si peu fait référence à la dimension européenne ? Il faut garder à l'esprit que celle-ci n'est pas toujours légitimante et peut constituer un poids plutôt qu'un argument : concernant la question territoriale et en raison des conditions de formation du pays esquissées plus haut, l'Europe est largement considérée en Turquie comme un facteur de menace à l'intégrité (Massicard, 2001). Il est donc assez peu probable que la dimension européenne ait été prépondérante dans l'adoption de ces réformes ; si tel est le cas, ce n'est pas avoué (Massicard, 2008).

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^[7]. 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 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* » (Commission européenne, 2005, pp. 114- 115). Ce n'est donc pas en soi, mais toujours par rapport à la politique régionale que la Commission envisage ces réformes.

[7] 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.

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 (Commission européenne, 2000, p. 65 ; Commission européenne, 2001, p. 86). 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 (TC Basbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreteri, 2001, p. 348). 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^[8].

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 tout, la mise en place de politiques structurelles)^[9]. Depuis, la Commission estime que la « capacité administrative régionale » est un pré-requis 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 (Bafoil et Hibou, 2003). 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 (Keating, 2003b) : « *La politique régionale européenne*

[8] 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 Teskilati*, 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.

[9] Pour la Turquie, le processus de *screening* sur ce chapitre n'a pas encore commencé.

Carte

1 Nouvelles régions statistiques de Turquie (NUTS 2 et 3)



Source : Eclstat.

Légende :

- Niveau national
- Régions statistiques de niveau 1
- Régions statistiques de niveau 2
- Régions statistiques de niveau 3

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 » (Marcou, 2002, p. 164).

Plusieurs facteurs explicatifs peuvent être avancés : en premier lieu, un tel « *modèle régional européen* » n'existe pas (Keating, 2003b, p. 66) : 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. Les préférences des différentes directions générales divergent sur ce point^[10] et ont évolué. L'expérience des PECO montre qu'après une première phase favorable à des changements structurels vers plus de dévolution, la Commission a effectué un revirement, lié à sa propre incapacité à gérer l'ensemble des

[10] Pour la Turquie, les intérêts de la Direction générale de la politique régionale (DG REGIO) et ceux de la Direction générale de l'élargissement (DG ELARG) semblent diverger (Massardier et Tek, 2005, p. 26).

programmes régionaux et à son manque de confiance dans la capacité administrative des régions. Ainsi, les ministères centraux sont-ils désignés comme interlocuteurs privilégiés dans la mise en œuvre des programmes de cohésion et, par là même, renforcés (Keating, 2003a, p. 17). Pour la Turquie, la DG REGIO semble connaître des hésitations similaires entre, d'une part, un idéal multi-niveaux et décentralisé et, d'autre part, un pragmatisme privilégiant l'efficacité et faisant la part belle aux institutions centrales – qui semble avoir pris le dessus (Massardier et Tek, 2005, p. 38).

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 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 (Marcou, 2002, p. 134). 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 (*ibid.*, pp. 133 et 137). 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 (*ibid.*, p. 131). 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^[11]. Si l'UE

[11] 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.

peut constituer un moteur de changement, c'est surtout indirectement, dans la mesure où elle modifie les opportunités domestiques en procurant des ressources – notamment 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.

1.1.3. Les logiques politiques internes

Si elles répondent en partie à des demandes européennes assez floues, ces réformes s'inscrivent avant tout dans des logiques internes. En effet, l'idée d'une telle réforme n'est pas nouvelle : le cadre législatif des pouvoirs locaux date des années 1920 et 1930 et s'est rapidement révélé largement inadapté aux évolutions sociales. De ce fait, d'autres initiatives de réorganisation de l'administration du territoire avaient déjà vu le jour. En 1983 (c'est-à-dire sous le régime militaire institué en 1980), un décret crée des régions dirigées par un gouverneur élu et disposant de ressources propres auxquelles devaient être transférées la plupart des compétences d'Ankara, afin de remédier à la lourdeur de la bureaucratie centralisée et à l'incapacité du pouvoir central d'impulser des politiques au niveau local. Ce décret est néanmoins annulé dès le retour des civils en 1984, l'ANAP au pouvoir y voyant les prémices d'une division particulièrement risquée en l'absence d'un règlement de la question kurde, qui connaît un véritable regain. Par la suite – en 1996, 1998, 2000 et 2001 – différents gouvernements portés surtout par des partis libéraux, partisans de « moins d'État » et de plus de contre-pouvoirs, élaborent des projets de loi sur les pouvoirs locaux, centrés principalement sur les municipalités ; à l'exception de la révision de 1987 sous l'ANAP (Güler, 2005), ces projets n'ont pas été menés à leur terme. En 1998 notamment, un texte déposé par la coalition dirigée par Mesut Yilmaz (ANAP) envisage de transférer des compétences aux collectivités locales, de renforcer leurs ressources propres et de diminuer la tutelle du centre. Mais le gouvernement tombera avant d'avoir pu mener à bien la réforme.

Pourquoi ces réformes passent-elles en 2004-2005 ? Il faut s'attarder ici sur des explications d'ordre interne. La tradition politique islamiste dont est issu l'AKP ne s'est pas illustrée par une politique municipale spécifique, du moins à ses débuts : alors même que le parti de la Prospérité (*Refah Partisi*, RP), d'obédience islamiste, accède au pouvoir dans la plupart des grandes villes de Turquie en 1994, son programme ne fait aucune référence aux « pouvoirs locaux » ou aux « collectivités locales ». Mais le mouvement islamiste s'affirme au niveau municipal avant d'accéder

au pouvoir central (Massicard, 2009). La politique municipale des partis « islamistes » se développe donc par la pratique du pouvoir sur le terrain, dès 1989 dans des villes comme Konya, Kahramanmaraş, Sivas, Şanlıurfa et Van puis, à partir de 1994, dans la plupart des métropoles (Dogan, 2007, p. 81). Si la question du pouvoir local a acquis de plus en plus d'importance pour les partis islamistes, c'est aussi en raison de leur positionnement dans le champ politique : en tant que « paria » du système poursuivi des ardeurs de certaines institutions d'État et notamment de l'armée, le courant islamiste s'est rallié aux perspectives du « moins d'État » et à la dévolution aux pouvoirs locaux^[12]. On comprend mieux pourquoi, dès sa création en 2001, l'AKP inscrit à son programme une réforme des pouvoirs locaux, appelant de ses vœux le transfert de nombreuses prérogatives centrales aux pouvoirs locaux et la diminution de la tutelle étatique. En outre, cette expérience massive au niveau municipal donne aux partis islamistes l'occasion de recruter et de former une nouvelle génération. Ainsi, du point de vue du personnel politique, de nombreux responsables de l'AKP actuellement au gouvernement ont commencé leur carrière dans les pouvoirs locaux. C'est bien sûr le cas de Tayyip Erdogan, maire métropolitain d'Istanbul défendant les couleurs du RP de 1994 à 1998 avant de diriger l'AKP et de devenir Premier ministre. C'est la première fois qu'un ancien maire devient Premier ministre, même si d'autres ont pu devenir ministres ou leaders partisans. D'une manière plus générale, les exécutifs des municipalités métropolitaines islamistes constituent un vivier de formation d'une nouvelle génération d'élites politiques nationales.

Un dernier élément, plus conjoncturel, a son importance : l'AKP est le premier parti depuis la fin des années 1980 à avoir pu former seul un gouvernement sans coalition. Il dispose ainsi d'une confortable majorité parlementaire et d'une certaine longévité, nécessaires pour faire passer des réformes de cette ampleur. Enfin, à l'époque des réformes, l'AKP est également le premier parti au niveau local : à l'issue des élections locales de 2004, l'AKP remporte, avec 40,12 % des voix, 1 952 municipalités sur 3 499 et douze des 16 municipalités métropolitaines. Il est majoritaire dans 71 des 81 conseils généraux. Au vu de cette écrasante majorité dans les instances locales, les réformes de décentralisation n'impliquent pas une perte de pouvoir du parti. Précisons enfin que ces réformes restent pour l'essentiel dans le cadre de l'organisation territoriale existante et ne remettent pas en cause la mainmise des directions nationales sur les machines partisans, pas même au sein de l'AKP.

[12] En 1998, le RP, dont l'AKP est indirectement issu, estimait que le projet de loi de Mesut Yılmaz allait dans le bon sens, mais qu'il restait trop timide.

1.2. Des ambitions importantes

Les deux gouvernements Erdogan (mars 2003-août 2007 et août 2007-2011) placent donc les réformes de décentralisation parmi leurs priorités. Dans quelle vision ces réformes s'inscrivent-elles^[13] ? Le programme du 59^e gouvernement se révèle très ambitieux sur ce point : « *Notre système de gestion publique doit atteindre une structure adaptée à une gestion contemporaine. Notre gouvernement est décidé à assurer cette mutation. Dans ce cadre, une réforme globale des pouvoirs locaux sera réalisée sous notre gouvernement pour dépasser la structure centraliste et lourde et s'approcher des principes d'une démocratie pluraliste et participative et d'efficacité dans la gestion. Le principe fondamental sera de fournir les services publics localement en réconciliant priorités nationales et différences locales. Les services dont il n'est pas nécessaire qu'ils soient rendus par le pouvoir central seront transférés aux pouvoirs locaux, de même que leurs ressources. Une grande importance sera accordée à la démocratisation au niveau local ; le contrôle de l'administration centrale sur les organes locaux élus sera limité à un contrôle de légalité. Dans le cadre de la réforme des pouvoirs locaux, la répartition des compétences, des pouvoirs et des ressources entre administration centrale et administrations locales sera redéfinie en s'appuyant sur notre vision d'un État unitaire et conformément aux principes d'efficacité, de productivité et de gestion contemporaine. Les administrations départementales seront restructurées ; les compétences et les pouvoirs des ministères en province seront transférés aux préfetures et aux administrations spéciales de département. On fera en sorte que les services – la santé, l'éducation, la culture, les aides sociales, le tourisme, l'environnement, les services aux villages, l'agriculture, l'élevage, la construction et les communications – soient assurés au niveau du département, en prenant en compte les préférences locales » (TBMM, 2003). C'est donc un véritable changement de paradigme qui est visé ainsi qu'une modification en profondeur de la distribution des compétences et des pouvoirs, mais aussi des principes qui les gouvernent.*

1.3. Résistances et perte de cohérence

Les réformes se matérialisent par plusieurs textes de loi et d'application consacrés à différentes échelles de pouvoir, ainsi que par une loi sur les principes généraux et la réforme de l'administration publique (voir le tableau récapitulatif en annexe 1). Or, le

[13] Pour un aperçu général de la philosophie de la réforme, voir Yılmaz et Dinçer (2003).

processus d'adoption de ces textes est tortueux et provoque des oppositions farouches ainsi que des débats houleux.

Deux principaux types d'opposition peuvent être dégagés. En premier lieu, la levée de la tutelle du centre et l'autonomie locale sont largement critiquées au motif qu'elles mettent en danger l'unité et l'intégrité de l'État. Ainsi, la création des NUTS est perçue par certains comme la première étape d'un processus de régionalisation. Celles-ci n'ont cependant qu'un caractère statistique : si elles doivent encourager les départements à intégrer leurs efforts de développement, elles n'ont pas assez de ressources économiques ni de pouvoir de décision pour entraîner une régionalisation (Dulupçu, 2005, p. 105). Leur création a des implications limitées pour l'organisation régionale, puisque la région à laquelle elles se réfèrent est un espace socio-économique et non une institution ou une collectivité publique (Marcou, 2002, pp. 132 et 135). De même, une organisation kémaliste et souverainiste estime que : « *La compétence de contrôle et de gestion financière de l'État va être supprimée ; sous le nom d'agences de développement régional, des provinces regroupant plusieurs départements vont être créées (...) ; les départements disposeront de forces armées en dehors des forces de sécurité d'État ; les pouvoirs locaux auront la compétence pour s'endetter à l'intérieur et à l'international et hypothéquer leurs biens de manière autonome ; un tel développement implique de renoncer à l'État unitaire ; c'est très dangereux, étant donné que, après une période de préparation, cela va ouvrir la voie pour une séparation d'avec la Turquie (...) et fera monter les tensions sociales. Il est connu que ce contexte ne fera que soutenir le séparatisme* »^[14].

Le second type d'argument concerne la dimension économique libérale – qui est d'ailleurs souvent reliée à la fin de la souveraineté nationale. Ainsi, la loi sur les municipalités est violemment critiquée comme résultant du néolibéralisme, puisqu'elle encourage la privatisation des services municipaux et « l'alliance dangereuse » des gouvernements locaux avec les marchés globaux. Pour l'Union des chambres d'ingénieurs et d'architectes turcs (*Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği*, TMMOB), « *les réformes de l'administration publique y compris les nouvelles lois sur les pouvoirs locaux ainsi que la création des agences de développement régional visent à parachever le processus d'intégration au capitalisme global et à transformer le pays en marché, l'État en commerçant et le citoyen en client. L'aboutissement du processus sera une destruction économique et sociale totale* »^[15]. De même, les agences de développement régional sont critiquées au

[14] Pour la déclaration, voir <http://www.mudafaai-hukuk.com.tr/test/bultenler/09202003.doc>

[15] Conférence de presse, Samsun, 5 février 2005, <http://www.tmmob.org.tr/print.php?sid=519>

prétexte qu'elles constitueraient des vecteurs d'essor des investissements étrangers et donc privilégieraient les intérêts étrangers au détriment des intérêts nationaux^[16].

À la suite de ces débats, portés également par des acteurs politiques, la plupart des textes sont amendés par rapport aux projets initiaux. Le président de la République ayant posé plusieurs veto^[17] et certains acteurs ayant saisi la Cour constitutionnelle, quelques articles sont modifiés ou supprimés et des projets de loi carrément abandonnés. Ainsi, la loi-cadre sur l'administration publique, qui prévoyait l'adoption du principe de subsidiarité et supprimait pratiquement l'organisation déconcentrée de l'État, a fait l'objet de vives critiques, suspectée d'ouvrir la voie au fédéralisme : elle n'est même plus à l'ordre du jour. De même, le transfert d'une compétence générale aux municipalités est bloqué.

Prenons l'exemple de la seconde réforme de l'échelon départemental, en 2005 (un veto ayant frappé la première, en 2004) : de nombreux syndicats et organisations non gouvernementales (ONG) ainsi que le principal parti d'opposition, le *Cumhuriyet Halk Partisi* (CHP) ou parti républicain du Peuple^[18] s'accordent sur la menace que cette réforme ferait peser sur le caractère unitaire de l'État (Massardier et Tek, 2005, p. 31). Le président de la République d'alors, Ahmet Necdet Sezer, met son veto à certains articles. Il dénonce des transferts de compétences, l'autonomie des collectivités locales et la levée de la tutelle du centre. Il objecte aussi que la subsidiarité est incompatible avec la Constitution et le caractère unitaire de l'État et que des organisations extérieures au pouvoir central ne peuvent être formées que sous le contrôle de celui-ci (Loewendahl-Ertugal, 2005, p. 41). Après quelques modifications – notamment la suppression de la mention du « fédéralisme administratif » – la loi est de nouveau votée en février 2005^[19]. Le président de la République saisit alors en annulation la Cour constitutionnelle – qu'il avait présidée de 1998 à 2000. En 2007, la Cour refuse le recours et la loi entre donc en vigueur. Parallèlement, début 2007, le Conseil d'État saisi par la TMMOB, suspend l'exécution du règlement sur les bases de travail des agences de développement régional, et porte la loi prévoyant leur mise en place devant la Cour constitutionnelle^[20]. Les objections avancées concernent le modèle d'organisation entre pouvoirs centraux

[16] « Yabancıyi 'kalkındırma' ajansı », *Milli Gazete*, 11/07/2007.

[17] Ce veto porte sur tous ces projets de loi, sauf celui concernant la municipalité métropolitaine.

[18] Ce parti a aussi saisi la Cour constitutionnelle pour annulation de presque tous les articles.

[19] On trouvera une traduction en anglais de la loi mettant en place ces agences à l'adresse suivante : <http://www.izka.org.tr/en/kurumsal/mevzuat/kanun/>

[20] Celle-ci avait déjà été saisie par le CHP, qui arguait de l'inconstitutionnalité de la loi en raison de l'ambiguïté du caractère juridique des agences.

et locaux prévu par la loi, différent de ce que stipule la Constitution ; la possibilité pour les agences de mettre en œuvre des plans régionaux sans coordination avec le plan national ; la subordination des intérêts de la Turquie aux intérêts étrangers et des entreprises multinationales ; enfin, la mise en danger du bien public par la concurrence entre régions^[21]. Finalement, seuls deux articles mineurs sont annulés par la Cour constitutionnelle^[22].

Ces réactions montrent la profondeur des réticences devant une autonomie, même limitée, du pouvoir local. Elles ont entraîné la remise en cause d'une partie des réformes envisagées (d'importance inégale selon les lois) et le report de l'application du reste. Au final, ce projet ambitieux a beaucoup perdu en route, notamment en cohérence, ces différentes mesures n'étant plus nécessairement coordonnées ni harmonisées.

1.4. Et la réforme continue...

En raison des véto présidentiels et des annulations de la Cour constitutionnelle, le processus de réforme est loin d'être véritablement achevé. Cependant, le gouvernement semble poursuivre son programme de décentralisation, avec notamment la loi de mars 2008 sur l'annulation du statut municipal des communes de moins de 2 000 habitants et celle de juillet 2008 sur l'augmentation des ressources financières des pouvoirs locaux (*infra*). Pourtant, le gouvernement s'abstient apparemment de lancer des réformes majeures : ainsi, personne ne parle plus de cette grande loi sur la restructuration du système administratif, même s'il n'y a aucune raison de penser que le nouveau président, Abdullah Gül, issu de l'AKP, qui a succédé en août 2007 au très séculariste et étatiste Ahmet Necdet Sezer, pourrait s'y opposer. En outre, les dernières décisions de la Cour constitutionnelle sur les municipalités fermées ou sur les agences de développement soutiennent plutôt le gouvernement et ses initiatives. Néanmoins, l'AKP n'a visiblement pas voulu prendre le risque d'un blocage par les organes para-politiques et a donc attendu pour remettre ces réformes à l'ordre du jour. Ce souci est encore plus manifeste depuis 2009, en raison d'échéances électorales – des élections locales de mars 2009 aux législatives prévues au printemps 2011, en passant par le référendum constitutionnel de septembre 2010.

[21] Le terme « régional » contenu dans le projet initial (« agences de développement régional ») a disparu du texte final.

[22] L'article 18 sur la nomination des personnels des agences par le ministre de l'Intérieur et l'article 26 sur l'exemption des agences de toutes les taxes.

Les élections locales de 2009 traduisent un tableau assez mitigé : tandis que l'AKP conserve sa majorité dans la plupart des collectivités locales, il perd certaines municipalités comme Adana, Şanlıurfa et, surtout, Antalya, ce qui a provoqué une forte déception. Surtout, il bénéficie de majorités moins évidentes dans les conseils municipaux et généraux et il doit souvent nouer des coalitions, ce qui implique de nouvelles logiques politiques de négociation. Pourtant, certains signes attestent de la continuation des réformes de décentralisation.

L'AKP pourrait par ailleurs relancer certaines réformes. Ainsi, la seule loi relative aux collectivités encore intacte est celle sur les villages, dont la publication date de 1924. Le gouvernement a élaboré un projet de loi pour la réformer, rendu public en décembre 2009 pour permettre des discussions au sein de la population. Le projet de loi rapprocherait le fonctionnement administratif des villages – regroupés en trois catégories selon le nombre d'habitants – de celui des municipalités. Le maire de village (*muhtar*) serait toujours élu et toujours sans lien avec les partis mais il présiderait désormais le conseil de village, appelé à remplacer le « conseil des sages » de l'ancienne loi (où siégeaient les élus ainsi que les fonctionnaires d'État comme l'instituteur, l'*imam*, la sage-femme et le médecin). La principale nouveauté envisagée est de doter les villages d'un budget autonome constitué des revenus alloués par le budget national ainsi que par les budgets des administrations spéciales de département. La nouvelle loi prévoit aussi le recrutement d'architectes, ingénieurs, vétérinaires, techniciens et ouvriers pour donner aux villages la capacité de remplir leurs nouvelles prérogatives urbaines, comme la préparation des plans de rénovation et d'habitation. Pour ces tâches ou d'autres, les villages pourraient passer des contrats avec des entrepreneurs privés.

En second lieu, on peut s'attendre à ce que des réformes envisagées par le gouvernement, mais auxquelles il a renoncé face aux oppositions, à un éventuel veto présidentiel ou en raison d'échéances électorales, voient le jour : ce pourrait être le cas notamment de la cessation aux pouvoirs locaux de certaines fonctions jusque-là exercées par les unités déconcentrées des ministères (notamment l'éducation et la santé), voire de l'abandon par les institutions centrales de la plupart de leurs unités déconcentrées ou encore de l'introduction de taxes locales. Enfin, le projet de loi sur les partenariats public/privé (novembre 2007) pourrait être discuté et voté. Bref, il se peut que les réformes des pouvoirs locaux continuent, non seulement dans le fil des projets déjà achevés, mais peut-être aussi dans des domaines restés intacts jusqu'à présent.

Deuxième partie

2. Une mise en place difficile et partielle

Nous l'avons vu, les réformes engagées en 2004 sont ambitieuses et bien qu'elles aient suscité beaucoup d'opposition et soient restées inachevées, elles ne sont probablement pas enterrées pour autant. Quant à celles qui ont été adoptées, elles ont été appliquées progressivement. Bref, la « nouvelle donne » est loin d'être stabilisée. Cet état de fait rend d'autant plus nécessaire d'observer – dans les faits – comment les équilibres ont été modifiés.

L'abondante littérature en politiques publiques a montré qu'une politique ne prend forme que dans sa mise en œuvre et que l'analyse ne peut se limiter à prendre acte des décisions affichées par les instances gouvernementales ou des textes de lois. La mise en œuvre des décisions constitue en effet leur poursuite par d'autres moyens et, souvent, d'autres acteurs. En Turquie comme ailleurs, la déconnexion entre les textes et leur mise en œuvre est réelle et fait d'ailleurs l'objet de nombreuses critiques de la part des institutions et des décideurs européens. Plusieurs années après le vote des premières réformes des pouvoirs locaux, il semble pertinent de proposer une première analyse de leur mise en œuvre. Il faut pour cela s'attarder sur le devenir de ces réformes ainsi que sur les modes d'accommodation des nombreux acteurs qui sont concernés, à travers notamment l'analyse des usages sociaux des textes adoptés à différentes échelles. L'examen de la mise en œuvre apparaît fondamental pour évaluer d'éventuels changements des modes d'exercice du pouvoir politique, les innovations mais aussi les éléments de continuité. Il s'agit donc d'apprécier l'ampleur des transformations de l'action publique. L'objectif consiste ce faisant à dépasser une vision téléologique du changement, pour envisager des évolutions ouvertes – d'autant que les différents textes, au terme de processus législatifs complexes, ont perdu une bonne partie de leur cohérence de départ – et, *in fine*, à mieux comprendre les effets, peut-être contradictoires, des dynamiques de réforme. Les fameuses études sociologiques sur la décentralisation en France ont ainsi montré que les configurations de pouvoir n'étaient pas celles prévues par les législateurs^[23]. On retrouve ici la nécessité d'aller au-delà de la structure

[23] On pense notamment au travail de Jacques Rondin (1985).

administrative pour s'attacher à retracer les cheminements effectifs des décisions et de leur mise en œuvre, y compris dans leur dimension informelle. Il s'agit donc de distinguer le discours des pratiques et d'explorer, à partir d'une analyse critique, la complexité des mécanismes à l'œuvre et des dispositifs de pouvoir.

2.1. De nouveaux niveaux de compétences ?

Un premier questionnement concerne la réorganisation du territoire : peut-on parler de création de régions et dans quelle mesure la géographie politique du pays a-t-elle été affectée par ces réformes ?

2.1.1. Une régionalisation en trompe-l'œil : la mise en place des agences de développement

Nous l'avons vu, les exigences européennes se concentrent sur la politique régionale, en Turquie comme ailleurs^[24]. Même si la Turquie est le seul pays candidat à avoir mis en place des politiques régionales (Commission européenne, 1999, p. 43), la Commission inclut dès 2000 dans ses priorités pour ce pays le renforcement d'une politique régionale conforme aux normes communautaires (Commission européenne, 2000, p. 66). En effet, les principes des politiques régionales européennes et turques diffèrent par bien des points (Loewendahl-Ertugal, 2005, p. 24). C'est dans ce cadre qu'il faut comprendre l'introduction des NUTS et la création afférente, à partir de 2006, des agences de développement. Le terme même d'agence (*ajans*) est nouveau dans la terminologie administrative turque ; il dénote l'importation dans le langage institutionnel d'un mot aux connotations de « bonne gouvernance ». Ces agences de développement constituent les seules structures permanentes liées aux NUTS et l'une des seules innovations de l'ensemble des réformes des pouvoirs locaux en termes institutionnels. Leurs objectifs rejoignent les prescriptions européennes. Elles semblent s'inspirer aussi, sans le nommer, du principe de partenariat qui est au cœur des politiques communautaires. Ces exigences et les réformes qu'elles entraînent sont-elles susceptibles d'ouvrir la voie à une régionalisation en Turquie ?

Les agences de développement instaurent un échelon de gestion intermédiaire entre les niveaux national et local : elles ont pour mission principale de coordonner

[24] Créée en 1988, la politique régionale européenne a pour principal objectif d'assurer la cohésion économique et sociale entre territoires de l'UE. Les principes de mise en œuvre des fonds structurels, formalisés en 1999, sont les suivants : programmation, caractère additionnel avec des financements nationaux et locaux, et partenariat.

l'ensemble des acteurs locaux pour l'élaboration et la mise en œuvre des plans de développement régionaux (*bölgesel gelisme 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 Teskilatı* (DPT), un organisme de planification de l'administration centrale qui ne partage aucun pouvoir décisionnel^[25]. 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.

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 *Güneydogu 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^[26], mais aucune structure n'a été chargée de les mettre en place. 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 (Dulupçu, 2005, p. 109). En effet, la planification en Turquie suit une approche avant tout sectorielle : les plans ont pour objectif de diriger les investissements 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 (Loewendahl-Ertugal, 2005, pp. 24sq). 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 (Gezici et Hewings, 2004). Le

[25] Dans les années 1960, des débats portent sur la création d'unités régionales du DPT pour la mise en œuvre des projets régionaux. Mais cette initiative – ainsi que l'idée même de planification régionale, qui ne fait pas consensus – se heurte à de nombreuses résistances (Loewendahl-Ertugal, 2005, p. 35).

[26] 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.

septième plan (1996-2000) affirme pour la première fois la nécessité de combiner « développement sectoriel » et « analyse spatiale » (Dulupçu, 2005, p. 110). 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 (Commission européenne, 2000, p. 65 ; Commission européenne, 2004, p. 134).

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 Yöreler*). Il s'agissait d'octroyer des encouragements spécifiques et d'orienter prioritairement les investissements dans ces territoires. Pourtant, on constate que l'investissement et la dotation en équipements publics se sont très souvent concentrés dans les zones les plus développées ! Ainsi en 1980, 60 % des crédits publics ont été alloués aux régions les plus développées à l'Ouest, alors que l'Anatolie orientale n'en recevait que 4 % (Danielson et Keles, 1985, p. 35). Pourquoi ? Le nombre des zones de développement prioritaires est rapidement passé de 22 à 49 – l'inclusion de certaines provinces relevant plus de manœuvres politiques que d'indicateurs socio-économiques (Gezici et Hewings, 2004, p. 118). Même ces zones n'ont pas reçu autant d'investissements et d'encouragements publics que les régions plus développées de l'Ouest, qui bénéficient d'une infrastructure beaucoup plus solide. En fait, l'objectif de résorption des disparités territoriales semble avoir été subordonné à l'autre objectif de la planification, la maximisation du revenu national – impliquant une concentration des activités à forte croissance (Gezici et Hewings, 2004, p. 129 ; Loewendahl-Ertugal, 2005, pp. 27-28). Loin d'avoir résorbé les disparités régionales, l'action publique semble avoir contribué à les creuser. Les derniers plans quinquennaux constatent que peu de progrès ont été faits dans la réduction des inégalités, ce que regrettent aussi les rapports européens (Commission européenne, 1999, p. 43 ; Commission européenne, 2000, p. 65). De nombreuses autres études utilisant des méthodes différentes concluent à l'absence de convergence de développement, voire au creusement des inégalités (Gezici et Hewings, 2004, pp. 114 et 124).

Dans quelle mesure la mise en place des agences de développement est-elle susceptible de modifier cette situation ? Ces agences ont différentes missions : elles doivent d'abord sélectionner des projets à financer (sous la forme de subventions pour commencer, puis sous celle de prêts), qui peuvent émaner du secteur privé ou public, de chambres de commerce et d'industrie ou encore d'ONG. Les critères de

sélection affichés sont la viabilité du projet, son potentiel en termes de développement économique mais aussi social (emplois), le potentiel à l'exportation ainsi que la capacité d'innovation, de valeur ajoutée et d'entraînement sur d'autres secteurs. Les agences doivent également contribuer à la réalisation de projets d'institutions internationales dans leur région et à la distribution des fonds structurels européens ; bref, elles sont censées constituer une interface avec l'aide internationale au développement. Enfin, les agences doivent promouvoir l'investissement dans leur région, y compris de l'étranger. Pour remplir ces missions, elles sont très bien dotées en moyens : leur budget est important^[27], ainsi que leurs ressources humaines, notamment grâce à des experts qualifiés ayant une connaissance des langues étrangères et dont la rémunération fait beaucoup d'envieux^[28]. De fait, elles sont beaucoup mieux dotées en ressources humaines que les mairies et les départements.

Au nom du principe de subsidiarité, l'UE laisse le soin de l'application des politiques régionales aux États. Or, en Turquie, le processus décisionnel reste très centralisé et la délégation aux agences, limitée, ce que déplore la Commission (Commission européenne, 2005, pp. 114-115). En effet, même si les agences sont des institutions publiques^[29] indépendantes, leurs fonctions se limitent à un rôle de coordination des acteurs publics, privés et associatifs, d'accompagnement et d'information ; elles ont peu de marge d'initiative. Leur structure révèle bien cette autonomie limitée : l'organe de décision, le conseil d'administration (*yönetim kurulu*), est composé des cadres administratifs, élus et décideurs locaux et départementaux (maires métropolitains, préfets, directeurs des chambres de commerce et d'industrie, directeurs des conseils régionaux). Surtout, les agences sont très liées aux préfets, puisque ce sont eux qui dirigent leur organe décisionnel. Comme les préfets, les secrétaires généraux des agences sont nommés par le ministère de l'Intérieur^[30]. Ce

[27] Il est composé pour une part des versements du budget central et, pour l'autre part, des contributions des mairies, administrations régionales et chambres de commerce, chaque institution versant une part fixe de son budget. Entretien avec l'un des initiateurs de l'agence de développement d'Istanbul, Istanbul, 17 juin 2009.

[28] Chaque agence dispose au minimum de cinq experts. L'agence de Çukurova en emploie 30, principalement des ingénieurs et des économistes, gestionnaires, administrateurs et politologues. Elle prévoit d'augmenter ses effectifs. Tous sont diplômés du supérieur et connaissent des langues étrangères. L'agence d'Istanbul envisage d'employer 30 experts dans un premier temps.

[29] Bien que régies par le droit privé, article 3 de la loi.

[30] Le secrétaire général de l'agence de développement de Çukurova est un bureaucrate venu d'Ankara. Diplômé d'économie et d'administration publique, il a été expert assistant au DPT, expert au sous-secrétariat du Trésor et au Commerce extérieur, directeur de département au sous-secrétariat au Commerce extérieur et conseiller commercial de l'ambassade de Turquie au Canada.

dernier se voit confier la coordination, la supervision et l'évaluation des plans régionaux.

Le conseil de développement (*kalkınma kurulu*) est plus large, puisqu'il inclut aussi les sous-préfets, des représentants de toutes les municipalités, certaines ONG, les directeurs administratifs des départements, bref les acteurs principaux de la région. Or, la composition de ces conseils a été déterminée dès le départ par le gouvernement lors de la publication du règlement sur la fondation des agences. En tout cas, il ne constitue pas une instance de décision. Son influence se limite à l'élection au conseil d'administration de trois représentants de secteur privé et/ou de la société civile et ce, uniquement dans les agences qui ne comprennent qu'un seul département^[31].

Les agences restent également très dépendantes du DPT – qui décide de la distribution des fonds du budget général entre agences et valide leurs programmes de travail annuels. Elles sont créées par le haut^[32] (par décision du Conseil des ministres sur proposition du ministre responsable de la planification). Les deux premières ont été fondées à Izmir et dans la région de Çukurova (comprenant les départements de Mersin et Adana)^[33], suivies d'une seconde vague de huit agences (Istanbul, Konya, Samsun, Erzurum, Van, Gaziantep, Diyarbakır et Mardin)^[34]. À ce jour, chacune des 26 NUTS dispose de son agence^[35]. Au nom du principe de subsidiarité, l'UE laisse à l'appréciation des États membres la désignation de l'autorité de gestion des fonds structurels : le gouvernement turc a attribué leur gestion au DPT, qui « *détermine les principes et procédures d'allocation et d'utilisation des fonds nationaux et internationaux pour les agences en matière de développement régional* » (loi 5449, art. 4c ; Massardier et Tek, 2005, p. 38). Cela confirme une tendance à la centralisation des décisions stratégiques.

[31] Dans les agences qui comprennent plusieurs départements, les représentants du secteur privé sont élus par le comité exécutif de l'Union des chambres et des bourses de Turquie (TOBB), *Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği*, soit à l'extérieur des agences.

[32] À l'exception de celle d'Izmir pour la région égéenne – très dynamique économiquement et tournée vers l'extérieur – qui a été créée sur une initiative conjointe du secteur privé (chambre de commerce notamment), de certaines ONG et des autorités locales (Loewendahl-Ertugal, 1995, p. 44).

[33] L'agence de développement de Çukurova, créée en 2006, a émis son premier appel à projets fin 2008 seulement, pour des financements débutant au printemps 2009.

[34] Pour la liste des agences, voir annexe 2.

[35] Avant la mise en place d'agences, des services communs aux départements formant une NUTS 2 ont été introduits là où des projets de développement régional financés par l'UE étaient mis en œuvre.

Les agences ne constituent donc pas un élément de gouvernance régionale, dans la mesure où elles ont peu d'autonomie et où leurs organes décisionnels ne sont pas élus de façon démocratique. Elles ne constituent pas non plus des structures institutionnelles régionales spécifiques dédiées au développement régional (Commission européenne, 2004, p. 135). Elles apparaissent comme un aménagement institutionnel répondant aux exigences de l'UE mais ménageant aussi les réticences intérieures à s'engager dans une véritable décentralisation ; elles reproduisent les pouvoirs existants tout en créant de nouvelles niches et semblent avoir été créées principalement pour gérer les investissements et fonds structurels européens, voire pour canaliser les financements^[36], sans ébranler le pilotage par les institutions ni la structure centralisée du gouvernement (Loewendahl-Ertugal, 2005, p. 45). Le moment venu, il conviendra de s'interroger sur les priorités dans l'allocation des ressources par les agences^[37]. On peut penser que les mairies ou conseils généraux proches du parti au pouvoir au niveau national pourraient être avantagés dans la distribution des financements. Malgré toutes les peurs suscitées, il semble hautement improbable que les agences de développement constituent un support de constitution de régions et de leur affirmation politique en Turquie.

2.1.2. L'élargissement des périmètres

La réforme des municipalités a introduit en revanche des changements majeurs dans la géographie municipale et la distribution des ressources. Le nombre de municipalités a été fortement réduit, la loi ayant relevé le seuil de population minimale nécessaire à l'acquisition du statut de municipalité de 2 000 à 5 000 habitants. Ömer Dinçer, un proche d'Erdogan considéré comme « le cerveau » de la réforme^[38], avoue que, pour les concepteurs de ce texte, le seuil idéal se situait autour de 10 000 habitants, mais que le gouvernement, pour des raisons politiques, n'a pas osé supprimer le statut de municipalité de nombreuses localités^[39]. En mars 2008, la loi 5747 retirait à 1 145 communes leur statut municipal. Malgré un seuil fixé à 5 000 habitants, cette décision a pris comme référence celui de 2 000 habitants

[36] Chaque agence crée un office de soutien à l'investissement (*Yatırım Destek Ofisleri*) dans chaque préfecture associée à l'agence, avec pour objectif de faciliter les procédures que les investisseurs doivent respecter lors de leurs opérations dans la région.

[37] Les résultats du premier appel à projets de l'agence de Çukurova indiquent une concentration des financements sur les zones urbaines et les zones industrielles. Entretien avec un expert de l'agence de Çukurova, Adana, 18 juin 2009.

[38] Il a été son conseiller à la mairie d'Istanbul, l'a suivi quand il est devenu Premier ministre puis comme expert au gouvernement, avant d'être élu député en 2007.

[39] Intervention orale lors du premier symposium sur les gouvernements locaux, 23-24 octobre 2008, Adapazarı.

pour ne pas faire trop de malheureux^[40]. La diminution du nombre de mairies, bien que le seuil appliqué soit identique au seuil auparavant en vigueur, s'explique par le fait qu'il n'était pas appliqué et par le changement de technique de décompte de la population : celui-ci ne se base plus sur le recensement quinquennal – qui donnait lieu à des déplacements massifs de population le jour du recensement vers les communes en mal d'un meilleur statut – mais sur les adresses enregistrées dans les quartiers. Le passage au recensement continu empêche ce type de manipulation démographique.

La nouvelle législation a également modifié les critères de fondation et les frontières des municipalités métropolitaines. L'ancienne loi accordait ce statut aux « grandes villes », sans critère concret – ce qui a abouti à certains abus, par exemple dans le cas d'Erzurum, qui compte à peine plus de 200 000 habitants. La nouvelle loi fixe deux conditions pour la fondation des municipalités métropolitaines : un minimum de 750 000 habitants et le fait de recouvrir au moins trois municipalités d'arrondissement (*ilçe belediyesi*). De fait, il est désormais beaucoup plus difficile de fonder une nouvelle mairie métropolitaine. En outre, les périmètres géographiques des municipalités métropolitaines ont été étendus et englobent dorénavant de nombreux villages et bourgs environnants^[41]. Le périmètre des municipalités métropolitaines d'Istanbul et de Kocaeli recoupe même les frontières de leurs départements respectifs. On assiste ainsi à un surdimensionnement de certaines métropoles, qui absorbent *de facto* des villages et zones rurales alentour et polarisent d'autant ces espaces. L'action territoriale se trouve ainsi mise au service de l'urbain.

Enfin, les municipalités métropolitaines incluaient auparavant deux types de municipalités – celles ayant le statut de chef-lieu d'arrondissement (*ilçe belediyesi*) et les autres (*ilk kademe belediyesi*). La loi annule les municipalités de premier niveau en zone métropolitaine, en les transformant en chefs-lieux d'arrondissement (35), en communes hors de la zone municipale (8), en quartiers

[40] Cette réforme s'est transformée en crise juridique entre cours. La Cour constitutionnelle a donné son accord partiel à cette annulation, laissant la décision finale au Conseil d'État en ce qui concerne les municipalités qui y avaient fait recours. Celui-ci a conclu que leur demande était justifiée, dans la mesure où la population d'une localité ne peut être officialisée par le nouveau système de recensement continu. Le Conseil électoral suprême a donné son feu vert concernant la participation de ces municipalités aux élections de 2009, rendant caduque l'annulation formelle de leur statut municipal par le gouvernement. Le président de la Cour constitutionnelle a fortement critiqué ces décisions, provoquant un vif débat parmi les membres de tous les organes judiciaires.

[41] Le périmètre des métropoles de moins d'un million d'habitants est étendu à un rayon de 20 km ; entre un et deux millions d'habitants, le rayon est de 30 km ; pour les métropoles les plus grandes, il est de 50 km.

des chefs-lieux d'arrondissement en zone métropolitaine (239), voire en village de forêt (1). Ainsi, le nombre de municipalités diminue, mais les municipalités métropolitaines s'étendent et leur architecture institutionnelle est moins complexe.

Tableau 2 *Changements dans la géographie municipale de Turquie*

| Type de municipalité | Avant la loi 5747 | Après la loi 5747 | Fin 2010 |
|--|-------------------|-------------------|--------------|
| | Nombre | | |
| Municipalité métropolitaine | 16 | 16 | 16 |
| Chef-lieu d'arrondissement dans la zone métropolitaine (büyük ehir ilçe belediyesi) | 100 | 142 | 142 |
| Municipalité dans la zone métropolitaine (büyük ehir alt kademe belediyesi) | 283 | 0 | 0 |
| Chef-lieu de département (il belediyesi) | 65 | 65 | 65 |
| Chef-lieu d'arrondissement (ilçe belediyesi) | 750 | 750 | 750 |
| Commune (belde belediyesi) | 2 011 | 1 132 | 1 968 |
| Total | 3 225 | 2 105 | 2 941 |

Source : Erdem 2009.

2.1.3. Les nouvelles compétences des pouvoirs locaux

Qu'en est-il de la répartition des compétences des pouvoirs locaux ? Les réformes les ont élargies *de jure*. La loi 5302 sur « l'administration spéciale de département » (*il özel idaresi*, nom de l'administration départementale) apporte une nouveauté majeure en mettant fin à la confusion entre collectivité locale et administration déconcentrée d'État au niveau du département : le préfet ne préside plus le conseil départemental, qui élit son président en son sein. Cependant, il préside toujours l'équivalent de la commission permanente (*encümen*) du Conseil général. La collectivité locale sort d'autant plus renforcée que certaines prérogatives auparavant détenues par l'administration déconcentrée lui sont transférées, notamment celles

qui revenaient à la Direction des services aux villages (*Köy Hizmetleri*) et à ses quelque 50 000 employés (Pinar *et al.*, 2008). Elle récupère également la prise en charge de tous les services et devoirs à caractère local non attribués à une autre institution publique. Cette loi change donc la conception même de l'institution, désormais fondée sur l'autonomie du local et le principe de subsidiarité.

Quant aux municipalités, les larges compétences que leur attribuait la loi de 1930 ont été progressivement récupérées par le gouvernement central, en particulier les unités déconcentrées des ministères. En outre, leurs difficultés financières les empêchent de prendre en charge effectivement ces compétences. La nouvelle loi 5393 de 2005 (art. 14) attribue une compétence générale aux mairies (dans tous les domaines qui n'étaient pas attribués par la loi à d'autres institutions publiques), mais cet article a été annulé par la Cour constitutionnelle. Cette compétence prend toute son importance par rapport aux activités d'infrastructure : attribuées à différentes institutions, les activités liées aux eaux, à la voirie, au gaz naturel ou à l'électricité sont réalisées sans coordination. Pour l'instant, la loi se contente d'énumérer toute une série de compétences des municipalités, en matière d'infrastructures (eau, transport urbain, hygiène, environnement, nettoyage et ramassage des ordures, police municipale, pompiers, cimetières, parcs et jardins, logement, culture, tourisme, jeunesse, sport, état civil, économie, commerce, construction des écoles, etc.)^[42]. Les nouveautés incluent notamment une compétence de développement du commerce, l'obligation de mise en place du système d'information urbain (*kent bilgi sistemi*, qui centralise toutes les données urbaines) et, pour les mairies de plus de 50 000 habitants, l'obligation de construire des refuges pour les femmes et enfants. L'autonomie financière et administrative des municipalités est renforcée. Ainsi, le contrôle interne est désormais uniquement financier (et non plus administratif) ; la compétence de contrôle financier du ministère de l'Intérieur et des contrôleurs de municipalités est levée (sauf dans des cas précis d'irrégularités avérées). Le contrôle des mairies se fait désormais uniquement en termes de conformité du droit et de performance. Il est très encadré, ce qui doit empêcher que le pouvoir central ne crée des obstacles aux municipalités pour des raisons politiques. Par ailleurs, les mairies peuvent fournir des services mais aussi en faire fournir par des tiers (secteur privé). Elles sont en outre encouragées à s'engager dans des partenariats internationaux et avec des organisations internationales, même si elles ont toujours besoin, pour ce faire, de l'autorisation du ministère de l'Intérieur.

[42] L'ancienne loi énumérait les compétences des municipalités une par une. La législation actuelle se contente de déterminer les domaines d'activité.

Les grandes gagnantes des réformes sont les municipalités métropolitaines, qui bénéficient de ces nouvelles dispositions mais aussi d'autres prérogatives. Elles exercent une compétence stratégique et opérationnelle à l'échelle de leur territoire en matière d'urbanisme, de transports, de construction d'équipements (sociaux-éducatifs, culturels, sportifs...) et de protection de l'environnement. Les décisions du conseil municipal métropolitain ne doivent plus être approuvées par le préfet ou le sous-préfet – même si les autres tutelles concernant l'application des décisions sont maintenues. Leurs prérogatives de contrôle et de coordination ont été renforcées : elles doivent toujours contrôler et valider les plans de construction (*imar planı*) des mairies d'arrondissement en leur sein, qui doivent appliquer et respecter le plan métropolitain (au 1/5000^e) dans l'élaboration des leurs (au 1/1000^e) ; mais elles doivent désormais également approuver les budgets des mairies d'arrondissement qui leur sont subordonnées pour pouvoir assurer l'harmonisation entre elles et peuvent les modifier. Ce point a donné lieu à de nombreuses protestations des mairies d'arrondissement, se voyant reléguées en ce domaine crucial au statut de chambre d'enregistrement. Enfin, en juin 2010, l'article 73 de la loi 5393 sur les municipalités a été amendé. Désormais, lors du lancement d'un projet de transformation et développement urbain, toutes les compétences d'aménagement et de planification urbaine sur une zone donnée sont transférées à la municipalité métropolitaine compétente, au détriment des municipalités d'arrondissement. En outre, l'amendement renforce les pouvoirs urbains des municipalités métropolitaines également vis-à-vis des autres institutions publiques : en effet, tous les biens immobiliers des institutions publiques (à l'exception de ceux affectés à l'éducation et à la santé) peuvent désormais être rachetés par la municipalité métropolitaine à un prix relatif au montant des taxes immobilières acquittées. Bref, la mise en place de projets de transformation et de développement urbain permet aux municipalités métropolitaines d'obtenir des pouvoirs extraordinaires.

Ainsi, si tous les pouvoirs locaux sont renforcés, cela est particulièrement vrai des mairies métropolitaines, qui non seulement sont plus étendues, mais disposent également de plus de compétences et d'un droit de regard accru sur les municipalités qui leur sont subordonnées.

2.1.4. Une distribution des ressources plus favorable aux pouvoirs locaux

Qu'en est-il des ressources ? La Turquie se caractérise par la faiblesse des moyens des pouvoirs locaux. En 1930, le budget des municipalités représentait 10 % du budget national, alors que 24 % de la population habitait dans les villes. En 1998, les budgets municipaux représentaient 12,86 % du budget national, alors que 76,7 % de la population était urbaine. Les revenus d'impôts locaux, peu élevés, représentent

une part négligeable des finances locales. Un projet de loi visant à augmenter les ressources propres des municipalités a été élaboré, mais non appliqué. De même, un débat a été amorcé sur l'autonomie fiscale des pouvoirs locaux et l'opportunité de leur donner la faculté d'augmenter ou de modifier leurs revenus. Ces initiatives ont été critiquées et bloquées, au nom du danger fédéraliste. De fait, c'est principalement (et de manière inchangée) des transferts financiers de l'État que les collectivités locales tirent leurs ressources, qui constituent plus de la moitié de leurs revenus (Güner, 2009). Ces transferts fiscaux, sorte de dotation globale de fonctionnement, sont indépendants des programmes d'investissement. Cela confère aux mairies métropolitaines une certaine autonomie financière car elles ne sont pas dépendantes de ressources de l'État affectées aux investissements.

Les taux de ces transferts fiscaux ont beaucoup varié en fonction des relations entre gouvernement central et pouvoirs locaux, augmentant lorsque ces autorités étaient de la même couleur politique et chutant en cas de « cohabitation local-national ». Depuis la loi 5779 de juillet 2008, une proportion fixe et accrue des revenus d'impôt du budget général doit être transférée aux collectivités locales^[43]. Ces taux représentent une amélioration très significative des ressources budgétaires allouées aux pouvoirs locaux et dénotent la priorité accordée aux municipalités métropolitaines. Depuis janvier 2009 par ailleurs, la taxe que les fournisseurs d'électricité et de gaz naturel versaient auparavant aux municipalités est désormais transférée directement au gouvernement central, ce qui traduit – à l'inverse – la centralisation d'une ressource financière.

Jusqu'à présent, la population était le seul critère de distribution des transferts centraux – ce qui donnait lieu à diverses manipulations lors des recensements. Or, les nouvelles lois tentent d'équilibrer les transferts selon des indicateurs socio-économiques, en prenant en compte d'autres facteurs, pondérés diversement selon les collectivités locales. Pour les départements, le montant alloué (1,15 % des revenus généraux d'impôt) est distribué selon cinq critères^[44]. Mais seulement deux de ces

[43] La répartition se fait comme suit : 2,85 % pour les municipalités ordinaires ; 2,5 % pour les mairies d'arrondissement des métropoles ; et 1,15 % pour les départements. Les municipalités métropolitaines reçoivent 5 % des revenus d'impôt collectés dans leur périmètre, ainsi que 30 % des ressources allouées à leurs arrondissements.

[44] Ces cinq critères sont les suivants : 50 % du montant en fonction de la population du département ; 10 % en fonction de sa superficie ; 10 % en fonction du nombre de ses villages ; 15 % en fonction de sa population rurale ; et 15 % en fonction de son indice de développement, qui est déterminé par le DPT. Cet indice permet de catégoriser les départements en cinq groupes égaux selon les indicateurs du développement. Le premier groupe (le moins développé) reçoit 23 % du montant réservé pour cette attribution, le deuxième 21 %, le troisième 20 %, le quatrième 19 % et le groupe le plus développé touche 17 %. Au sein de ces groupes, la part de chaque département est déterminée en fonction de sa population.

cinq critères sont appliqués pour les communes : tandis que 80 % du montant réservé aux communes sont distribués selon leur population, les 20 % restants sont répartis selon leur niveau de développement, comme pour les départements. L'intégration d'autres critères, comme l'efficacité de la gestion municipale, avait été envisagée mais elle n'a pu être mise en pratique faute de données fiables. Les transferts aux municipalités d'arrondissement des métropoles se font simplement en fonction de leur population, après soustraction de la part de 30 % attribuée aux municipalités métropolitaines. Ces dernières touchent directement 70 % des taxes collectés au sein de leur périmètre^[45]; les 30 % restants sont distribués selon la population. Ce souci d'équilibre se manifeste aussi dans la création d'un « fonds d'équilibre » pour améliorer le financement des communes les plus défavorisées en termes démographiques et de développement.

En outre, la loi 5779 introduit une nouveauté importante au niveau de la distribution de ces transferts entre les différentes institutions locales. Jusqu'en 1989, la part de chaque localité était déterminée par sa population ; mais depuis 1989, cette répartition devait être approuvée par différents ministères et le Premier ministre, qui pouvaient intervenir sur la distribution des moyens en faisant jouer différents critères (niveau de développement, potentiel touristique). Ils pouvaient donc utiliser le budget pour récompenser ou sanctionner telle ou telle collectivité locale. Cet arbitraire a été limité. L'intervention du gouvernement sur les finances locales se fait désormais principalement à travers l'accord de garantie du Trésor sur des prêts pour les investissements importants, ainsi que par le financement de projets infrastructurels lourds, pour lesquels l'accord du gouvernement est pratiquement incontournable. L'exemple du métro d'Adana est significatif : il s'agissait d'un investissement très important, pour lequel les subventions gouvernementales ont été interrompues lorsque la mairie n'a pas eu la même couleur politique que le gouvernement. Des fonds ont été débloqués lors de la législature 2004-2009 – le maire d'Adana ayant la même couleur politique que le gouvernement – alors que les travaux attendaient depuis une dizaine d'années et que le poids de la dette municipale était énorme. Lors des élections locales de 2009, le maire sortant a été réélu mais après avoir démissionné de l'AKP (qui ne désirait pas le reconduire comme

[45] Une condition importante est que le taux d'augmentation annuelle de cette part directe revenant aux municipalités métropolitaines ne peut excéder 20 %. L'excédent est transféré aux autres municipalités métropolitaines ayant un taux d'augmentation inférieur à 20 %.

candidat). Il a rejoint le MHP, ce qui a provoqué la colère du gouvernement AKP^[46]. Tout laisse donc croire que les financements gouvernementaux vont de nouveau se tarir^[47].

2.2. Les obstacles à la prise en charge des compétences au niveau local

Les pouvoirs locaux ont donc acquis de nouvelles compétences et de nouvelles ressources. Or, l'observation montre que l'application pratique de ces nouvelles prérogatives ne va pas sans difficultés.

2.2.1 Les chevauchements de compétences

La première raison est liée aux très nombreux empiètements de compétences. Ainsi, les modifications territoriales aboutissent à une superposition partielle de collectivités – la municipalité d'Istanbul a, par exemple, désormais les mêmes limites que le département d'Istanbul, ce qui donne lieu à nombre de querelles d'attribution et à des initiatives concurrentes dans beaucoup de domaines. Ensuite, alors que les lois confèrent de nouvelles compétences aux collectivités locales, celles des autres institutions sont restées intactes. Or, les unités déconcentrées du gouvernement rechignent à abandonner ces compétences aux pouvoirs locaux et continuent de faire valoir leurs prérogatives. Enfin, de nouvelles compétences ont également été octroyées à certaines institutions centrales – l'exemple le plus criant étant l'Administration du logement collectif, *Toplu Konut idaresi* (TOK), organisme directement lié au Premier ministre qui dispose depuis 2008 de compétences très étendues en matière de foncier et de rénovation urbaine – qui empiètent souvent sur les prérogatives des collectivités locales. En conséquence, on observe couramment des chevauchements de compétences entre les pouvoirs locaux et le gouvernement central, voire entre différentes collectivités locales. Pour le président

[46] Le maire d'Adana est un véritable cas d'école. Il est pour la première fois élu de l'ANAP en 1984 ; après une pause, il est réélu en 1994, avant de passer en cours de législature au parti de la juste Voie, le *Dogru Yol Partisi* (DYP). Il revient à l'ANAP pour les municipales de 1999, qu'il remporte. En 2004, il est le candidat victorieux de l'AKP. Comprenant qu'il ne sera pas reconduit par l'AKP, il cherche un parti au nom duquel se présenter en 2009, et atterrit finalement au MHP. La lutte électorale qui l'oppose au candidat de l'AKP est des plus féroces, l'un s'appuyant sur les ressources de la municipalité, l'autre sur celles du gouvernement. Cependant, le maire d'Adana remporte l'élection, à quelques milliers de voix près, ce qui donnera lieu à des soupçons de fraude et à de nombreux recours en justice.

[47] Lors de la campagne, le maire a mis un point d'honneur à ce que le métro fonctionne avant les élections. Il a réussi à faire fonctionner un tout petit tronçon (gratuitement !) une semaine avant l'échéance. Le gouvernement AKP avait pourtant tout fait pour empêcher cette initiative, notamment en bloquant certaines livraisons. Depuis les élections, même ce tronçon a cessé de fonctionner.

de la Direction générale des collectivités locales (rattachée au ministère de l'Intérieur), ces chevauchements existent dans les domaines suivants : environnement, aménagement du territoire, circulation, logement, culture, tourisme, jeunesse et sports, aides et services sociaux, formation professionnelle, industrie et commerce, santé ou encore délivrance de licences professionnelles^[48]. L'adoption des plans environnementaux du département par les municipalités métropolitaines (à défaut, les chefs-lieux de département) et les pouvoirs départementaux, afin de développer une vision globale et commune, en est un bon exemple. Le ministère de l'Environnement insiste sur le fait qu'il a toujours la compétence d'élaboration de ces plans, qu'il a pu faire valoir dans certains départements. Pour certaines villes, qui ne s'estiment pas capables d'élaborer un tel plan, c'est le ministère qui le développe au nom du département. Dans certains cas, il s'agit d'un véritable enjeu de conflit, comme en témoigne le préfet de Yalova^[49] :

«Une partie des bureaucrates du gouvernement central ont récemment commencé à comprendre quelles compétences appartiennent désormais aux pouvoirs locaux... J'ai reçu une dizaine d'objections... En répondant à ces objections, on a noté que ces décisions sont prises en référence au plan environnemental du département (il çevre düzeni planı) (PED) dont les articles sont contraignants pour tout le monde. Ils ont fait appel en justice, mais on a gagné tous les procès. C'est très important parce que les règles juridiques deviennent une jurisprudence grâce à ces décisions. Deuxièmement, les nombreuses objections du ministère de l'Agriculture et des Affaires rurales. On leur a dit la même chose. Ils ont aussi fait appel en justice. Je souligne que c'est le ministère qui s'oppose à la préfecture au tribunal. On a une fois de plus eu gain de cause. Troisièmement, plus intéressant que les autres, le ministère de la Défense s'est opposé à nos décisions ; tribunal une fois de plus ; on a gagné. Certaines autres institutions publiques ou privées ont soulevé des objections, on a gagné tous les procès. Finalement, on a un gros problème avec le ministère de l'Énergie et des ressources naturelles. Ils veulent déclarer zones minières 17 endroits à Yalova. Ils veulent y chercher des minéraux et nous disent de les laisser utiliser les richesses naturelles du pays. Et je n'ai pas accepté ces décisions, j'ai justifié ma décision en référence à tous les plans locaux. J'ai immédiatement reçu une réponse au nom du ministre, me rappelant que je

[48] Intervention orale lors du 1^{er} symposium sur les gouvernements locaux, 23-24 octobre 2008, Sakarya.

[49] Intervention lors du 3^e symposium sur la gouvernance et le développement régional, 28 novembre 2008, Mersin.

ne suis qu'un préfet hiérarchiquement inférieur au ministère et donc obligé d'obéir à ses ordres. Je lui ai répondu en deux pages, en rappelant le statut du préfet et les nouvelles lois. Parce qu'ils ne veulent pas accepter ce fait, ils ne comprennent pas comment les compétences leur échappent (...). Un matin à neuf heures, le sous-secrétaire du ministre (müste ar) me téléphone (probablement en présence des chefs d'entreprises minières) et me demande comment les PED peuvent être contraignants. Je lui ai patiemment expliqué pendant un quart d'heure que toutes les lois sont contraignantes et qu'il n'est pas nécessaire d'ajouter un article sur cette obligation dans chaque loi. »

De telles résistances sont avant tout justifiées par des arguments techniques sur l'incapacité des collectivités locales ou la nécessité de perspectives plus larges au niveau régional, voire national. Pourtant, le souci majeur est sans doute de conserver le pouvoir et de continuer à contrôler les liens de patronage liés à la gestion des dossiers publics. En ce sens, laisser transférer des compétences vers les pouvoirs locaux signifie que ces instances acquièrent une place accrue dans les échanges de type clientéliste. Il est probable que les chefs d'entreprises minières se rendront à l'avenir non plus au ministère, mais chez le maire ou le préfet, et que c'est à eux qu'ils adresseront leurs demandes et propositions. Quoi qu'il en soit, c'est le préfet qui est censé arbitrer les conflits de compétences, ce qui dénote encore une fois la priorité donnée au représentant du gouvernement.

Pourtant, il serait exagéré d'attribuer toute la responsabilité du chevauchement des compétences au gouvernement central ; en effet, l'indifférence des gouvernements locaux par rapport à leurs nouvelles compétences est aussi déterminante que les résistances du premier à abandonner ses prérogatives. Les propos du préfet d'Usak^[50] à ce sujet montrent bien cette psychologie hésitante que l'on retrouve aussi bien au centre qu'au niveau local :

« Un jour, j'ai reçu un courrier de la préfecture de police. La commission départementale des transports demande mon accord pour certaines décisions prises. Or, ces compétences de la commission ont été transférées aux municipalités, ça fait un an. J'ai tout de suite appelé le préfet de police et je lui ai dit que ce n'était pas juste d'utiliser ces compétences qui appartiennent désormais aux municipalités. Le préfet de police m'a répondu 'Mais non, Monsieur, ce n'est pas possible. Ces compétences ne peuvent pas

[50] Intervention lors du 3^e symposium sur la gouvernance et le développement régional, 28 novembre 2008, Mersin.

être transférées'. Je lui ai répondu : 'Monsieur le préfet, je vous dis qu'il y a une loi en la matière. Si vous voulez, je vous rappelle le numéro de la loi.' Il insiste en disant que ce n'est pas possible. Je lui dis que je lui écrirai au sujet de la démarche à suivre et j'ai tout de suite appelé le maire : 'Monsieur le maire, la commission départementale des transports tente d'utiliser les compétences qui vous ont été transférées il y a un an'. La réponse du maire 'Mais non Monsieur, c'est impossible que ces compétences nous aient été transférées'. Pendant un quart d'heure, j'ai essayé de lui expliquer la nouvelle loi et ses nouveautés. Enfin, il m'a dit 'D'accord, Monsieur, dans ce cas, envoyez-moi les décisions nécessaires ; je les signerai immédiatement'. »

Ainsi, les pouvoirs locaux ne se montrent pas non plus très motivés pour utiliser leurs nouvelles compétences. Deux facteurs principaux peuvent expliquer ce manque d'empressement : les gouvernements locaux n'osent pas faire usage de leurs nouvelles compétences, en particulier face aux réticences des ministères ; et ils ne savent pas comment s'en servir.

2.2.2 Les logiques politiques : ne pas s'opposer au gouvernement

Une autre raison de l'hésitation de la plupart des acteurs locaux par rapport à l'utilisation de leurs nouvelles compétences est liée au souci de ne pas s'opposer au gouvernement. En effet, depuis 2002 et, à plus forte raison, 2004 (mais moins massivement depuis 2009), l'AKP est dominant à la fois au gouvernement et dans la majorité des pouvoirs locaux. Pour les dirigeants locaux de l'AKP, revendiquer leurs nouvelles compétences signifie donc réclamer des pouvoirs vis-à-vis de personnes qui leur sont supérieures dans la hiérarchie du parti. Les acteurs locaux anticipent qu'une telle initiative risque d'être peu appréciée, car elle pourrait être considérée comme une infraction aux hiérarchies intra-partisanes et comme le signe d'une perte de cohérence entre divers éléments du parti. Pour ne pas engendrer de confusion dans l'opinion, les dirigeants locaux préfèrent ne pas réclamer l'usage de leurs nouvelles compétences.

En effet, ce n'est pas un hasard si les premières demandes d'autonomie et de démocratie locale ne sont apparues que dans les années 1970 ; jusque-là, le même parti était au pouvoir dans les gouvernements central et locaux. Considérées comme les extensions du gouvernement central, les mairies ne réclamaient rien et ne luttaient pas pour faire valoir leurs compétences. Or, en 1973, les sociaux-démocrates de l'opposition nationale ont conquis les plus grandes villes turques, notamment Istanbul, Ankara et Izmir. C'est là le premier exemple de cohabitation entre gouvernement central et local. Face à cette situation, le centre a restreint

l'autonomie financière des municipalités et utilisé de manière excessive sa tutelle administrative. La réaction des maires sociaux-démocrates a été de mettre à l'ordre du jour l'autonomie des municipalités, le besoin de décentralisation administrative et la question de la démocratie locale. Ils ont également lancé un mouvement municipal, plus tard baptisé « Nouveau municipalisme », qui milite pour des municipalités démocratiques, participatives, susceptibles de lever des fonds et d'organiser la vie locale. En raison des circonstances socio-économiques défavorables de cette période, de l'hostilité du gouvernement central, des réactions des milieux économiques et des conflits au sein du parti, l'impact du mouvement sur les pratiques politiques n'a pas été très important.

Précisons que la soumission des pouvoirs locaux au gouvernement peut être reliée à des raisons pragmatiques. Les directeurs administratifs et autres décideurs de la bureaucratie, ceux-là même contre lesquels les acteurs locaux devraient revendiquer leurs nouvelles compétences, sont souvent plus influents qu'eux au sein du parti. Dans la plupart des partis, les candidatures aux élections, même locales, sont fréquemment déterminées par les organes centraux^[51] ; par conséquent, ces seniors du parti ont (ou sont considérés comme ayant) potentiellement une influence sur les candidatures aux mandats locaux. Il est donc rationnel, pour les élus locaux aspirant à la reconduction, de ne pas réclamer les compétences. Ainsi, les pouvoirs locaux font en pratique peu usage des compétences qui leur ont été récemment transférées.

2.2.3. L'insuffisance des personnels administratifs et techniques

L'un des principaux blocages à la prise en charge de leurs compétences par les pouvoirs locaux concerne le personnel. La gestion des personnels des collectivités territoriales a subi en 2007 un changement radical : l'introduction du principe des « normes de personnel titulaire » (*norm-kadro*) fixe des limites. Désormais, c'est le ministère de l'Intérieur qui détermine le nombre, les titres et les qualifications des personnels pouvant être recrutés par les collectivités locales. Ces normes visent à standardiser la qualité et les types de personnel recrutés par les collectivités afin d'empêcher les politiques partisans et clientélistes jusque-là très répandues (les mairies recrutant des surnuméraires en grand nombre et sans qualification précise parmi les soutiens de l'équipe au pouvoir). Dans la mesure où ces normes limitent la

[51] En tous cas pour les candidats aux mairies métropolitaines, aux mairies des chefs-lieux de département et, en général, aux mairies de chefs-lieux d'arrondissement. Cela est moins systématique pour les candidatures aux mandats de conseiller municipal et général, mais le pouvoir de ces derniers ne suffit pas à réclamer des compétences auprès des instances gouvernementales.

compétence de recrutement des collectivités locales, elles peuvent être considérées comme une contrainte sur leur capacité technique, d'autant plus que ces postes, soumis aux salaires de la fonction publique, sont peu attractifs pour des personnels qualifiés. En outre, les municipalités ont hérité des pratiques antérieures d'un personnel titulaire souvent peu qualifié et doivent attendre des départs avant de procéder au renouvellement de celui-ci. De ce point de vue, une disposition a été introduite au seul bénéfice des municipalités métropolitaines, avec la création de postes de conseillers du maire, qui doivent être diplômés du supérieur (quatre ans). Ils sont au maximum cinq pour les municipalités métropolitaines et dix pour les communes de plus d'un million d'habitants.

La loi sur les municipalités (art. 49, §3) ouvre également la voie à l'emploi de personnel contractuel et donc à des modes de travail plus flexibles. Mais – toujours pour limiter ces pratiques clientélistes d'emploi – les dépenses de personnel ont été limitées : elles sont plafonnées à 30 % du budget (40 % pour les mairies de moins de 10 000 habitants). La plupart des mairies AKP mettent même un point d'honneur à maintenir les dépenses de personnel à un niveau encore moindre, en arguant des gains d'efficacité ainsi effectués^[52].

Au final, alors que les collectivités locales se voient confier plus de compétences et que ces dernières sont de plus en plus techniques (comme les systèmes d'information urbains, *kent bilgi sistemi*, mais aussi les nouvelles règles de comptabilité), les ressources humaines dont elles disposent pour remplir leurs missions, notamment en personnel qualifié, ont été limitées. De ce point de vue, tout pousse les mairies à se tourner vers la sous-traitance. Ainsi, la mairie d'Adana fait réaliser la majorité de ses plans de construction par des entreprises privées.

Encadré 2 La rédaction des plans stratégiques

La réforme concerne également la modernisation de la gestion budgétaire des collectivités turques. L'adoption d'un plan stratégique pluriannuel et d'un budget analytique permettant une meilleure gestion des dépenses municipales (loi 5018 de 2003 sur la gestion financière et le contrôle public) sont en phase de mise en œuvre dans les 205 municipalités ayant une

[52] Entretien avec la directrice du département de la construction, mairie métropolitaine d'Adana (AKP), novembre 2008 ; entretien avec le maire de chef-lieu d'arrondissement de Seyhan (Adana) (AKP), novembre 2008.

population supérieure à 50 000 habitants. Les « plans stratégiques » et les « programmes de performance » décrivent, par activité, les objectifs de la municipalité. L'atteinte des objectifs est mesurée par des indicateurs quantitatifs et qualitatifs. Ces documents, élaborés par les administrations municipales, sont adoptés par les conseils municipaux et constituent des engagements de la municipalité. Cependant, la contribution des élus municipaux est très limitée en pratique, puisque ces plans doivent être adoptés dans les six mois qui suivent les élections locales (loi 5343, art. 41). Ainsi, il est peu probable que les nouveaux élus acquièrent suffisamment de connaissances sur le contenu de ces plans et de maîtrise des dossiers dans un laps de temps aussi court.

L'introduction d'une technique si étrangère à la fonction publique ne va évidemment pas sans heurts. Certaines municipalités ont mis en place une direction de la stratégie et de la planification afin de centraliser les informations financières et techniques sur l'ensemble des opérations de la municipalité et de suivre, évaluer et contrôler la mise en œuvre du programme de performances. Mais, selon une recherche récente (Songür, 2008), 10 % des municipalités, dont une municipalité métropolitaine, n'ont pas créé de direction spécifique de planification. Presque la moitié des départements créés ont bénéficié de l'assistance de conseillers externes pour l'élaboration du plan stratégique (entreprises privées ou universitaires) et 36,5 % des municipalités qui ont eu recours à une telle expertise ont totalement externalisé la rédaction du plan stratégique. Pour les autres municipalités, l'élaboration du plan stratégique ne constitue bien souvent qu'un copier-coller des plans d'autres institutions – si l'on en croit ce qui se dit dans les mairies (à cet égard, le plan de la mairie d'arrondissement de Seyhan, tenu en haute estime par un ministre, semble avoir inspiré de nombreuses autres municipalités).

Les problèmes d'harmonisation entre ces plans stratégiques, les programmes d'investissement et le budget ne sont guère exceptionnels^[53]. Les principaux responsables des services municipaux, s'ils saluent la philosophie de la réforme, en termes de traçabilité et d'efficacité, estiment que la réalisation de

[53] Préfet d'Usak, ancien directeur de la Direction des collectivités locales (ministère de l'Intérieur).

tels documents dans le contexte turc est impensable, arguant notamment de l'absence de personnel ayant des notions de comptabilité dans la plupart des services de la mairie, ou du caractère illusoire, au vu des pratiques courantes, d'une planification financière pluriannuelle.

D'une manière générale, ces plans stratégiques semblent considérés non pas comme un cadre référentiel pertinent pour les activités des collectivités locales, mais comme des documents de pure forme n'ayant que peu d'implications^[54]. De la même manière, les collectivités départementales ne disposent pas de personnel suffisamment qualifié pour élaborer de tels plans, qui sont donc en pratique élaborés par l'administration déconcentrée.

Source : construction des auteurs.

2.2.4. Les tutelles toujours présentes

Un autre obstacle à la prise en charge de certaines compétences tient aux tutelles. Les collectivités territoriales turques sont traditionnellement soumises à une tutelle très lourde, contrastant fortement avec le niveau de développement des villes et le budget des municipalités métropolitaines. Par exemple, le maire de Pendik, l'un des plus grands arrondissements d'Istanbul, identifie une cinquantaine de tutelles administratives sur les municipalités^[55]. Les réformes récentes ont tenté de minimiser significativement la tutelle *a priori* pour la remplacer par un contrôle juridictionnel de légalité similaire à celui qui existe en France depuis les lois de décentralisation de 1982.

Cependant, il est difficile de noter dans les faits un véritable affaiblissement de la tutelle administrative. Ainsi, la loi relative aux administrations spéciales de département avait doté les conseils généraux du droit, en cas de refus par le préfet d'une décision votée, d'imposer leur volonté en deuxième lecture ; le préfet ne pouvait alors qu'avoir recours aux tribunaux administratifs pour des raisons

[54] Entretien avec le directeur du service financier de la municipalité métropolitaine d'Adana (AKP), novembre 2008.

[55] Il cite notamment l'institution de contrôle de la présidence de la République, différents ministères, l'Inspection des bureaux du Premier ministre, l'Institut des contrats publics, le Conseil d'éthique de la fonction publique, l'Agence de privatisation du Premier ministre, les préfets et sous-préfets, la Cour des comptes et les municipalités métropolitaines (Kaya, 2006).

procédurales, et non pas de contenu. Mais la Cour constitutionnelle a annulé ces articles, en arguant de l'importance de la tutelle pour l'unité et l'intégrité de l'administration. Concrètement, le préfet (*vali*) a retrouvé son droit de veto sur toutes les décisions du Conseil général^[56].

Cette peur du schisme administratif et territorial représente un obstacle majeur à la décentralisation ; chaque pas en ce sens est vite assimilé au fédéralisme, lequel est considéré comme la première étape de la désintégration du pays. Le général Kenan Evren, l'auteur du coup d'État de 1980, illustre parfaitement cette mentalité : lors d'un entretien en 2005, il a déclaré qu'« *il y avait un type s'appelant Fikri le tailleur^[57], là-bas à Fatsa... Il prétend être l'État... Il a fondé un comité qui gouverne Fatsa... C'est le peuple, ou ce comité au nom du peuple, qui décide ce qu'il faut et ne faut pas faire. Donc, ce n'est pas l'État qui en décide. L'autorité d'État est nulle. Les lois de l'État ne sont plus valides à Fatsa. Je peux raconter des centaines d'exemples similaires* » (Donat, 2005). Or, ce scepticisme envers les pouvoirs locaux est toujours présent, comme le montre l'exemple de Dikili. Le maire de cette petite ville égéenne (membre du *Sosyaldemokrat Halk Partisi* [SHP], parti social-démocrate populaire depuis 2004, et réélu en 2009 pour le CHP) a développé des pratiques originales : il a rendu gratuits l'approvisionnement en eau potable jusqu'à 10 tonnes par foyer et par an, ainsi que les transports publics ; le « pain du peuple » est vendu à bas prix ; et la mairie a mis en place une clinique très bon marché. Le procureur de la République a ouvert un procès à la mairie et à 25 conseillers municipaux pour abus de biens sociaux^[58]. Dans sa défense, le maire a rappelé que « *les municipalités sont des organes élus dont l'une des attributions est de déterminer des tarifs. Nous avons donc fait usage de notre droit légal* »^[59]. À la suite de ces poursuites, la mairie a décidé de fixer le prix de l'eau à un *kurus* symbolique, ce qui annule la gratuité. Le procès s'est finalement soldé par

[56] La Cour constitutionnelle a accordé un délai de deux ans pour amender cet article, période pendant laquelle le gouvernement n'a rien fait pour proposer une nouvelle pratique.

[57] Terzi Fikri était maire de gauche de la petite commune de Fatsa entre 1977 et 1980 ; il a introduit un système original de pouvoir local auquel les citoyens pouvaient s'associer, sous la forme de comités populaires. La municipalité a aussi mis en place des comités de « redistribution » : dans un contexte de pénurie, tout se trouvait et coûtait moins cher qu'ailleurs. Cette expérience, unique et déconnectée de toute consigne du centre, est devenue une cause et un symbole pour l'ensemble de la gauche, modérée ou radicale. Cette ville a été l'objet d'une lourde intervention militaire avant le coup d'État en raison de cette expérience.

[58] Précisons que la mairie levait les impôts locaux fixés par la loi (par exemple, sur le ramassage des ordures) de manière régulière.

[59] Voir <http://www.bianet.org/bianet/kategori/bianet/107374/yargilanan-dikili-belediye-baskani-belediye-ticari-sirket-degil>

l'acquittement du maire, mais cette simple accusation révèle une mentalité qui voit dans les pratiques autonomes des acteurs locaux un abus de pouvoir – une mentalité qui transparait dans les vetos du président Sezer ou les décisions d'annulation de la Cour constitutionnelle et qui explique le maintien, voire le rétablissement de nombreuses tutelles, sinon dans la loi, du moins dans les faits.

2.2.5. Les cordons de l'endettement resserrés

Les réformes apportent une autre nouveauté : elles encadrent et introduisent de nouvelles contraintes à l'endettement des municipalités. Pendant longtemps, ces dernières s'endettaient principalement auprès de la Banque des provinces (*iller bankasi*), essentiellement pour des emprunts à court terme. Depuis les années 1980, et de manière croissante, elles ont commencé à s'endetter à l'extérieur. Le niveau d'endettement extérieur et intérieur des municipalités est désormais déterminé par l'assemblée municipale, à la majorité simple, et est soumis à certaines contraintes :

- l'encours d'endettement intérieur et extérieur des municipalités (avec les intérêts), y compris des institutions et des sociétés qui leur sont liées, ne doit pas dépasser le montant total de leurs revenus budgétaires réévalués (une fois et demie pour une municipalité métropolitaine). Pour favoriser les investissements lourds, le coût des infrastructures onéreuses à haute technologie n'est pas pris en compte dans ce stock d'endettement, à condition qu'elles aient auparavant été approuvées par le conseil des ministres. De même, l'endettement lié à des projets soutenus dans le cadre de la coopération financière de préadhésion de l'UE ou dans celui de protocoles de coopération financière bilatérale intergouvernementale n'est pas intégré dans le calcul du stock d'endettement des municipalités et des départements ;
- en fonction du montant de la dette envisagée, l'endettement intérieur d'une collectivité locale se fait, soit par une décision simple de son organe législatif (moins de 10 % du revenu municipal), soit par une décision prise par la majorité simple de son conseil municipal ainsi qu'avec l'accord du ministère de l'Intérieur (plus de 10 %) ;
- pour obtenir des crédits d'investissement et des liquidités auprès de la Banque des provinces, les municipalités doivent désormais présenter un plan de remboursement solide, sous peine de voir leur demande rejetée ;
- les municipalités ne peuvent plus s'endetter à l'extérieur pour financer leurs dépenses courantes. Leurs emprunts extérieurs doivent servir à financer des

dépenses inscrites dans leur programme d'investissement (validé annuellement par le DPT) ; l'inscription obligatoire des dépenses dans le programme d'investissement concerne aussi les projets pour lesquels les collectivités locales émettent des obligations ;

- l'autorisation d'emprunter à l'extérieur est également soumise à une procédure contraignante, notamment l'avis favorable obligatoire du sous-secrétariat du Trésor (*Hazine Müstesarlığı*) qui consulte pour ce faire le DPT et ce, y compris quand les municipalités n'ont pas besoin de la garantie du Trésor.

Ces précautions doivent permettre un meilleur contrôle de la gestion financière des collectivités. Elles traduisent une méfiance envers les municipalités, réputées être mauvaises gestionnaires et dispendieuses du fait de logiques clientélistes et politiciennes. Précisons que les municipalités en Turquie sont en effet structurellement (sur-)endettées. Ainsi, la dette totale des 1 128 mairies dont la fermeture était envisagée atteignait 645 762 000 livres turques (TRY), soit une dette moyenne de 572 484 TRY par mairie (environ 300 000 euros [EUR] ; rappelons qu'il ne s'agit que de mairies de moins de 2 000 habitants). La dette de 862 d'entre elles a dû être prise en charge par le budget général... Les nouvelles précautions ont précisément pour but d'éviter la reproduction de situations de surendettement ayant abouti à la mise en jeu de la garantie du Trésor dans certaines villes par le passé. D'après les chiffres officiels, le Trésor a dû assumer les dettes des collectivités locales (principalement des municipalités) pour un montant de 10 milliards EUR, dont 2,8 milliards d'emprunts étrangers entre 1991 et 2005 (Canca, 2008). En 2005, le Trésor a créé une commission rassemblant les représentants du DPT, des ministères des Finances et de l'Intérieur, des caisses de sécurité sociale ainsi que la Banque des provinces pour mener des négociations sur la dette des municipalités. L'accord conclu a permis de restructurer une dette de 7 milliards EUR, dont 2,3 milliards ont été assumés par le Trésor, au bénéfice de 14 municipalités métropolitaines et huit établissements liés à celles-ci, ainsi que de 2 524 municipalités. De fait, les municipalités ont souvent agi en anticipant l'annulation ou la renégociation de leurs dettes, entrant donc dans des logiques de court terme et sans programme de remboursement tenable. D'une manière plus générale, la part prépondérante des transferts du budget central dans les ressources des municipalités a eu pour conséquence la désresponsabilisation financière des municipalités et la déconnection entre services rendus et impôts prélevés. Les institutions centrales entendent donc intervenir plus en amont au sujet de l'endettement des collectivités, pour que l'autonomie et les compétences accrues dont elles bénéficient n'aboutissent pas à une aggravation de leur endettement, qui serait *in fine* supporté par le Trésor.

Concrètement, on peut considérer que ces garde-fous constituent la contrepartie de l'accroissement des compétences et une incitation à des comportements financièrement « responsables ». Cependant, ils tendent aussi à limiter les marges d'action des municipalités.

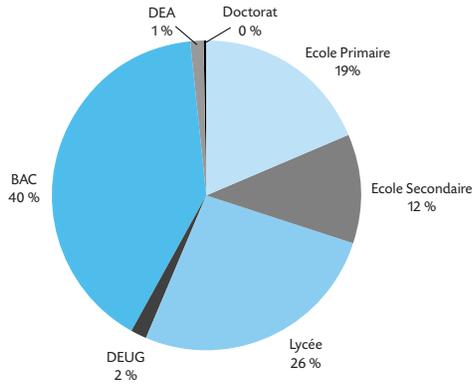
2.2.6. Les logiques populistes et électoralistes

Un dernier facteur permettant d'expliquer la sous-utilisation des nouvelles prérogatives par les acteurs locaux peut être lié à leurs logiques d'action. L'indifférence des élus locaux envers leurs nouvelles compétences peut aussi être imputée au fait qu'ils ont d'autres soucis que les projets de leur municipalité. D'où la question de la qualification des élus locaux et des logiques sociales qui mènent à un mandat. Il convient donc de revenir sur les profils socio-économiques des maires et les conditions d'arrivée au pouvoir des équipes municipales.

Notons tout d'abord les transactions importantes auxquelles donnent lieu les élections. Se porter candidat à un poste de maire implique des dépenses électorales extrêmement lourdes^[60] – probablement plus lourdes que pour un siège de député pour ce qui est des municipalités métropolitaines. Or, les partis ne prennent en charge qu'une infime partie des dépenses. De ce fait, la dépendance des maires métropolitains à l'égard du parti pour lequel ils concourent est relativement limitée, ce qui peut expliquer les changements relativement fréquents d'un parti à l'autre (à l'instar du maire d'Adana... voir note 49). Faut-il en conclure que seuls les riches peuvent être élus ? L'examen du profil démographique des maires élus lors des municipales de 2009 à partir des données fournies par l'Institut de statistique de Turquie (*Türkiye İstatistik Kurumu* – TÜİK) permet d'apporter des éléments de réponse.

[60] Outre le versement d'une somme forfaitaire au parti par tous les candidats à la candidature, il faut inclure le financement des affiches et des brochures, la location du bureau de campagne, mais aussi la prise en charge des frais (nourriture, essence) de l'équipe de campagne (souvent plusieurs dizaines de personnes) et parfois leur rémunération, les invitations à dîner de dizaines de personnes pendant un certain temps, éventuellement la distribution de certains biens à la population (nourriture, charbon), etc. Un candidat potentiel à une grande mairie d'arrondissement d'Adana évaluait le budget nécessaire à une campagne entre 200 et 250 milliards d'anciennes livres turques (YTL) (plus ou moins autour d'un million EUR).

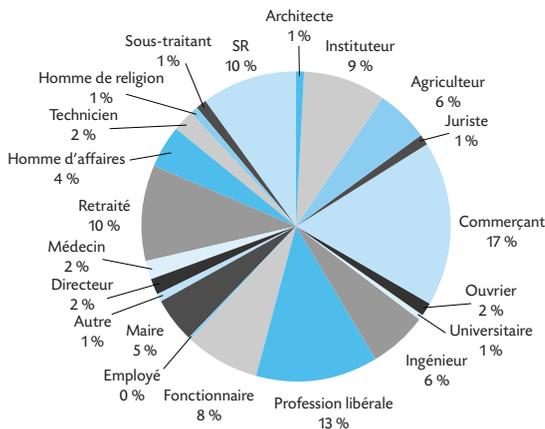
Graphique 1 Niveau d'études des maires



Source : Institut de Statistiques de Turquie.

Tout d'abord, on observe que 41 % des maires ont un diplôme d'université, donc un niveau d'études assez élevé par rapport à la moyenne nationale. Pourtant, dans un système éducatif assez problématique, ces diplômes universitaires ne constituent pas une garantie de qualification. Il faut également considérer la profession de ces élus pour avoir une idée plus nette sur leurs qualifications. Mais les statistiques officielles ne contiennent pas d'informations sur les professions des maires. Pour

Graphique 2 Professions des maires de l'AKP (2004-2009)



Source : Institut de Statistiques de Turquie.

avoir un aperçu général, on peut se référer à l'information sur les maires de l'AKP présentée sur le site web du parti, qui recense plus de la moitié des maires élus lors des municipales de 2004 (1 811 sur 3 225) (cf. graphique 2).

Il apparaît que la profession la plus répandue chez les maires de l'AKP est le commerce (17 %), devant les professions libérales (13 %). Si l'on ajoute à ces 13 % les ingénieurs et les architectes – qui peuvent être considérés comme des professions libérales – les commerçants ne sont plus majoritaires. Prises ensemble, ces deux catégories constituent un tiers des maires de l'AKP.

La prégnance de ces professions parmi les maires révèle deux points importants sur les profils des élus locaux. Premièrement, il s'agit de milieux relativement aisés, d'un point de vue économique. Comme une carrière politique est également liée aux ressources personnelles, cet état de fait constitue un atout important. Deuxièmement, ces professionnels bénéficient de temps à consacrer aux activités électorales et aux relations clientélistes^[61]. Leur capacité à adopter des horaires de travail flexibles représente un avantage politique. Ceux qui peuvent mobiliser assez de ressources pour y arriver pensent d'abord récupérer leurs dépenses une fois élus. Cependant, rares sont ceux qui peuvent financer leur campagne par leur fortune personnelle. L'endettement est la règle, envers les banques, certes, mais surtout en faisant appel à des soutiens en tout genre : individuels, associatifs, entreprises. Ces aides constituent ensuite autant d'obligations que le maire et son équipe (voire le candidat malheureux) devront rendre sous une forme ou une autre, parfois de manière différée.

Dans des proportions moindres, les mêmes processus jouent pour les conseillers municipaux^[62]. Précisons que les partis constituent leurs listes pour les élections municipales en fonction non pas tant des qualifications des candidats (à quelques exceptions près) que des soutiens organisés au parti et, notamment, des affiliations aux factions^[63] : les élus seront alors les élus d'un parti, d'une faction et d'un groupe de soutien, qu'ils devront indirectement rémunérer une fois élus. On note une importante rotation des conseillers municipaux, qui sont rarement réélus. De ce fait,

[61] D'autant plus que, pour pouvoir prendre en charge les nouvelles compétences, les conseils municipaux et généraux se réunissent désormais de manière plus suivie et régulière ; cela demande plus de temps.

[62] Cela est moins vrai pour les conseils généraux : il y a beaucoup moins de candidats aux mandats de conseiller général et, par ailleurs, la nouvelle figure de président du Conseil général ne s'est pas encore imposée ; ce dernier est élu de manière indirecte.

[63] Qui sont également décisives lorsque les listes sont le fruit d'élections internes, ce qui est rarement le cas. Observations à Adana, mai et novembre 2008.

les mandats sont largement considérés comme temporaires (en revanche, ils peuvent constituer des tremplins pour d'autres positions), ce qui implique que leurs détenteurs se trouvent souvent dans des stratégies de court terme. Ainsi, les règles mêmes de la compétition électorale tendent à rendre les équipes municipales lourdement dépendantes d'intérêts organisés au niveau local.

Comment les équipes en place s'acquittent-elles de telles obligations ? De manière classique, les mairies ont souvent tendance à privilégier des dépenses que l'on pourrait qualifier d'électorales sur des investissements de long terme (ceux justement qu'elles doivent désormais planifier...), dont la rentabilité en termes électoraux est considérée comme trop éloignée. De nombreuses mairies fondent leur mandat sur le maintien et le développement de leur clientèle électorale. Mais d'autres moyens sont mis en œuvre : ainsi, l'une des principales activités des mairies et de nombreux conseils municipaux (qui est aussi un mode de rémunération de divers intérêts urbains) est le changement du statut des terrains (*imar degisikligi*) : des terrains municipaux^[64] sont vendus à des personnes informées, avant d'être par exemple rendus constructibles par simple décision du conseil municipal^[65]. De ce point de vue, l'élargissement du périmètre des mairies métropolitaines signifie concrètement l'augmentation de la rente potentiellement à leur disposition et des ressources qu'elles contrôlent. D'autres modes courants de rémunération résident dans la distribution des permis de construire (parfois excédant les limites légales) et de permis d'ouverture de commerces (ou, plus lucratif encore, de stations-services en zones urbaines). L'attribution des marchés publics peut également être liée à ce type de logiques ; il s'agit d'un marché en croissance rapide dans le cadre de la sous-traitance. Ainsi, les circulations de ressources ont changé : si les mairies ne peuvent plus embaucher leurs soutiens à loisir, elles peuvent en revanche les faire embaucher par les entreprises à qui elles accordent des marchés publics ; il existe donc désormais un intermédiaire, un partenaire supplémentaire de ces transactions – les entreprises privées. Face à ces agissements souvent à la limite de la légalité, les recours juridiques activés notamment par les partis d'opposition et, parfois, par les chambres professionnelles sont dans la grande majorité des cas inopérants.

[64] Ils sont nombreux : depuis l'Empire ottoman, la terre appartient à l'État. L'appropriation privée de la terre s'est faite bien après, et de manière plus partielle qu'en Europe occidentale.

[65] Ce type de pratiques ne se limite pas à des faveurs accordées à des soutiens municipaux ; les conseillers municipaux (mairie de Seyhan) ainsi que les journalistes locaux (mairie métropolitaine d'Adana) peuvent également se voir proposer ce type d'arrangement, de manière routinière et assez bien acceptée.

Ces types de transactions permettent aux équipes municipales d'obtenir et de rémunérer des soutiens, nécessaires pour une éventuelle réélection. On peut donc supposer que certaines nouveautés légales ouvrant l'accès à de nouvelles ressources mobilisables lors de transactions clientélistes (comme la supervision des plans d'urbanisme des mairies d'arrondissement par les mairies métropolitaines) seront intégrées plus rapidement que d'autres. L'augmentation des prérogatives des municipalités – notamment des municipalités métropolitaines – ainsi que leur autonomie financière accrue pourraient renforcer les enjeux des élections et les transactions qui y président. On peut supposer que ce sont les mairies, notamment métropolitaines, qui vont conforter leur place centrale dans la création et la distribution de richesses.

Troisième partie

3. Vers la privatisation des services municipaux ?

Un aspect important des réformes concerne la marge de manœuvre accordée aux municipalités en matière économique. Il est en effet prévu que la gestion des services municipaux soit laissée à la discrétion des municipalités. Ainsi, l'entretien de la voirie et les transports en commun peuvent désormais être confiés à des personnes privées. Après avoir reçu l'aval du ministère de l'Intérieur, les municipalités peuvent également créer des entreprises (services des eaux, ramassage des ordures, etc.). Cet ensemble de réformes trace ainsi la voie non seulement pour des transferts de prérogatives, mais aussi pour la privatisation des services rendus par les collectivités locales et donc, probablement, pour une reconfiguration des relations entre champs institutionnel, politique et économique.

Pour les services municipaux, les mairies peuvent choisir le mode de gestion le plus approprié (gestion directe, gestion déléguée, établissements économiques municipaux, concessions...). La possibilité de faire appel au secteur privé n'est pas totalement nouvelle dans l'administration publique ni au niveau des collectivités locales : différentes formes de coopération entre secteurs public et privé existent déjà^[66]. Ce partenariat peut prendre la forme d'achat par des institutions publiques de certains services au secteur privé. Les municipalités peuvent aussi déléguer la réalisation de certains services locaux, comme dans le domaine des transports publics (les fameux *dolmuş*). Depuis 1984, les collectivités locales peuvent aussi céder au secteur privé la construction et l'exploitation (*yap-işlet*) des établissements destinés à l'approvisionnement des services publics (par exemple des centrales thermiques), qu'elles restent ou non propriétaires de l'infrastructure (*yap-işlet-devret*). Ces deux secteurs peuvent aussi développer des projets communs – en particulier dans le domaine du logement – fondés sur le principe du partage des revenus ou des recettes. Enfin, avec la vente des obligations (*gelir ortaklığı senedi*), les revenus des institutions publiques peuvent être transformés en valeurs mobilières (Gülen, 2008).

[66] La généralisation des partenariats public-privé (PPP) ne se manifeste pas seulement au niveau des collectivités locales, mais également dans les institutions centrales : ainsi en 2007, un amendement législatif institue un bureau des PPP (*Kamu Özel Ortaklığı Daire Başkanlığı*) au sein du ministère de la Santé.

La nouvelle loi sur les municipalités étend les possibilités de coopération entre les pouvoirs locaux et le secteur privé. L'usage du factitif^[67] dans toutes les phases relatives aux compétences est une autre nouveauté de la loi, qui semble encourager les municipalités à déléguer au secteur privé. Ces dernières peuvent désormais faire établir et exploiter par le privé des services comme l'approvisionnement en eau potable, pour les égouts et à des fins industrielles, la collecte des eaux usées et de pluie, l'usage des eaux minérales, l'établissement des moyens de transport collectif, la collecte, le transport, la décomposition, le recyclage, la destruction et le stockage des déchets solides et la construction de marinas et de quais (art. 14). En outre, ces services peuvent être totalement délégués au privé pour un maximum de 49 ans, après un avis favorable du conseil d'État et du ministère de l'Intérieur. Par ailleurs, les conseils municipaux peuvent désormais octroyer des concessions (*imtiyaz*), privatiser des entreprises et des établissements et prendre des participations (*iştirak*) (art. 18). Enfin, les mairies peuvent signer des contrats avec les acteurs privés (art. 67). Ainsi, quasiment tous les services municipaux peuvent être délégués au secteur privé sous une forme ou une autre – privatisation, sous-traitance, contrats de service, etc. D'autres législations relatives au secteur public et qui ne sont pas nécessairement spécifiques aux collectivités locales encouragent ce type de recours au privé – comme dans le cas des incitations liées aux projets de rénovation urbaine de quartiers (*kentsel dönüşüm*). Ces nouvelles possibilités légales s'inscrivent donc dans un cadre plus large, ne se limitant pas aux pouvoirs locaux.

3.1. Les établissements économiques des municipalités

La loi permet aux municipalités de fonder des établissements et entreprises relevant du droit privé, dont le domaine d'activité correspond strictement à celui des municipalités et ne peut pas le dépasser (art. 70 et 71). On parle alors d'établissements économiques des municipalités (*Belediye İktisadi Tesekkülleri – BIT*). La différence entre ces entreprises et les établissements municipaux est que les premières ne font pas partie du budget municipal, à l'inverse des seconds – et on a vu à quel point les budgets municipaux pouvaient être problématiques^[68]. Pour créer de tels organismes hors budget, la municipalité peut, soit fonder une nouvelle entreprise, soit participer au capital d'une société émergente, soit devenir actionnaire d'une entreprise existante. Pour les deux types d'organismes créés par

[67] Le factitif est une forme verbale courante en turc, qui indique que le sujet laisse effectuer l'action par quelqu'un d'autre. La loi dit ainsi que les mairies « font faire », « font construire », etc., bref qu'elles ne font rien elles-mêmes.

[68] En ce qui concerne les municipalités métropolitaines, la loi n'évoque que des entreprises privées (art. 26).

les municipalités, la décision en la matière appartient au conseil municipal avec un accord obligatoire *a posteriori* du Conseil des ministres. Les membres de la direction de ces établissements et entreprises sont choisis par les municipalités.

Quatre raisons principales expliquent pourquoi les municipalités sont susceptibles de privilégier la création d'entreprises privées :

- les entreprises privées peuvent mener des politiques commerciales plus rentables et efficaces ; en comparaison, les institutions publiques doivent placer l'intérêt général au premier plan, devant la rentabilité économique. Ainsi, il est plus efficace économiquement pour une municipalité d'avoir recours à une entreprise de droit privé ;
- les organismes privés peuvent emprunter auprès des banques privées, alors que les municipalités ne peuvent s'endetter qu'auprès de la Banque des provinces ;
- ces organismes, non soumis au cadre restreint de la fonction publique, peuvent recruter des employés plus qualifiés ;
- la plus grande marge de manœuvre du secteur privé permet d'éviter la lenteur et la longueur des procédures bureaucratiques^[69].

Le contrôle de ces BIT se fait par différents moyens. De ce point de vue, le statut des municipalités est ambigu, puisque la loi qui les concerne ne mentionne pas explicitement parmi leurs prérogatives ce contrôle des BIT. Pourtant, celui-ci peut s'effectuer indirectement à travers des rapports d'activités présentés par le maire. Pour les entreprises des municipalités métropolitaines, le contrôle est plus simple, car leurs dirigeants peuvent être membres des conseils exécutif et de contrôle de ces entreprises. Les BIT présentent le grand avantage d'être dispensés du contrôle de la Cour des comptes – mais pas de celui des inspecteurs du ministère de l'Intérieur (*mülkiye müfettişleri*) (Keskiner, 2006). Par ailleurs, ces établissements sont soumis à un contrôle de conformité à la loi 4734 relative aux contrats publics et à celle (5018) portant sur la gestion et le contrôle des finances publiques. Ainsi, si le contrôle effectué sur ce type d'établissements est allégé, il n'en est pas moins réel.

[69] Les municipalités métropolitaines peuvent céder la gestion de leurs kiosques, parkings et cafés aux entreprises dans lesquelles elles ont des actions, sans être soumises aux conditions de la loi régissant les contrats publics (art. 26 de la loi relative aux municipalités métropolitaines).

3.2. La généralisation de la sous-traitance

La loi 4857 sur le travail, promulguée en 2003, permet au secteur public de recruter des personnels extérieurs pour produire des biens et des services pour lesquels une expertise est « *nécessaire pour des raisons institutionnelles ou techniques* ». Cette loi, qui vise à garantir les droits socio-économiques des employés des sous-traitants, a encouragé la généralisation de la sous-traitance, dans la mesure où les conditions d'un tel recrutement restent très vagues. En effet, ces « *raisons institutionnelles ou techniques* » sont trop larges pour définir un cadre concret. Ce type de contrat doit sa popularité au contrôle légal minimal sur les droits socio-économiques des employés. Les employeurs publics se montrent plus favorables à la sous-traitance, qui implique moins de contraintes lors du recrutement et du licenciement, moins de marge de manœuvre pour les syndicats, moins de pressions sur les salaires et les horaires et, enfin, moins d'obligations en ce qui concerne la santé et la sécurité professionnelles. Autrement dit, la sous-traitance allège les obligations que les employeurs publics doivent normalement assumer dans le cadre de la fonction publique (Gökbayrak, 2008). Concrètement, l'une des conséquences de tels développements est que le travail précaire, informel, voire non enregistré, se développe dans les secteurs autrefois protégés car assurés par les collectivités locales (nettoyage de la voirie, ramassage des ordures, bâtiments publics, etc.).

Ainsi, on voit que les partenariats avec le privé ne concernent plus seulement le financement des infrastructures, mais aussi la production, l'exploitation et la gestion des services par (de plus en plus pour) les collectivités locales. Dans cette perspective, une initiative envisagée mérite d'être mentionnée, pour les conséquences importantes qu'elle pourrait avoir si elle se concrétisait : la privatisation de la Banque des provinces. Cette privatisation aujourd'hui débattue aurait pour effet non seulement le passage de l'établissement du public au privé, mais aussi une simplification de ses fonctions : la Banque ne serait plus qu'une institution purement financière et serait démise de ses fonctions d'intermédiaire entre gouvernement et pouvoirs locaux, mais aussi d'assistance technique aux pouvoirs locaux dans le cadre des projets urbains d'investissement, dans des domaines aussi variés que la cartographie, la planification urbaine, les eaux potables et usées, la construction et le sondage.

Conclusion

Conclusion

Au terme de ce rapide tour d'horizon, un premier constat semble s'imposer : le terme de « décentralisation » est impropre pour qualifier les transformations à l'œuvre en Turquie. En effet, ce concept ne prend en compte que les relations entre collectivités locales et pouvoir central. Or, si celles-ci sont effectivement modifiées au bénéfice des pouvoirs locaux, elles le sont de manière complexe et du reste inégale selon les collectivités locales : on observe avant tout une simplification ainsi qu'une réelle reconfiguration de la carte politique de la Turquie (avec diminution du nombre de municipalités et allègement de la structure administrative des mairies métropolitaines, mais aussi création en demi-teinte de régions statistiques et d'instances de canalisation des investissements). On observe par ailleurs une redéfinition des relations entre collectivités locales, avec une place encore plus prépondérante accordée aux municipalités métropolitaines et sans doute aussi, à moyen terme, aux départements – même si la tutelle exercée par le centre sur ces derniers semble rester très prégnante, ce qui permet de rapprocher les développements au niveau provincial d'une déconcentration.

Surtout, une dimension importante de ces réformes est liée à l'économie et aux rapports avec le secteur privé, dans la mesure où les circuits de ressources sont modifiés. Les difficultés toujours présentes, voire accrues, pour obtenir des financements par des voies institutionnelles, et les contraintes supplémentaires en termes de « performance » et de règles de comptabilité publique encouragent les collectivités locales à recourir au secteur privé sous toutes ses formes, tout d'abord dans des logiques d'efficacité, mais aussi pour échapper aux contrôles et contraintes en tout genre. On peut penser que les relations entre les champs politique, institutionnel et économique en seront lourdement affectées. Ainsi, cela ne signifie pas la fin du clientélisme municipal, mais probablement une reconfiguration des réseaux d'intérêt et des transactions collusives, intégrant de plus en plus le secteur privé.

Ces réformes des pouvoirs locaux témoignent donc de l'adaptation de la Turquie – qui se les approprie – aux injonctions et à la rhétorique des discours globaux sur l'efficacité, la bonne gouvernance, l'échelle optimale de décision et de gestion des services au citoyen, la démocratie locale ou la subsidiarité. Ce faisant, le pays peut capter certaines ressources de bailleurs de fonds internationaux. L'AKP est, de ce

point de vue, très « branché » sur ces discours mondiaux. Il convient cependant de s'interroger sur les changements réels, derrière ces adaptations, dans la distribution des ressources et des pouvoirs. Cette démarche doit également permettre d'étudier d'éventuels effets non attendus de ces réformes, ne s'inscrivant pas nécessairement dans un processus « idéal » de consolidation démocratique. De fait, la dimension démocratique reste pour le moins à interroger. Si l'on observe effectivement une limitation de la tutelle pesant sur certaines collectivités, la teneur démocratique de ces réformes reste incertaine. Le passage de pans entiers de la fourniture de services au secteur privé notamment, et probablement l'augmentation de transactions collusives entre collectivités locales et secteur privé, semblent *a priori* peu susceptibles de développer la participation citoyenne.

Au niveau des carrières politiques, il est possible que l'on assiste à des modifications en profondeur à moyen terme. Ainsi, au moins jusqu'aux années 1980, un mandat de maire était considéré comme un tremplin pour devenir député. Or, le statut de maire – notamment métropolitain – devient relativement plus intéressant, dans la mesure où il ouvre désormais la voie à beaucoup plus de ressources et de marge de manœuvre qu'un mandat de député, d'autant que les compétences qui sont retirées aux unités déconcentrées de gouvernement sont autant de circuits dans lesquels les députés n'ont plus leur place. C'est un développement dont ces derniers commencent d'ailleurs à se plaindre, eux qui n'étaient pas habitués à demander quoi que ce soit aux conseillers généraux. On peut aussi imaginer que les mandats de conseillers généraux – jusqu'à présent assez peu valorisés – deviennent progressivement plus attractifs, plus demandés et plus investis. Comment les profils-types des maires, des conseils municipaux et régionaux et des députés vont-ils évoluer ? Comment les partis politiques vont-ils gérer ou s'adapter à ces transformations ?

Bien des interrogations demeurent face à des réformes qui semblent inachevées et des équilibres de pouvoir susceptibles de changer. Il faut donc, de toute évidence, attendre que ces changements soient stabilisés pour avoir une vision plus nette des évolutions à l'œuvre.

Annexes

Annexe 1. Compétences attribuées aux pouvoirs locaux

| Fonctions ^[70] | Administration spéciale de département ^[71] | | Municipalité métropolitaine | Municipalité |
|---------------------------|--|------------------------|---|--|
| Information | L'ensemble du département | Hors zones municipales | Établissement de systèmes d'information géographique et urbaine | Établissement de systèmes d'information géographique et urbaine |
| Ordre public | | | Établissement de systèmes d'information géographique et urbaine <ul style="list-style-type: none"> • Regroupement des lieux de travail insalubres, des lieux de divertissement et des établissements qui nuisent à la santé publique ou à l'environnement dans les zones spéciales • Services publics relatifs à la police municipale dans les domaines qui tombent sous la responsabilité métropolitaine • Contrôle des foyers, bureaux, lieux de divertissement, établissements industriels et institutions publiques au niveau des mesures obligatoires relatives aux incendies et aux catastrophes naturelles, délivrance des permis et licences dans ce domaine | <ul style="list-style-type: none"> • Police municipale • Circulation urbaine |
| Santé | Services publics relatifs (SPR) | | Établissement et contrôle des établissements non sanitaires dans le domaine alimentaire <ul style="list-style-type: none"> • Établissement et exploitation des laboratoires d'analyse de nourriture et de boisson • Commercialisation des eaux de source ou purifiées (art. 7/r) | Établissement et gestion de toutes sortes d'institutions sanitaires |

[70] Toutes les fonctions mentionnées pour les administrations spéciales de département, les municipalités métropolitaines et les municipalités doivent être liées à des besoins collectifs locaux.

[71] Un amendement récent (loi 5793 du 24 juillet 2008) a énormément élargi l'étendue des activités des administrations spéciales de département, car les investissements de tous les ministères peuvent désormais être réalisés par ces administrations à condition que le budget relatif leur soit alloué par le ministère. Si la Cour constitutionnelle n'invalide pas la loi (le CHP a déjà fait appel en annulation), les administrations spéciales de département obtiendront une compétence générale, mais indirecte, sur les investissements locaux.

| Fonctions | Administration spéciale de département | Municipalité métropolitaine | Municipalité |
|----------------------------|---|---|---|
| | Hors zones municipales | | |
| Éducation | L'ensemble du département <ul style="list-style-type: none"> • Allocation de terrains, construction, maintenance et fourniture des autres besoins des écoles primaires ^[72] • Services liés aux crèches | | Réparation, maintenance et fourniture de toutes sortes de besoins en instruments, équipements et matériel de toutes les écoles publiques |
| Jeunesses et sports | SPR | <ul style="list-style-type: none"> • Fourniture des équipements et du soutien nécessaires aux clubs amateurs de sports • Organisation de rencontres amateurs de sports • Récompense, avec l'accord du conseil municipal, des sportifs qui ont obtenu des succès notables dans les compétitions nationales ou internationales | <ul style="list-style-type: none"> • SPR • Fourniture des équipements et du soutien nécessaires aux étudiants et aux clubs amateurs de sport • Organisation de rencontres amateurs de sport • Récompense, avec l'accord du conseil municipal, des sportifs qui ont obtenu des succès notables dans les compétitions nationales ou internationales |

[72] La première version de la loi mentionnait l'éducation dans un sens général. Cette compétence générale constituait la principale justification du veto du président en 2004. Afin de surmonter ce veto, le gouvernement a limité les fonctions des administrations spéciales de département aux aspects physiques et aux établissements de maternelle.

| | | | | |
|---|--|---|---|---|
| Économie (commerce et industrie) | SPR au commerce et à l'industrie | | | SPR au développement de l'économie et du commerce |
| Environnement | <p>Développement du plan environnemental du département (sauf dans les municipalités métropolitaines dont les frontières correspondent à celles du département, c'est-à-dire Istanbul et Kocaeli) protection des sols et prévention de l'érosion</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Services publics dans les domaines des déchets solides et environnement • Boisement • Création de parcs et de jardins | <ul style="list-style-type: none"> • En harmonie avec les principes de développement durable, protection de l'environnement, des terres agricoles et des bassins d'eau • Boisement • Détermination des lieux de stockage des déchets de construction ou industriels prise des mesures nécessaires afin d'empêcher toute sorte de pollution lors de leur transport • Développement du plan de gestion des déchets solides • SPR au recyclage ou à la démolition des déchets solides (sauf la collecte et le transport de ces déchets à la station de transfert) • SPR aux déchets industriels et médicaux • SPR à la collecte des déchets des véhicules maritimes | <ul style="list-style-type: none"> • Environnement et santé environnementale • Propreté • Déchets solides • Boisement • Création de parcs, jardins et zones vertes |

| Fonctions | Administration spéciale de département | | Municipalité métropolitaine | Municipalité |
|-------------------|--|------------------------|---|---|
| | L'ensemble du département | Hors zones municipales | | |
| Administration | | | En harmonie avec les avis des autres municipalités de la zone métropolitaine, préparation du plan stratégique, des programmes d'investissement et du budget | |
| Agriculture | SPR | | | |
| Équipement public | SPR | | Si nécessaire, construction des bâtiments et établissements de santé, d'éducation et de culture, réparation et maintenance de ces bâtiments et établissements publics; fourniture des matériaux nécessaires | |
| Logement | SPR | | | SPR au logement |
| Culture et art | SPR | | Protection ou, en cas de besoin, réparation et maintenance de l'héritage culturel et naturel, du tissu historique ainsi que des endroits représentant une importance par rapport à l'histoire urbaine; en cas d'impossibilité de protection, reconstruction conforme à l'original | <ul style="list-style-type: none"> • SPR à la culture et aux arts • Protection ou, en cas de besoin, réparation et maintenance de l'héritage culturel et naturel, du tissu historique ainsi que des endroits représentant une importance par rapport à l'histoire urbaine; en cas d'impossibilité de protection, reconstruction conforme à l'original |

| Tourisme | SPR | | | SPR au tourisme et à la promotion touristique |
|-------------------------|---|---|---|---|
| Services sociaux | <ul style="list-style-type: none"> • SPR aux services et aides sociales • Allocation de microcrédits aux pauvres • SPR aux orphelins | <ul style="list-style-type: none"> • Services publics dans les domaines de l'aide d'urgence et du sauvetage • Soutien des paysans de forêts | <ul style="list-style-type: none"> • Établissement de refuges pour les femmes et les enfants • Construction et exploitation (ou sous-traitance de la construction et de l'exploitation) des établissements sociaux à l'échelle métropolitaine comme les parcs régionaux, zoos, refuges d'animaux, bibliothèques, musées ainsi que les stades et salles de sports, lieux de repos et de divertissement • Détermination, construction et exploitation (ou sous-traitance de la construction et de l'exploitation) des lieux d'inhumation ; exécution des tâches relatives à l'inhumation (art. 7/s) • Développement des plans relatifs aux catastrophes naturelles en harmonie avec les plans préparés au niveau du département • Si nécessaire, aide aux autres endroits sinistrés en matière d'équipement ou de matériel • Fourniture des services de pompiers et d'urgence • Fourniture et développement de tous les services sociaux et culturels relatifs aux centres médicaux, hôpitaux, unités mobiles de santé ainsi qu'aux adultes, seniors, handicapés, femmes, jeunes et enfants ; construction d'établissements sociaux pour ces objectifs ; l'exploitation, exploitation (ou sous-traitance de l'exploitation) de formations professionnelles en coopération avec les universités, les lycées techniques, les institutions publiques et les ONG | <ul style="list-style-type: none"> • SPR aux pompiers • SPR à l'aide d'urgence, au sauvetage et aux services ambulanciers • Services d'inhumation et de cimetières • SPR aux services et aides sociales • SPR à la formation professionnelle et technique • Établissement de refuges pour les femmes et les enfants^[73] • Établissement de banques alimentaires |

[73] Seules les municipalités dont la population excède 50 000 habitants sont concernées.

| Fonctions | Administration spéciale de département | Municipalité métropolitaine | Municipalité |
|--------------------|--|--|--------------|
| Aménagement | L'ensemble du département | | |
| | Hors zones municipales | <ul style="list-style-type: none"> • Construction, réparation et maintenance des places, boulevards, rues et routes majeures de la zone métropolitaine • Réglementation des façades des bâtiments • Détermination de l'emplacement, du type et de la taille des panneaux publicitaires • Nomination et numérotation des places, boulevards et rues, ainsi que des bâtiments sur ceux-ci • Aménagement du lit des cours d'eau • Construction et exploitation (ou sous-traitance de la construction et de l'exploitation) des halles et abattoirs ; immatriculation des halles et abattoirs privés installés dans les emplacements indiqués sur le plan d'urbanisme • Détermination des lieux de production et de stockage des matériaux explosifs • Évacuation et démolition des bâtiments porteurs de risques d'effondrement, sur les personnes ou les biens | |

| | | | | |
|------------------------------|--|--|---|---|
| <p>Infrastructure</p> | | <p>Services publics dans les domaines des routes, des eaux et des eaux usées</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Construction de bâtiments ou d'établissements destinés aux services liés à la santé, l'éducation et la culture ; réparation et maintenance des bâtiments et des établissements similaires appartenant aux institutions et organisations publiques • SPR aux eaux et eaux usées, construction et exploitation (ou sous-traitance de la construction et de l'exploitation) de barrages et établissements similaires (art. 77r) • Construction et exploitation (ou sous-traitance de la construction et de l'exploitation) des systèmes de chauffage central | <p>Fourniture ou sous-traitance de la fourniture de l'infrastructure urbaine dans les domaines de la construction, des eaux, des canalisations et du transport urbain</p> |
| <p>Urbanisme</p> | | | <ul style="list-style-type: none"> • Préparation et mise en œuvre de tous les plans d'aménagement urbain aux échelles comprises entre 1/5000 et 1/25000, en harmonie avec le plan environnemental • Approbation des plans d'application des autres municipalités de la zone métropolitaine • Approbation, en l'état ou avec des modifications, des amendements de ces plans d'application, concernant la parcellisation et l'aménagement • Préparation ou sous-traitance de la préparation des plans d'application et de parcellisation des municipalités de la zone métropolitaine et qui ne l'ont pas fait dans l'année qui suit l'adoption du plan d'aménagement | |

| Fonctions | Administration spéciale de département | Municipalité métropolitaine | Municipalité |
|------------------|--|--|--------------|
| | Hors zones municipales | | |
| | L'ensemble du département | <ul style="list-style-type: none"> • Préparation du plan d'ensemble de transport • Planification et coordination des services de transport et de transport public • Détermination du nombre, des tarifs, des horaires, des circuits, des arrêts et des parkings de tous les moyens de transport urbain (terrestres, maritimes, ferroviaires) • SPR aux terminaux de voyageurs et de biens, ainsi qu'aux parkings • Fourniture des services de transport public en zone métropolitaine ; construction et exploitation (ou sous-traitance de la construction et de l'exploitation) des établissements nécessaires pour cet objectif (art. 7/p) • SPR aux licences de tous les moyens de transport public, des taxis terrestres et maritimes, ainsi que des ramassages (art. 7/p) | |
| Transport | | | |

Source : construction des auteurs.

Annexe 2.

Les agences de développement

| Nom de l'agence | Siège | Départements associés | Adresse web |
|--|------------|-------------------------------|--|
| Agence de développement d'Izmir (IZKA) | Izmir | Izmir | www.izka.org.tr |
| Agence de développement de Çukurova (ÇKA) | Adana | Adana, Mersin | www.cka.org.tr |
| Agence de développement d'Istanbul (ISKA) | Istanbul | Istanbul | www.iska.org.tr |
| Agence de développement de Mevlana (MEVKA) | Konya | Karaman, Konya | www.mevka.org.tr |
| Agence de développement de la mer Noire centrale (OKA) | Samsun | Amasya, Çorum, Samsun, Tokat | www.oka.org.tr |
| TRA1 | Erzurum | Bayburt, Erzincan, Erzurum | - |
| Agence de développement d'Anatolie d'Est (DAKA) | Van | Bitlis, Hakkari, Muş, Van | www.daka.org.tr |
| Agence de développement d'Ipekyolu (IKA) | Gaziantep | Adiyaman, Gaziantep, Kilis | - |
| Agence de développement de Diyarbakir et de Şanlıurfa (DUKA) | Diyarbakir | Diyarbakir, Şanlıurfa | www.duka.org.tr |
| Agence de développement de Dicle (DIKA) | Mardin | Batman, Mardin, Şırnak, Siirt | www.dika.org.tr |
| TR21 | Tekirdağ | Edirne, Kırklareli, Tekirdağ | - |

| Nom de l'agence | Siège | Départements associés | Adresse web |
|---|-----------|--|--|
| TR22 | Balikesir | Balikesir, Çanakkale | - |
| TR32 | Denizli | Aydın, Muğla | - |
| TR33 | Kütahya | Afyonkarahisar, Kütahya, Manisa, Uşak | www.egekalkinmaajansi.org |
| TR41 | Bursa | Bilecik, Eskişehir, Bursa | - |
| TR42 | Kocaeli | Bolu, Düzce, Kocaeli, Sakarya, Yalova | www.marka.org.tr |
| TR51 | Ankara | Ankara | - |
| TR61 | Isparta | Antalya, Burdur, Isparta | - |
| Agence de développement de la Méditerranée orientale (DOĞAKA) | Hatay | Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye | - |
| Agence de développement d'Ahişler | Nevşehir | Aksaray, Kırkkale, Kırşehir, Niğde, Nevşehir | - |
| TR72 | Kayseri | Kayseri, Sivas, Yozgat | - |
| TR81 | Zonguldak | Bartın, Karabük, Zonguldak | - |

| Nom de l'agence | Siège | Départements associés | Adresse web |
|--|-----------|---|-------------|
| Agence de développement d'Anatolie du Nord | Kastamonu | Çankırı, Kastamonu, Sinop | - |
| TR90 | Trabzon | Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, Trabzon | - |
| TRA2 | Kars | Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars | - |
| TRB1 | Malatya | Bingöl, Elazığ, Malatya, Tunceli | - |

Source : Site web de l'Organisation de Planification d'Etat, http://www.dpt.gov.tr/bgyu/kalkinmaajans/ajans_iletisim_bilgileri.doc.

Liste des sigles et abréviations

Liste des sigles et abréviations

| | |
|-----------------|--|
| AKP | <i>Adalet ve Kalkınma Partisi</i> , parti pour la Justice et le développement |
| ANAP | <i>Anavatan Partisi</i> , parti de la Mère patrie |
| BİT | <i>Belediye İktisadi Teşekkülleri</i> , établissements économiques des municipalités |
| CHP | <i>Cumhuriyet Halk Partisi</i> , parti républicain du Peuple |
| DG ELARG | Direction générale de l'élargissement (UE) |
| DG REGIO | Direction générale de la politique régionale (UE) |
| DP | <i>Demokrat Partisi</i> , parti démocrate |
| DPT | <i>Devlet Planlama Teşkilatı</i> , Organisation de planification d'État |
| DSP | <i>Demokratik Sol Partisi</i> , parti de la Gauche démocratique |
| DYP | <i>Doğru Yol Partisi</i> , parti de la juste Voie |
| FMI | Fonds monétaire international |
| GAP | <i>Güneydoğu Anadolu Projesi</i> , projet d'Anatolie du Sud-Est |
| MHP | <i>Milliyetçi Hareket Partisi</i> , parti du Mouvement nationaliste |
| NUTS | Nomenclature des unités territoriales statistiques |
| ONG | Organisation non gouvernementale |
| PECO | Pays d'Europe centrale et orientale |
| PED | <i>İl çevre düzeni planı</i> , plan environnemental du département |
| PPP | Partenariat public-privé |
| RP | <i>Refah Partisi</i> , parti de la Prospérité |

| | |
|--------------|--|
| SHP | <i>Sosyaldemokrat Halk Partisi</i> , parti social-démocrate populaire |
| SPR | Services publics relatifs |
| TBMM | <i>Türkiye Büyük Millet Meclisi</i> , Grande assemblée nationale de Turquie |
| TMMOB | <i>Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği</i> , Union des chambres d'ingénieurs et d'architectes turcs |
| TOBB | <i>Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği</i> , Union des chambres et des bourses de Turquie |
| TOKİ | <i>Toplu Konut İdaresi</i> , Administration du logement collectif |
| TRY | <i>Turc Lirasi de Yeni</i> , Lire turque (livre) |
| TÜİK | <i>Türkiye İstatistik Kurumu</i> , Institut de statistiques de Turquie |
| UE | Union européenne |
| YTL | Yeni Türk Lirası |

Bibliographie

Bibliographie

ATICI, O.-V. (2007), “Türkiye’de belediye reformu ve yaşanan değişiklikler” [La réforme des municipalités en Turquie et les changements mis en œuvre], *Çağdaş Yerel Yönetimler*, vol. 16, n° 4, pp. 7-19.

BAFOIL, F. et B. HIBOU (2003), « Les administrations publiques et les modes de gouvernement à l’épreuve de l’européanisation. 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), “From ‘Centre-Periphery’ to ‘Centres of the Periphery’: The Need of a New Conceptualisation of Local Democracy in Turkey”, *European Journal of Turkish Studies* (disponible sur : <http://www.ejts.org/document1103.html>).

BAZIN, M. (1986), « Les disparités régionales en Turquie », in Gokalp, A. (dir. pub.), *La Turquie en transition : disparités, identités, pouvoirs*, Maisonneuve-Larose, Paris.

BAZIN, M. (2005), « Diversité ethnique et disparités régionales », in Vaner, S. (dir. pub.), *La Turquie*, Fayard, Paris.

BELLÉR-HANN, I. et C. HANN (2001), *Turkish Region. State, Market & Social Identities on the East Black Sea Coast*, School of American Research Press, Oxford/Santa Fe.

CANCA, A.-K. (2008), “Belediyeler Borç Batağında mı?” (disponible sur : http://www.stratejikboyut.com/article_detail.php?id=276).

COMITÉ DES RÉGIONS (2006), *Avis sur la « Recommandation de la Commission européenne concernant les progrès réalisés par la Turquie sur la voie de l’adhésion »*, Bruxelles (disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:031:0011:0014:FR:PDF>).

COMMISSION EUROPÉENNE (1999), *Rapport régulier 1999 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/1999/turkey_fr.pdf).

COMMISSION EUROPÉENNE (2000), *Rapport régulier 2000 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/2000/tu_fr.pdf).

COMMISSION EUROPÉENNE (2001), *Rapport régulier 2001 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/2002/tu_fr.pdf).

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).

COMMISSION EUROPÉENNE (2005), *Turquie. Rapport de suivi 2005*, Bruxelles (disponible sur :

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_1426_final_progress_report_tr_fr.pdf).

DANIELSON, M.-N. et R. KELEŞ (1985), *The Politics of Rapid Urbanization: Government and Growth in Modern Turkey*, Holmes and Meier, New York/Londres.

DOĞAN, A.-E. (2007), *Eğreti Kamusalılık [La dimension publique précaire]*, İletişim, Istanbul.

DONAT, Y. (2005), "Ordu ne yapsın ? Mecbur kaldı", *Sabah*, 05/04/2005 (disponible sur : <http://arsiv.sabah.com.tr/2005/04/05/yaz27-50-110.html>).

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

ERDEM, T. (2009), "Nihayet belediye sayıları belli oldu [Le nombre de municipalités est enfin déterminé]", *Radikal*, 16/02/2009.

ERDER, S. et N. İNCIOĞLU (2004), “Yerel politikanın yükselişi” [L’essor de la politique locale], *İlhan Tekeli’ye Armağan [Hommage à İlhan Tekeli]*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.

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.

GÖKBAYRAK, Ş. (2008), “Belediyelerde Taşeronlaşma Uygulamalarının Çalışanlar Üzerindeki Etkilerine İlişkin bir Risk Analizi” [Une analyse de risque relative aux effets de la sous-traitance sur les employés dans les municipalités] (disponible sur : http://www.halkinhaklari.com/yazi_oku.asp?sayfa_no=188&b=belediyelerde_taseronlasma_uygulamalarinin_calisanlar_uzerindeki_eetkilerine_iliskin_bir_risk_analizi__senay_gokbayrak).

GÖRMEZ, K. (1997), *Yerel Demokrasi ve Türkiye [La démocratie locale et la Turquie]*, Vadi yay, Ankara.

GÜLEN, F. (2008), « La privatisation, ‘Construire, exploiter et céder’, PPP » (disponible sur : http://www.yayed.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=719&tipi=7&sube=0).

GÜLER, B.-A. (1998), *Yerel Yönetimler: Liberal açıklamalara eleştirel yaklaşım [Pouvoirs locaux : une approche critique des prises de position libérales]*, TODAIE, Ankara.

GÜLER, B.-A. (2005), “22 şubat 2005 gün ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi kanunu üzerine” [Sur la loi 5302 sur l’administration spéciale de province du 22/02/2005], *Mülkiye Dergisi*, n° 246 (disponible sur : http://politics.ankara.edu.tr/~bguler/ioi-4mrt05%20_1_.pdf).

GÜNER, A. (2009), “Municipal Revenue in Turkey: Structure and Recent Changes”, contribution au colloque « Un processus de décentralisation en Turquie ? L’apport des sciences sociales », université de Galatasaray, AFD-FASOPO, İstanbul, 16 juin.

KAYA, E. (2006), “Türkiye’de yeni bir dönem: Yerel Yönetimler Reformu-4” [Une nouvelle période en Turquie – la réforme des pouvoirs locaux-4], *Yerel Siyaset*, n° 9.

KEATING, M. (2003a), "Territorial Restructuring and European Integration", in Keating, M. et J. Hughes (dir. pub.), *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe. Territorial Restructuring and European Integration*, Peter Lang, Bruxelles.

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.

KELEŞ, R. (2000), *Yerinden yönetim ve siyaset [Les administrations locales et la politique]*, Cem, Istanbul.

KESKINER, Y.-E. (2006), "Belediye Şirketlerinde Stratejik Plan Zorunluluğu", *Türk İdare Dergisi*, vol. 78, n° 451, pp. 21-30.

KÖKSAL, S. et N. KARA (1990), "1980 sonrasında yerel siyasetin örgütlenmesi ve belediyeler" [L'organisation de la politique locale et les municipalités après 1980], *Toplum ve Bilim*, pp. 48-49.

LEWIS, B. (1988), *Islam et laïcité. La naissance de la Turquie moderne*, Fayard, Paris.

LOEWENDAHL-ERTUGAL, E. (2005), "Europeanisation of Regional Policy and Regional Governance: The Case of Turkey", *European Political Economy Review*, vol. 3, n° 1, pp. 18-53.

LOUIS, H. (1941), *Birinci Türk Coğrafya Kongresi Maarif Vekaleti [Actes du premier congrès turc de géographie]*, Ankara.

MARCOU, G. (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.

MARDIN, Ş. (1973), "Center-Periphery Relations: A Key to Turkish Politics?", *Daedalus*, 102(1), pp. 169-190.

MASSARDIER, G. et H. TEK (2005), « L'eupéanisation des rapports centre/périphérie en Turquie. Entre accommodements communautaires et prolongement des pratiques domestiques », *Pôle Sud*, n° 23, pp. 35-43.

MASSICARD, É. (2001), « 'L'Europe est séparatiste !' ou les avatars du discours de l'unité en Turquie », octobre (disponible sur : <http://www.ceri-sciences-po.org/archive/octnovdec01/artem.pdf>).

MASSICARD, É. (2005), « Politiser la provenance. Les organisations d'originaires de Sivas à Istanbul et Ankara », *European Journal of Turkish Studies*, Thematic Issue n° 2, Hometown Organisations in Turkey (disponible sur : <http://www.ejts.org/document362.html>).

MASSICARD, É. (2008), « Régionalisme impossible, régionalisation improbable : la gestion du territoire en Turquie à l'heure du rapprochement avec l'Union européenne », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 39/3, pp. 171-203.

MASSICARD, É. (2009), « L'islamisme turc à l'épreuve du pouvoir municipal. Production d'espaces, pratiques de gouvernement et gestion des sociétés locales », *Critique internationale*, n° 42, 2009/1, pp. 21-38.

NEUMANN, C.-K. (2004), "Marjinal modernitenin çatışma mekanı olarak Altıncı Daire-i Belediye" (Le sixième arrondissement d'Istanbul comme champ de bataille d'une modernité marginale), *Altıncı Daire - İlk Belediye: Beyoğlu'nda İdare, Toplum ve Kentlilik, 1857-1913 Sergi Katalogu (Le sixième arrondissement - la première municipalité. Catalogue de l'exposition Administration, société et civilité à Beyoğlu, 1857-1913)*, municipalité de Beyoğlu, Istanbul.

ORTAYLI, İ. (1990), "Yerel yönetim : Devraldığımız miras" [Les collectivités locales : notre héritage], *Türk belediyeceliğinde 60 yıl bildiri metinleri [Acte du colloque « 60 ans de municipalisme turc »]*, Metropol İmar A.S./IULA-EMME, Ankara.

ORTAYLI, İ. (1995), *İmparatorluğun en uzun yuzyılı [Le siècle le plus long de l'Empire]*, Hil yay, Istanbul.

PINAR, A., H.-H. YILMAZ et E. KOYUNCU (2008), *Köy Hizmetlerinin Yerelleştirilmesi*, TEPAV, Ankara, (disponible sur : http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271234719r8136.Koy_Hizmetlerinin_Yerelleştirilmesi.pdf).

RONDIN, J. (1985), *Le sacre des notables, La France en décentralisation*, Fayard, Paris.

SAUNER-NEBİOĞLU, M.-H. (1995), *Évolution des pratiques alimentaires en Turquie : analyse comparative*, Klaus Schwarz Verlag, Berlin.

ŞENGÜL, T. (2001), “Türkiye’de kentleşmenin izlediği yol üzerine : bir dönemleme girişi [Le chemin suivi par l’urbanisation en Turquie : un essai de périodisation]”, *Kentsel Çelişki ve Siyaset [Les tensions urbaines et la politique]*, Demokrasi Kitaplığı, İstanbul, pp. 61-94.

SHAW, S.-J. (1992), “Local administrations in the Tanzimat”, in Yıldız, H.-D. (dir. pub.), *150. yılında Tanzimat*, Türk Tarih Kurumu yy., Ankara.

SONGÜR, N. (2008), “Stratejik Plan Hazırlamakla Yükümlü Belediyelerin Deneyimleri üzerine Bir Araştırma” [Une recherche sur les expériences des municipalités obligées d’élaborer des plans stratégiques], *1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Sakarya Üniversitesi, Sakarya, pp. 71-84.

TBMM (2003), *59. Hükümet programı Erdoğan hükümeti*, Grande assemblée nationale de Turquie, Ankara.

TC BAŞBAKANLIK AVRUPA BİRLİĞİ GENEL SEKRETERİ (2001), *AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı [Plan national de la Turquie pour l’adoption de l’acquis communautaire]* (disponible sur : http://www.abmankara.gov.tr/ab/Ulusal_Program.pdf).

TC BAŞBAKANLIK AVRUPA BİRLİĞİ GENEL SEKRETERİ (2003), *AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı [Plan national de la Turquie pour l’adoption de l’acquis communautaire]* (disponible sur : <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=196&l=1>).

TOPRAK, Z. (1990), “Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Şehremaneti” [Le Şehremaneti des Tanzimat à la République], in *Türk belediyeceliğinde 60 yıl bildiri metinleri [Acte du colloque « 60 ans de municipalisme turc »]*, Metropol İmar A.S./IULA-EMME, Ankara.

TOUMARKINE, A. (1995), *Les Lazes en Turquie (XIXe-XXe siècles)*, Isis, İstanbul.

YILMAZ, C. et Ö. DİNÇER (2003), *Değişim Yönetimi için yönetimde değişim [La gestion du changement pour le changement de la gestion]*, TC Başbakanlık, Ankara.

Qu'est-ce que l'AFD ?

Etablissement public, l'Agence Française de Développement (AFD) agit depuis soixante-dix ans pour combattre la pauvreté et favoriser le développement dans les pays du Sud et dans l'Outre-mer. Elle met en œuvre la politique définie par le Gouvernement français.

Présente sur le terrain dans plus de 50 pays et dans 9 départements et collectivités d'Outre-mer, l'AFD finance et accompagne des projets qui améliorent les conditions de vie des populations, soutiennent la croissance économique et protègent la planète: scolarisation, santé maternelle, appui aux agriculteurs et aux petites entreprises, adduction d'eau, préservation de la forêt tropicale, lutte contre le réchauffement climatique...

En 2010, l'AFD a consacré plus de 6,8 milliards d'euros au financement d'actions dans les pays en développement et en faveur de l'Outre-mer. Ils contribueront notamment à la scolarisation de 13 millions d'enfants, l'amélioration de l'approvisionnement en eau potable pour 33 millions de personnes et l'octroi de microcrédits bénéficiant à un peu plus de 700 000 personnes. Les projets d'efficacité énergétique sur la même année permettront d'économiser près de 5 millions de tonnes de CO₂ par an.

www.afd.fr

La décentralisation en Turquie

Depuis 2004, le gouvernement de Turquie a mis en place différentes réformes 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. Le changement est de taille. Jusqu'ici en effet, il n'existait pratiquement pas de niveau intermédiaire entre le pouvoir central et le citoyen, et les centres de décision à Ankara constituaient de véritables goulets d'étranglement, régulièrement contournés.

Une telle évolution suscite plusieurs interrogations : quelles logiques ont présidé à la mise en place de ces réformes ? Celles-ci ont coïncidé avec le début des négociations d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne (UE), en 2005, ou des dynamiques politiques internes ont-elles également été à l'œuvre ? Quels changements réels ces réformes ont-elles introduits ? Quels sont leurs effets sur les recompositions des échelles de pouvoir et leurs articulations et, d'une manière plus générale, sur la scène politique turque ?

AUTEURS

Ulaş BAYRAKTAR

Université de Mersin, Turquie

Élise MASSICARD

Institut français d'études anatoliennes (IFEA), Istanbul

CONTACT

Réjane HUGOUNENQ

Département de la recherche, AFD

hugounenqr@afd.fr