

INSTITUT FRANÇAIS D'ETUDES ANATOLIENNES

Cécile Nourigat
(Stagiaire à l'OUI - 2007)

Le rôle d'une institution nationale, le *Devlet Planlama Teşkilatı*, dans la mise en place des prémisses de la politique régionale en Turquie selon les normes européennes

Rapport réalisé sous la direction de Hamdi Gargin
Observatoire Urbain d'Istanbul

Istanbul
Eté 2007

INTRODUCTION

Le Conseil Européen d'Helsinki du 10 décembre 1999 reconnaît officiellement la Turquie comme pays candidat à l'Union Européenne. Cette décision, après des décennies d'attente et de désillusions, entraîne un enthousiasme nouveau pour le processus d'intégration. En effet, l'objectif d'adhésion de la Turquie est ancien. Elle est associée à la Communauté Économique Européenne depuis 1963 avec la signature du Traité d'Ankara. Ensuite les relations turco communautaires connaissent des hauts et des bas, et la candidature turque est à plusieurs reprises repoussée.

La décision d'Helsinki relance le processus. Les négociations d'adhésion s'ouvrent le 3 octobre 2005. Cela crée une véritable impulsion pour toute une série de mise aux normes avec les standards européens. Il s'agit de l'alignement sur l'acquis communautaire, corps législatif qui constitue le cadre des négociations d'adhésion.

La Turquie se lance alors dans un vaste programme de réformes politique, économique et sociale, une « révolution silencieuse » selon les observateurs étrangers.

Ces initiatives touchent de nombreux domaines, on parle beaucoup de la réforme du code pénal et des avancées en matière de droits de l'homme.

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

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

Le partenariat pour l'accession de la Turquie est adopté en mars 2001. Le gouvernement turc prépare un Plan National pour l'Adoption des Acquis (NPAA) pour réaliser les objectifs du partenariat pour l'accession. La réforme de l'administration publique est considérée comme

une priorité de ce plan. Dans ce domaine, le texte prévoit la modernisation de l'administration publique et du système de gouvernement local.¹

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

Le *Devlet Planlama Teşkilatı* (Organisation Etatique pour la Planification - DPT) est le principal instrument de la mise en place de la politique régionale en Turquie. Il s'agit d'un organisme d'Etat, placé sous la direction du Premier ministre. Sa mission est de guider la mise en place de la politique régionale par la préparation de plans de développement.

La politique régionale se définit comme l'ensemble des moyens par lesquels le gouvernement lutte contre les disparités régionales en matière de développement économique.

On ne peut pas encore parler de véritable politique régionale en Turquie à l'heure actuelle. On assiste seulement à la mise en place des préalables, des prémisses. Par « prémisses », j'entends la création du cadre institutionnel, législatif et des structures nécessaires à la mise en application de la politique régionale.

L'inexistence de la politique régionale s'explique surtout par l'absence de structure régionale. En effet, la région comme niveau de gouvernance n'existe pas aujourd'hui en Turquie. La région constitue un niveau de gouvernance intermédiaire entre le local et le national.²

Le concept de gouvernance se définit par un système institutionnel et des orientations législatives (“the specific ways of deciding and implementing policies through informal rules and formal institutions and a set of agreed objectives”, Collignon, 2003³).

La gouvernance régionale est un concept actuellement en vogue, qui connaît des renouvellements permanents. On lui témoigne un intérêt grandissant, en particulier dans la recherche sur la gouvernance européenne.

¹ Local Administration Reform Programme, Technical and Administrative provisions for Implementation (TAPs)

² Ebru LOEWENDAHL-ERTUGAL, Regions and European Integration : Prospects for Regional Governance in Turkey, 24-26 Juin 2004

³ Cité dans : ibidem

Par exemple, le **nouveau régionalisme** est un paradigme qui influence les approches actuelles du développement régional, en particulier dans l'Union Européenne. Cette théorie prône le transfert de pouvoir vers le niveau régional dans le but d'améliorer la compétitivité et le développement économique régional.⁴ Selon ce paradigme, la région est le niveau le plus efficace pour la création de réseaux, la construction de liens solides entre les entreprises, et il occupe une position stratégique pour l'économie régionale au sein de l'économie globale.⁵

La perspective d'intégration implique un alignement de la Turquie sur les principes de gouvernance européenne, ce que l'on décrit par le concept d'eupéanisation.

L'eupéanisation est le processus d'adaptation des pays membres et des pays candidats sous la pression engendrée par l'adhésion ou la perspective d'adhésion à l'UE. Il s'agit d'étudier l'impact des normes européennes sur la législation et les institutions nationales.⁶

Il convient de préciser la signification de la notion de « normes européennes ».

Tout d'abord il n'y a pas de normes européennes, uniques et communes à tous les 27 pays de l'UE. Chaque Etat membre a son propre héritage administratif. On peut toutefois les regrouper selon des caractéristiques communes. Ainsi on peut relever cinq grands modèles en Europe : la tradition napoléonienne, la tradition scandinave, la tradition germanique, la tradition anglo-saxonne et la tradition soviétique.⁷

Cependant, par l'analyse de chaque système on peut relever des tendances convergentes et des principes communs. En effet, certains concepts comme la gouvernance, la subsidiarité sont communs à tous les pays et donc constituent une base pour l'élaboration d'un système à l'échelle européenne. Cette convergence a permis l'élaboration de certaines normes européennes. Ce sont ces normes qui constituent le cadre législatif et institutionnel européen. Ce cadre guide la mise en conformité des pays candidats avec le modèle européen.

L'UE provoque des changements domestiques selon plusieurs mécanismes : adaptation institutionnelle, évolution du climat politique, transposition législative...

⁴ Ebru LOEWENDAHL-ERTUGAL, Europeanisation of Regional Policy and Regional Governance : The Case of Turkey, date ?

⁵ Ebru LOEWENDAHL-ERTUGAL, Regions and European Integration : Prospects for Regional Governance in Turkey, 24-26 Juin 2004

⁶ Ebru ERTUGAL, strategies for regional development, challenges facing Turkey on the road to EU membership, fall 2005

⁷ Cf entretien avec Korel Goymen

L'eupéanisation de la politique régionale modifie les relations de pouvoir entre les régions, l'Etat et les institutions communautaires (relations verticales). D'autre part, cela favorise la création de réseaux, de partenariats pour l'adaptation à la gouvernance européenne (relations horizontales).

Le processus d'eupéanisation est souvent en contradiction avec les spécificités du système politique turc. En effet, souvent la Turquie ne dispose pas des acquis, des préalables nécessaires à toute tentative de la mise en place de la politique régionale.

Selon Korel Goymen, il faut avant tout créer des programmes efficaces pour accroître la capacité de l'administration locale, sa capacité à « manager » et mettre en place des projets.

Il faut apprendre à travailler tous ensemble, en organisant des groupes de travail pour regrouper les acteurs locaux et les bénéficiaires, les gouverneurs, les maires, et la société civile (association et ONG qui travaillent dans le domaine du développement local). Tout cela crée des dynamiques.

Il y a également des préalables politiques, comme par exemple l'adoption une approche sociale du développement local avec pour but l'amélioration de la qualité de vie.

Selon Zeynep Özler (IKV), la priorité est de développer de la coordination, faciliter les investissements par l'allègement de la procédure bureaucratique, et accroître le rôle de la société civile car elle seule est capable de définir précisément les besoins.

En définitive, la mise en place de la politique régionale constitue un véritable défi pour la Turquie.

Selon quelles modalités la politique régionale se met-elle en place en Turquie ? Quelle est l'influence du DPT sur ce processus et quels sont les obstacles rencontrés ? Et enfin, quel est l'impact du mouvement d'eupéanisation de la politique régionale turque ?

Le concept d'Europe des régions, de gouvernance locale et d'eupéanisation fait l'objet de recherche avancée en Europe occidentale. Des travaux de recherches ont également été menés sur les pays des PECO (Pays d'Europe Centrale et Orientale) candidats à l'élargissement de 2004 et leur adaptation au système de gouvernance européenne. Mais cette matière souffre de grosses lacunes dans le cas de la Turquie. On constate un manque de littérature scientifique sur la capacité institutionnelle et administrative au niveau local, et sur l'attitude des acteurs

régionaux et locaux vis-à-vis de la gouvernance régionale en Turquie. Les publications en français dans ce domaine de recherche sont encore insuffisantes.

L'objectif de cette étude est donc d'analyser les mécanismes entrant en jeu dans la mise en place de la politique régionale, dans le processus de transformation du système administratif et institutionnel turc dans la perspective de l'adhésion à l'UE. Il s'agit également de repérer les difficultés et les échecs des premières tentatives, et d'en expliquer les raisons.

J'ai donc opté pour une démarche dont la logique vise à mettre en exergue les difficultés posées par la politique régionale, malgré l'efficacité de la planification dans ce domaine.

Dans un premier temps, il semble essentiel d'analyser le rôle du DPT dans la politique régionale en se basant sur les textes officiels. Cela permet de clarifier le déroulement théorique du processus de mise en place de la politique régionale (première partie).

Ensuite, il s'agit d'évaluer la mise en place effective, dans la pratique. Nous décèlerons l'origine des obstacles rencontrés, sur la base d'entretiens avec des fonctionnaires du DPT et des rapports de suivi de la Commission européenne (deuxième partie).

Partie I : Le rôle théorique du DPT dans la mise en place des prémisses de la politique régionale en Turquie

En se fondant sur les publications officielles du gouvernement turc, on peut expliquer l'évolution du DPT et de son rôle dans la politique régionale naissante. Il s'agit de mettre en lumière les attributions théoriques de l'institution (1) et son action dans la récente évolution de la politique régionale (2).

1. La justification historique et légale du rôle prépondérant du DPT

Le DPT est le reflet de l'importance traditionnelle de la planification d'Etat en Turquie. Un corpus de textes législatifs encadre le fonctionnement de l'institution et garantit sa primauté sur les autres institutions nationales au coeur de la structure étatique.

1.1 Une planification d'Etat ancienne

La Turquie possède une longue expérience dans la planification, ce n'est pas un phénomène nouveau. Juste après la révolution et l'instauration de la République, les premiers plans voient le jour. La Turquie connaît alors une période de fort dirigisme économique pour l'industrialisation du pays.

Le premier plan quinquennal est préparé en 1934⁸, dans le but de guider la mise en place des infrastructures nécessaires au développement du pays.

Le gouvernement turc développe une approche originale, appelée « industrial seeding ». Cela consiste à créer artificiellement une certaine activité industrielle qui n'existe pas. Par exemple, une laiterie industrielle est construite à Karabuk, dans le nord du pays, alors qu'il n'y avait pas de vache à moins de 400 km.⁹ Il n'y a aucune logique économique dans cette démarche, mais cela constitue les prémisses de la politique de développement régional en Turquie.

Ilhan Tekeli décrit l'histoire de la planification régionale comme une succession d'échecs¹⁰. Les nombreuses tentatives de plans régionaux n'ont jamais été mises en place par manque de

⁸ US Library of Congress <http://countrystudies.us/turkey/55.htm>

⁹ Cf entretien avec Korel Goymen

¹⁰ Cf entretien avec Emre Koyuncu

moyens et de fonds. Ces plans étaient seulement des travaux théoriques, préparés par des académiciens, et souvent excluaient la participation des acteurs régionaux dans un processus de consultation.

Dans les années 50, l'arrivée au pouvoir du Parti Démocrate entraîne la suspension de la planification économique nationale. Mais la Constitution de 1961 lui rend toute son importance.

1.2 Une planification d'Etat renforcée par la création du DPT

A partir de 1960, le développement économique et social de la Turquie s'accélère. Une intervention étatique pour l'adaptation des structures existantes à ces changements devient nécessaire. Le 30 septembre 1960, le DPT est créé pour préparer des plans de développement sur le long terme. La Constitution de 1961 pose les modalités de l'élaboration démocratique de ces plans. La Constitution de 1982 réaffirme que la préparation des plans est une prérogative de l'Etat.

Le site officiel du DPT nous livre une approche historique du rôle du DPT.¹¹

Dans la période entre 1960 et 1980, les investissements sont essentiellement orientés vers les secteurs non bénéficiaires des investissements privés, et ceux qui ont besoin d'un capital très important pour leur développement.

Cette approche évolue après 1980. Le gouvernement réduit considérablement l'investissement dans le secteur de la production pour concentrer les dépenses sur le développement des structures économiques et sociales. Les entreprises privées sont encouragées par l'Etat selon les objectifs à moyen et à long terme des plans et budgets. Ces entreprises, qui ne possèdent pas le capital de départ suffisant, acquièrent une capacité d'investissement importante grâce à cette politique.

Les années 1980 sont marquées par des mutations importantes du système économique mondial. Par conséquent, le processus d'ouverture de l'économie turque au commerce international et à l'économie de marché est accéléré. Le DPT conçoit la planification comme un élément complémentaire aux mécanismes naturels du marché.

¹¹ www.dpt.gov.tr

Les efforts se sont tout d'abord concentrés sur la zone sud-est de l'Anatolie. Cette région constitue un véritable défi car elle connaît un important retard de développement par rapport au reste du pays.

Au fur et à mesure, les plans du DPT acquièrent une portée très large : objectifs économiques, sociaux et des avis sur la politique économique.

« Regional and local development is another key aspect of the accession process. Development policies and projects have been on the agenda since the 1960s. Experience and institutional capacity attained in the last forty years, will provide valuable input for Turkey in carrying out synchronous structural policies with the EU »¹²

En effet, depuis sa création, le DPT est la principale institution chargée des politiques de développement régional, leurs plans et leur exécution. Les projets de développement régional sont développés par le Plan de Développement National, également préparé par le DPT. En tout, le DPT a préparé neuf plans de développement, chacun pour une période programmatoire de cinq ans. Récemment, la prise d'importance de la région comme niveau de planification a encore accru le rôle du DPT dans la planification régionale.

1.3 La place privilégiée du DPT dans la structure étatique

Le DPT est placé sous l'autorité directe du Premier Ministre. Celui exerce son autorité sur les questions concernant l'organisation du DPT à travers un ministre d'Etat.¹³

Il suit les orientations données par le Haut Conseil de la Planification (YPK).

La planification en Turquie est régie par des procédures démocratiques selon le DPT, ou tout au moins relativement transparentes, c'est-à-dire que des mécanismes de responsabilité et de contrôle sont mis en place pour limiter les initiatives arbitraires. Tout d'abord, les plans de développement sont négociés par la commission parlementaire des plans et des budgets. Ils deviennent ensuite des lois par un vote du Parlement en Assemblée générale. Le DPT est chargé des modalités techniques de la mise en place.

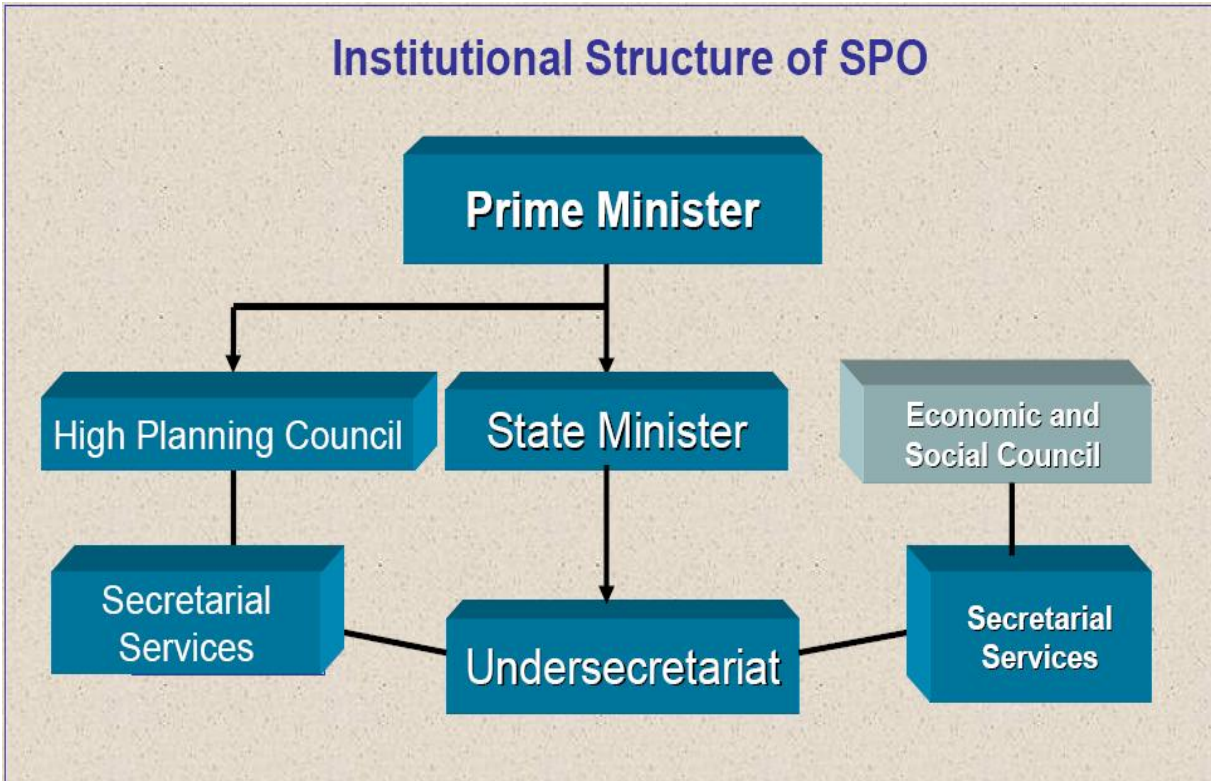
¹² Murat SUNGAR, Turkish-EU negotiations : prospective effects on Public Administration and regional development, fall 2005

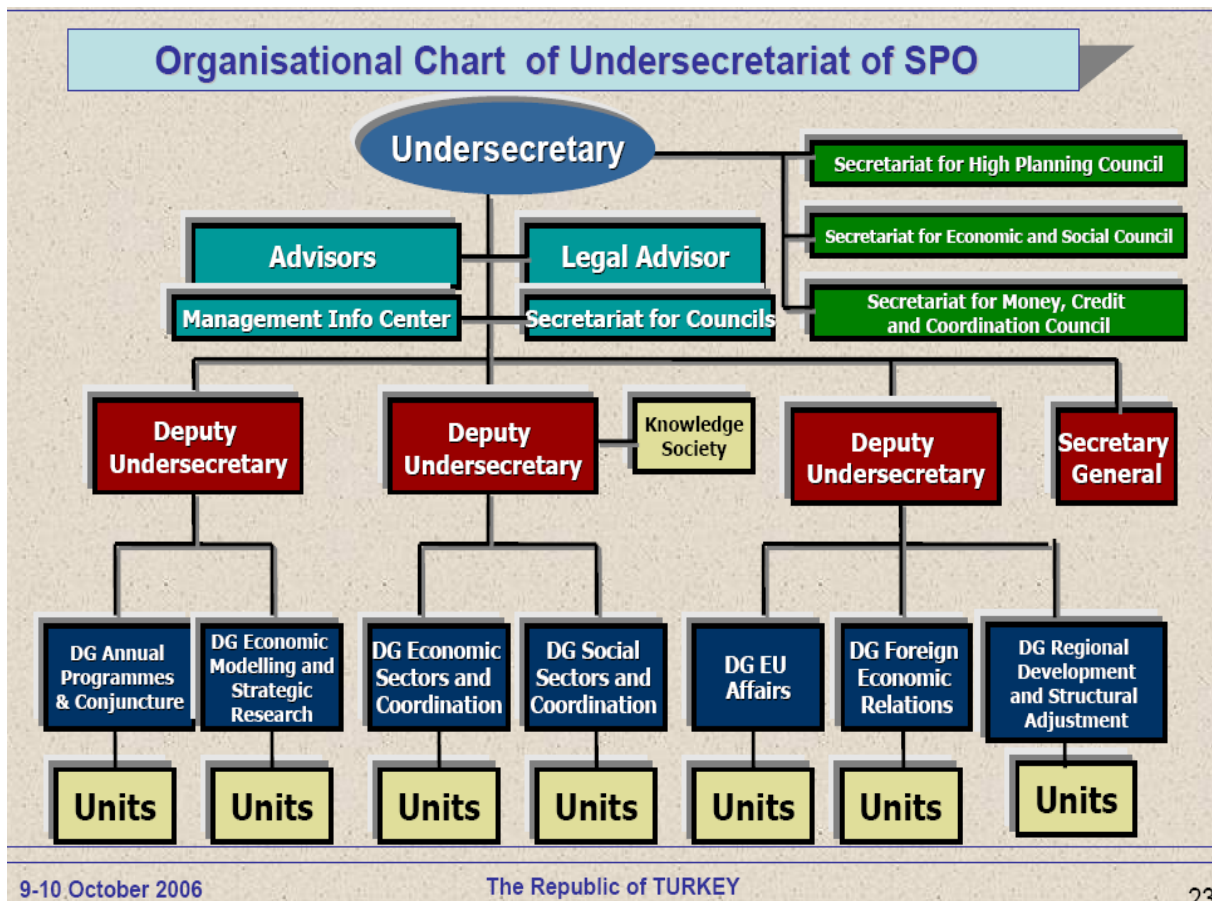
¹³ Décret-loi sur l'établissement et les devoirs du DPT, article 1er

Les demandes de la société civile sont exprimées au travers de commissions spéciales. Ces commissions sont composées de représentants des entreprises privées et d'experts du plan. Elles participent à l'élaboration des plans de développement.

Les plans établis sont obligatoires pour le secteur public, et seulement indicatifs pour les entreprises privées.

Les plans quinquennaux se divisent ensuite en périodes de programmation annuelles. Les programmes annuels doivent être approuvés par le YPK et le conseil des ministres. Ils définissent la distribution de l'investissement public entre les différents secteurs et institutions.





Source :

http://www.abgs.gov.tr/tarama/tarama_files/22/SC22DET_Institutional%20Framework.pdf

Le DPT a donc une place importante dans la hiérarchie étatique. Le fait qu'il dépende directement du Premier ministre renforce cette position. Cela reflète la priorité donnée aux plans nationaux sur les initiatives locales.

1.4 Un rôle indéniablement très étendu

En l'absence d'une quelconque agence ou ministère chargés de la politique régionale au niveau national, le DPT assume l'entière responsabilité dans cette sphère de compétence. De nouveaux départements ont cependant été créés pour superviser la mise en place des programmes de développement régional financés par l'UE.

Il est essentiel de définir le cadre légal du DPT et son rôle concernant la politique régionale et les agences de développement.¹⁴

¹⁴ Informations fournies par Ahmet YAMAN et Murat KARA
Department for EU Regional Development Programmes
State Planning Organization

- En analysant le texte du **décret-loi « établissement et missions du DPT »** (Réorganisation du DPT, décidée en conseil des ministres le 19/06/1994, basée sur l'autorité accordée par la Loi 4004 du 16/06/1994), on constate que le rôle du DPT a une portée très large.

Tout d'abord, il a une **mission de conseil**. Il donne des avis et des recommandations pour l'amélioration des structures et des activités des administrations locales et de toutes les institutions impliquées dans la politique régionale. Cela a pour objectif de garantir le bon déroulement des plans de développement et des programmes annuels.

D'autre part, le DPT détermine les mesures à prendre pour **accélérer le développement** dans les régions prioritaires et lutter efficacement contre les déséquilibres régionaux.

En effet, la Turquie est caractérisée par un très haut niveau de disparités internes entre ses régions. Dans le domaine économique, il y a un véritable fossé de développement entre la partie occidentale et la partie orientale de la Turquie. La partie est du pays représente 37% de la population et génère seulement 22% du PNB. A l'inverse, la partie ouest représente 63% de la population totale et génère 78% du PNB.¹⁵

Enfin, il est avant tout chargé de **préparer des plans de développement** sur une base régionale ou sectorielle.¹⁶

Le DPT adopte une approche globale et complète de l'investissement public et de ses objectifs. Par exemple, le 9^{ème} plan de développement du DPT définit les priorités, les plans d'action, les mécanismes d'évaluation, et pour la première fois insiste sur le développement régional. Cette plénitude favorise l'efficacité des programmes de développement et limite les interventions et les dépenses non nécessaires.

- Le DPT est composé de sept directions générales (DG programmes annuels et conjoncture, DG modélisation économique et recherche stratégique, DG secteurs économiques et coordination, DG secteurs sociaux et coordination, DG affaires européennes, DG relations économiques extérieures, DG développement régional et ajustement structurel), chacune en charge d'un domaine de compétence spécifique. Naturellement, on va s'intéresser en particulier à la **Direction Générale du**

¹⁵ Teresa REEVES, Turkey's regional policy on the road to the EU, fall 2005
¹⁶ Article 2

Développement Régional et des Ajustements Structurels. Il s'agit d'une instance spécialisée dans la politique régionale au sein même du DPT. La mission de cet organe est plus précise, plus spécifique, plus concrète.¹⁷

Il s'agit de mener des **projets de recherche** et de garantir l'harmonie des études conduites par les autres institutions publiques dans ce domaine avec le Plan de développement et le Programme annuel.

De plus, il est chargé de développer des projets pour **résoudre les problèmes** qui émergent lors la mise en place de la politique régionale, et émettre des conseils pour les surmonter, cependant, les suggestions sont rarement traduites par des politiques effectives.

La Direction Générale de la Politique Régionale et des Ajustements Structurels effectue également un **travail pré-législatif**, en amont du processus d'élaboration des politiques (policy making). Elle fait des recommandations pour des éventuels arrangements légaux et institutionnels.

Ensuite, elle guide la **mise en place des projets** de développement régional en identifiant les zones de développement prioritaires et en déterminant leurs besoins. En effet, la direction contribue à la réalisation des conditions requises pour accélérer le développement dans ces zones en prenant en considération les particularités de chaque région. Plus généralement, elle donne l'impulsion du développement économique et coordonne les projets de développement régional.

D'autre part, elle a une **mission d'interlocuteur international**, c'est-à-dire qu'elle participe aux discussions et négociations avec les Institutions internationales comme par exemple Territorial Review de l'OCDE.

- Nous allons à présent déterminer le rôle du DPT dans le cadre spécifique des agences de développement régional (ADR). Pour cela, il convient de relever les attributions dont il a la responsabilité selon la loi sur « **l'établissement et les missions des Agences de développement** » (publiée dans le journal officiel le 08.02.06).

Tout d'abord, il est clairement établi que le DPT est le seul responsable de la **coordination** verticale entre les agences et les institutions centrales et de la coordination inter-agences (dans le cadre de projets communs).

¹⁷ Article 14

Il est chargé de prendre les mesures nécessaires à la réduction des disparités de développement inter régionales et intra régionales. Dans ce but, il **guide** les agences dans leurs opérations de planification, programmation et montage de projets, il surveille et évalue l'exécution des plans et programmes.

De plus, il a pour mission de déterminer les principes et les procédures concernant **l'allocation des fonds** nationaux et internationaux pour le développement régional destinés aux agences et leur utilisation.

Il a un droit de regard sur les projets menés par les ADR. En effet, il approuve les programmes annuels de travail des agences. Ainsi, il participe indirectement à la **sélection des priorités**, des orientations et se garde la possibilité de s'opposer à un projet.

Cette ingérence dans le travail des agences passe également par la **sélection du personnel**. Parmi les candidats présentant les qualités requises, le Conseil Administratif propose les membres du Secrétariat Général de l'agence. Le DPT doit ensuite approuver cette sélection pour valider la composition finale du Secrétariat général.

Enfin, il détermine les **principes et les procédures** concernant les plans et programmes, les transferts budgétaires, le recrutement du personnel, la comptabilité, les activités de rapport... Il définit aussi les principes et procédures régulant l'activité des bureaux d'investissement, en prenant en considération les avis des institutions et établissements publics impliqués dans le développement régional.

Le DPT a créé deux nouveaux départements en son sein : le premier s'occupe des programmes de développement régional dans le cadre du processus de pré-accession à l'UE ; le deuxième est responsable du monitoring et de l'évaluation des programmes de développement régional.¹⁸

Récemment, les pressions internes (société civile) et externes (UE) ont conduit à une transformation du style de gouvernance. Le DPT est chargé de la **réexamination des structures administratives**. Dans cet optique, il prépare le 9^{ème} plan de développement quinquennal pour la période 2007-2013. Concernant la politique régionale, ce plan est très complet (voir le chapitre 5.5 « Ensuring regional Development »¹⁹). En effet, il définit les priorités et les mesures à prendre pour réaliser les plans, met en place des mécanismes de monitoring et d'évaluation. De surcroît, le pNDP (preliminary National Development Plan)

¹⁸ Ozsel BELELI, regional policy and EU accession : learning from the GAP experience, fall 2005

¹⁹ <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/ix/9developmentplan.pdf>

établit un cadre pour l'assistance financière européenne pour la période 2004-2006. Il définit 12 régions prioritaires pour les programmes de développement.

1.5 Un rôle trop étendu ?

Selon Korel Goymen, le rôle du DPT est globalement positif, il n'agit pas comme un opposant au mouvement de décentralisation. Les hauts fonctionnaires du DPT ont été nommés par le gouvernement d'Erdogan, principal initiateur du processus de délégation. Donc, en théorie, cette volonté est partagée par la direction du DPT. Le nouveau gouvernement a une vision très réformatrice, très extensive du gouvernement local, constituant une priorité de son nouveau mandat. Le DPT est donc l'instrument du gouvernement pour la politique régionale. Il y contribue si activement que l'on ne peut pas dire qu'il est réticent vis-à-vis de la décentralisation.

Selon Zeynep Ozler (IKV), le DPT est un organisme indispensable. L'Union Européenne ne peut pas piloter la mise en place de la politique régionale en Turquie depuis Bruxelles. Il lui faut un intermédiaire sur place qui connaisse les difficultés spécifiques à la Turquie. Seul le DPT peut remplir ce rôle. Mais selon elle, le DPT est peut-être aussi, en même temps, un opposant au mouvement de décentralisation.

Selon Burcu Er (IKTISAD), « l'organisme de planification d'Etat participe directement au processus de création des agences de développement, d'une part au niveau de la recherche et d'autre part au niveau du financement. Il participe au processus et donc il n'est pas contre ce processus ».

Donald O'Donoghue est un spécialiste du gouvernement local, sollicité en tant qu'expert sur le projet de réforme de l'administration locale du gouvernement. Il constate que le rapport stratégique est largement inspiré des orientations données par le DPT, dont il souligne la qualité du travail : “the activities section of the State Planning Organization Guidelines on Strategic Planning is well thought out and clearly documented”.

Comme le prouvent ces témoignages, le DPT est un acteur clé dans la mise en place de la politique régionale. Mais l'exceptionnelle étendue de son rôle dans ce domaine est à l'origine de certaines difficultés. En effet, le DPT monopolise le pouvoir décisionnel pour mettre en

place une politique régionale selon sa conception propre. D'autre part, cet apanage empêche la participation d'institutions complémentaires à l'élaboration des politiques de développement régional. Nous étudierons plus précisément ces problèmes dans la deuxième partie.

2. Le DPT : instrument incontournable de la mise en place de la politique régionale

On parle généralement de paquet de réforme pour désigner l'ensemble des lois adoptées pour la réforme de l'administration publique.

Numéro	Loi	Date d'adoption
5227	relative aux principes essentiels et à la reconstruction de l'Administration publique	15/07/2004
5215	relative à la municipalité	09/07/2004
5272	relative à la municipalité	01/12/2004
5393	relative à la municipalité	03/07/2005
5216	relative à la municipalité métropolitaine	10/07/2004
5197	relative à l'administration spéciale de la province	10/07/2004
5302	relative à l'administration spéciale de la province	22/02/2005
5018	relative au contrôle et à la gestion du financement public	10/12/2003
5355	relative à l'Union des collectivités locales	26/05/2005
5449	relative aux Agences de développement régional	25/01/2006

Dans la pratique également, le DPT est fortement impliqué dans tous les aspects du processus de mise en place de la politique régionale.

2.1 L'initiative controversée d'une réforme administrative

L'administration constitue une arme puissante pour l'Etat turc. Le gouvernement emploie 3 millions de fonctionnaires publics, y compris dans les gouvernements locaux. Cela représente 4,6% de la population.²⁰

Les premières tentatives de réforme du secteur public remontent aux années 1960. Depuis cette date, le Plan officiel de développement quinquennal et les rapports de TODAIE (Public

²⁰ United Nations Online Network in Public Administration and Finance, 19 décembre 2006
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN016602.pdf>

Administration Institute of Turkey and the Middle East)²¹ ne cesse d'attirer l'attention sur les dysfonctionnements de l'administration publique et des gouvernements locaux.

Conscient des faiblesses du système administratif turc, le parti AKP, candidat aux élections de 2002, inclue la réforme du secteur public dans son « Plan d'action urgent », en complément de son programme de campagne.

L'AKP remporte les élections en novembre 2002 et promet de mener une politique réformatrice. Le Plan d'action urgente est concrétisé par le projet de loi-cadre sur l'administration publique (*Draft Framework Law on Public Administration*). Le nouveau gouvernement prépare un ambitieux paquet de réformes qui couvre de nombreux secteurs.

Le gouvernement propose une série de lois de réforme de l'administration publique et des gouvernements locaux (*Public Administration Draft Law, the Law on Metropolitan Municipalities, the Law on Municipalities, and the Law on Special Provincial Administrations*).

Ces deux lois établissent les nouveaux mécanismes de la gouvernance publique en Turquie. Elles constituent un réel tournant et entraînent une transformation structurelle, grâce à la définition d'un nouveau cadre et de nouveaux instruments, selon un objectif de meilleure gouvernance. Ces lois constituent un pas en avant majeur.

Traditionnellement, le système administratif turc est très centralisé. La Turquie est divisée en 81 provinces sous le contrôle d'un gouverneur, le *Vali*, nommé par l'administration centrale par le biais du Conseil des ministres. La province est elle-même divisée en districts sous le contrôle d'un sous-gouverneur, le *Kaymakam*. Au niveau local, le gouverneur représente l'Etat, le gouvernement et les ministres.²²

En Turquie, les politiques locales sont développées à deux niveaux : les gouvernements locaux et les administrations locales du gouvernement central sur le principe de la déconcentration. Les administrations locales sont chargées de l'application des politiques locales menées par chaque ministère, comme par exemple les services de santé locaux délivrés par le ministère de la santé. La coordination au niveau local (niveau provincial) doit être assurée par le gouverneur de la province en tant que représentant du gouvernement

²¹ TODAIE est un institut d'étude basé à Ankara, qui travaille en faveur du développement. TODAIE guide la restructuration des organisations existantes au moyen de la publication de rapports, la création de masters et centres de recherche, l'organisation de conférences et séminaires... Ainsi l'institut soutient les efforts actuels pour l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des services publics et favorise la réforme de l'administration publique.

²² TAPs, cf article 126 de la Constitution de 1982

central. On les distingue des gouvernements locaux. Le gouvernement local au niveau provincial est l'administration provinciale spéciale (SPA). Mais dans les faits, on ne peut pas vraiment la considérer comme un gouvernement local, car en dépit d'une assemblée provinciale composée de membres élus, la direction de l'organisation revient au gouverneur. Le niveau régional est aujourd'hui inexistant en Turquie, aucun gouvernement local ne lui correspond. Or l'UE prône un système de gouvernance dans lequel les régions constituent un véritable niveau intermédiaire entre les institutions communautaires et les citoyens. Ce vide juridique doit donc être comblé par une organisation au niveau central : le DPT.

D'autre part, les lois évoquées définissent clairement le partage des compétences entre les niveaux locaux et centraux. Le pouvoir central a un champ de compétence limité par la loi alors que les autorités locales ont une compétence générale pour agir sur toutes les questions à l'échelle locale. Il s'agit d'une application à la lettre du principe de subsidiarité.

Le paquet de réformes administratives est fortement controversé. Il constitue une avancée révolutionnaire pour certains, une menace pour les autres, en particulier pour les partis d'oppositions menés par le CHP (Cumhuriyet Halk Partisi – Parti Républicain du peuple).

2.2 L'émancipation hésitante de l'administration locale

Au cours de la dernière décennie, on assiste à un réel engouement pour la régionalisation, mais la structure traditionnelle hautement centralisée de l'administration persiste. Par exemple, le budget local n'a cessé de décroître par rapport au budget national : il représente 22% des dépenses gouvernementales en 1955, plus que 12% en 1995.²³

Dans les zones urbaines en particulier, le gouvernement continue d'assurer des responsabilités qui devraient revenir aux municipalités.

Le paquet de réforme sur le gouvernement local a pour but l'émancipation de l'administration locale, qui subissent actuellement une supervision centrale excessive et qui ne bénéficient pas de ressources humaines et financières suffisantes. Il constitue une mise en conformité avec la *Charte européenne de l'autonomie locale* du Conseil de l'Europe, que la Turquie a signé en 1985.

²³ United Nations Online Network in Public Administration and Finance, 19 décembre 2006
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN016602.pdf>

Les administrations locales nouvellement créées géreront leurs propres ressources, mettront en œuvre leurs projets en conformité avec les principes, les standards, les plans nationaux et régionaux définis par le gouvernement central. On retrouve ici la problématique de la dépendance vis-à-vis du pouvoir central.

D'autre part, malgré les innovations contenues dans les lois, le pouvoir central reste fortement impliqué. Alors que les Administrations spéciales de la province (SPA) sont décrites comme des gouvernements locaux, à la tête de leur conseil exécutif se trouve un gouverneur, qui est nommé par le conseil des ministres et qui représente le gouvernement central. De la même manière, les membres de secrétariats généraux des SPA sont nommés par le ministère de l'Intérieur.²⁴

De plus, les gouvernements locaux dépendent encore largement des fonds du gouvernement, le revenu engendré par les taxes locales restant très limité.

Depuis 1999, la Turquie a créé des programmes de développement dans 12 des 26 régions NUTS II ainsi que des programmes de coopération transfrontalière dans 4 régions. Ces programmes sont limités en terme d'allocation de budget et de priorité, mais constituent un bon départ pour les gouvernements central et local pour le programming, implementing et monitoring des programmes.²⁵

2.3 Une politique régionale basée sur la classification NUTS

La nomenclature NUTS constitue un cadre pour la mise en place de la politique régionale en Turquie.

La collecte de données statistiques est essentielle pour la compréhension des phénomènes régionaux à l'échelle européenne. L'institut EUROSTAT (Office statistique des Communautés Européennes), créé en 1953, est chargé par les institutions de l'UE de collecter les informations statistiques auprès des Etats, d'analyser et d'harmoniser les données.

La lutte contre les disparités régionales, véritable ciment de l'intégration et de la cohésion européenne, est devenu un combat majeur pour l'Union Européenne. Le besoin d'une nouvelle classification statistique se substituant à celle de l'EUROSTAT revient sur le devant de la scène. Face à ce déficit, la Commission propose un nouveau découpage. Ainsi, le

²⁴ Teresa REEVES, Turkey's regional policy on the road to the EU, fall 2005

²⁵ Murat SUNGAR, Turkish-EU negotiations : prospective effects on Public Administration and Regional Development, fall 2005

règlement CE numéro 1059/2003 du Parlement Européen et du Conseil Européen du 26/05/03, publié au Journal Officiel le 21/06/03 et entré en vigueur le 11/07/03, établit la Nomenclature commune des Unités Territoriales Statistiques (NUTS).

Cette nomenclature s'applique initialement à tous les pays de l'UE, plus à certains autres Etats comme la Suisse ou le Canada.

Les zones géographiques établies doivent être de taille comparable en terme de population. Elles font preuve également d'une logique administrative, économique, culturelle...

La nomenclature NUTS est une classification hiérarchique sur 3 niveaux. Chaque pays est subdivisé en régions NUTS de niveau 1, elles-mêmes divisées en région NUTS de niveau 2, ensuite divisées en régions NUTS de niveau 3, selon les seuils de population suivants :

Niveau	Minimum	Maximum
NUTS 1	3 millions	7 millions
NUTS 2	800 000	3 millions
NUTS 3	150 000	800 000

En premier lieu, la nomenclature crée une unité qui rend possible les comparaisons au niveau européen. Elle sert à la collecte de informations nécessaires à l'harmonisation des statistiques régionales. Elles permettent d'analyser la situation socio-économique de chaque région et donc ces données statistiques constituent la base des politiques régionales de l'UE.²⁶

L'échec des politiques régionales menées jusqu'à aujourd'hui en Turquie s'explique en partie par le morcellement de l'organisation territoriale turque. En effet, beaucoup de provinces sont de très petites aires géographiques avec une population très faible. Cela rend la délivrance des services publics très coûteuse et finalement peu efficace. Cette fragmentation institutionnelle rend difficile l'activité de planification régionale. Dans ce contexte, la classification NUTS a pour vocation le regroupement des petites entités administratives par la création d'une l'administration régionale (NUTS II).

²⁶ http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nuts/application_regions_fr.html

Le DPT est l'organe chargé d'appliquer la nomenclature NUTS à la Turquie. Le nouveau découpage territorial est arrêté en septembre 2002. Le pays se divise alors géographiquement en entités régionales et locales, de façon harmonisée avec les pays de l'UE.

Selon ces critères, le pays est donc divisé en 12 régions NUTS de niveau 1 et en 26 régions NUTS de niveau 2 (conférer l'annexe 1).

Sur cette base, la création d'une agence de développement dans chaque région de type NUTS II est prévue.

2.4 Une politique régionale portée par les agences de développement

Il n'y a pas de modèle européen strict et directement importable pour les agences de développement régional. Donc la Turquie dispose d'une grande liberté pour l'alignement sur ce critère. Elle peut donc définir des agences selon sa propre conception, sans aucune condition de taille, structure ou champ de compétence. Cependant les agences ont été créées sur un modèle plus ou moins semblable dans tous les pays de l'Union. Les agences de développement existent depuis les années 1950-1960 en Europe de l'ouest. La Turquie s'est donc inspirée des expériences de ses voisins européens pour la mise en place des agences.

Plus particulièrement, le pays s'est inspiré des expériences menées en Angleterre et en Irlande, où les agences de développement ont un rôle économique accru. Par exemple, les agences pilotes d'Izmir et de Çukurova se sont servies de l'expérience anglaise.

Une première initiative est lancée en 1992. Une ONG, qui joue le rôle d'une agence de développement régional, est créée dans le cadre du programme EGEV (Ege Ekonomiyi Gelistirme Vakfi – Fondation pour le développement économique de la zone Egée).²⁷

En juin 2002, l'agence de Mersin est créée. Elle est soutenue par un conseil de développement et de coopération, regroupant tous les acteurs impliqués dans le développement régional (préfecture, municipalité, universités, chambres de commerce), fondé en 2004.

➤ Chronologie du processus de création de l'agence d'Izmir²⁸

25 janvier 2006 :

²⁷ Serap KAYASU, Institutional Implications of Regional Development Agencies in Turkey
42nd ISOCARP Congress 2006

²⁸ cf le site de l'agence d'Izmir

La loi No 5449 relative à la création, à la coordination et aux missions des Agences de développement est adoptée le 25 janvier 2006 et elle est publiée au Journal Officiel No 26074 du 08 février 2006.

6 juillet 2006 :

Suivant la publication du décret No 2006/10550 du Conseil des Ministres visant à la création des Agences de développement dans quelques régions du niveau NUTS II au Journal officiel No 26220 du 6 juillet 2006, deux agences de développement dans la région TR62 comprenant les départements d'Adana et de Mersin, et dans la région TR31 comprenant seulement le département d'Izmir sont établies.

25 juillet 2006 :

L'ordonnance relative au personnel est publiée au Journal Officiel No 26239 du 25 juillet 2006.

28 septembre 2006 :

L'ordonnance relative au budget et à la comptabilité des Agences de développement est publiée au Journal Officiel No 26303 du 28 septembre 2006.

24 novembre 2006 :

Selon les résultats de l'examen oral du 21-24 novembre 2006 réalisé par la Commission d'examen formée en conformité avec l'ordonnance relative au personnel des Agences de développement, 21 experts et 5 personnels d'assistance sont recrutés.

13 janvier 2007 :

Inauguration officielle de l'Agence de développement d'Izmir avec la participation du ministre d'Etat M.Abdullatif SENER.

Sur les 12 agences prévues, seulement deux sont officiellement créées à Izmir et à Çukurova. Elles commencent néanmoins à fonctionner dès le début de l'année 2007.

Mais le 1^{er} mars 2007, le Conseil d'Etat suspend le décret d'application relatif à la loi No 5449 établissant les Agences de développement régional pour cause d'inconstitutionnalité. Le texte est envoyé à la Cour Constitutionnelle qui doit émettre un avis dans un délai de 5 mois.

Selon Korel Goymen, il y a deux raisons à ce blocage. La première raison est technique, juridique. Le gouvernement a voulu aller trop vite, trop loin. Il a introduit des lois importantes, des modifications législatives radicales, sans effectuer au préalable les changements constitutionnels nécessaires. Les réformes tentées ne sont pas compatibles avec la Constitution dans son état actuel²⁹, c'est pourquoi le Conseil d'Etat les a suspendues. Une harmonisation de la loi avec la Constitution est aujourd'hui indispensable.

Le second motif est politique. Le Conseil d'Etat n'est pas un organe politique, il juge en droit, à la lumière des principes constitutionnels. Cependant, ses membres ont leur propres opinions politiques, préférences, préjugés, en tant que citoyens, sur le plan individuel. Ils sont également sensibles au débat actuel concernant le régionalisme, la peur du séparatisme et la mise en danger de l'unité de l'Etat.

Tout en rejetant la loi par des arguments techniques, ils utilisent implicitement des motifs politiques. Cela semble contradictoire mais dans ce cas le juridique et le politique sont intimement liés.

« La Cour Constitutionnelle turque va vraisemblablement présenter une sentence similaire avec celle du conseil d'Etat, invoquant les mêmes raisons d'incompatibilité avec la Constitution, cela semble logique ».

Mais les résultats des élections législatives turques du 22 juillet 2007 ont un impact considérable sur la suite du processus. Le parti AKP a remporté les élections avec une majorité confortable. Mais il n'a pas atteint la barre des 2/3 des sièges, quorum nécessaire pour toute modification constitutionnelle. Il ne pourra donc adapter la Constitution pour permettre la mise en place de ses réformes que par un jeu d'alliance incertain avec un autre parti représenté à l'Assemblée, voire les deux autres, ou avec les indépendants.

Une modification de la Constitution est-elle concevable ?

Les lois doivent être conformes avec la Constitution. Mais sur certains points la Constitution n'est pas en accord avec notre vie de tous les jours. Nous devons envisager la Constitution comme modifiable. (Şerif Sayın, directeur de TESEV, 2004)³⁰

²⁹ cf articles 123,125 et 127 de la Constitution turque

³⁰ Turkish Time 15 January - 15 February 2004 - No: 24
http://www.turkishtime.org/24/32_1_en.asp

Selon Burcu Er, d'IKTISAD, la Constitution a vraiment une position fondamentale en Turquie, elle est intouchable. Selon elle, si la Cour Constitutionnelle se prononce contre, ce qui est très probable, la loi sera abandonnée. Une modification des articles constitutionnels évoqués n'est pas imaginable. La seule solution est donc de rédiger une nouvelle loi en conformité avec la Constitution.

Mais dans ce cas, on peut penser que la plupart des innovations présentes dans la loi initiale seront abandonnées. Par conséquent, les prérogatives accordées aux agences ainsi que leur champ de compétences seront considérablement réduits. La nouvelle loi aura donc une portée limitée, insuffisante, pour la mise en place d'une politique régionale efficace.

Les deux agences créées sont actuellement en activité mais leur statut reste indéterminé. Elles effectuent des tâches « de routine », mais il n'y a pas de réelle production de la part des agences. Leur mission est suspendue tant que l'impasse légale n'est pas surmontée.

Filiz MOROVA, experte à l'agence d'Izmir (IZKA) explique que toutes les activités de l'agence ont été stoppées depuis la décision du Conseil d'Etat. Le travail des experts dans chaque aire de spécialisation est aujourd'hui suspendu. Elle espère pouvoir reprendre ses activités après la décision de la Cour Constitutionnelle.

Turkish Daily News a réalisé une enquête sur l'agence d'Izmir juste après sa création (le 28 mars 2007)³¹. L'agence a pour mission d'identifier les priorités de la politique régionale. Elle remplit également un rôle d'intermédiaire auprès du monde des affaires. En effet elle guide et encourage les investisseurs locaux et étrangers et améliore la compétitivité de la région pour attirer les investissements. Elle a également pour mission de réduire les déséquilibres de développement entre les régions et au sein même des régions.

➤ **Observation critique de la composition des agences**

Il convient d'analyser l'origine du personnel des agences de développement nouvellement créées. Voici la composition du conseil exécutif de l'agence d'Izmir :

Président : Mustafa Cahit KIRAC, gouverneur d'Izmir

³¹ RDAs to define Turkey's future, Turkish Daily News, Izmir, Wednesday, March 28, 2007

Membres :

Aziz KOCAOGLU, Maire de la municipalité métropolitaine d'Izmir

Ismail YILMAZ, Président du Conseil provincial d'Izmir

Tamer TASKIN, Conseil exécutif de la Chambre d'industrie de la région Egéenne

Ekrem DEMIRTAS, Président du conseil exécutif de la Chambre de commerce d'Izmir

Mehmet Ali SUSAM, Président du Conseil exécutif de l'Association de la Chambre des artisans d'Izmir

Yilmaz TEMIZOCAK, Président du Conseil exécutif de la Fondation Egéenne pour le Développement Economique (EGEV)

Tugrul YEMISCI, Président du conseil exécutif, Izmir Mercantile Exchange.

On constate que le poste de direction revient au gouverneur. Celui-ci est nommé par le gouvernement, et non élu. Le poste clé des gouverneurs dans l'administration des agences est significatif du manque d'approche de long terme dans la politique régionale. En effet, le gouverneur change avec l'arrivée au pouvoir de chaque nouveau gouvernement. Donc la politique menée n'est certainement pas durable. D'autre part, le gouverneur, en tant qu'unité administrative déconcentrée, applique inévitablement les directives de l'administration centrale.

On retrouve également de nombreux représentants de l'administration locale dans le Conseil exécutif, dont le maire d'Izmir.

Finalement, le pouvoir central reste dominant dans le « nouveau » modèle de gouvernance locale envisagée par la loi établissant les ADR.

“ Mostly based on our critics of the law we consider them as the regional antennas of DPT lacking the autonomy required to run or coordinate regional development policies.”³²

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

Selon Korel Goymen, le DPT joue un trop grand rôle vis-à-vis des agences de développement régional. La mise en œuvre des deux premières agences le souligne. Ce sont les bureaucrates du DPT qui ont nommé le personnel du Secrétariat général. Ils se sont rendu sur place, à Izmir, Mersin et Adana, et ont sélectionné les candidats et nommé l'ensemble du personnel. Le DPT est le seul responsable du recrutement du personnel. Ainsi il conserve un droit de

³² Cf entretien avec Emre Koyuncu

regard sur les activités de l'agence. Le DPT laisse une marge de manoeuvre formelle aux agences mais il reste dominant.

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

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

Enfin, les informations fournies par les documents officiels témoignent de l'étendue du rôle du DPT. Elles donnent un aperçu de la manière dont la politique régionale devrait se mettre en place. Mais elles établissent seulement un modèle théorique pour la politique régionale. La réalité est bien différente et entraîne une modification du rôle du DPT. C'est pourquoi nous allons à présent analyser l'aspect pratique de la mise en place de la politique régionale en Turquie. La concrétisation du schéma théorique révèle des foyers de résistance.

Partie II : Les obstacles rencontrés dans la mise en pratique de la politique régionale

La volonté de mise en place de la politique régionale en Turquie se heurte à des obstacles à la fois d'origine interne et externe. En effet, le système de gouvernance récemment instauré selon la conception du DPT s'oppose à certains acquis du système traditionnel turc (1). D'autre part, les démarches du DPT dans le domaine de la politique régionale souffrent souvent d'incompatibilité avec le modèle de gouvernance développé par l'UE (2). Ces données expliquent les points de résistances dans l'application concrète des innovations législatives et institutionnelles dans le domaine de la politique régionale.

1. Incompatibilité avec des facteurs propres aux systèmes idéologique, politique, et administratif turc

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

1.1 Un mouvement d'opposition alimenté par la crainte du séparatisme

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

Ce phénomène s'explique principalement par deux facteurs : l'héritage historique et institutionnel turc et le rôle des « idées », des préjugés dans l'élaboration des politiques.

Le caractère unitaire de l'Etat-nation turc est un principe constitutionnel fondamental. L'empire Ottoman déjà menait une politique de préservation de l'unité nationale. Ensuite, le gouvernement de la nouvelle République se fonde sur cet objectif. L'Etat turc alors se recentre, se renforce pour survivre aux difficultés politiques et économiques qu'il traverse à

cette époque. L'idéologie kémaliste aspire à créer un Etat-nation homogène à partir d'une Turquie multi-ethnique, formée de plusieurs tendances culturelles et religieuses. Les différentes régions perdent alors leur relative autonomie au profit du pouvoir central.

La crainte du séparatisme est alimentée par les revendications nationalistes de la région sud-est de l'Anatolie et de l'action terroriste du PKK (Parti des travailleurs kurdes). La lutte contre les velléités d'autonomie kurdes est une priorité du gouvernement.

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

Selon un fonctionnaire du DPT :

“There is fear of territorial integrity and regional identities aren't encouraged. Regionalism is associated with separatism. It is difficult to have a regional identity. It does not exist or very weak. In GAP there is regional identity, but this identity played a negative role, as a threat.”

“A part of the SPO (State Planning Organization – DPT) views the problem of decentralisation as connected to the Kurdish problem.”³³

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

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

³³ Ebru LOEWENDAHL-ERTUGAL, Europeanization of Regional Policy and Regional Governance : The Case of Turkey

La persistance de cette idéologie explique les réticences exprimées face à la délégation des compétences vers les niveaux locaux, les autorités locales étant considérées comme des « ennemis internes » de l'Etat.³⁴

1.2 Une opposition justifiée par la structure hyper-centralisée du système administratif turc

La centralisation est une tradition très ancienne dans l'administration. Ce système est issu de l'Empire Ottoman, puis consolidé par le gouvernement nationaliste de la nouvelle République de Turquie. Cette organisation a même été renforcée par la Constitution de 1982. L'ensemble des opérations se décide au niveau de l'administration centrale.

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

D'autre part, il existe une culture institutionnelle très forte au sein de l'administration turque. Les hauts fonctionnaires ne veulent pas perdre leur pouvoir de prise de décision. Par conséquent, il n'y a pas de volonté politique pour la création de structures au niveau régional et aucune tradition de partenariat avec les autorités locales. Les unités administratives territoriales ont également des pouvoirs très limités pour cette même raison, leur mission est seulement exécutive³⁵

Selon le personnel du DPT :

“Because Turkey is centralized there is the belief that everything should be from the top.”³⁶

“A special report of the SPO in 1965 questioned whether regional development plans is a useful tool for national economic development and showed the SPO to be suspicious about regional planning”³⁷

³⁴ Ebru ERTUGAL, Strategies for regional development, challenges facing Turkey on the road to EU membership

³⁵ Ebru LOEWENDAHL-ERTUGAL, Regions and European integration : prospects for regional governance in Turkey

³⁶ Ebru LOEWENDAHL-ERTUGAL, Europeanization of Regional Policy and Regional Governance : The Case of Turkey

³⁷ Ibidem

“Even though the reduction of regional disparities has always been a major justification for the existence of the SPO, internal reports of the SPO show a lack of consensus on the role of regional planning and regional development in this process”³⁸

“We were forced to conform to the EU, so that is how we give up our power.” “The EU has triggered change and is forcing us to think globally and to implement locally”³⁹

“Some of the respondents did not think regionalisation was necessary for regional development”⁴⁰

Ces témoignages soulignent le conservatisme au sein de la bureaucratie du DPT.

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

Le DPT a fait des propositions pour la création de représentations régionales. Mais ces propositions étaient uniquement imaginées pour faciliter la mise en œuvre du plan national. Les tentatives de plans régionaux se sont limitées à des cas spécifiques (DAP⁴¹, DOKAP⁴²). Mais ces programmes ont échoué en raison de l’absence de découpages administratifs régionaux.

En conséquence, les politiques régionales sont élaborées par le centre et seulement par lui. Selon Korel Goymen, le système administratif turc a une approche “**one size fits all**”, c’est-à-dire que la même structure s’applique uniformément sur l’ensemble du territoire, sans aucune prise en compte des spécificités régionales. Cette démarche est la conséquence de hégémonie gouvernementale sur l’élaboration des politiques de développement régional.

³⁸ Ibidem

³⁹ Ibidem

⁴⁰ Ibidem

⁴¹ Doğu Anadolu Projesi – Proje için l’Est de l’Anatolie
www.dpt.gov.tr/bgyu/bkp/DAP.pdf

⁴² Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı – Plan de développement régional pour l’Est de la Mer Noire
<http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/dokap/ozet.pdf>

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

1.3 L'obstacle d'une culture politique clientéliste

Les relations de patronage sont une caractéristique fondamentale de la culture politique turque. Il s'agit de relations intéressées entre la sphère politique et les citoyens. On perçoit souvent le militantisme partisan comme la seule chance de voir se réaliser ses propres attentes. L'homme politique, par l'octroi d'avantages, achète le vote d'un certain groupe. Ce sont les sections locales des partis politiques qui défendent le mieux les intérêts locaux auprès du pouvoir central.

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

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

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

1.4 L'écueil d'une approche traditionnellement sectorielle de la planification d'Etat

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

Le plan du GAP (Güneydoğu Anadolu Bölgesi – Projet pour la région sud-est de l’Anatolie) constitue l’unique exception à cette règle. En effet, le GAP Regional Development Administration est la première réelle structure régionale établie en Turquie. Le Plan du GAP adopte une approche multi-sectorielle. De plus, il planifie des actions sur deux niveaux : au niveau national et au niveau régional. Ce projet n’a pas apporté de solution concrète⁴³ en raison des lacunes politiques et institutionnelles. Mais cela reste une initiative intéressante. Pendant longtemps, il constitue la seule structure régionale en Turquie.

Pour le succès de la politique régionale le DPT doit transformer son « approche centrale et sectorielle » du plan par une « approche multi-level et spatiale ».⁴⁴

1.5 L’absence de structure spéciale en charge de la politique régionale

L’échec de la mise en place des politiques régionales peut être principalement attribué à l’absence d’une structure institutionnelle efficace chargée de la distribution des ressources financières aux niveaux régional et local.⁴⁵ Il n’y a aucune institution ou ministère spécifique pour la politique régionale au niveau national.

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

1.6 Le défaut de mécanisme de coordination efficace

La politique régionale est un thème transversal donc l’existence d’une instance de coordination est indispensable. Or, le DPT n’a pas le statut pour coordonner les différents ministères. En effet, les tentatives de coordination horizontale entre le DPT et les différents

⁴³ Cf entretien avec Zeynep Ozler

⁴⁴ Ozsel BELELI, Regional policy and EU accession : learning from the GAP experience, fall 2005

⁴⁵ Serap KAYASU Institutional Implications of Regional Development Agencies in Turkey
42nd ISOCARP Congress 2006

ministères se sont empêtrées dans des questions de nature politique : quel est le statut du DPT vis à vis des autres ministères ? Cette question remet en cause l'équilibre interinstitutionnel des pouvoirs. Ceci ne peut pas être résolu en faveur de la coordination.⁴⁶

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

Par exemple, une nouvelle agence est créée en 2006 pour soutenir l'investissement (Law No.5523, 2006, *The Law on the Establishment of Turkish Investment Support and Promotion Agency*, 21 June 2006). Cette agence travaille en collaboration avec les ADR pour favoriser l'investissement. Elle se présente comme une institution concurrente au DPT car son champ de compétence empiète sur celui du DPT.⁴⁷

1.7 Vers une évolution des mentalités ?

On constate cependant des évolutions au sein du DPT. Le personnel a récemment été renouvelé. En effet actuellement tous les hauts postes du DPT ont été nommés par le gouvernement d'Erdogan entre 2002 et 2007. Donc théoriquement ils sont des acteurs favorables à la mise en place de la politique régionale. Cela contribue à un changement de mentalité au sein de l'organisation. La mentalité traditionnellement très centralisatrice des hautes sphères de l'administration devient plus réformiste, plus ouverte à l'idée de gouvernement local.

Cette évolution est constatée :

“Nous avons rencontré le personnel du secrétariat général du DPT et nous avons constaté un changement de mentalité. La décentralisation est aujourd'hui mieux perçue.”⁴⁸

Le personnel nouvellement recruté est également mieux informé sur l'UE et le processus d'adhésion. Il est chargé de préparer la Turquie pour l'intégration, de réaliser les acquis communautaires. Logiquement il est davantage favorable à l'entrée dans l'Union.

⁴⁶ Ebru ERTUGAL, strategies for regional development, challenges facing Turkey on the road to EU membership, fall 2005

⁴⁷ Serap KAYASU, Institutional Implications of Regional Development Agencies in Turkey
42nd ISOCARP Congress 2006

⁴⁸ Cf entretien avec Burcu Er

Mais le DPT considère les initiatives dont il est à l'origine, par exemple l'établissement des ADR, comme des preuves de sa bonne volonté. Or l'évolution des mentalités au sein de l'organisation n'est pas flagrante.

“ However an objective evaluation will not acknowledge a change in mentality”.⁴⁹

2. Incompatibilité avec les principes de gouvernance européenne

Les tentatives de mise en place des programmes de développement régional en Turquie se heurtent également à des obstacles d'origine externe. Cela s'explique par le phénomène d'eupéanisation, c'est-à-dire que l'UE influence de plus en plus le système institutionnel et politique interne. La décision du Conseil Européen d'Helsinki du 10 décembre 1999 a donné une impulsion considérable au mouvement de décentralisation. La Turquie doit donc s'aligner sur le modèle développé par l'UE dans le domaine de la politique régionale. Mais le processus d'eupéanisation de la politique régionale est particulièrement difficile dans le cas de la Turquie.

2.1 La notion de gouvernance européenne

La notion de gouvernance européenne « désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence ».⁵⁰ La gouvernance se matérialise par le processus de création de normes collectives à partir des demandes émanant des citoyens.

Afin d'améliorer les mécanismes normatifs de l'Union, la commission a rédigé en juillet 2001 un *livre blanc* visant à la réforme de la gouvernance européenne. Selon ce document, le renforcement des principes de bonne gouvernance conduit au renforcement du principe de subsidiarité, de la participation des autorités locales. Les principes de bonne gouvernance adoptés par l'UE sont la transparence, la responsabilité, la subsidiarité et la création de partenariats entre les secteurs publics et privés, avec la participation des acteurs locaux/régionaux.

⁴⁹ Cf entretien avec Emre Koyuncu

⁵⁰ Gouvernance européenne, un livre blanc, commission des communautés européennes (Bruxelles le 25/07/2001)

« Parvenir jusqu'au citoyen par la démocratie régionale et locale... L'expansion des activités de l'Union au cours des 15 dernières années l'a rapprochée des régions, villes et collectivités locales, qui sont désormais chargées de mettre en oeuvre des politiques de l'UE allant de l'agriculture et des fonds structurels aux normes environnementales. La participation accrue des autorités régionales et locales aux politiques de l'Union reflète aussi, dans certains États membres, leurs responsabilités croissantes et un engagement plus important des citoyens et des organisations de base dans la démocratie locale. »⁵¹

La gouvernance européenne est souvent rattachée au concept du **Multi-level governance**. Il s'agit d'une théorie de Gary Marks publiée dans un article en 1993. Elle se définit par la division des compétences entre les différents niveaux de pouvoir. Nicolas Levrat explique : «il existe plusieurs niveaux de pouvoirs distincts mais connectés, parmi lesquels s'élaborent des politiques dans des champs connexes.»⁵²

Il s'agit d'un modèle de gouvernance concurrent au principe de subsidiarité.

La notion de « multi-level governance » fait référence à un système de gouvernance dans lequel il y a des liens horizontaux et verticaux avec les acteurs locaux et non gouvernementaux.⁵³

Dans cette optique, on assiste à une vraie mise en valeur des pouvoirs régionaux, représentés par le comité des régions. Les autorités locales et régionales participent au processus décisionnel selon deux mécanismes⁵⁴ :

- le **bottom up** : ensemble des initiatives prises par les collectivités territoriales pour agir sur les décisions communautaires.
- le **top down** : les acteurs locaux et régionaux sont associés au processus normatif directement par la Commission

En dépit de leur participation à la prise de décision, les autorités locales et régionales souffrent d'un déficit de reconnaissance sur le plan juridique et institutionnel.

⁵¹ Gouvernance européenne, un livre blanc, commission des communautés européennes (Bruxelles le 25/07/2001)

⁵² Nicolas LEVRAT (2005), L'Europe et les collectivités territoriales, réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé

⁵³ Ebru LOEWENDAHL-ERTUGAL, Europeanisation of Regional Policy and Regional Governance : The Case of Turkey

⁵⁴ Nicolas LEVRAT (2005), L'Europe et les collectivités territoriales, réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé

2.2 La politique régionale de l'UE

La politique régionale est un instrument clé pour la mise en place de l'objectif de cohésion et de convergence de l'Union.

Les régions qui ont le plus besoin d'assistance sont ciblées, à travers les fonds de cohésion et les fonds structurels. Ces deux fonds forment l'instrument financier de la politique de cohésion de l'UE. Par exemple, le budget du fonds structurel s'élevait à 195 milliards d'euros pour la période 2000-2006. Pour la période 2007-2013, le budget global pour la politique régionale (fond structurel + fond de cohésion) atteint 336,1 milliards d'euros. Aujourd'hui, la part du budget attribuée à la politique régionale correspond à environ 1/3 du budget total de l'Union.

La réduction des disparités régionales, entre les Etats et à l'intérieur des Etats, est un principe fondamental de la politique régionale de l'UE (Traité de Rome 1957). Ensuite, le Traité de Maastricht (1992) fait de la cohésion économique et sociale un des objectifs prioritaires de la Communauté.

Cet objectif repose sur un principe de solidarité entre les régions riches et les régions pauvres de l'Union.⁵⁵ C'est pourquoi l'UE assiste financièrement les régions en retard de développement pour réduire le fossé avec les régions les plus riches.

Depuis 1997, l'UE impose systématiquement des critères de gouvernance régionale et locale dans le processus de pré-accession des pays candidats. En effet, la commission a défini la « capacité administrative régionale » comme un pré-requis essentiel. Un système administratif efficace aux niveaux régional et local est indispensable pour la mise en place des acquis communautaires et l'allocation des fonds structurels.⁵⁶

La nouvelle approche de la politique régionale européenne se concentre sur l'amélioration de la base locale, prenant en considération les spécificités régionales, favorisant le « bottom up », et les actions politiques à plus long terme. La conséquence est la décentralisation de la prise de décision aux niveaux territoriaux.⁵⁷

⁵⁵ Teresa Reeves, Turkey's regional policy on the road to the EU, fall 2005

⁵⁶ Ebru LOEWENDAHL-ERTUGAL, Regions and European Integration : Prospects for Regional Governance in Turkey, 24-26 Juin 2004

⁵⁷ Ebru ERTUGAL, Strategies for regional development, challenges facing Turkey on the road to EU membership, fall 2005

L'objectif principal de la politique régionale de l'UE est la réduction des disparités régionales et la mise en place des prérequis institutionnels pour l'aide européenne à la réduction des inégalités régionales.

Le principe de partenariat appelle à une participation conjointe des corps régionaux et locaux avec la Communauté et les autorités nationales pour la planification, formulation et mise en place des Fonds structurels.

L'entrée de la Turquie va considérablement accroître les déséquilibres régionaux au sein de l'UE. En effet, l'amplitude des disparités régionales entre les différentes parties de la Turquie est plus importante que l'amplitude des disparités régionales dans l'UE. Il s'agit d'un véritable défi pour la politique régionale européenne.

L'instrument financier de la politique régionale européenne

Comme on l'a dit, l'UE finance les efforts de mise au normes des pays candidats à l'adhésion au moyen de deux fonds : les fonds structurels et les fonds de cohésion. En Turquie, ces avantages économiques créent une impulsion pour les projets de réforme, ils constituent une motivation pour l'alignement sur les acquis. Cela crée une synergie, encourage les actions et la création de partenariats, l'échange des connaissances.

Les objectifs prioritaires des fonds structurels, période 2000-2006

Régions objectif 1 : régions faiblement développées, l'aide représente 2/3 des fonds structurels

Régions objectif 2 : régions en reconversion économique et sociale

Régions objectif 3 : rassemble toutes les mesures pour le développement humain en dehors des régions objectif 1

Mais les bénéficiaires sont souvent déçus car ces aides ne représentent qu'une faible partie de la somme nécessaire.

Leur impact est finalement limité. Le problème de la mise en place de la politique régionale en Turquie est politique plus qu'économique. En effet, il faut surmonter les préjugés et le poids de la tradition. Les opportunités économiques ne peuvent pas faire évoluer les mentalités, ou tout au moins les aides ne sont pas suffisamment attractives pour surmonter les résistances politiques. De nombreuses enquêtes d'opinion ont démontré un désintérêt croissant des citoyens pour l'UE et le déficit de confiance vis à vis des institutions européennes. Ainsi,

les initiatives ne peuvent venir que du gouvernement. Les aides financières ne constituent qu'un apport secondaire, l'impulsion initiale doit venir de la Turquie elle-même.

D'autre part, la somme destinée au financement des projets de développement en Turquie n'est pas entièrement distribuée par l'UE. Il y a en Turquie des difficultés notables à monter des projets européens, par manque d'expérience et de personnes qualifiées pour cet exercice. Une grande partie des projets conçus sont finalement refusés par la commission qui attribue les financements. Ainsi, seule une faible partie du budget initialement prévu est dépensée.

2.3 L'eupéanisation chaotique de la politique régionale turque

Traditionnellement, la politique régionale de la Turquie suit la logique de la croissance exogène des régions⁵⁸. Cela signifie que le pouvoir central redistribue les fonds aux unités locales (système top-down)

Mais ce système a des failles, les ressources ne sont pas transférées aux régions qui en ont le plus besoin. Les outils politiques et financiers s'appliquent de façon uniforme sur tout le territoire.

Les principales raisons de l'échec de la politique régionale en Turquie sont les politiques de patronage et de clientélisme électoral. D'autre part, la nature centralisée de la décision politique et de la mise en œuvre ne laisse aucun rôle aux niveaux locaux. D'une manière générale, il faut souligner la priorité donnée au développement national sur le développement régional.

➤ La question d'un modèle européen pour la politique régionale turque

Tout d'abord, il faut souligner que le système administratif turc est très proche du modèle français. Dans ces deux pays, l'Etat reste très puissant et maintient un solide contrôle sur les politiques régionales. La France déjà a initié son processus de réforme en particulier avec les lois de décentralisation de 1982, alors que la Turquie n'en est qu'au commencement. Mais au vu des caractéristiques communes aux deux systèmes, on peut légitimement penser que la Turquie peut prendre exemple sur les démarches françaises vers la décentralisation.

⁵⁸ Ebru ERTUGAL, Strategies for regional development, challenges facing Turkey on the road to EU membership, fall 2005

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

D'autre part, la Turquie s'inspire des modèles développés en Roumanie et en Bulgarie. La Turquie est dans une situation socio-économique comparable à ces deux pays. De plus, ils viennent d'achever leur processus d'intégration à l'UE (avec l'adhésion en 2007). Les exemples qu'ils présentent sont récents, et donc pertinents pour la démarche turque.

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

La coopération transfrontalière est également favorisée par EURADA, l'association des agences de développement au niveau européen. Cette organisation promeut le concept des agences de développement à travers l'échange des savoirs et des pratiques. Son directeur Christian SAUBLENS, avec lequel j'ai été en contact, s'est rendu en Turquie pour des séminaires au cours desquels il a présenté les agences de développement.

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

➤ **Le chapitre 21 : un chapitre clé**

Les négociations d'adhésion avec la Turquie sont organisées par thèmes. Les 35 chapitres prévus sont ainsi ouverts, débattus et puis clôturés. A ce stade, cinq chapitres ont été ouverts dont un seul est clôt. La politique régionale constitue le chapitre 21 de négociation pour l'adhésion.

Ce chapitre diffère du reste de l'acquis communautaire car il consiste majoritairement en la mise en place d'un cadre et des orientations, qui définissent les règles d'exécution des fonds structurels, et ne requiert pas de transposition dans la législation nationale.⁵⁹

La Turquie doit harmoniser sa législation avec les principes de gouvernance européenne dans la perspective de l'adhésion car le gouvernement local est un instrument majeur de la mise en place des politiques de l'Union. Il constitue un échelon indispensable, plus proche des citoyens.

L'acquis au titre du chapitre 21 consiste en :

- une organisation territoriale basée sur la classification NUTS
- un cadre législatif spécifique
- un cadre institutionnel et une capacité administrative avec une définition claire des compétences de tous les corps et institutions impliqués.
- une coordination inter-ministérielle efficace
- une capacité de programmation, établissement de plan de développement
- des programmes multi-annuels et des projets de budget
- la mise en place du principe de partenariat dans les différents niveaux de planification, financement, monitoring et évaluation.

On remarque que la Commission encourage la mise en place d'un modèle institutionnel à forte gouvernance régionale.

Il s'agit d'un chapitre très difficile dans le cas de la Turquie. Les efforts à fournir sont très importants pour mettre aux normes un système traditionnellement hyper centralisé. D'autre part, les réformes qu'il implique remodelent radicalement le paysage administratif turc.

On l'a vu lors des négociations d'adhésion de la Roumanie et la Bulgarie, le chapitre portant sur la politique régionale est souvent l'un des derniers à être clôt.

⁵⁹ Serap KAYASU, Institutional Implications of Regional Development Agencies in Turkey
42nd ISOCARP Congress 2006

La réalisation de ce chapitre entraîne trois évolutions majeures : une nouvelle organisation territoriale, une réforme du cadre législatif et du cadre institutionnel (décentralisation, création des agences de développement).

➤ **Le renouvellement de l'organisation territoriale**

La classification NUTS, bien que statistique, a une portée politique. Elle sert de base à la mise en place de la politique régionale en Turquie. Le découpage NUTS constitue une avancée majeure dans cette perspective. Mais depuis l'application de la nomenclature NUTS en 2002, les progrès se ralentissent, comme le constate la Commission Européenne :

« Concernant l'organisation territoriale, aucune évolution n'a été enregistrée depuis que la Turquie a regroupé ses 81 provinces (régions de niveau NUTS III) pour créer 26 nouvelles régions NUTS II, à des fins statistiques, en 2002. Cependant, les régions NUTS II ne correspondent pas aux structures administratives, qui demeurent aux niveaux central, provincial et municipal. »

Rapport de suivi de la Commission Européenne, Novembre 2005

« Aucune avancée particulière n'a été observée en matière d'organisation territoriale. Compte tenu des exigences du règlement sur les unités territoriales statistiques (NUTS), l'actuelle nomenclature provisoire des régions statistiques (correspondant au niveau NUTS II) devra peut-être être améliorée pour assurer une application efficace de la politique régionale.

Parallèlement à l'organisation NUTS II, les régions géographiques traditionnelles continuent à être la référence principale de la plupart des institutions turques. »

Rapport de suivi de la Commission Européenne, Novembre 2006⁶⁰

L'organisation territoriale turque date de la Révolution. Elle est calquée sur le système français, composé de communes et de départements. Il s'agit d'une organisation territoriale encore très dépendante du pouvoir central. La division NUTS a provoqué en Turquie une vague de contestation, particulièrement en Ankara dans les hautes sphères de l'administration

⁶⁰

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/tr_sec_1390_fr.pdf

et du DPT. Il s'agit d'une nomenclature à but strictement statistique mais qui sert d'instrument pour des objectifs politiques.

Cette mission sous-jacente été accueillie avec des réserves. Selon eux, l'harmonisation avec la nomenclature européenne induit la division territoriale de la Turquie, ou plutôt la menace de l'unité, de l'intégrité de la Turquie. L'administration est donc réticente à utiliser la classification NUTS, préférant utiliser le découpage administratif traditionnel.

➤ **L'évolution du cadre législatif**

D'une manière générale, globalement, les lois composant le paquet législative de la réforme décentralisatrice (*new metropolitan municipality law, access to information law, establishment and duties of the regional development agencies law...*) sont en harmonie avec ce que l'on peut appeler, pour simplifier, les standards européens. Il s'agit d'une approche gouvernementale du développement régional.

En novembre 2005, la Commission constate la réforme en cours. Elle accueille favorablement l'adoption des lois sur les municipalités, sur les municipalités métropolitaines et sur l'administration provinciale spéciale en Juillet 2005.

« La République turque est un État fortement centralisé, qui possède peu d'expérience des approches participatives du développement économique. 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. »

Rapport de suivi de la Commission Européenne, Novembre 2005

En 2006 également, la commission européenne semble satisfaite des progrès effectués dans le domaine du cadre législatif, notamment a travers l'entrée en vigueur de la loi sur la création, la coordination et les missions des agences de développement.⁶¹

Mais le rapport souligne à juste titre que les dispositions nécessaires à la mise en place matérielle des agences sont encore attendues. La suspension du décret d'application par le

⁶¹ cf rapport de suivi de la Commission Européenne, Novembre 2006

Conseil d'Etat le 1^{er} mars confirme le problème que soulève cette remarque. La mise en pratique reste inachevée.

Enfin, « le rôle et les fonctions des agences de développement suscitent quelques inquiétudes ». En effet, même si la loi définit le rôle des agences, quelques doutes subsistent concernant l'étendue du rôle effectif. De même pour le budget :

« Il est également attendu des agences de développement qu'elles génèrent des revenus d'exploitation bien que cet objectif ne soit pas réaliste dans les régions les plus pauvres »

➤ **La réforme du cadre institutionnel**

Le cadre institutionnel de la politique régionale en Turquie en est toujours à ses balbutiements. La Commission déplore le fait l'ensemble des responsabilités (planification, programmation, mise en place et évaluation) incombe au DPT et à lui seul. L'organisme national monopolise le pouvoir de prise de décision, et semble réfractaire à en déléguer une partie aux acteurs locaux et régionaux. La Commission relève aussi le manque de coopération concrète entre le DPT, les ministères et les acteurs locaux. Le DPT est pour l'instant chargé de la coordination avec les agences de développement. Mais selon la Commission il faut créer une structure spécifique pour cette mission de coordination interministérielle. D'autre part, le partage des tâches entre les différents acteurs n'est pas clairement défini, ce qui donne lieu à des conflits de compétences.

Bruxelles reste très critique face à l'utilisation des ressources administratives par le DPT. Au niveau du DPT, les ressources administratives sont suffisantes et bien réparties. Mais la capacité administrative n'a pas été décentralisée parallèlement avec la réforme.

« La délégation des responsabilités aux structures régionales est limitée, et les services communs (partenariats entre administrations provinciales et municipales) qui ont été mis sur pied ne disposent pas des capacités administratives nécessaires pour mettre en œuvre les programmes sans aide extérieure. »

Rapport de suivi de la Commission Européenne, Novembre 2005

« Le nombre d'agents de l'organisme de planification national est suffisant. Cependant, le pouvoir de décision est toujours détenu par un petit nombre de fonctionnaires. Très peu de

responsabilités ont été déléguées aux ministères dotés de compétences techniques ou aux structures régionales ».

Rapport de suivi de la Commission Européenne, Novembre 2006

On constate un déficit de confiance vis-à-vis des acteurs locaux, ils sont peu associés à la prise de décision. Les rennes sont tenus par une poignée de hauts- fonctionnaires du DPT : on retrouve bien là les problèmes auparavant mentionnés de la centralisation du processus décisionnel et la peur de la montée en puissance du pouvoir régional.

La Turquie possède une certaine expérience en matière de planification stratégique, à travers les travaux du DPT. Mais le problème réside dans la mise en oeuvre du plan. On note l'absence de programmes opérationnels efficaces pour la concrétisation des mesures prévues par le plan stratégique.

Dans ce domaine, la commission conseille la délégation des missions de mise en oeuvre et de suivi aux ministères et aux acteurs locaux. Ainsi, le DPT pourrait se concentrer sur son rôle originel, celui planification et de coordination. Bruxelles prône une redistribution des tâches pour rendre le processus plus efficace.

« La fourniture de l'aide destinée au renforcement des capacités institutionnelles aux structures permanentes, à savoir aux agences de développement régional, contribuerait largement à combler les lacunes en matière de capacités administratives à l'échelon régional. »

Rapport de suivi de la Commission Européenne, Novembre 2005

Finalement, les progrès de la Turquie sont très lents, et rencontrent de nombreux obstacles. Dans son rapport 2006, la Commission Européenne conclut :

« Le niveau d'alignement de la Turquie sur l'acquis est faible dans ce domaine. »

La validation de ce chapitre implique de plus amples efforts de la part de la Turquie.

CONCLUSION

Finalement, le DPT plaide-t-il en faveur de la mise en oeuvre des politiques de développement régional ? La réponse à cette question reste ambiguë. Le DPT est alors sûrement à la fois un opposant et un partisan du processus de réforme. Il faut nuancer les jugements. Tout en donnant l'impulsion, l'institution rencontre des foyers de résistance en son sein même, des remises en cause internes de l'idée de gouvernance locale.

Cette ambivalence est une caractéristique propre à l'administration publique en Turquie. Gardienne de l'héritage kémaliste, elle est puissante, mais elle protège jalousement ses prérogatives.

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

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

Suite aux élections du 22 Juillet 2007, le parti AKP est plébiscité, obtenant une majorité encore plus confortable, indiscutable. La reconduction triomphale d'un parti dit « conservateur » laisse perplexe quant à la poursuite du processus de modernisation des systèmes de gouvernance publique. Mais il ne faut pas oublier que cette formation politique est elle-même à l'origine du processus. La complexité, les particularités, du système politique turc a des répercussions non négligeables sur le thème de la politique régionale. Il faut, là encore, attendre et voir les orientations que va suivre le nouveau gouvernement.

D'autre part, l'alignement sur l'acquis communautaire est lui même suspendu à une perspective d'adhésion qui subit sans cesse des remises en questions.

En effet, la candidature turque ne fait pas l'unanimité parmi les Etats-membres de l'UE. L'Autriche, la France et l'Allemagne sont les premières à être réticentes à l'adhésion de la Turquie.

Les récentes déclarations de Sarkozy mettent à mal des négociations d'adhésion déjà tendues entre Bruxelles et Ankara. En effet, le Président français plaide pour une coopération renforcée avec la Turquie comme alternative à l'adhésion pleine et entière. Ainsi, il ne s'opposera pas à l'ouverture des chapitres préparant la Turquie à un statut de pays associé. Par contre, il s'est engagé à mettre son veto sur l'ouverture des chapitres de négociation impliquant directement l'adhésion à l'Union. Or la politique régionale fait partie de ses sujets sensibles.

L'issue du processus d'adhésion est donc incertaine. Il est donc difficile d'engager des réformes de grande ampleur tant que l'adhésion reste une éventualité.

La lenteur du processus et les déclarations contradictoires des partenaires européens ont un impact négatif sur l'enthousiasme de la population turque pour l'Union. Ce déficit de confiance conforte la haute administration dans son attitude sceptique face au projet européen de la Turquie.

Les réformes législatives ont été effectuées avec succès. Mais le problème réside dans la persistance d'une tradition politique, qu'il est finalement plus difficile de changer.

Il faut briser les idées reçues sur la gouvernance régionale : la décentralisation n'est pas synonyme de séparatisme.

D'autre part, il convient de rappeler que les notions de régionalisation et d'Etat centralisé sont compatibles, l'exemple français l'a prouvé.

Il est difficile de porter un jugement tranché en raison de l'actualité de l'objet d'étude. En effet, le thème de la politique régionale évolue en permanence, en fonction de l'issue du processus d'intégration à l'Union européenne et des mutations du système politique turc. Finalement cette étude pose peut être plus de questions qu'elle n'a su en résoudre.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

LEVRAT, Nicolas, L'Europe et les collectivités territoriales, réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé, PIE-Peter Lang, Bruxelles, Coll. "Cité européenne" numéro 28, 2005

Presse écrite

Turkish Daily News, RDAs to define Turkey's future, IZMIR, *Wednesday, March 28, 2007*

Turkish Time, 15 January - 15 February 2004 - No: 24

http://www.turkishtime.org/24/32_1_en.asp

Documents officiels

➤ *Gouvernement turc :*

O' DONOGHUE Donal, Assignment report on input provided to the development of the ministry of Interior's strategy paper on local authorities giving specific focus on the European developments in this regard, UNDP

<http://www.lar.gov.tr/reports.html#>

Ministry of Interior of Turkey, Local Administration reform Programme, technical and administrative provision for implementation (TAPs)

LAR program, Local Administration Reform in Turkey

www.lar.gov.tr

➤ *DPT :*

STATE PLANNING ORGANIZATION, 9th Development Plan

<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/ix/9developmentplan.pdf>

STATE PLANNING ORGANIZATION, 8th Development Plan

<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8i.pdf>

STATE PLANNING ORGANIZATION, preliminary National Development Plan 2004-2006

<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/p-ndp.pdf>

Undersecretariat of the state Planning Organization, Medium term program (2007/2009)

http://www.dpt.gov.tr/ing/duyuru2007/medium_term.pdf

➤ *Agences de développement :*

Agence de développement d'Izmir

<http://www.izka.org.tr/>

Agence de développement de Mersin

http://www.cka.org.tr/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1

➤ *Conseil de l'Europe :*

Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR), Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale, Turquie, Situation en 1998, rapport de décembre 1998, Editions du Conseil de l'Europe

➤ *Commission Européenne*

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, rapports réguliers de suivi

http://ec.europa.eu/enlargement/turkey/key_documents_fr.htm

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, Gouvernance européenne : un livre blanc, Bruxelles, le 25.7.2001, COM(2001) 428 final

http://ec.europa.eu/governance/white_paper/index_fr.htm

➤ *OCDE*

OCDE, Etude économique de la Turquie, 2004

http://www.oecd.org/document/12/0,3343,fr_33873108_33873854_33831820_1_1_1_1,00.html

➤ *CONSTITUTION de 1982*

➤ *Lois : TURKISH GRAND NATIONAL ASSEMBLY*

DECREE-LAW ON THE ESTABLISHMENT AND DUTIES OF THE STATE PLANNING ORGANIZATION, Law No 4004, 16.06.1994

www.dpt.org.tr

LAW ON METROPOLITAN MUNICIPALITIES, Law No.5216, Adopted on: 10.7.2004

MUNICIPALITY LAW, Law No. 5393, Adopted on 03.07.2005

LAW ON SPECIAL PROVINCIAL ADMINISTRATIONS, Law No. 5302, Adopted on: 22.02.2005

LAW OF UNIONS OF LOCAL AUTHORITIES, Law no. 5355, Date of approval: 26.05.2005

LAW ON THE ESTABLISHMENT AND DUTIES OF THE DEVELOPMENT AGENCIES, Law No 5449, adopted on 25.01.2006

➤ *Nations Unies*

United Nations Online Network in Public Administration and Finance, rapport du 19 décembre 2006

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN016602.pdf>

Sources orales

Entretien avec Zeynep Ozler, expert, IKV, 29 Juin 2007, Istanbul (en anglais)

Entretien avec Burcu Er, expert et assistante de projet, IKTISAD, 13 Juillet 2007, Istanbul (en français)

Entretien Korel Goymen, Professeur, 20 Juillet 2007, Istanbul (en anglais)

Entretien avec Fickret Toksoz et Olgu Okumus, TESEV, 23 Juillet 2007, Istanbul (en anglais et en français)

Entretien avec Emre Koyuncu, TEPAV-EPRI, 3 septembre 2007, par e-mail (en anglais)

Contact avec Filiz Morova, expert, IKSA

Contact avec Serpil Isildare, expert, YASED (International Investors Association of Turkey)

Contact avec Christian Saublens, EURADA, The role of RDAs, présentation pour IKTISAD

Internet

BELELI Oysel, Regional policy and EU accession : learning from the GAP experience, automne 2005

http://www.turkishpolicy.com/default.asp?show=fall_2005_beleli

CANAN Fuat, REFORM EFFORTS FOR BETTER GOVERNANCE IN TURKEY

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN016602.pdf>

EADP : <http://www.dakp.gov.tr/en/index.php>

EUROPA EUROSTAT REGIONS, NUTS

http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nuts/application_regions_fr.html

GAP : http://www.gap.gov.tr/gap_en.php

GOYMEN Korel, ROLE OF LOCAL ADMINISTRATION IN REGIONAL DEVELOPMENT: With Reference to Southeastern Anatolia

<http://www.tesev.org.tr/eng/project/korelg.php>

KAYASU Serap, Institutional Implications of Regional Development Agencies in Turkey
42nd ISoCaRP Congress 2006

http://www.isocarp.net/Data/case_studies/805.pdf

LOEWENDAHL-ERTUGAL Ebru, Europeanisation of Regional Policy and Regional Governance: The Case of Turkey, été 2005

<http://www.lse.ac.uk/collections/EPER/vol3/no1/loewendahl.pdf>

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

<http://www.jhubc.it/ecpr-bologna>

LOEWENDAHL-ERTUGAL Ebru, Strategies for regional development, challenges facing Turkey on the road to EU membership, automne 2005

http://www.esiweb.org/pdf/esi_turkey_tpq_id_40.pdf

REEVES Teresa, Turkey's regional policy on the road to the EU, automne 2005

http://www.esiweb.org/pdf/esi_turkey_tpq_id_42.pdf

SUNGAR Murat, Turkish-EU negotiations: prospective effects on Public Administration and Regional Development, automne 2005

http://www.turkishpolicy.com/default.asp?show=fall_2005_Sungar

TESEV, Building civil society capacity for effective local service delivery project, progress report July 2007

US Library of Congress Country Studies, Role of Government in the Economy

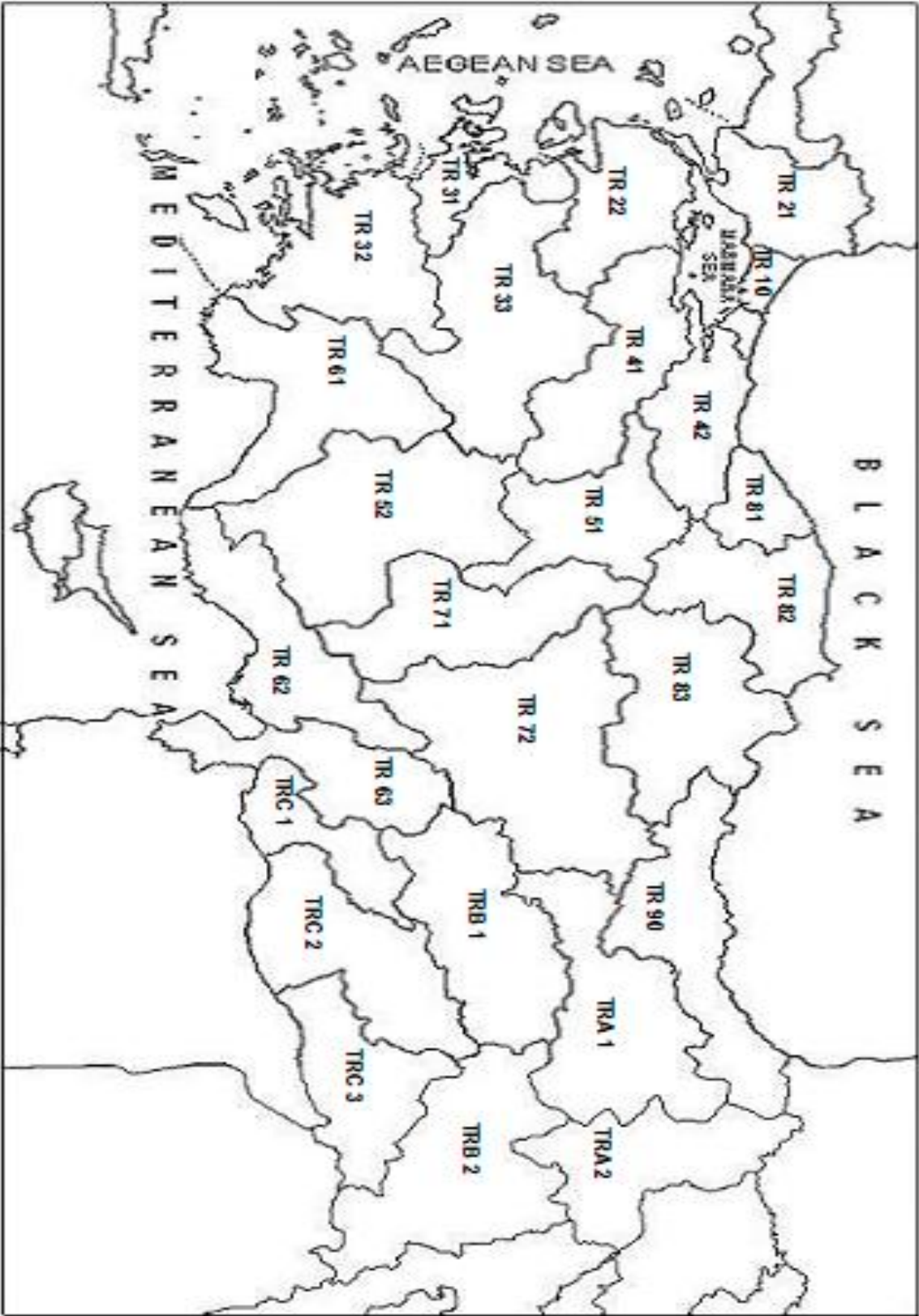
<http://countrystudies.us/turkey/55.htm>

US Library of Congress Country Studies, Turkey, Provincial and Local government

[http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field\(DOCID+tr0084\)](http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field(DOCID+tr0084))

ANNEXES

ANNEXE 1 : Le découpage territorial de la Turquie sur la base de la classification NUTS



Source : preliminary National Development Plan

TR1: İstanbul

TR10: İstanbul

TR2: Batı Marmara

TR21: Edirne, Kırklareli, Tekirdağ

TR22: Balıkesir, Çanakkale

TR3: Ege

TR31: İzmir

TR32: Aydın, Denizli, Muğla

TR33: Afyonkarahisar, Kütahya, Manisa, Uşak

TR4: Doğu Marmara

TR41: Bilecik, Bursa, Eskişehir

TR42: Bolu, Düzce, Kocaeli, Sakarya, Yalova

TR5: Batı Anadolu

TR51: Ankara

TR52: Karaman, Konya

TR6: Akdeniz

TR61: Antalya, Burdur, Isparta

TR62: Adana, Mersin

TR63: Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye

TR7: Orta Anadolu

TR71: Aksaray, Kırıkkale, Kırşehir, Niğde, Nevşehir

TR72: Kayseri, Sivas, Yozgat

TR8: Batı Karadeniz

TR81: Bartın, Karabük, Zonguldak

TR82: Çankırı, Kastamonu, Sinop

TR83: Amasya, Çorum, Samsun, Tokat

TR9: Doğu Karadeniz

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

TRA: Kuzeydoğu Anadolu

TRA1: Bayburt, Erzincan, Erzurum

TRA2: Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars

TRB: Ortadoğu Anadolu

TRB1: Bingöl, Elazığ, Malatya, Tunceli

TRB2: Bitlis, Hakkâri, Muş, Van

TRC: Güneydoğu Anadolu

TRC1: Adıyaman, Gaziantep, Kilis

TRC2: Diyarbakır, Şanlıurfa

TRC3: Batman, Mardin, Şırnak, Siirt

ANNEXE 2 : Entretien avec Zeynep Özler

Entretien avec Zeynep Özler, İktisadi Kalkınma Vakfı – Fondation pour le Développement Economique (IKV)

29 Juin 2007, Istanbul

Is there a European model (French, Spanish, German) which influence the implementation of the multi-governance system in Turkey ?

There isn't just one model. In the 1950's, the SPO (State Planning Organization) realized the first plans on Regional Policy. So the regional planning is not a new phenomenon in Turkey. That's just that the five years plan didn't have effective results. For example the GAP (Southeastern Anatolia Project) did not fulfill the expectations.

But we can say that Turkey is close to the French model because in both countries the State is really powerful. State control of regional policies is very strong. Moreover, there is a similar administrative organization, and both systems are at the origin highly centralized. But France has done decentralization reforms while Turkey just begins this process. For example, two first RDA (Regional Development Agencies) has been created in Izmir and Mersin but now the process is stopped because of constitutional incompatibilities. Then, France gives to RDA a strong economic role while in Turkey the economic aspect of regional development is neglected and the debates on RDAs are highly politicized.

Although exchange of best practices with regards to the establishment of RDAs is encouraged in the EU, in the end Turkey has to build its own model because of its own specificities.

Do you think that Turkey is ready for this political organization ?

- First, in relation with local political issues (South-east) ?

The South East Region has two major handicaps: the PKK (Kurdistan Workers' Party) terror and a low level of development. That is why the SPO has made specific programs for this region such as the EADP (Eastern Anatolia Development Program). South-east needs a comprehensive and an extensive strategy for its social and economic transformation.

According the European governance model, regional policy has a competitive objective, because the regions need to attract investments. The EU's regional policy in fact aims at reducing regional imbalances while reinforcing competitiveness of the regions. This might seem conflicting at first, however there is sound evidence that it does work out. However, in Turkey, the difference between East and West of the country are so great that specific policies should be designed to address the grave regional imbalances first.

To me the fear of separatism is just a pretext.

What should be the good strategy for the South-east region? First of all we need to give it priority, to target the efforts on this region. Taking into account the particularities of the regions, all efforts should be channeled to set up the necessary structures and to strengthen the social and economic measures in close cooperation with all the stakeholders in the region.

- From an administrative point of view: incompatibilities and conflicts of competence with the existing structures ?

Everything is under the control of the SPO, it reflects the state authority. Some administrative mechanisms block the regional powers. Then the contribution of the civil society is really important in the regional policy's field while in Turkey this actor is only represented in the Development councils⁶². Currently, the participation of civil society is still weak.

Today the SPO assume the entire responsibility for the implementation of regional policy but it says that it's provisional, it will change when the local power will be stronger. But there is still no sign of delegation of competences to the regional and local actors.

- In relation with the European integration process, do you think that the reserves from some countries such as France (with Nicolas Sarkozy) can delay the creation of the RDA?

There isn't a direct correlation between the members' reserves about Turkey and the creation of RDAs. Actually, regional policy isn't a discussed topic even in Turkey. I think Sarkozy can't call into question the whole accession process. In the Inter Governmental Conference, France was influential to a degree. Two chapters instead of three were opened. For sure the member's reserves will delay the process but not specifically the regional development topic.

The main reason is that the regional policy's field is strongly linked with many other *acquis* chapters such as environment, social affairs etc. Because of this interconnection, it is necessary to consider the process in a more way. I think Turkey should create a new ministry in order to coordinate all the actions.

The Turkey opponents often use the weakness of regional policy to justify their position against Turkey's accession. They argue that regional disparities are too wide in Turkey and once a member Turkey will drain all the Structural Funds and the Cohesion Fund and thus be a great burden on Union's resources. According to them, Turkey doesn't have enough means to integrate and will weaken also the Union's integration capacity, particularly in the regional policy and agriculture fields.

- In relation with the European financial assistance (structural funds)? Are the economic opportunities an important motivation, able to exceed the political resistances?

The economic motivation is not enough to create a real impulsion. Some people say the benefits from structural funds will be important for Turkey's development. They believe that the EU will give a lot of money. But they are often disappointed because money doesn't come as easily as they think.

The main problem is that people aren't trained to prepare European projects. They often lack the knowledge and the expertise to prepare sound projects.

First, there isn't a culture of strategic planning in Turkey. Then the existing administrative structure isn't compatible with effective regional policies. Turkey also has a lack of

⁶² The role of the **Development Councils** is to enhance cooperation among public institutions, private sector, commerce chambers, NGOs, universities and local authorities in the region.

They discuss and evaluate annual activity and internal audit reports.

They make recommendations to Administrative Board regarding problems, promotion, potential and priorities of the region

knowledge about the managing of the funds: the EU implements control mechanisms to supervise the repartition of money.

So, there is a strong enthusiasm, but still political resistances. For example, the administrative reform has been delayed for political reasons.

The EU puts forth the framework and says what the member states should do but the states have to implement the mechanisms by themselves. The EU doesn't impose one model the states should copy. According to me, to depend on the EU funds isn't a solution. Setting up the necessary structures and implementing the mechanisms are a precondition for benefiting from the structural funds.

In the field of regional policy, there isn't concrete assistance from European through experts... But important networks are created with the member states to support the knowledge exchange.

According to you, which are the preconditions for an efficient regional policy ?

To me, the Ninth Development Plan is really good. It well defines the priorities and the actions that should be employed. But the problem is in the application as proves it the recent administrative reform. If we take France in example, we can see that the concept of centralized state and the creation of RDAs are compatible. So a change of mentality is necessary in Turkey.

The implementation of the RDAs will bring benefits to the central state so the fears are not well grounded.

The main priorities are :

- to develop the coordination
- to increase the role of the civil society because only it knows exactly the needs.
- to facilitate the bureaucratic procedure for the investors

If the RDAs become operational, they can act as a catalyst with an aim of attracting local and foreign investments and reducing immigration.

IKV is in favor of the implementation of a regional policy based on the European standards. Why ?

IKV's role consists in managing the process. The organization tries to stay neutral, impartial and technical, and doesn't give its opinion on political issues.

For example, IKV has been consulted about the Harmonization Programme (2007-2013) prepared by the Turkish Government. It explains what is done in the European Union and then what should be done to align Turkey with these standards.

Which are the benefits and for who ?

There are benefits for everybody :

- for the society who will undergo a total transformation
- for all the regions of Turkey, even the developed regions. The development will be globally accelerated
- for the local and regional actors
- for the business world because of the intensification of public and private sectors' cooperation

Concretely, how does IKV act in this goal ? Do you have a precise strategy ?

IKV's role is very technical. The organization makes publications, seminars, conferences... During the seminars, some academicians, representatives from the civil society, from the Union of Development Agencies at the European level (EURADA), speakers from the SPO and the municipalities are present.

It also represents the business world so it explains how the private sphere will be involved in such projects.

IKV's work is based on research. Basically it observes the implementation of regional policy at the European level and gives advices to Turkish actors.

IKV also acts through the commerce chambers and the development councils giving technical advices.

Which is the role of the State Planning Organization in this implementation ? Does it act more as an actor or an opponent to the decentralization process ?

The SPO has a really wide role : it coordinates all the units involved, decides the agendas and analyses the results.

The EU can't pilot the implementation of regional policies from Brussels. Only the SPO is able to take into consideration the specific difficulties of Turkey.

I can't say if the SPO is more an actor or an opponent in this implementation. It is probably both of them.

Which are the positive and the negative aspects of the law which create the RDA ?

The problem is that people believe that RDA will solve everything, every point of contention between central and local power. But RDA should become a facilitator, an intermediary between the State and the regional actors dedicated to maintain the balance.

In spite of the law, a question remains: who will monitor the performance of the RDAs ? Nobody can say. However a control is necessary to guarantee their effectiveness.

The system of RDA is very complex. There isn't one model because the practices are different in every countries of the EU. In Turkey I think it is too soon to implement the RDA because the country needs a transitive period to study the foreign cases.

For example, Turkey can study the process of creation of the RDA in Great-Britain, France (same form of unit State) and Poland (same kind of population, society...).

But Turkey has to develop its own model according to its differences. We can't just import a model.

Has IKV been consulted during the elaboration of the law ?

IKV hasn't been consulted during the elaboration of the law. However, IKV actively participates in seminars and round table meetings relating to Development Agencies.

ANNEXE 3 : Entretien avec Burcu Er

Entretien avec Sezen Burcu ER, expert et assistante de projet, Iktisadi Kalkınma ve Sosyal Atılım Derneği (IKTISAD)

IKTISAD est une association fondée en 2005. Elle emploie 25 personnes dont 7 travaillent sur le projet concernant les Agences de développement. L'association est chargée de faire des recherches pour savoir si le système des agences de développement peut être appliqué en Turquie. Elle étudie si les structures institutionnelles et techniques qui entrent en jeu sont réalisables en Turquie.

Y a t il un modèle européen (espagnol, français, allemand) qui guide la création des agences de développement régional en Turquie ?

Les agences de développement en Turquie sont créées pour faciliter l'adhésion du pays à l'Union Européenne. Cette mise en place s'inscrit dans un champ strictement législatif. Quand on regarde les exemples européens, on remarque que les agences de développement en Angleterre et en Irlande sont vraiment performantes. Donc il semble nécessaire de prendre en considération les applications en Angleterre et en Irlande. Quand on fait une comparaison entre l'Espagne et la Turquie, on constate que la structure administrative est tout à fait différente. C'est pourquoi il est plus difficile de prendre pour exemple l'Espagne ou le Portugal. D'autre part, le système administratif de la France est très proche du système administratif turc c'est pourquoi la mise en place des agences peut s'inspirer de l'expérience française. Mais jusque là, IKTISAD n'a pas fait de rapport sur les agences de développement en France. Nous avons fait des études sur les agences de développement en Roumanie et en Bulgarie puisque ces deux pays sont comparable à la Turquie : leur processus d'intégration à l'UE est récent et donc les applications sont nouvelles.

Mais lors de la création des applications pilotes en Turquie, les agences d'Izmir et de Çukurova, c'est l'Angleterre qui a servi de modèle.

Quelles sont les difficultés spécifiques que rencontre la Turquie dans cette mise en place ?

La structure administrative turque découle directement de la Constitution turque qui annonce le principe de subsidiarité et le principe de centralisation. Mais les applications, les articles de lois, sont dans les faits plus proches du principe de déconcentration. C'est pourquoi le CE a pris la décision de suspendre la création des agences de développement régional en évoquant la contradiction avec les principes constitutionnels.

Aujourd'hui il y a deux courants. Ceux qui sont favorables à l'adhésion à l'UE soutiennent la loi établissant les agences de développement. Mais le courant opposé, le Conseil d'Etat, explique que la loi n'est pas applicable parce qu'elle est anticonstitutionnelle. Traditionnellement en Turquie, on a peur des divisions, des séparations. Pour eux, puisque le territoire turc est inséparable alors on ne peut pas mettre en place les agences de développement. Comme vous savez les agences de développement proviennent de la division

NUTS. A l'origine c'est seulement une division administrative mais en fait elle sert à exécuter le politique.

- **Le gouvernement aurait peur de mettre en place les agences de développement vis-à-vis des problèmes politiques locaux du sud-est ?**

Ce n'est pas le gouvernement puisque le gouvernement lui est favorable aux agences de développement régional. Mais les réticences viennent d'une chambre, la chambre d'architecture et d'ingénieurs de Turquie qui est défavorable à la création des agences de développement et qui a défendu sa position devant le CE, influençant sûrement sa décision. C'est davantage la peur des Chambres et des Organisations non gouvernementales, le gouvernement lui est pour les agences de développement.

- **au niveau administratif, conflit de compétences avec les structures existantes, la tradition centralisatrice.**

Oui c'est une très ancienne tradition dans l'administration qui date de la fondation de la République turque. Cette centralisation a même été renforcée en 1982 par la nouvelle Constitution. Il s'agit d'une structure strictement centralisée, très proche du pouvoir central. Lorsque le mouvement de décentralisation se confronte au système centralisé cela pose un problème. Il est très difficile de changer une mentalité qui persiste depuis des années et de plus, les conditions sociales actuelles de la Turquie ne permettent pas de mettre en oeuvre la décentralisation. Aujourd'hui la décentralisation est interprétée seulement comme la division de la Turquie. Il ne s'agit pas seulement d'une décentralisation directe au niveau administratif, c'est en même temps au niveau bureaucratique et en même temps au niveau politique et social.

- **par rapport à l'intégration européenne, pensez vous que les réticences de certains pays comme la France actuellement avec Sarkozy peuvent ralentir le mouvement de décentralisation ?**

Le mouvement de décentralisation est déjà bloqué avec la décision du CE sur les agences de développement. Mais le problème ne vient pas des propos de Sarkozy. Il y a des pays qui sont contre l'adhésion de la Turquie depuis des années. C'est un problème qui vient de l'intérieur de la Turquie qui bloque son adhésion à l'UE et son processus de décentralisation. A l'heure actuelle, la base législative ne permet pas d'établir un système décentralisé. C'est pourquoi le blocage du mouvement de décentralisation ne peut pas venir de l'extérieur, des autres pays de l'Union Européenne.

- **par rapport aux aides financières européennes (fonds structurels, fonds de développement) les avantages économiques sont-ils des arguments capables de dépasser les résistances politiques ?**

Je pense que non. Ce n'est pas un problème seulement économique, c'est un problème de mentalité, un problème culturel et social à la fois. C'est pourquoi je ne pense pas que les aides financières ou les fonds structurels faciliteront l'entrée de la Turquie dans l'Union Européenne. Il faut d'abord changer les mentalités et surtout les lois parce que nous avons besoin d'une base législative et une mentalité plus proche de la mentalité européenne.

Quels sont les préalables à une politique régionale efficace ?

Le premier problème des régions en Turquie c'est le chômage. Le chômage entraîne une immigration vers les métropoles. C'est pourquoi parfois les métropoles présentent des caractéristiques des zones rurales. Les populations immigrantes gardent leur mentalité rurale et leur culture rurale traditionnelle. Cela pose un problème parce que les métropoles en Turquie ne se développent pas, ne s'améliorent pas. D'abord, il faut donc une politique de lutte contre le chômage.

Ensuite, les chambres de commerce et d'industrie de Turquie doivent être financées davantage. Il faut inciter ce type d'organisation à élaborer des projets européens. Elles doivent monter des projets pour obtenir des fonds de l'UE et pour améliorer leur région. C'est pourquoi il faut faire un effort envers les chambres de commerce et d'industrie en Anatolie.

Les régions manquent d'infrastructure, c'est pourquoi nous avons besoin des agences de développement pour examiner ce type de problème et faire émerger des programmes d'aide au développement.

Enfin, les gens manquent d'éducation de formation. Il y a un manque des personnes qualifiées. C'est pourquoi les universités doivent être associée au processus.

Pourquoi IKTISAD est favorable à la mise en place de la politique régionale selon les standards européens ? Quels sont les enjeux et les bénéfices ?

IKTISAD veut renforcer la capacité de la Turquie, la capacité des agences de développement avec pour objectif l'adhésion de la Turquie à l'Union Européenne. L'association conseille les agences pilotes de Çukurova et Izmir. Souvent, la bureaucratie empêche les mises en applications. Alors quand les agences pilotes ont un problème, elles peuvent nous demander parce que nous sommes une organisation non gouvernementale, indépendante.

D'autre part IKTISAD veut former des experts qui ont des bonnes compétences techniques.

IKTISAD veut jouer le rôle d'intermédiaire entre les Chambres de commerce et d'industrie et les agences de développement parce que les chambres sont des membres indispensables pour les agences de développement. D'autre part, on veut favoriser la coopération culturelle technique et politique entre les agences de développement en Turquie et dans les autres pays d'Europe. Ainsi on peut profiter des expériences et appliquer le modèle européen en Turquie. Les exemples étrangers guident la création des agences en Turquie. Cette mise en place constitue un préalable indispensable à l'adhésion, c'est pourquoi IKTISAD veut jouer ce rôle d'intermédiaire.

Et en même temps IKTISAD veut aider au niveau de la formation et de l'information des experts qui travaille dans les agences de développement.

Quelles sont par exemple les agences de développement partenaires au sein de l'Union Européenne ?

Il n'y a pas d'agence en particulier avec qui nous coopérons mais nous sommes en permanence en relation avec l'association EURADA, avec Christian SAUBLENS. Nous avons des contacts étroits avec l'agence de Murcia en Espagne, en Roumanie et en Bulgarie, et l'agence de Lublin en Pologne. Nous avons réalisé des enquêtes auprès de ces agences.

Après en Turquie il y a deux agences de développement avec qui nous sommes en collaboration.

Nous sommes également en relation avec la préfecture d'Istanbul, l'organisation de planification d'Etat, et des universitaires.

J'aimerais comprendre comment fonctionne le projet d'IKTISAD sur les agences de développement.

Le projet a été lancé l'année dernière mais la mise en œuvre a commencé qu'en janvier 2007. Il va durer pendant 12 mois. Les deux premiers mois nous avons fait des recherches documentaires et établi l'équipe. Nous recevons toutes les publications dans ce domaine. Le troisième mois nous avons organisé des workshops, des petits groupes de travail auxquels ont participé des bureaucrates, des universitaires et des personnes qui viennent du secteur privé et des experts des autres organisations non gouvernementales. Jusqu'à aujourd'hui nous avons publié 10 rapports, 3 articles et organisé 2 réunions. Nous avons également participé à un sommet des agences de développement d'Europe à Bruxelles. En Août nous allons faire des visites dans les agences de développement à Adana et à Izmir à partir desquelles seront rédigés des rapports et comptes-rendus. Après nous les publions sur le site Internet. Nous avons fait une enquête avant ça mais seulement 6 agences ont répondu donc seulement 6 rapports en découlent.

En novembre et en décembre nous organisons des séminaires avec les porte-paroles des différentes agences de l'UE.

Et qui finance le projet ?

C'est entièrement l'Union Européenne. Il s'agit d'un projet soutenu par l'UE en tant que programme de 7^{ème} encadrement de l'UE.

Par quel organisme ?

Par le secrétariat général de l'Union Européenne.

Comment ce projet va être utilisé ?

Au 11^{ème} mois du projet nous allons organiser un sommet en Turquie et nous allons publier un livret. Ce livret sera utilisé par les représentants des chambres de commerce et d'industrie, les personnes qui viennent du secteur privé et toutes les personnes intéressées par les agences.

Quel est le rôle du DPT dans la mise en place des agences de développement régional. ?

Le rôle du DPT est de cibler les régions en sous-développement. Il détermine les lacunes de chaque région, les aspects positifs et négatifs, évalue le retard de développement. Ensuite il fait un bilan et monte un projet à partir de ses conclusions. Le DPT soumet alors ce projet à l'Etat. Le projet est étudié et ensuite l'Etat attribue des fonds pour développer cette région.

Globalement il se comporte plus comme un acteur qui favorise la décentralisation ou au contraire il bloque ?

Non il ne crée pas de blocage parce que l'Etat et le gouvernement sont favorables à la mise en place des agences de développement. L'organisme de planification d'Etat participe directement au processus de création des agences de développement, d'une part au niveau de la recherche et d'autre part au niveau du financement. Il participe au processus et donc il n'est pas contre ce processus.

Il essaie de rester neutre mais on peut dire qu'il est ouvertement favorable.

L'existence de la planification nationale limite t'elle la liberté d'action des administrations locales ?

Le gouvernement élabore le budget en collaboration avec les sous-préfectures et préfectures selon le principe de déconcentration. Les administrations locales participent donc à la répartition des fonds.

Assiste t'on à un changement de mentalité au sein des sphères dirigeantes (DPT), une remise en question de l'idéologie centralisatrice ?

Oui effectivement. Nous avons rencontré le personnel du secrétariat général du DPT et nous avons constaté un changement de mentalité. La décentralisation est aujourd'hui mieux perçue. C'est peut être du au changement de personnel. Les personnes employées sont aujourd'hui plus qualifiées et plus favorables à l'Union Européenne. Avant le niveau national était le seul objectif.

Quels sont les aspects positifs et négatifs de la loi établissant les agences de développement régional ?

Le principal aspect négatif est son actuelle suspension ! Le problème vient du Conseil d'Etat. Il existe un courant d'idée qui assure que les agences de développement régional vont diviser la Turquie.

Le CE a évoqué l'incompatibilité avec les principes constitutionnels contenus dans les articles 123, 126 et 127 de la Constitution Turque.

Aujourd'hui on attend la décision de la Cour Constitutionnelle.

Quels sont les scénarios possibles ?

Si la Cour constitutionnelle se prononce contre, la loi peut être abandonnée. En Turquie la Constitution a vraiment une place fondamentale. Dans tous les cas les articles de la Constitution en cause ne seront pas modifiés. C'est donc à la loi de s'adapter. Nous devons attendre la décision de la CC mais moi je pense qu'elle décidera comme le Conseil d'Etat.

Les deux agences déjà créées fonctionnent, règlent les affaires quotidiennes. Elles ont le statut de personne morale mais leur rôle reste indéterminé. A l'heure actuelle, il n'y a pas de production de la part des agences.

ANNEXE 4 : Entretien avec Korel Göymen

**Entretien avec Korel Goymen,
Professeur à l'Université de Sabanci, membre du comité exécutif de « Istanbul Policy
Center ».**

20 Juillet 2007, Istanbul

Which are the specific difficulties of Turkey in the creation of the Regional Development Agencies ?

First of all I must emphasize that Turkey has a long experience with regions and regional development. That's not a completely new subject. For instance one interesting experiment occurred during the state phases of industrialization of Turkey, during the period of Etatism, in the 30's.

There are interesting approaches of the regions called "industrial seeding", which means where industrial activities didn't exist, certain industrial firms were artificially planted by the government of Turkey.

It makes no economic sense at the time because there wasn't infrastructure for these planted industries.

For example there was a textile fabric, in Kayseri, central Anatolia, but there was nobody to work there. Then a milk firm has been built in Kurabuk, in the north of Turkey but the cows were 400 kilometers away.

There were no economic sense but the reason why I mentioned it is that is the beginning of a kind of regional policy, a kind of balanced development was targeted.

But now coming to your question, after a jump of 60, 70 years the term region in Turkey became "unlucky".

Because region in the mind of some people is linked to regionalism, and regionalism means separatism, separatism means danger for the unity of the state. Because it's a centralized state, some people, institutions, political parties believe that it will carry separatist movement, particularly for the regions which have a political role to play as well. This will be a danger for the unity of the Turkish state.

That is why this term is unlucky in that sense. And this is the main difficulty.

So when the former government initiated all this reform process 4 years ago all of this was related to the regions. Decentralization and deconcentration were aimed at the public administration reform. As you know the public administration reform was promulgated by the Parliament and then sent back by the President of the Republic and the government goes through. But four or five important pieces of this legislation, affecting regions were put into practice with "municipality law", "provincial administration law"... And one important law was the "access to information law" promulgated 3 years ago. It introduces the statistical regions concept in Turkey. So 3 years ago in Turkey 12 NUTS I, 26 NUTS II and NUTS III regions were established. They already were little provinces in Turkey and each of them became a NUTS III entity.

And now at the NUTS II level, in six specific regions, a new law accepted in January 2006 makes the eventual establishment of the regional development agencies. Two initial agencies have been established in Izmir and Cukurova. But again, related to the same main problem I mentioned earlier, the High Court in Turkey has suspended the procedure according to which this two established regional development agencies has been created. So now there is a legal limbo, nobody knows what will happen next.

About the south-east, the fear of separatism ?

This is the main problem.

The second problem is the question whether these regions have the necessary infrastructure, able to support the regional development agencies, whether they have the management capacity, whether they have the human resource and skilled human resource. That the second possible difficulty. In my opinion not all of the 26 regions are in a position to support such a process.

The third problem, in the decentralization scheme, is the important role that State Planning Organization has played. It is inevitable. The role the SPO has played at the setting level, in the initial two regional development agencies, generate a question mark about the scope of the competences of the local departments of the SPO. Or in a sense, this is not the role of a centralized system lead by the SPO, considering the concept of decentralization and deconcentration and considering the main idea of regional development agencies to initiate local development.

Do you think the European financial assistance, through structural funds, are arguments able to exceed the political resistances ?

Eventually maybe but of course another general difficulty now is the increasing mistrust of the Turkish public opinion about European Union and the UE process. Today we have a meeting to develop some surveys on the Turkish political public opinion. That's means the relatively limited EU funding available for Turkey is not very attractive at the moment because of these general reasons and because of the size of the funding. Turkey received 500 millions Euro and will receive more or less the same sum annually for the next 3 years. That's nothing for an economy like Turkey. That is much smaller than that the candidates countries are receiving, Croatia, Balkan countries... So in that sense the Turkish public opinion is also disappointed because the size of these funds is very small. Therefore, the EU funding directly available for regional development agencies initially doesn't play an important role. Eventually if there is sufficient funding and if this mistrust is reprehended yes they can potentially play an important role.

How ? Even the funding is not important the impact is important just because EU funding encourages and facilitates this approach. It encourages stakeholders, it creates public-private partnerships, mixed enterprises, synergies because of the participation of different partners in the local development projects. In this sense, in my opinion, the dynamic that it creates carries administrative values, management values. And all of this is more important than the amount of funding available.

So potentially it can play a positive role but at the moment because of the growing mistrust the picture is not very clear.

Which are the positive and negative aspects of the law establishing the regional development agencies ? Harmony with European standards ?

First of all as you know there is no single European standard. But we can talk about certain tendencies and basic principles relative to EU and EU member countries. EU member countries come from at least 5 different administrative traditions. There is the Napoleonic tradition style, the Scandinavian tradition, German tradition, Anglo-Saxon tradition, the soviet Union tradition... So the 27 countries don't have the same administrative heritage.

But certain concepts like governance, subsidiary, sustainability... of course are beginning to create a convergence effect from these divergent administrative traditions.

Now coming to your question, yes it is possible to say that broadly, in principle, the laws I have mentioned (new metropolitan municipality law, access to information law, creation of regional development agencies...) are, generally speaking, in harmony with the European standards. They envisage that we can simply call a government approach, so in that sense it is in harmony. The law on regional development agencies specifically suffers from a major illness : the Turkish administrative system and the Turkish administrative heritage has a **“one size fits all” approach**.

Turkey is a large country, with regional variations, the levels of development are very different, there are important regional imbalances, and there are local technical differences in many subjects.

This law, taking all this in consideration, creates harmonized 26 potential regional development agencies, with the same organization, same functions... This is one major positive point.

Secondly, the exaggerated role of the SPO, as an important central government unit, well nevertheless acts in favor to the general decentralization and devolution aim. That's the second major point.

It seems positive that the “one size fits all” approach is visible in the so-called “development board” at the very top.

It is a kind of both practice approach, each of the region is headed by a governor (if there is only one province like Izmir, Ankara, Istanbul, the governor of Izmir, Ankara, Istanbul will head it), this is unnecessary.

The regions should be able to choose their pick, according to whoever is capable, whoever has made certain publications, choose whether it's the governor or a more competent leader, a local authority, or the leader of a non-governmental organization, a technician, whoever...

So that mentality “one size fits all” is too rigid. It is a method implemented at the same time in South-eastern Turkey, at the same time in Istanbul, of course it's not appropriate.

But on the other hand, it envisages a limited bureaucracy. It's a positive point in the sense because the central state is not trying anymore to do the implementation by itself. The objective is to empower others authorities, to help them to prepare the projects, to increase administrative and project management capacity at the local level.

So it's a positive point on paper of course we don't have any practice.

About this blockage ? How can you explain the decision of the State council ? What will decide the Constitutional Court ? What will happen next ?

Probably there are two causes : one of them is related to the technicality, law and legislation. The government tries to do too many things too quickly. “They put the car in front of the

horse". Meaning : before making the necessary changes in the Constitution about the political system, they try to introduce important and radical laws.

So what is the function of the High Court ? The high court is not a political unit, it's a technical unit. Its role is to decide, according to law, whether it is in harmony with the Constitution. And the reform at the moment isn't in harmony with the Constitution that's the problem.

So there must be constitutional changes to harmonize the existing legislation or reversal, before this can be solved. I think it's going to be solved actually.

But there is also a political problem : the prejudices. The members of the Court are also citizens of the Turkish Republic. They are not a political unit but they have their own political judgments, prejudices, preferences as individuals. They are also affected by this general discussion about regions, regionalism, endangering the unity of the State. In fact, while resolving the case with technical arguments, to explain why they have rejected this law, they used a political argument : the law put in danger the unity of the State...

So that's a contradiction but these are two linked problems : political prejudices and technicality related to the legal system of the Constitution.

What will happen then ? I think eventually this problem will be solved but it will also depend of what will happen on Sunday.

If the present government gets a comfortable majority on Sunday, the chances to go through with constitutional changes will increase. Depending on who catch the power, in the other alternative, we might forget about the idea of percentage.

Or, who knows these political arguments are nonsense or if it's useful to local and regional development ? We also have to harmonize the law and the Constitution.

But we have to wait and see what will happen on Sunday.

Can we obviously imagine a constitutional change ?

What need to be done with the Turkish Constitution is this (he shows the dustbin !)

It is a Constitution prepared by a military administration although some articles had been changed.

It is not possible to recognize the original one but there are so many other articles which are the sign of an authoritarian regime, a military regime.

That's why we have to throw this one to the dustbin and participate in writing a new Constitution.

Which are the preconditions to an efficient regional policy ?

First of all, because I am interested in local development, I went in different parts of Anatolia. During the past years for instance, I was in Turkey south provinces for meeting, for training...

The reason why I mention that, this case could need the come back to what we can call "growth coalition leaders". This is an association of local governors, maires, NGO related to local development... There is a new dynamism in Turkey. More of these stakeholders are becoming aware of what is happening in other parts of the world what is happening in Europe, what has been done in the field of local development, which are the tools, how does the different stakeholders come together...

They are increasing the administrative capacity, they are learning to work one with another. That was the main problem (still is the problem). For development activities we need to work all together.

So we need comprehensive programs to increase local administrative capacity, local management capacity, project implementation capacity...

These are all the preconditions of the success of regional development agencies or local development in general.

There are also political preconditions when you have a local development and when you have a central government. It should emphasize law and interpret development not only in terms of growth, capital income but also considering social factors as the distribution of the benefits, equal access to services, good quality of life. I define development as an increasing quality of life for everyone. Then we have a sociable and comprehensive local development approach.

This is beginning to impact the administrative culture in Turkey. The administrative culture is a very important component of development and which impacts positively or negatively on the functions of regional development agencies.

So to recap, political will is important, local administrative capacity is important and we can't forget the financial approach.

The regional development agencies will have three main sources of financing :

- central government financing but due to economic and macro-economics considerations in Turkey, central government funding will not be so much.
- EU funding will be important eventually
- Some of the richer regions have access to international sources of financing, financing from international organizations.

For instance, Turkey is a major partner and a major recipient of funding from the European Investment Bank, from the World Bank, from the UNDP and other agencies on a project basis.

So the whole project capacity is increased within the development agencies, within the private programs of the European Union...

More funding is now available that in term will favors the local experiences, that in term will create instances for further similar work...

I am particularly interested in the role of the SPO. Which is its role ? Does the SPO act more as an actor or an opponent to the decentralization movement ?

I don't think that the SPO at the moment is an opponent to the decentralization. Everybody there says that it is leading decentralization, devolution process. All the top positions of the SPO have been appointed during this government so in theory they are advisors of this government.

This government has a very clear, and extensive program on decentralization and devolution. So supposedly, according to this agenda, the SPO acts as a proposal and policy maker. It plays an important role in the preparation of the reports on public administration reform. It participated in the reform project group, contributing to it, so it is not possible to say they are opponent.

But the institutional culture is important. The institutional culture of the SPO and the Turkish bureaucracy in general is not for decentralization. The political culture of the administrative staff, most at the top echelons of the bureaucracy, in my opinion, is not broadly in favor to the decentralization. They work in it, to be in harmony with the governmental project, but in

reality they are not a strong support of the decentralization process. That the same thing for the SPO I think.

About your earlier questions on the regional administration bill, I think the SPO is playing a too bigger role related to the regional development agencies. The experience of the initial two agencies underlines that. Because in the general secretary of the two established RDAs, the personal has been appointed by the top administrative bureaucrats of the SPO. They went to Mersin, Adana, Izmir, to make interviews, to select the candidates, appointed the general secretary, appointed all the staff. They are not too many, only 15 in each but still the SPO was the instrument of the selection of the initial two regional development agencies staff.

And I suspect that they will play a guiding role as a big brother, watching over the shoulder. We have to wait and see whether, after this logical period of waiting, the agencies will stand on their own feet, ask for more initiative, and be empowered.

The impact of the EU on the Turkish administrative system, bureaucracy is important. It is not only related to regional development agencies, the creation of statistical regions... Each ministry, each major public office now has a special department related to the EU. Some ministries or public administrations are directly engaged in negotiations with the UE.

Only 4 or 5 chapters have been opened, one only is closed but a comprehensive work has been done before, related to all the other chapters.

Turkish government has a political role, negotiating with the EU if more chapters will be opened or not. Some negotiations has been concluded with success because of political reasons. But in all cases, we will still go ahead and the contacts will increase with the Commission and with the Brussels bureaucrats.

So Turkish ministries and Turkish public administration is generally adapted to UE procedures. And harmonization with the "acquis communautaire" is still going ahead. So it means that eventually the tendencies I mentioned are beginning to apply in Turkey, starting with the governance concept, the multi-level governance... It is going to start impact at the local level and eventually if there is one, at the regional level as well.

I noticed the government saw what happen in Europe politically and I noticed these links.

I think Turkish bureaucracy is still going to be impacted because it is not only European standards but a global tendencies, a global implementation. Decentralization is a global phenomenon, not only a UE related process.

Due to all this, I think this process is going to continue. And due to the present tendency of the Turkish public opinion, the EU will emphasize its efforts in Turkey, because the membership of turkey a major benefits for Europe (energy, military, defense posture, fight against terrorism, drug traffic whatever). These important issues will have a heavy impact on EU.

Does the National Planning limit the action, the independence of local administration (through the budget, the hierarchy) ?

First of all, we have to precise what we mean by plan. There is a general development plan as you know, a five-year plan prepared by the SPO, with annual programs. There are other plans inside the national development plan. For example, the EU presents an agenda, and Turkey makes 3 years plans, in preparation of harmonization of policies at the national level.

And then we also have to take into consideration the 7-years budgeting period of UE. There is also in Turkey a 7-year plan, to harmonize with the planning period and the budgeting period of the EU.

To answer to your question, all of these plans naturally impact, strongly impact on all levels of administration. The Turkish plans are only indicative for the private sector, so they can act taking in consideration the local plans. But it is obligatory for the public sector, for municipalities which is a great part of the public administration in Turkey, government and local government...

So in that sense it impacts and it also limits. You can't do anything contrarily to the national plan, it is really complicated.

Now, there is a second kind of plan which is called "local development plans", prepared by the municipalities. There are really local plans, with a limited scope. These plans are lead by municipalities and are related to the development of the cities : where you can build, how much you can build, where to put the industrial areas, where to put the green areas... This is a second type of plans, more recent.

It is a comprehensive local development plan, not only related to structures, building, factories... but this type of development plan is related to many spheres of every-day life, so almost everything : social, cultural, economic, related to local development. These are at the moment important plans. For instance, many actors are participating, public universities such as my university (Sabanci Universitesi) acting as an advisor to such local development plans, There is a partnership between two actors, one is a district of Istanbul, on the Aegean side, the other one is the province of Çanakkale (Dardanelles).

Here for instance participating local development plans are prepared, but there are also city action plans.

Everybody contributes to the preparation of these plans. These are informal, there is no rigid organization, but each stakeholder, in that area local government, in that area extension of the central government, in that area small and medium size enterprises, local university... can participates. All contribute to the preparation of the plan, and then they use it in their own institution of development plan.

So this is a third type, an informal and participating type of planning which is becoming evident in Turkey, which create local initiative. Of course you must link this trainee to regional development agencies.

When the RDAs will be able to act sufficiently, they will contribute immensely to increase local capacity, local experience, prepare each partner better for further partnerships. In a sense it will make the success of regional development agencies established in that area, in that region. So you can link this development to regional agencies and their future development.

About the development agencies, I saw the composition of the first two development agencies executive board and I was wondering about their effective independence ?

I am not in a position to answer that question because I don't know. I mean you have to ask the secretary general or some of the experts who work in the agencies. I don't know. I didn't hear them complain but...

Actually I tried...

There are secrets they don't want to share with you.

Which are the benefits of the creation of the development agencies and for who ?

I think the main objective of development is increasing quality of life. In a particular city or in a particular region.

It means that every citizen is a stakeholder, every institution in that area is a stakeholder and or local development to succeed.

That will be significant.

You can positive benefits without spending much.

You share information and

You should complement the work with another.

You join together synergies created.

Let me give you one or two examples.

We established local development plan we founded organizing meeting to introduce the group, the stakeholders one with another.

For instance we organized a one-day meeting about the Istanbul second airport. Istanbul second airport 4 years ago was not used so much. So we brought all the stakeholders to this one-day briefing at the airport introduce them share information about the extension plans. At the end of the day, everybody was happy because

Were looking not successfully for some of them

As a result of the briefing in the airport.

At the end of the day the exporters were airport manager

The expansion plans of the airport envisage shopping center, hotel, why ? Because Turkish airlines has decided to build a regional airplane hub, together with Singapore airlines, a 200 million project.

And other 15 technicians

The Turkish investment association with the airport people. Now under construction.

Sharing information that is enough. Formula 1 Istanbul is very close and Formula 1 Istanbul parkway ...

But following that, broad capacity in this field.

Just sharing information, because the new mission of the City emphasize to a similar culture of

By sharing information, different stakeholders realized investment plans.

Being able to see what is going to happen in that particular part of the city in a few years.

Transparency

So coming back to the original point, this is what development is about. And the success of regional development the next step is the common causes and work one with another. That is the key.

And how they can mobilize local resources and emphasize local advantages. For instance, large of population or Istanbul. It's a transportation hub. The second airport is there and the money as you know few weeks ago for capacity was.

But there are no direct services to Italy and European points, sea connections. To Bursa Yalova, one the other hand, sea buses and large ferries

Sea connections, air connections and rail connection and two major road system connected to the Ankara motorway.

A new city vision for the near future. What will happen ? That what local development is about.

Mobilizing local energies, resources and financial resources.

Do you have something to add ?

First of all I am working in this field. The future of EU-Turkish relations and the future Turkey development will be based on whether Turkey will overcome its regional imbalances

organize local resources creates the dynamics of local development. In most parts of Turkey the country buys social harmony, Turkish-kurdish problems...

Of course that problem is not only about local development but culture

The future of EU-Turkey relations also will impact very much to Turkey to overcome this. Because prejudices in Europe not as serious as Turkey's problem, with Sarkozy, Turkey is too big, Turkey is under-developed.

So taking all of this in consideration regional policy is related to local development

Do you think the attitude of Sarkozy or the reserves of other European countries can have an impact on the local governance reform in Turkey ?

Yes and no. As I mentioned since decentralization, devolution it is not only a EU integration criteria but a global factor. It is possible that Turkey has problem

On the other hand the relations between Turkey and UE at the moment are not very every citizen not the

All citizen link creation of regional development agencies, creation of regions... directly to EU because

Some European states some European dirigents for Turkey

Then particularly on Sunday, the government which has play particularly Austria.

Yes, in some this process can slow down.

There is always that possible.

So we have to wait for the result of the elections anyway.

And if as expected the AK Party has a large majority in the Parlement, we can expect that this process will continue ?

If the party can make a new government, if there isn't major change there is a greater chance that it will continue.

If there is a new President and if the new President of Turkey is more cooperative with the ruling party. Then the chances will increase. The AKP government makes the program it promised, we can expect the reform go back to the Parliament. And try a more comprehensive decentralization and devolution scheme.

If the AKP members are enough to modify the constitution 367 members, then there is a possibility of constitutional changes and new constitutional packages which might also

But nobody expect that AKP will have a similar number of seat in the parliament.. because most of people says it will be a third party and lots of independents, mostly Kurdish some the chance of EU membership is almost impossible.

They will have more than 276, the required simple majority. That's mean they will need a second party, maybe a third party to support them for a constitutional change and the election of the President.

ANNEXE 5 : Entretien avec Emre Koyuncu

Entretien avec Emre Koyuncu, expert, programme d'étude sur la gouvernance
TEPAV EPRI – Economic Policy Research Foundation of Turkey, Ankara
www.tepav.org.tr

TEPAV est un think-tank indépendant créé en Octobre 2004. Son objectif est de combler le fossé qui existe entre les recherches académiques et le processus d'élaboration des politiques publiques. L'organisation mène des programmes de recherches, organise des rencontres et des séminaires, favorise les partenariats entre les institutions publiques, les ONGs, la société civile...

Which is the role of the SPO in the implementation of the regional policy ?

Since the establishment of DPT is concerned with the macro planning at the national level. Moreover as the importance of the region as a planning level augmented DPT involved in regional level planning. There have been numerous attempts on developing regional plans. İlhan Tekeli, a guru in planning refers to the history of regional planning as the history of failure. Numerous regional plans have been established. However all of the plans lacked means, mechanisms and funds to implement. The plans were not more than paperwork prepared by some academicians and were mostly excluding the involvement of regional stakeholders in participatory or consultative planning processes.

Here we need to distinguish regional policies and local policies. Turkey is a centralist state and local policies are developed at two streams: local governments and local administrations of the central government operating on the principle of deconcentration. Each line ministry has their own local policies such as local health services delivered by the ministry of health, local education by ministry of education. Coordination at the local level (provincial level) is supposed to be carried out by the governor of the province as the representative of the central government and being accountable to each minister. Besides, there are local governments. The local government at the provincial level is special provincial administration. This one in fact could be barely considered as a local government. Although it has a provincial assembly composed of elected members the head of the administration is the governor. There are also municipalities at urban areas.

Consequently municipalities are accountable to local citizens as voters. Special Provincial Administration is accountable to the governor (partly to citizens). Local administrations of the central government are accountable to their respective ministries (partly governors). Governors are accountable to all ministries but especially to ministry of Interior on security and local governments. Ministry of Interior is in charge of developing policies for local governments i.e. if there's a law to be prepared regulating local government area that would be the primary responsibility of the Ministry of Interior. The regions are virtual units which are not corresponding to the jurisdiction boundaries of any local government. This creates a gap which is to be filled with an organization at the central level: DPT.

DPT is coming to the picture in two areas: Firstly DPT is responsible of all public organizations including local governments. Of course coordination is necessary to keep up with the national development plan (of which DPT is in charge of developing). However DPT

very often goes beyond a role of coordination between public administrations and intervenes in the selection of investments of public administrations regardless of compliance with the national development plan. Secondly DPT has to take regional policies as regional planning matters since it is a planning organization itself. In the lack of another coordination unit at the central level (e.g cabinet office in England) DPT assumed all types of responsibilities in the EU accession process. DPT is developing Coherent Strategic Framework document covering priority areas to be funded by EU. Therefore it includes the regional distribution of EU money.

There are also Development Agencies which have been recommended by the European Commission to countries where there are no regional administrations to manage EU funds. Two pilot RDAs have been established in Turkey. Mostly based on our critics of the law we consider them as the regional antennas of DPT lacking the autonomy required to run or coordinate regional development policies. A year has passed since the creation of the RDAs but we have not observed a considerable achievement most probably because of a case which is filed in the Constitutional Court claiming that RDAs are creating a regional public administration which has not been defined in the Constitution.

EU funded regional development projects is another area where DPT shows up as the beneficiary Turkish authority. These are managed at the regional level by the service unions established by the relevant governorates in the respective region with the assistance of Technical Assistance Teams. These service unions are planned to be converted into RDAs in the future.

Having the role of devising National Development Plans and annual investment programs DPT is the center of the central government and therefore it is a very powerful organization employing hundreds of qualified experts where other ministries/public administrations lacking qualified personnel. I think that the central level is greatly centralized under DPT. Naturally central organizations are skeptical on decentralization policies no matter they are developed by political powers.

Which is the opinion of the SPO about the decentralisation process ? which are the contentious points ?

Against this background the role of developing investment programs is a point of resistance. There should be an organization at the centre to undertake a coordinative role rather than a patronizing role. In the same frame more strategic planning capacity is required by implementing administrations

Regional policies should be a cross cutting theme in the central government organizations and should not be limited to DPT. There might be a specialized mechanism to coordinate regional development policies. But DPT looks very satisfied with its role in regional policies and showing up in EU accession as the counterpart in regional policies.

Is there a change of mentality in the SPO, a questioning of the centralistic ideology ?

DPT is considering the RDA law as a change of mentality and even more than the best they could do. However an objective evaluation will not acknowledge a change in mentality.

Does the national planning limit the action of the local authorities (through the budget, the hierarchy) ?

Please refer to the role of DPT in developing investment programs.

Is the implementation of the regional policy in Turkey in conformity with the European governance principles ?

This is a difficult question to answer. There are so many situations where member states do not apply good governance principles. Nevertheless there have been considerable developments in applying good governance principles.

Which are the points of disagreement between the DPT and Brussels in the field ?

As far as I am concerned European governance principles is not a big deal between Brussels and DPT. I believe the basic concern of the EU is the effectiveness of the system to distribute the funds but the subsidiary and decentralized implementation (meaning local regional administrations to assume roles in distributing EU money) come as the latter. In the Hungarian case EU requested the decentralization of the fund management system to regional administrations but then recentralized for the sake of effectiveness.

TABLE DES MATIERES

Introduction	2
Partie I : Le rôle théorique du DPT dans la mise en place des prémisses de la politique régionale en Turquie	7
1 La justification historique et légale du rôle prépondérant du DPT	7
1.1 Une planification d'Etat ancienne	7
1.2 Une planification d'Etat renforcée par la création du DPT	8
1.3 La place privilégiée du DPT dans la structure étatique	9
1.4 Un rôle indéniablement très étendu	11
1.5 Un rôle trop étendu ?	15
2 Le DPT : instrument incontournable de la politique régionale	16
2.1 L'initiative controversée d'une réforme administrative	16
2.2 L'émancipation hésitante de l'administration locale	18
2.3 Une politique régionale basée sur la classification NUTS	19
2.4 Une politique régionale portée par les agences de développement	21
Partie II : Les obstacles rencontrés dans la mise en pratique de la politique régionale	27
1 Incompatibilité avec des facteurs propres aux systèmes idéologique, administratif et politique turc.....	27
1.1 Un mouvement d'opposition alimenté par la crainte du séparatisme	27
1.2 Une opposition justifiée par la structure hyper-centralisée du système administratif turc	29
1.3 L'obstacle d'une culture politique clientéliste	31
1.4 L'écueil d'une approche traditionnellement sectorielle de la planification d'Etat	31
1.5 L'absence de structure spéciale en charge de la politique régionale	32
1.6 Le défaut de mécanisme de coordination efficace	32
1.7 Vers une évolution des mentalités ?	33
2 Incompatibilité avec les principes de gouvernance européenne	34
2.1 La notion de gouvernance européenne	34
2.2 La politique régionale de l'UE	35
2.3 L'eupéanisation chaotique de la politique régionale turque	38
Conclusion	45

Bibliographie	47
Annexes	51
Annexe 1 : Le découpage territorial de la Turquie sur la base de la classification NUTS	52
Annexe 2 : Entretien avec Zeynep Ozler (IKV)	54
Annexe 3 : Entretien avec Burcu Er (IKTISAD)	58
Annexe 4 : Entretien avec Korel Goymen	63
Annexe 5 : Entretien avec Emre Koyuncu (TEPAV-EPRI)	72