



**HAL**  
open science

# Régionalisme impossible, régionalisation improbable : La gestion du territoire en Turquie à l'heure du rapprochement avec l'Union Européenne

Elise Massicard

► **To cite this version:**

Elise Massicard. Régionalisme impossible, régionalisation improbable : La gestion du territoire en Turquie à l'heure du rapprochement avec l'Union Européenne. *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, 2008, pp.171-203. halshs-00800247

**HAL Id: halshs-00800247**

**<https://shs.hal.science/halshs-00800247>**

Submitted on 13 Mar 2013

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

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

# **RÉGIONALISME IMPOSSIBLE, RÉGIONALISATION IMPROBABLE LA GESTION TERRITORIALE EN TURQUIE À L'HEURE DU RAPPROCHEMENT AVEC L'UNION EUROPÉENNE**

*ÉLISE MASSICARD*

Chargée de recherche au CNRS, Centre d'histoire du domaine turc, Études turques et ottomanes (UMR 8032), EHESS (elise.massicard@ehess.fr)

**RÉSUMÉ :** L'ouverture des négociations d'adhésion de la Turquie a coïncidé avec d'importantes réformes des pouvoirs locaux. Si elles répondent en partie à des demandes assez floues de l'Union européenne, ces réformes s'inscrivent avant tout dans des logiques internes. Bien qu'elles renforcent l'échelon intermédiaire, elles n'entraînent pas de régionalisation en raison, notamment, d'une tradition politico-institutionnelle centraliste enracinée qui fait obstacle à tout régionalisme. Ces changements institutionnels laissent perdurer les caractéristiques essentielles du système politico-administratif ; c'est principalement par la mise en place de politiques régionales d'après le modèle européen que certains changements pourraient survenir dans la configuration territoriale des ressources. Par ses résistances et adaptations, la Turquie semble suivre la voie des nouveaux membres de l'UE.

## INTRODUCTION<sup>1</sup>

« Parmi tous les pays candidats, la Turquie rencontre les problèmes régionaux les plus aigus. Cela est dû, premièrement, à l'importance de l'écart entre le PIB de la Turquie par habitant et la moyenne de l'UE ainsi qu'à l'ampleur des disparités internes et, deuxièmement, à l'importance de la population » (Commission européenne, 2000, p. 43). Les inégalités régionales sont effectivement supérieures en Turquie qu'entre les différentes régions au sein de l'Union<sup>2</sup>. C'est donc aussi au niveau de sa politique de cohésion économique, sociale et territoriale que la Turquie représente un défi pour l'Europe, d'autant que ses spécificités ne tiennent pas seulement à son intégration tardive et hypothétique dans l'Union.

De ce fait, ce pays est un cas d'école pour interroger le fait régional dans la perspective du rapprochement avec l'Union européenne<sup>3</sup>. Le début des négociations d'adhésion a coïncidé avec une importante réforme des pouvoirs locaux, une première dans ce pays très centralisé. Il est donc tentant de se ranger à la vision d'une « Europe des régions » pour conclure que l'intégration européenne entraîne une dynamique de régionalisation – que l'on définira, à la suite de Gérard Marcou, comme un processus de « changement de fonctionnalité des institutions territoriales du niveau intermédiaire et de construction d'un nouvel espace d'action publique ayant pour objet la promotion d'un territoire » (2002, p. 148).

Bien qu'elle renforce l'échelon intermédiaire, cette réforme – qui doit en réalité peu à la dimension européenne – n'entraîne cependant pas de régionalisation en raison, notamment, de la tradition politico-institutionnelle du pays. Cette même tradition rend également impossible tout régionalisme – défini comme « une idéologie et des mouvements politiques qui demandent que les résidents d'un territoire régional aient plus de contrôle sur les affaires de ce territoire, généralement par l'installation d'un gouvernement régional » (Keating & Loughlin, 1997, p. 5). Ce n'est qu'à travers la mise en place de politiques régionales à la requête de l'Union que certains changements pourraient indirectement apparaître dans les configurations territoriales de ressources<sup>4</sup>.

1. Cette recherche a été effectuée dans le cadre du projet « CONFLITS-TIP » (2006-2009) financé par l'Agence nationale de la recherche.

2. En 1999, le PIB par habitant du département le plus riche était plus de dix fois supérieur à celui du département le plus pauvre (DULUPÇU, 2005, p. 105).

3. Une question abondamment traitée dans le cas des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) mais peu dans celui de la Turquie où la gestion du territoire et les politiques publiques en général n'ont guère retenu l'attention des chercheurs.

4. L'auteur remercie Delphine Hery pour son aide cartographique et Nicole Watts pour avoir mis à sa disposition de nombreux programmes de partis pro-kurdes.

## 1. UN SENTIER POLITICO-INSTITUTIONNEL CENTRALISTE

Pour comprendre le sentier politico-institutionnel de construction du territoire en Turquie, il convient de revenir sur la manière dont s'est constitué l'État-Nation turc. Ce pays a neutralisé politiquement les niveaux intermédiaires, d'où l'inexistence politique de l'échelon régional et le contrôle par le centre de l'échelon départemental.

### 1.1. L'INSTITUTIONNALISATION DE NIVEAUX INTERMÉDIAIRES DUALS

Dans sa période classique, l'Empire ottoman se caractérisait par un mode d'administration indirect reposant sur de nombreux intermédiaires. Suite à une série de défaites militaires à partir du XVIII<sup>e</sup> siècle, le pouvoir a réalisé de nombreuses réformes institutionnelles qui s'accéléchèrent au cours de la période dite des *Tanzimat* (« réorganisations ») (1839-1876). Pour les réformistes, l'autonomie dont jouissaient les notables locaux nuisait à l'autorité de l'État (Lewis, 1988, p. 337). L'objectif principal des *Tanzimat* était d'« étendre le contrôle de l'administration centrale à tous les aspects de la vie dans les provinces » (Shaw, 1992, p. 33), donc de consolider la présence et l'autorité de l'État. C'est dans ce contexte que fut introduite une infrastructure administrative locale conçue comme une extension de la bureaucratie centrale : le Code provincial de 1864 instaurait une administration centralisée avec une pyramide de circonscriptions intégrées. Aux niveaux supérieurs, les responsabilités administratives étaient détenues par des bureaucrates nommés par Istanbul qui devaient transmettre et appliquer les ordres reçus du centre aux échelons inférieurs ; à ce stade, les responsables étaient élus localement et l'administration avait un caractère plus participatif, même si les échelons supérieurs continuaient à exercer des contrôles.

À mesure que les prérogatives du gouverneur (*vali*) de province (*vilayet*) étaient étendues, c'est surtout la conception de cette fonction qui changeait : petit à petit, les bureaucrates locaux ne furent plus considérés comme indépendants ou inféodés aux intérêts locaux – et devant être, à ce titre, contrebalancés par d'autres institutions locales – mais comme étant sous l'allégeance du pouvoir central. À terme, le *vali* devint le représentant et l'agent unique du pouvoir central, ayant autorité sur toutes les affaires de la province, responsable de l'administration et de la police, supervisant les fonctionnaires locaux et les dirigeants administratifs aux niveaux inférieurs qu'il nommait pour la plupart.

Ces réformes devaient s'accompagner de l'amélioration des services fournis par le gouvernement ; il fallait donc prendre en compte les besoins des sujets. Dans cette perspective, à chaque degré de l'administration provinciale, des assemblées consultatives furent créées, pour partie élues et pour partie nommées. Apparaît alors une dualité au niveau du *vilayet* : l'Assemblée générale est doublée d'une assemblée administrative. Cette

dualité illustre la double fonction de la province, à la fois unité de gouvernement local et division territoriale et administrative du gouvernement national, à vocation à la fois « spéciale » ou « particulière » (c'est-à-dire locale) et « générale » (Lewis, 1988, pp. 342-343).

Aboutissement de cette évolution, le Comité union et progrès, ignorant l'opposition fédéraliste, promulgua en 1913 un texte reprenant les grandes lignes de la loi française de 1871 sur les départements : il faisait de la province une personne légale, disposant d'un budget et de programmes propres dont elle était responsable. Elle conserve une double fonction, comme d'ailleurs le préfet en France, à la fois représentant de l'État et détenteur du pouvoir exécutif du département. Cette organisation administrative, reprise par Mustafa Kemal, demeura le fondement du système territorial de la République turque ; pour l'essentiel, elle resta en vigueur jusqu'aux réformes des années 1980, malgré certains aménagements.

## 1.2. DE L'EMPIRE À LA RÉPUBLIQUE : LE TRAUMATISME DES SÉPARATISMES

Très vite, l'ambition d'une homogénéisation administrative s'est heurtée à la nécessité de s'adapter aux conditions locales dans un Empire aussi vaste et diversifié. De fait, les réformes ne furent pas appliquées uniformément et des statuts spéciaux se sont perpétués<sup>5</sup>. C'est dire si la question de l'organisation du territoire acquit une grande acuité dans les débats sur le sauvetage de l'Empire qui firent rage dans un contexte de débâcle militaire et de démembrement territorial. La fin du XIX<sup>e</sup> siècle et le début du XX<sup>e</sup> furent en effet marqués par l'essor de nombreux nationalismes et l'autonomie ou l'indépendance de certains territoires, souvent obtenue avec l'aide des puissances occidentales : en 1878, le Congrès de Berlin reconnaissait l'indépendance de la Serbie et de la Roumanie ; la Bulgarie accédait à une large autonomie, avant de proclamer son indépendance en 1908 ; la Bosnie et l'Herzégovine passèrent sous le contrôle militaire de l'Autriche, avant d'être annexées en 1908. L'Albanie proclamait son indépendance en 1911, tandis que l'Italie s'emparait de la Libye. En 1912-1913, de nouvelles guerres mirent fin à la présence ottomane dans une grande partie des Balkans. La révolte arabe de 1916, encouragée par la Grande-Bretagne, se solda par la perte de la quasi-totalité des provinces arabes.

La défaite de l'Empire durant la Première Guerre mondiale entraîna l'occupation d'une grande partie de son territoire par les Alliés. En 1920, le traité de Sèvres entérinant cette défaite prévoyait un État arménien indépendant, un statut d'autonomie pour les Kurdes et le partage de la majeure partie de l'Anatolie au profit de la Grèce et de l'Arménie soute-

5. Par exemple, les circonscriptions « indépendantes », directement rattachées au ministère de l'Intérieur en raison de leur importance ou de leur caractère sensible (telle Jérusalem), ou les provinces « privilégiées » comme l'Égypte où l'autorité ottomane restait nominale.

nues par les puissances occidentales ; il ne laissait à l'Empire sous tutelle qu'une portion congrue de son territoire, au centre de l'Anatolie. S'il ne fut jamais ratifié, ce traité a eu des conséquences à long terme, notamment par le traumatisme collectif (communément appelé « syndrome de Sèvres ») qu'il a engendré et qui se manifeste par la crainte du démembrement et de la sécession, et la suspicion à l'égard de toute velléité autonomiste. Hostile à ce traité et à l'occupation, Mustafa Kemal prit la tête du mouvement de résistance qui allait entraîner l'expulsion des occupants, la fondation de la République de Turquie et la signature du traité de Lausanne où la création d'un État arménien et d'un Kurdistan autonome ne figurait plus.

De nombreux notables locaux se rallièrent au mouvement. Alors que les kémalistes tentaient d'éliminer les corps intermédiaires, ceux-ci formaient le « second groupe », favorable à la décentralisation et au libéralisme, dans la première Assemblée nationale (Mardin, 1973, p. 181). Leur poids se reflète dans la grande place que la première Constitution post-ottomane (1921) accordait aux gouvernements locaux (Bayraktar, 2007) ; pour la première fois, le double statut des provinces s'y traduisait par une séparation claire : le préfet, nommé par le centre, n'était responsable que des affaires liées au gouvernement national. Le pouvoir local, quant à lui, s'incarnait dans des assemblées élues bénéficiant d'une large autonomie administrative et désignant elles-mêmes leur président et leur exécutif mais ce dispositif, qui est resté en vigueur jusqu'en 1924, n'a pas eu d'équivalent par la suite (Güler, 1998, p. 154).

En effet, une grande partie des notables qui ne soutenaient pas le projet de modernisation de Mustafa Kemal ne sont pas réélus en 1923. En 1925, la révolte dite de Cheikh Saïd, d'inspiration à la fois nationaliste kurde et religieuse, constitue un second tournant : elle est réprimée dans le sang et les tribunaux de l'indépendance – qui avaient prononcé des centaines de condamnations à la peine capitale pendant la guerre – sont réactivés contre ces « ennemis intérieurs » ; l'opposition libérale aspirant à la décentralisation est accusée (à tort) de collusion avec les insurgés et laminée. Dès lors, l'impératif de préservation de l'intégrité territoriale devient prépondérant, les dirigeants considérant la présence d'un « peuple kurde » comme une menace sécessionniste (Watts, 1999, p. 634). « Entre 1923 et 1946, la périphérie – au sens des provinces – était suspecte ; perçue comme un espace potentiellement rebelle, elle était placée sous étroite surveillance » (Mardin, 1973, p. 184).

### 1.3. LA NEUTRALISATION DES NIVEAUX INTERMÉDIAIRES

C'est cette méfiance à l'égard de la province qui justifie l'impératif d'unité nationale, la centralisation et la nécessité de contrôler les territoires. Elle se manifeste en premier lieu dans les découpages politico-

administratifs. On note d'abord une volonté d'uniformisation : les territoires sont gérés de manière homogène, sans statut dérogoratoire ; le droit qui s'applique est partout le même. Comme le territoire républicain est considérablement réduit par rapport à celui de l'Empire, les kémalistes remplacent les anciennes provinces, trop grandes, par des unités plus petites : les départements (*il*), au nombre de 63<sup>6</sup>, qui deviennent les principales unités administratives. Ces maillages, qui constituent également des circonscriptions électorales, sont restés remarquablement stables<sup>7</sup> et le degré d'identification de la population aux départements est très fort. Lors du premier Congrès géographique turc de 1941, sont en outre créées sept régions (*bölge*) plus étendues, nommées en référence à leur situation naturelle (Louis, 1941)<sup>8</sup>. Servant essentiellement à des fins statistiques, elles ne disposent pas de statut administratif ni de structure institutionnelle propre. Le niveau régional n'a donc aucune réalité politique. Les professionnels de la planification d'aujourd'hui expliquent l'inexistence d'un échelon régional par la nature unitaire de l'État et la peur du séparatisme (Loewendal-Ertugal, 2005, p. 33 et s.).

Aucun effort ne semble avoir été fait pour dessiner les frontières administratives suivant les clivages linguistiques ou religieux (Toumarkine, 1995, pp. 64-65). Les découpages territoriaux ne correspondent à aucun espace économique préexistant, à aucune unité culturelle, linguistique ou religieuse (pour le cas de Sivas, Massicard, 2001a). Plus encore, ils se sont attachés à brouiller, voire à nier, les cartes de la population et, à l'instar du Lazistan au nord-est de la Turquie, ont divisé certaines régions historiques aux identifications régionales fortes (Bellér-Hann & Hann, 2001, p. 1). Ce toponyme, qui signifie littéralement « pays des Lazes »<sup>9</sup>, a lui-même été banni dès 1926 car considéré par les kémalistes comme une invention de l'ancien régime « non patriotique ». Les changements de toponymes, fréquents durant les premières décennies de la République, révèlent des tendances constantes de turquisation, naturalisation et neutralisation. En règle générale, les circonscriptions sont désignées par leur préfecture, les territoires étant donc nommés par rapport à leur centre administratif urbain. De ce fait, à quelques exceptions près, les noms propres désignant une portion de territoire en fonction de critères naturels, historiques ou autres sont pratiquement absents de l'usage du turc contemporain (Bazin, 1986).

6. Leur superficie moyenne était d'environ 12 400 km<sup>2</sup>, soit environ deux départements français.

7. Ces vingt dernières années, de nouveaux départements ont été créés (ils sont aujourd'hui 81) mais pour des raisons principalement politiques.

8. Marmara, mer Égée, Méditerranée, mer Noire, Anatolie centrale, Anatolie de l'Est et Anatolie du Sud-Est.

9. Les Lazes sont un groupe parlant un dialecte géorgien et vivant principalement dans le nord-est du pays.

Ce n'est pas uniquement à travers leur découpage que les circonscriptions sont politiquement neutralisées. La République de Turquie s'est fondée sur le mythe de l'homogénéité de la population. Son assimilation est passée par la « localisation des différences », celles-ci étant rapportées non plus à des communautés – souvent considérées comme étrangères par les kémalistes – mais à des lieux avant d'être intégrées dans le folklore national comme représentatives d'un « terroir » (Sauner-Nebioğlu, 1995, p. 54 et s. ; pour les « troubadours de Sivas », Massicard, 2001a, p. 5). L'histoire de chaque département est écrite en fonction de l'historiographie nationaliste victorieuse. L'histoire locale n'est pas enseignée, si ce n'est à travers le rôle de telle ou telle ville dans la guerre de libération. Le territoire infranational n'est légitime que dans une vision apolitique et quelque peu folklorique qui se rapproche de l'acception française du terroir. Ainsi, l'affirmation de l'existence d'un niveau de gouvernement local distinct s'accompagne de sa dépolitisation : la seule politique légitime est déterminée au niveau national (Massicard, 2005, p. 6). Les ressources publiques locales sont placées sous le contrôle du centre et sont destinées au développement socio-économique du pays dans son ensemble (Bayraktar, 2007, p. 19).

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

Des inflexions avaient pourtant failli être apportées : les lois sur l'administration provinciale de 1929 et 1949, qui affirmaient le principe de la déconcentration, ont été rendues caduques par la législation additionnelle subséquente ; la décentralisation, *via* une séparation explicite des administrations centrale et locales et la nécessité d'allouer à ces dernières des ressources adéquates, prévues par la Constitution libérale de 1961, n'est pas entrée en vigueur, faute de lois d'application. Si des changements sont intervenus, c'est principalement au niveau des municipalités : l'urbanisation rapide depuis les années 1960 a entraîné des transferts de compétences et de fonds en leur faveur ; dès 1942, les conseils municipaux sont élus au suffrage direct, de même que les maires depuis 1963. En 1984, dans



les grandes villes, les « municipalités métropolitaines » ont été instaurées, disposant de plus d'autonomie et de ressources que les autres. Les départements ont alors commencé à souffrir de la concurrence des autorités métropolitaines.

L'exclusion de tout échelon intermédiaire autonome est bien illustrée par l'épisode suivant : en mars 2007, le général Kenan Evren, maître d'œuvre du coup d'État de 1980 puis Président de la République (1982-1989), déclare appeler de ses vœux l'instauration de régions dirigées par un gouverneur élu et disposant de ressources propres afin de remédier à la lourdeur de la bureaucratie centralisée et à l'incapacité d'Ankara d'impulser des politiques au niveau local. Cette initiative reprend un décret de 1983 (pris sous le régime militaire) créant des préfetures régionales auxquelles devaient être transférées la plupart des compétences d'Ankara. Celui-ci fut néanmoins annulé dès le retour des civils en 1984, le parti de la Mère Patrie (ANAP, *Anavatan Partisi*) au pouvoir y voyant les prémisses d'une division particulièrement risquée en l'absence d'un règlement de la question kurde. Bien qu'Evren, chantre de la patrie assiégée par des séparatistes, ait été loin d'avoir des visées antipatriotiques, ses propos ont provoqué une levée de boucliers dans la majeure partie de la classe politique turque qui estimait une telle réforme précipitée, pour ne pas dire dangereuse. Seuls les milieux pro-kurdes ont soutenu cette proposition. Peu après, quand Leyla Zana, ancienne députée pro-kurde qui avait été incarcérée pour ses prises de position, se déclare – tout en prenant soin de se défendre de tout séparatisme – partisane d'un système fédéral comme solution à la question kurde, un procureur s'empresse d'ouvrir une enquête sur elle.

Carte 1  
 Les huit régions et leurs préfetures proposées par le général Evren



## 2. LE RÉGIONALISME ENTRE CRIMINALISATION ET NEUTRALISATION

Dans ce contexte, la Turquie offre peu d'opportunités politiques aux mobilisations et partis régionalistes. Cependant, dans le Sud-Est du pays, l'on observe un processus de régionalisation de fait qui résulte de plusieurs logiques.

### 2.1. DES OPPORTUNITÉS POLITIQUES LIMITÉES

D'une manière générale, nul ne saurait politiser ou revendiquer un territoire sans risquer d'être stigmatisé et taxé de *bölgecilik* – terme péjoratif pour « régionalisme » qui implique un conflit d'intérêt –, voire de séparatisme (*bölücülük*) (Massicard, 2005, p. 6). Pour être légitime, une revendication se rapportant à un territoire infranational doit donc renoncer à toute velléité politique et s'inscrire dans des registres neutres de sauvegarde du terroir, d'entraide ou, au mieux, de développement territorial<sup>10</sup>. Les initiatives de patrimonialisation infranationale et les sensibilités localistes – qui ont connu un essor depuis les années 1990 – ne sont légitimes que dans la mesure où elles ne s'accompagnent pas de revendications politiques mais sont complémentaires de l'identité nationale.

Les autorités turques tiennent le régionalisme en suspicion pour au moins deux raisons : d'une part, il est perçu comme promouvant la décentralisation alors même que le centralisme est un principe constitutionnel intangible ; d'autre part, il est considéré comme néfaste à l'unité nationale et donc, au moins en puissance, comme une forme de séparatisme. L'éclatement de la Fédération yougoslave et le sort de l'Irak, amplement relatés par les médias turcs – n'oublions pas qu'il s'agit de territoires détachés de l'Empire ottoman au début du XX<sup>e</sup> siècle –, ont encore contribué à justifier la critique de tout régionalisme appréhendé en termes d'autonomie. Cette vision est partagée par Tayyip Erdoğan, Premier ministre issu du Parti de la justice et du développement (AKP, *Adalet ve Kalkınma Partisi*), qui, en 2003, voyait dans le régionalisme l'une des trois « lignes rouges » que son gouvernement ne pouvait franchir (*Tercüman*, 17 mai 2003, cité par Hersant & Toumarkine, 2005, pp. 19-20). Par extension, la régionalisation, mais aussi la gouvernance régionale, sont associées au séparatisme et aux demandes d'autonomie politique. De ce fait, les élites ont tendance à éluder ces questions, même si la gouvernance régionale promue par l'UE est surtout liée au développement économique et à la capacité administrative (Loewendahl-Ertugal, 2005, pp. 45-46).

Le régionalisme est également criminalisé par tout un arsenal législatif et juridique. Le code pénal de 2005 sanctionne ainsi d'une à trois années de

10. Sur les associations « de pays » (*hemşehri*) ainsi que les contraintes propres à ce registre de mobilisation, voir le dossier de l'*European Journal of Turkish Studies*, n° 2, 2005 ; <http://www.ejts.org/sommaire359.html>

prison « l'incitation délibérée d'une partie du peuple à la haine et à l'hostilité sous forme de discrimination raciale, régionale, religieuse ou sociale d'une autre partie du peuple »<sup>11</sup>. Le principe constitutionnel de l'« intégrité indivisible de l'État du point de vue du territoire et de la nation » (art. 13) ne peut être ni modifié ni amendé et circonscrit en pratique la liberté d'expression et d'association (Hakyemez & Akgün, 2002, p. 62). Ainsi la Constitution de 1982 stipule-t-elle que « les statuts, les programmes et les activités des partis politiques ne peuvent aller contre l'indépendance de l'État, son intégrité indivisible du point de vue du territoire et de la nation »<sup>12</sup>. La loi sur les partis interdit à ces derniers de s'appuyer sur des distinctions liées à la région, la race, l'individu, la famille, la communauté religieuse, la religion, la confession ou la confrérie<sup>13</sup> ; ils ne peuvent pas avoir pour objectif de modifier le principe de l'unité de l'État ni conduire d'activités en ce sens<sup>14</sup>. En somme, un parti ne peut pas appeler de ses vœux un système fédéral (Hakyemez & Akgün, 2002, p. 60) ni poursuivre des objectifs ou conduire des activités régionalistes<sup>15</sup>. « La régulation (...) limite les partis politiques au maintien de l'ordre politique existant ou du *statu quo* » (Hakyemez & Akgün, 2002, p. 61).

D'autres éléments liés aux systèmes partisan et électoral ont pour effet de restreindre les opportunités politiques des partis régionalistes : par exemple, pour participer aux élections, un parti doit être implanté dans au moins la majorité absolue des départements. Précisons que celles-ci ne sont pas régionales mais, à l'instar du territoire, sont organisées sur une base départementale. La prépondérance des directions nationales au sein des partis va aussi à l'encontre de visées régionalistes : les directions nationales sont peu disposées à adopter des réformes susceptibles de reconfigurer la dimension territoriale du jeu politique, de réduire les attributions du centre, voire de menacer la maîtrise par quelques-uns de l'ensemble de l'appareil partisan et de la prise de décision (pour une situation analogue en République tchèque, voir Catherine Perron dans ce volume).

Enfin, pour accéder à une représentation parlementaire, il faut recueillir au moins 10 % des suffrages exprimés au niveau national. Ce seuil, instauré par le régime militaire en 1983, était destiné à réduire l'éparpillement inhérent à la représentation proportionnelle et considéré comme responsable de l'« ingouvernabilité » du pays dans les années 1970. Il est très critiqué mais beaucoup refusent de le supprimer ou de l'abaisser de peur que les partis pro-kurdes n'entrent au Parlement. Ceux-ci récoltent

11. Article 216 (ancien art. 312), alinéa 1.

12. Article 68, alinéa 4 (modifié en 1995).

13. Loi sur les partis politiques, art. 78. Les articles sont cités d'après les réformes constitutionnelles de 1999 ; auparavant, la Constitution prévoyait des dispositions similaires.

14. Loi sur les partis politiques, art. 80.

15. Loi sur les partis politiques, art. 82.

en moyenne quelque 5 % des voix au niveau national mais ont parfois recours à des subterfuges pour être représentés au Parlement<sup>16</sup>. En raison, de ces contraintes, ils ont cependant plus de chances d'obtenir des postes électifs au niveau local (Watts, 2006). Or il n'existe pas plus de régions que d'élections régionales et les scrutins dits « locaux » conduisent à l'élection des membres des conseils départementaux et municipaux, des maires et des maires de quartier. En conséquence, l'on n'observe aucune autonomisation des enjeux régionaux.

## 2.2. DES PARTIS ETHNO-RÉGIONALISTES ?

La manière dont est pensée en Turquie la représentation régionale et, au-delà, son articulation avec le régionalisme semble être intrinsèquement liée à la question kurde : alors que le terme de « kurde », après avoir longtemps été proscrit, est désormais largement employé, celui de « Kurdistan », bien que déjà utilisé par les géographes arabes médiévaux, par l'administration ottomane puis par les voyageurs occidentaux au XIX<sup>e</sup> siècle, voire au début de la République, est tabou depuis les années 1960 ; son emploi peut donner lieu à des poursuites judiciaires (Pérouse, 2005, p. 369). Ce n'est pas un hasard si le terme *bölge* (région) est couramment employé, y compris officiellement, par euphémisme pour désigner le Sud-Est anatolien, pour ne pas dire les zones kurdes. Cette surdétermination de la question régionale par la question kurde s'impose dès la révolte de Cheikh Saïd mais, à plus forte raison, depuis l'apparition de la guérilla du PKK (*Partiya Karkeren Kurdistan*, Parti des travailleurs du Kurdistan) au début des années 1980 et l'émergence de partis pro-kurdes légaux dans les années 1990.

Peut-on qualifier ces derniers d'organisations ethno-régionalistes, c'est-à-dire qui soutiennent « l'émancipation de groupes (ethno)régionaux qu'elles prétendent représenter (...) et souscrivent à un nationalisme fondé sur la distinction ethnique et les revendications territoriales à l'intérieur d'un État » (De Winter & Türsan, 1998, p. 5) ? Les partis ethno-régionalistes prônent avant tout la défense d'une identité collective mais aussi la réorganisation institutionnelle de la structure du pouvoir dans le sens d'une autonomie accrue (*Ibid.*, p. 6).

Le mouvement pro-kurde n'est pas uniforme ; ses demandes divergent d'un acteur à l'autre et évoluent dans le temps. L'objectif du PKK de créer un État kurde indépendant s'est infléchi dès le milieu des années 1990 pour privilégier la revendication de droits culturels et politiques dans le cadre

16. En 1991, le Parti de la démocratie (DEP, *Demokrasi Partisi*) a conclu une alliance électorale avec le Parti social-démocrate populiste (SHP, *Sosyaldemokrat Halkçı Partisi*) dans certains départements du Sud-Est mais ses élus sont ensuite retournés dans leur parti d'origine ; en 2007, les candidats du Parti pour une société démocratique (DTP, *Demokratik Toplum Partisi*) se sont présentés comme indépendants ; 23 ont été élus et ont formé un groupe parlementaire.

des États existants. Étant donné que son répertoire d'action est caractérisé par la violence, qu'il n'a jamais été reconnu légalement pas plus qu'il n'a participé aux élections, on peut le considérer comme une organisation ethno-nationaliste. Quant aux partis pro-kurdes légaux, malgré les déclarations répétées des pouvoirs publics, ils n'ont jamais entretenu avec le PKK les relations organiques que le Sinn Féin, par exemple, avoue avec l'IRA en Irlande du Nord (Barkey, 1998, p. 131). Cependant, ces partis pro-kurdes partagent largement la base de soutien du PKK et sont constamment obligés de certifier qu'ils ne sont pas séparatistes (Güney, 2002, p. 130).

Peut-on alors parler de partis ethno-régionalistes ? Si l'on devait les classer dans la typologie de ces partis proposée par De Winter en fonction de leur degré de radicalisme (1998, pp. 204-208)<sup>17</sup>, ils se rapprocheraient du modèle « protectionniste » en revendiquant avant tout, mais pas exclusivement, la préservation d'une identité culturelle spécifique dans le cadre de l'État turc existant. Ils portent à la fois des demandes de droits collectifs et individuels, mais ceux-ci ne sont pas territorialisés (droits culturels et liberté d'expression politique, reconnaissance légale de l'identité kurde, résolution pacifique de la question kurde). Certaines revendications (la levée de l'état d'urgence ou la suppression du système des gardiens de village) ont un lien indirect avec la dimension territoriale du fait que les pratiques dénoncées n'ont cours que dans la région. Les seules revendications réellement territorialisées sont d'ordre économique (le développement de la région) ; les autorités ayant longtemps jugé que la question kurde était liée au sous-développement économique, cette demande est légitime à leurs yeux. D'une manière générale, les partis et mouvements pro-kurdes appellent de leurs vœux un système plus pluraliste et démocratique et sont ainsi au nombre des plus favorables à l'adhésion de la Turquie à l'UE<sup>18</sup>, ce qui les rapproche des partis ethno-régionalistes en Europe.

L'une de leurs revendications récurrentes porte en effet sur le mode de « gouvernance » (dévolution et décentralisation notamment) (Watts 2006, pp. 131-132). Dans son programme de 1990, le Parti du travail du peuple pro-kurde (HEP, *Halkın Emek Partisi*) réclame davantage de prérogatives,

17. Il propose cinq catégories : partis protectionnistes, autonomistes, fédéralistes, indépendantistes et irrédentistes.

18. « Les Kurdes mettent désormais tous leurs espoirs d'un avenir meilleur dans le processus que doit suivre la Turquie pour pouvoir adhérer à l'Union européenne qu'ils perçoivent, avant tout, comme un espace multiculturel de paix, de démocratie et de pluralisme. Pour être admise dans cette famille de démocraties, la Turquie doit elle-même devenir une véritable démocratie respectant sa propre diversité culturelle et le pluralisme politique. En particulier, elle doit garantir à ses citoyens kurdes les mêmes droits que ceux dont jouissent les Basques, les Catalans, les Écossais, les Lapons, les Sud-Tyroliens et les Wallons dans les pays démocratiques européens, autrement dit les droits mêmes que la Turquie revendique pour la minorité turque de Chypre ». Communiqué *What do the Kurds want in Turkey?*, décembre 2004 ; <http://home.cogeco.ca/~kurdistan5/13-12-04-what-kurds-want-tky.htm>

d'autonomie et de ressources propres pour les pouvoirs locaux. Son programme de 1992 propose en outre que les exécutifs ne soient plus nommés et que des assemblées soient créées au niveau des arrondissements<sup>19</sup> et des villages. Le Parti de la démocratie (DEP, *Demokrasi Partisi*) dans son programme de 1993, de même que le Parti de la démocratie du peuple (HADEP, *Halkın Demokrasi Partisi*) dans ceux de 1994 et 1995, appellent à la dévolution d'importantes compétences aux pouvoirs locaux, au renforcement – notamment financier – de ces derniers et à l'abandon de la tutelle du centre ; ils proposent que les assemblées municipales, d'arrondissement et départementales obtiennent le statut de parlements locaux et puissent élire leurs exécutifs respectifs. Les programmes du HADEP soulignent que « pendant que le fédéralisme et les parlements locaux se multiplient de par le monde, en Turquie, le centralisme sans concession et le caractère militaire et autoritaire de l'État restent dominants ». Le programme de 2005 du Parti pour une société démocratique (DTP, *Demokratik Toplum Partisi*) réitère ces demandes et prône l'attribution de pouvoirs législatifs aux collectivités locales dans leurs domaines de compétence.

La référence et le cadre spécifiquement régionaux sont donc peu présents dans les objectifs des partis pro-kurdes. Seul le HEP envisageait, en 1992, le fédéralisme comme une solution – parmi d'autres – susceptible de résoudre la question kurde. On peut avancer deux explications à ce fait. D'une part, il n'existe pas au sein du mouvement de consensus sur l'étendue des réformes à envisager. Ainsi, les éléments les plus radicaux du HADEP avaient pour objectif ultime l'instauration d'une fédération pendant que d'autres se seraient contentés d'une reconnaissance des spécificités ethniques et culturelles (Barkey, 1998, p. 131). D'autre part, cet « évitement » du régionalisme peut être dû aux fortes contraintes pesant sur les revendications « illégitimes » comme l'autonomie ou le fédéralisme. On peut donc formuler l'hypothèse que les demandes en termes de décentralisation et de renforcement des pouvoirs locaux remplacent en quelque sorte, sous la forme d'une autolimitation, les demandes de régionalisation. C'est pourquoi, l'on peut sembler-t-il qualifier ces partis d'ethno-régionalistes, même si le référent régional est peu présent. Ce faisant, les partis pro-kurdes rejoignent sur le papier certains partis libéraux qui militent pour la décentralisation<sup>20</sup> mais non pour la régionalisation, bien qu'ils n'envisagent pas nécessairement cette recomposition des pouvoirs de la même manière.

Leur prudence n'a empêché ni la dissolution de nombreux partis pro-kurdes par la Cour constitutionnelle turque ni la condamnation de milliers

19. La division administrative, qui ne comprend pas les régions car celles-ci sont des unités statistiques, ne comporte que deux niveaux : les départements (*il*) et les arrondissements (*ilçe*).

20. Citons pêle-mêle et sans prétendre à l'exhaustivité, le Parti de la paix (*Barış Partisi*), « multiculturaliste », qui demandait un allègement du contrôle du centre sur les collectivités locales, l'ANAP ou l'AKP.

de leurs membres. En 1992, la Cour a dissous le Parti socialiste car son programme encourageait le fédéralisme et proclamait le droit du peuple kurde à l'autodétermination et à la formation de son propre État : « les dispositions constitutionnelles n'autorisent pas les concepts d'autonomie régionale ou d'autodétermination. L'État est unique, le territoire est unifié et la nation est une » (cité par Hakyemez & Akgün, 2002, pp. 63-64). De même, la Cour a dissous le Parti de la démocratie et de la liberté (ÖZDEP, *Özgürlük ve Demokrasi Partisi*) en 1993, le HEP la même année et le DEP en 1994, notamment au motif que leur programme ou leurs activités ébranlaient l'intégrité territoriale de l'État et l'unité de la nation (Koçak & Örucü, 2003, p. 414)<sup>21</sup>. La menace que feraient peser ces partis sur l'intégrité territoriale est interprétée de manière extensive par la Cour qui va jusqu'à considérer l'expression d'idées comme une violation grave, indépendamment de toute activité avérée (Hakyemez & Akgün, 2002, p. 66). Dans ces affaires, on ne peut cependant pas affirmer que la revendication fédéraliste constitue le motif principal de la dissolution, plusieurs motifs étant indistinctement invoqués (violation de l'interdiction des partis à base ethnique ; activités séparatistes ou illégales ; aide au PKK ; discours de dirigeants de partis faisant référence à l'existence d'un peuple kurde distinct luttant pour son indépendance ou pour la création d'un État indépendant).

### 2.3 UNE RÉGIONALISATION DE FAIT

L'existence des partis ethno-régionalistes soulève la question de savoir comment les différences identitaires évoluent vers des revendications d'autonomie et de transformation des rapports avec le centre. En effet, les différences ou même la conscience de ces différences n'engendrent pas automatiquement un processus de mobilisation. La théorie des antagonismes sociaux, qui explique la structuration de la concurrence politique par certains clivages sociaux résultant d'événements-clés ou de changements structurels, permet d'avancer dans la compréhension de ce processus. Pour Lipset et Rokkan (1967), les partis ethno-régionalistes – c'est-à-dire s'identifiant à la fois à des groupes ethniques et à un territoire – ont émergé à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle en Europe de l'Ouest. Ils se fondent sur la distinction entre le centre et la périphérie, plus précisément sur le conflit entre un centre édificateur d'une culture nationale et la résistance de populations ethniquement, linguistiquement ou religieusement distinctes et assujetties dans les périphéries.

Cette grille de lecture est-elle transposable à la Turquie ? Traiter cette question serait un sujet en soi. Contentons-nous de noter ici que le clivage

21. La Cour européenne des droits de l'homme a en revanche toujours statué en faveur des partis ; à la différence de la Cour constitutionnelle turque, elle considère que les menaces contre l'indivisibilité et l'intégrité de l'État et les revendications du droit à l'autodétermination ne sont pas contraires aux principes démocratiques (KOÇAK & ÖRÜCÜ, 2003, p. 421).



centre-périphérie intervient dans la mobilisation politique en Turquie ; il constitue même l'un des principaux paradigmes de l'analyse politique de ce pays (Mardin, 1973). Cependant, dès la fin de l'Empire, la « périphérie » ne se limite ni à la population kurde ni aux zones majoritairement kurdophones mais comprend toutes les populations qui n'ont pas de lien avec le pouvoir et inclut la quasi-totalité des masses rurales. Bien sûr, dans la période républicaine, les différences entre la culture nationale en voie d'édification et d'imposition et les cultures locales étaient plus prononcées parmi les groupes distincts du point de vue religieux et linguistique. Mais là aussi, nombreux étaient les citoyens dont la langue maternelle n'était pas le turc<sup>22</sup> ; or l'ethno-régionalisme s'est développé principalement dans le cadre kurde.

Le premier facteur explicatif de cette « exception kurde » est la territorialisation. En effet, une vaste zone sud-est de la Turquie est peuplée majoritairement de Kurdes dont la présence peut néanmoins varier notablement d'un département à l'autre<sup>23</sup>. Avant l'exode rural et les déplacements de population, les Kurdes étaient donc relativement concentrés géographiquement, ce qui n'était pas le cas de la plupart des autres groupes présentant des spécificités linguistiques ou religieuses. Une telle concentration géographique contribue à l'apparition et la consolidation d'une contre-culture (Lipset & Rokkan, 1967, p. 41) et d'un ensemble de griefs partagés. En Turquie, un parti ethno-régionaliste a ainsi plus de chances d'obtenir des soutiens dans le Sud-Est (Watts, 2006, p. 130) et il s'avère que les Kurdes y votent proportionnellement plus pour les partis pro-kurdes que dans les métropoles (Barkey, 1998, pp. 131-134)<sup>24</sup>. Les griefs partagés sont d'autant plus réels que les zones majoritairement kurdes sont aussi – et de loin – les plus pauvres du pays.

Il serait pourtant erroné d'affirmer que la mobilisation régionaliste est mécaniquement liée à une situation économique défavorable. Bien qu'existant de manière latente, ces clivages ont longtemps été peu pertinents politiquement, ce que l'on observe également dans les régions où l'identité était affirmée sans pour autant entraîner de revendication politique. Ainsi, la région de la mer Noire a une identité culturelle forte qui reste cependant

22. La jeune République comptait treize millions d'habitants ; or cinq à sept millions de réfugiés musulmans parlant d'autres langues auraient quitté, entre 1860 et 1914, des provinces récemment perdues ou des régions touchées par la guerre pour immigrer dans l'Empire ; en outre, toute la population autochtone n'était pas turcophone comme en témoignent les Kurdes et les Lazes.

23. La région statistique « Anatolie du Sud-Est » ne comprend qu'une partie des départements à population majoritairement kurde et d'autres où le pourcentage de Kurdes n'est pas très élevé (PÉROUSE, 2005 p. 369).

24. En 1999, à Istanbul, malgré la présence de plus de deux millions de Kurdes, le vote HADEP se situait à peu près à son niveau national alors qu'il dépassait 50 % dans certains départements du Sud-Est (DORRONSORO, 2000, pp. 20-21).



confinée au registre patrimonial et localiste. Le régionalisme émerge moins du fait des liens de l'ethnicité traditionnelle que de la mobilisation de forces politiques et sociales. La dimension politique est ici centrale ; la politisation de l'« exception kurde » n'a pas été linéaire – quoique manifeste au moins à partir des années 1980 – et s'est exacerbée avec l'embrasement du conflit.

L'on assiste ainsi à une régionalisation de fait, non dans l'ensemble du pays, mais dans le Sud-Est. Il est difficile de retracer ce processus ; précisons qu'il n'est pas uniquement le produit d'entrepreneurs politiques pro-kurdes mais émane aussi des pratiques des pouvoirs publics : « Malgré le discours officiel et les réalités sociologiques, la pratique de l'État postule l'existence d'un territoire kurde et d'une population homogène et potentiellement dangereuse (...) La spécificité du Sud-Est renvoie également, tout autant qu'à des éléments d'ordre culturel, au sous-développement économique qui est en grande partie une conséquence de la politique nationale (...) Les régions kurdes, politiquement suspectes, se sont vu refuser les investissements de l'État (...) et sont devenues un tiers-monde au sein de la Turquie » (Dorrnsoro, 2000, pp. 4-5, 11). Le renforcement sans précédent, à tous les niveaux, des dispositifs répressifs à l'encontre des Kurdes consécutif au coup d'État de 1980 a contribué à politiser leur différenciation identitaire (Pérouse, 2005, pp. 362-363). La guérilla – qui a sévi de 1984 à 1999 et continue de manière sporadique – et sa répression ont achevé la destruction des infrastructures et creusé l'écart économique avec le reste du pays ; ces affrontements ont également renforcé la différence de traitement de la « région » par les autorités, celle-ci étant devenue une « région sous état d'exception » (OHAL, *Olağanüstü Hal Bölgesi*) entre 1987 et 2003. Une forme inédite de gestion territoriale liée à la guerre (Dulupçu, 2005, p. 106) en a fait une circonscription exceptionnelle avec, à sa tête, un « *supervali* » doté de pouvoirs spéciaux. La mise en place, en 1989, du « Projet d'Anatolie du Sud » (GAP, *Güney Anadolu Projesi*) dans la région d'Anatolie du Sud-Est est une autre forme de régionalisation par les pratiques institutionnelles. Les autorités ayant reconnu l'existence d'une « réalité kurde », elles commencent à s'en préoccuper mais traitent la question sur un mode avant tout économique. Seul véritable projet de développement régional intégré existant en Turquie, le GAP dispose d'une administration spécifique, la seule à laquelle s'applique une législation propre, bien que relevant du Premier ministre et sise à Ankara.

Parallèlement, l'on observe une régionalisation politique de fait : après le retour au pouvoir civil en 1983, le système politique s'est révélé largement dysfonctionnel dans le Sud-Est, les partis et élus ne relayant pas efficacement les demandes de la population auprès du centre, même quand elles n'avaient pas de rapport direct avec l'émancipation politique (Dorrnsoro, 2000, p. 15). Après 1980, les tentatives des élites politiques kurdes de s'intégrer dans les partis de gauche se sont heurtées à de nombreuses difficultés,

ce qui a entraîné l'autonomisation des revendications pro-kurdes et la formation d'un premier parti pro-kurde en 1990 (Watts, 1999). La géographie électorale révèle de très nettes spécificités électorales dans la région (West, 2005). En outre, l'émergence de partis régionalistes contraint les autres organisations politiques à territorialiser leurs pratiques. Les autres « partis sont, de manière croissante, obligés de prendre en compte des conditions et enjeux qui divergent et sont eux-mêmes le produit d'une construction sociale des régions en cours d'évolution » (Keating, 1998, p. 101). Les partis politiques régionalistes sont donc des acteurs d'une différenciation territoriale du système politique. Dorronsoro conclut à la formation d'un sous-système politique<sup>25</sup> dans le sud-est du pays : « Même en l'absence de tout cadre juridique, la régionalisation opère sur le plan des comportements politiques : les résultats électoraux, l'agenda, l'offre politique et les formes de la mobilisation définissent un sous-système politique distinct » (Dorronsoro, 2000, p. 16). L'on assiste donc à une reconfiguration territoriale du politique et à la régionalisation de certains enjeux politiques dans un territoire spécifique. L'essor d'un cadre territorial hétérogène, caractérisé par des mobilisations et des modes d'intégration au centre très différents, indique ainsi l'éclatement du paradigme centre-périphérie qui suppose un centre et une périphérie unifiés.

Cette régionalisation est également stimulée par le fait que les quelques élus locaux pro-kurdes – surtout certains maires – mettent en œuvre des politiques publiques valorisant cette identité (politique linguistique et symbolique, développement culturel, stratégies économiques alternatives) ; certains se sont lancés dans des coopérations aux niveaux régional, international et européen (Watts, 2006, p. 138). Tandis que l'écrasante majorité des collectivités privilégie un cadre territorial « national » qui renforce le gouvernement central, d'autres se saisissent des occasions d'accroître leur poids politique face au centre. Si de manière générale, l'on constate peu de pression de la base en faveur de la régionalisation, ce sont en priorité des entités infranationales ayant des spécificités identitaires qui accèdent à de nouveaux échelons et ressources d'action, en Turquie comme ailleurs. L'accroissement récent des ressources européennes contribue-t-il à leur offrir de nouvelles possibilités dont elles pourront tirer profit ?

### 3. DES RÉFORMES TERRITORIALES PEU CONTRAINTES ET PEU RÉGIONALISANTES

Dans quelle mesure l'accession de la Turquie au statut de pays candidat à l'UE en 1999, puis l'ouverture des négociations d'adhésion fin 2005, ont-elles changé la donne régionale ? Le gouvernement qui a obtenu l'ouverture des négociations a entamé d'importantes réformes de l'administra-

25. Cette expression sous-tend l'idée d'un processus de régionalisation de fait.

tion publique et des collectivités locales depuis 2003, transférant à ces dernières certaines compétences. Ces réformes, cependant, ne semblent ni devoir beaucoup à la conditionnalité européenne, d'ailleurs assez floue, ni pouvoir entraîner une régionalisation, sauf, éventuellement, à l'avenir par le biais des politiques régionales.

### 3.1. DES RÉFORMES DE L'ADMINISTRATION PEU « RÉGIONALISANTES »

Il paraît nécessaire de nuancer cette interprétation, même s'il est toujours difficile de démêler ce qui a trait à la politique nationale et ce qui se rapporte au facteur européen (Massicard, 2002). En effet, l'idée d'une telle réforme n'est pas nouvelle, pas plus qu'elle n'est importée d'Europe : d'autres initiatives similaires avaient déjà vu le jour, principalement sous l'égide des partis libéraux, adeptes du « moins d'État » et d'une augmentation des contre-pouvoirs, mais la plupart n'avaient pu être menées à terme<sup>26</sup>. En 1998, un projet de loi fut déposé par le gouvernement de coalition dirigé par Mesut Yılmaz (ANAP) qui envisageait de transférer des compétences aux collectivités locales, d'accroître leurs ressources propres et de diminuer la tutelle du centre (Massardier & Tek, 2005, pp. 35-36) mais la chute prématurée du gouvernement a interrompu le processus.

Pour quelles raisons, ces mêmes réformes ont-elles pu aboutir en 2004 ? Outre le facteur européen, plusieurs explications d'ordre intérieur peuvent être avancées. Tout d'abord, dès sa création en 2001, l'AKP a inscrit à son programme la décentralisation, appelant de ses vœux le transfert de nombreuses prérogatives centrales aux pouvoirs locaux et la réduction de la tutelle étatique. On peut expliquer cette priorité par la position du parti dans le champ politique : en tant que « paria » du système s'étant attiré les foudres de certaines institutions d'État, le courant islamiste dont est issu l'AKP était, de longue date, favorable à la dévolution de pouvoirs aux entités locales<sup>27</sup>. Du point de vue du personnel politique ensuite, de nombreux responsables de l'AKP ont commencé leur carrière au niveau local, ce qui est inhabituel dans la classe politique turque. Ainsi Tayyip Erdoğan a-t-il été maire d'Istanbul de 1994 à 1998 avant de diriger l'AKP et de devenir Premier ministre. Par ailleurs, l'AKP est le premier parti depuis quinze ans à avoir pu former seul un gouvernement et à disposer d'une confortable majorité parlementaire. Enfin, pour l'essentiel, cette réforme ne sort pas du cadre de l'organisation territoriale existante et ne remet pas en cause la mainmise des directions nationales sur les machines partisans.

26. Une révision importante a cependant eu lieu en 1987 sous l'ANAP (GÜLER, 2005).

27. En 1998, son prédécesseur, le Parti de la vertu (RP, *Refah Partisi*) estimait que le projet de loi de M. Yılmaz allait dans le bon sens, mais pas assez loin.

La réforme se compose d'une série de lois consacrées aux différents niveaux de l'administration et des pouvoirs locaux<sup>28</sup>. La loi n° 5197 sur « l'administration spéciale de la province » (*il özel idaresi*, nom de l'administration départementale), qui touche le plus directement aux échelons intermédiaires, apporte une nouveauté majeure en mettant fin à la confusion entre collectivité locale et administration déconcentrée de l'État au niveau du département : le préfet ne préside plus le conseil départemental qui élit lui-même son président. La collectivité locale en sort renforcée puisque certaines prérogatives auparavant détenues par l'administration déconcentrée lui sont transférées, notamment la responsabilité de tous les services et fonctions à caractère local non attribués à une autre institution publique. Le projet de loi, adopté par l'Assemblée en juin 2004, changeait donc la conception de l'institution, désormais fondée sur l'autonomie du local et le principe de subsidiarité.

Comme les autres lois de ce « paquet », cette réforme a provoqué des débats houleux, de nombreux syndicats, ONG ainsi que le principal parti d'opposition – le Parti républicain du peuple (CHP, *Cumhuriyet Halk Partisi*)<sup>29</sup> – s'accordant sur la grave menace qu'elle constituerait pour le caractère unitaire de l'État (Massardier & Tek 2005, p. 31). Le Président de la République, A. Sezer, a opposé son veto à plusieurs de ses articles<sup>30</sup>. Il a dénoncé certains transferts de compétences, l'autonomie des collectivités locales et le renoncement à la tutelle du centre ; il a aussi objecté que la subsidiarité était incompatible avec la Constitution et le caractère unitaire de l'État et que des organisations extérieures au pouvoir central ne pouvaient être formées que sous le contrôle de celui-ci (Lowendahl-Ertugal, 2005, p. 41). Après quelques modifications mineures, en particulier la suppression de la mention du « fédéralisme administratif », la loi a de nouveau été votée en février 2005 et est entrée en vigueur. Le Président a alors saisi la Cour constitutionnelle qu'il avait présidée de 1998 à 2000 ; en 2007, la Cour a tranché et la loi est définitivement entrée en vigueur. Ces réactions montrent la profondeur des réticences des hommes politiques et des bureaucrates à l'égard d'une autonomie locale, même limitée ; elles ont conduit à remettre en question une partie des réformes envisagées

28. La loi relative aux principes fondamentaux et à la reconstruction de l'administration publique (n° 5227), adoptée en juillet 2004, n'est pas en vigueur ni à l'ordre du jour de l'Assemblée. La loi relative à la municipalité (n° 5393) a été votée en juillet 2005 après deux veto présidentiels et deux renvois à l'Assemblée. La loi relative à la municipalité métropolitaine (n° 5216), adoptée en juillet 2004, est en vigueur. Celle relative à l'administration spéciale de la province (n° 5302) est entrée en vigueur en février 2005 après un veto présidentiel et un renvoi à l'Assemblée. La loi relative à l'Union des collectivités locales (n° 5355) est en vigueur depuis mai 2005 et a été modifiée par la loi n° 5445.

29. Ce parti, kémaliste, a aussi saisi la Cour constitutionnelle pour l'annulation de presque tous les articles.

30. Ainsi qu'à tous ces projets de loi, sauf celui relatif à la municipalité métropolitaine.

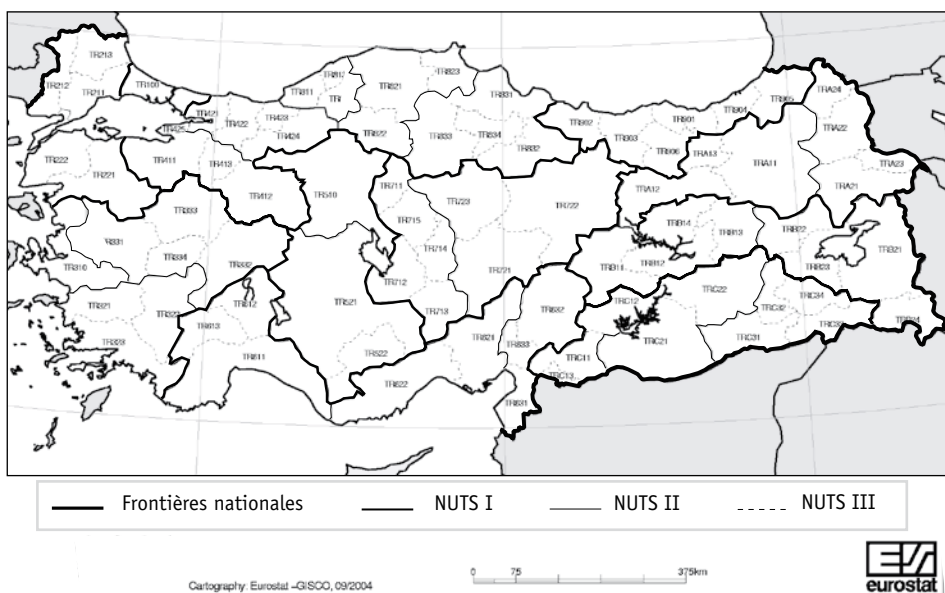
et à reporter l'application de celles déjà adoptées. Ainsi la loi-cadre sur l'administration publique, qui prévoyait l'adoption du principe de subsidiarité et supprimait quasiment l'organisation déconcentrée de l'État, a été vivement critiquée pour ouvrir la voie au fédéralisme et n'est même plus à l'ordre du jour. Finalement, ce projet ambitieux a beaucoup perdu en cours de route, y compris une grande partie de sa cohérence.

Comment le facteur européen est-il intervenu ici ? À la suite du partenariat pour l'adhésion de 2001, le gouvernement de coalition précédant celui de l'AKP a élaboré un « plan national pour l'adoption de l'acquis » qui prévoyait des réformes assez vagues du point de vue de la répartition des prérogatives entre administration centrale et pouvoirs locaux et de l'ouverture de ces derniers aux fonds étrangers. En 2003, le « plan d'action d'urgence » du gouvernement AKP et son programme national révisé pour l'adoption de l'acquis s'engagent à remplir tous les critères communautaires dans le domaine de la politique régionale, notamment l'établissement d'agences de développement régional ; ils conditionnent toutefois la mise en place de la stratégie de développement nationale et régionale, promue par l'UE, à l'ouverture des négociations (Loewendahl-Ertugal, 2005, p. 43). De manière intéressante, ce plan ne mentionne que marginalement des réformes relatives au secteur public et à la décentralisation, et uniquement par rapport aux questions d'investissement ; le gouvernement ne les inscrit donc pas dans son agenda européen. De même, l'exposé des motifs de la loi de 2004 sur l'administration spéciale de la province attribue une place minimale à la dimension européenne. Il cite la Charte européenne de l'autonomie locale (ratifiée par la Turquie en 1992) et l'approche des administrations locales adoptée par l'UE comme « d'autres références prises en compte dans le projet de loi », mais non sans avoir d'abord précisé que la loi s'appuierait sur la structure unitaire de l'État et le principe constitutionnel d'unité de l'administration. En outre, ce n'est pas pour justifier la dévolution des pouvoirs et l'autonomie des autorités locales qu'il invoque la dimension européenne mais pour légitimer l'un de ses principaux objectifs, à savoir l'instauration de pouvoirs locaux « assurant des services de qualité, actifs, efficaces, responsables et capables de rendre des comptes, transparents, ouverts et fiables ». Pourquoi est-il si rarement fait référence à la dimension européenne ? Il faut garder à l'esprit qu'elle n'est pas toujours un facteur de légitimation et peut constituer un poids plutôt qu'un argument ; concernant la question territoriale, l'Europe est largement considérée en Turquie – en raison de l'héritage lié aux conditions de formation du pays – comme une menace potentielle contre l'intégrité (Massicard, 2001b).

De son côté, comment l'Union a-t-elle considéré ces réformes ? La Commission exprime ses préoccupations principalement par l'intermédiaire des rapports annuels, publiés depuis 1998, qui évaluent les pro-

grès dans l'adoption de l'acquis et émettent des recommandations sur la conduite des réformes. Si ces rapports insistent sur la mise en place de politiques régionales, ils n'ont jamais requis la création de pouvoirs régionaux, pas plus en Turquie que dans d'autres pays candidats (pour la Bulgarie, voir Nikolova dans ce volume). Concernant l'administration régionale, ils expriment de manière vague une préférence pour la décentralisation<sup>31</sup>. Ce n'est que dans son rapport de 2005 que la Commission mentionne les réformes pour les saluer : « les préparatifs de la Turquie en vue de la mise en œuvre d'une politique régionale sont subordonnés à la réforme de l'administration publique en cours (...) Il convient de se féliciter de ce paquet législatif dans la mesure où il confie la responsabilité d'un certain nombre de fonctions d'exécution aux niveaux inférieurs de l'administration publique et introduit une mesure de démocratie locale à l'échelon provincial. Cela devrait faciliter l'application des principes de partenariat (...) Les progrès qui ont été constatés pour ce qui concerne la mise en place du cadre législatif devant permettre la décentralisation de l'administration publique turque devraient contribuer à favoriser une approche participative de la politique régionale » (Commission européenne, 2005, pp. 114, 115). Autrement dit, la Commission n'envisage pas ces réformes en elles-mêmes mais par rapport à la politique régionale.

Carte 2  
Nouvelles régions statistiques



31. Les recommandations du Comité des régions sont beaucoup plus explicites et plus directement liées à la décentralisation (Comité des régions, 2005, 1.1, 2.4, 2.10, 2.14) mais elles n'ont pas la portée politique des rapports de la Commission.

En pratique, la seule véritable réforme directement liée aux demandes européenne est l'adoption de la classification de la « Nomenclature des unités territoriales statistiques » (NUTS). En effet, la demande la plus pressante de l'Union a été l'établissement de régions NUTS II, le niveau considéré comme le plus approprié pour l'analyse des disparités socio-économiques, la distribution des fonds structurels et l'élaboration de plans de développement régional (Commission européenne, 2000, p. 65 ; 2001, p. 86), ce qui confirme la priorité donnée à la politique régionale. Cette demande a été intégrée comme telle dans les priorités turques et d'autant plus rapidement qu'elle conditionnait l'accès à de substantielles ressources matérielles. L'établissement de NUTS a ainsi constitué le seul objectif à court terme du programme national de 2001 qui précisait qu'aucune autre réforme législative ne serait nécessaire dans la phase de préadhésion (TC Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreteri, 2001, p. 348). Dès 2002, 26 régions statistiques regroupant les 81 départements (qui correspondent au niveau NUTS III) étaient créées.

Comment a-t-on déterminé ces NUTS II ? Il n'existe aucune obligation juridique d'établir les unités territoriales statistiques sur la base des divisions administratives existantes (Marcou, 2002, p. 150). Les NUTS ont été délimitées par la Direction générale du plan (DPT, *Devlet Planlama Teşkilatı*) et l'Institut de statistique d'État (DİE, *Devlet İstatistik Enstitüsü*) puis approuvées par le Conseil des ministres, sans l'intervention d'acteurs locaux et, officiellement, « en fonction des similitudes géographiques ou économiques ». Certains les trouvent néanmoins « artificielles » (Dulupçu, 2005, p. 105) et il semble bien que, comme le tracé des frontières dans les années 1920, celui des NUTS II a ignoré les réalités humaines et linguistiques (Bazin, 2005, pp. 427-428). Aussi les territoires à majorité kurde ont-ils été découpés de manière à ne pas former une seule région.

Perçue par certains comme la première étape d'un processus politique de régionalisation, la création des NUTS II a suscité des débats houleux. Pourtant, elle n'a qu'un caractère statistique : les NUTS, qui doivent encourager les départements à coordonner leurs efforts de développement, n'ont pas assez de ressources économiques ni de pouvoir de décision pour entraîner une régionalisation (Dulupçu, 2005, p. 105). Les implications de leur création pour l'organisation régionale sont restreintes puisque la région à laquelle elles se réfèrent est un espace socio-économique et non une institution ou une collectivité publique (Marcou, 2002, pp. 132, 135). De fait, ces unités statistiques n'ont pas été dotées de structures institutionnelles spécifiques. Il en ressort que l'impact du facteur européen sur les réformes administratives en Turquie ne doit pas être surestimé ; il serait



erroné de considérer la dynamique d'adhésion comme le principal moteur des réformes, les points de croisement entre les deux processus concernant avant tout les politiques régionales.

### 3.2. UNE CONDITIONNALITÉ EUROPÉENNE DIFFUSE

Quel est au juste le degré de contrainte du facteur européen dans le domaine régional ? En 1997, les pays candidats à l'adhésion se voient imposer l'acceptation de l'acquis communautaire dont un chapitre entier porte sur la réforme administrative des régions, avant tout la mise en place de politiques structurelles<sup>32</sup>. Depuis cette date, la Commission estime que la « capacité administrative régionale » est une condition préalable de la reprise de l'acquis et de la distribution des fonds structurels.

Quels effets concrets l'imposition de ces normes a-t-elle eus dans les pays candidats ou nouvellement membres ? Elle a déclenché des processus d'ajustement qui ont reconfiguré le paysage institutionnel (Bafouil & Hibou, 2003). Cependant, les nombreuses études consacrées aux effets des réformes territoriales sur le découpage, le contenu et les pouvoirs des nouvelles entités régionales dans les PECO s'accordent pour constater que la capacité de l'UE à élaborer un mode de gouvernement infranational a souvent été surestimée. L'Union européenne n'a pas imposé de modèle en matière de régionalisation (Keating, 2003b) : « la politique régionale européenne ne suffit pas, sur le plan institutionnel, à faire de la région, d'ailleurs non définie, le nouveau paradigme de l'organisation territoriale des États européens » (Marcou, 2002, p. 164).

Plusieurs facteurs explicatifs peuvent être avancés. En premier lieu, un « modèle régional européen » n'existe pas (Keating, 2003b, p. 66) : le traité relatif à la Communauté européenne ne prescrit aux États membres aucune règle en matière d'organisation territoriale. En second lieu, les institutions européennes semblent avoir hésité sur la portée de leur intervention dans un domaine aussi sensible que l'organisation territoriale des États membres qui est de leur compétence exclusive. Les préférences des différentes Directions générales (DG) divergent sur ce point<sup>33</sup> et ont évolué. L'expérience des PECO montre qu'après une première phase favorable à des changements structurels vers plus de dévolution, la Commission a fait volte-face en raison de son incapacité à gérer l'ensemble des programmes régionaux et de son manque de confiance dans la capacité administrative des régions. Aussi les ministères centraux ont-ils été désignés comme les interlocuteurs privilégiés dans la réalisation des programmes de cohésion et, par là même, renforcés (Keating, 2003a, p. 17). Pour la Turquie, la DG

32. Pour la Turquie, la procédure d'audit (*screening*) n'a pas encore débuté à cet égard.

33. Concernant la Turquie, les intérêts de la DG REGIO et ceux de la DG ELARG semblent diverger (MASSARDIER & TEK, 2005, p. 26)



REGIO aurait des hésitations similaires entre, d'une part, un idéal multi-niveaux et décentralisé et, d'autre part, un pragmatisme privilégiant l'efficacité et faisant la part belle aux institutions centrales, lequel semble avoir pris le dessus (Massardier & Tek, 2005, p. 38).

Même en matière de développement régional, l'acquis ne comporte aucune disposition institutionnelle, si ce n'est le principe de partenariat : ce dernier implique la coopération avec des autorités distinctes de l'État et, par conséquent, un certain degré de décentralisation. Ceci étant, c'est l'État qui désigne les autorités participantes ; juridiquement, il peut s'agir aussi bien de pouvoirs décentralisés et électifs que d'autorités subordonnées de l'État. Doivent figurer parmi ces partenaires, des « autorités régionales » ; or comme « il n'existe pas de notion communautaire de ce qu'est une autorité régionale », celle-ci est « ce que l'État membre qualifie d'autorité régionale » (Marcou, 2005, p. 134). Nombre d'entre eux ne reconnaissent pas la région comme un échelon du gouvernement et ceux qui le font ne s'accordent pas sur sa nature et ses fonctions, ce qui reflète l'indétermination de cette notion (Marcou, 2005, pp. 133, 137). Les options institutionnelles retenues par les PECO aux niveaux intermédiaires sont donc diversifiées avec, souvent, l'importation d'un simple cadre d'interaction à connotation communautaire entre institutions préexistantes ; en outre, aucun ne s'est orienté vers l'institution d'un niveau intermédiaire puissant (Marcou, 2005, p. 131). Dans les Républiques tchèque et slovaque, si le facteur européen a pu accélérer l'adoption d'entités régionales, il n'a toutefois influé ni sur leur découpage territorial ni sur la nature des pouvoirs délégués (Brusis, 2003). Elles ont effectivement été façonnées par d'autres facteurs : les configurations nationales, les héritages historiques, l'existence de minorités, les constellations et rapports de force et le type de coalition au pouvoir au moment des réformes (voir Perron dans ce volume).

En somme, si la Turquie ne connaît pas de véritable régionalisation, ce n'est pas parce qu'elle a « contourné » les exigences européennes, mais parce que ces dernières sont assez lâches<sup>34</sup> comme dans tous les autres domaines où l'acquis est limité. L'Union peut certes constituer un moteur de changement mais elle agit surtout indirectement. Elle offre de nouvelles possibilités aux acteurs nationaux favorables à la décentralisation en leur procurant par exemple des ressources argumentatives ; ils peuvent alors user stratégiquement de l'Europe pour habiller des réformes internes, ce qui est d'ailleurs loin d'être facile dans le cas turc. On a donc affaire ici à une *soft expectation* (voir Dabrowski dans ce volume). L'imprécision de la

34. Notons cependant que, dans le cas de la Turquie, cette demande dans le sens d'une décentralisation n'émane pas seulement de l'UE. Ainsi le FMI et la Banque mondiale, dans leurs recommandations sur la réforme du secteur public, expriment également des préférences pour une décentralisation en général mais, pas davantage que l'UE, ces institutions ne se réfèrent précisément au niveau régional ou à la régionalisation.

demande incite à ne plus se focaliser sur le facteur extérieur en tant que tel mais à déplacer le regard vers la manière dont il est perçu, interprété et retraduit dans le contexte national.

### 3.3. LA POLITIQUE RÉGIONALE, MOTEUR DE LA RÉGIONALISATION ?

En Turquie comme ailleurs, les exigences européennes se concentrent sur la politique régionale. Dans son *Rapport régulier* de 1999 (p. 43), la Commission souligne que la Turquie est le seul pays candidat à en avoir instauré une. Dès 2000 toutefois, les principes des politiques régionales européenne et turque diffèrent par bien des points (Loewendahl-Ertugal, 2005, p. 24), la Commission (2000, p. 66) inclut dans ses priorités pour la Turquie le renforcement de la conformité de la politique régionale aux normes communautaires. Ces exigences et les réformes qu'elles entraînent sont-elles susceptibles d'ouvrir la voie à une régionalisation en Turquie ?

Inaugurée en 1988, la politique régionale européenne a pour principal objectif la cohésion économique et sociale entre les territoires de l'Union. Les principes de l'utilisation des fonds structurels, formalisés en 1999, sont les suivants : la programmation, le caractère additionnel avec des financements nationaux et locaux, le partenariat. Cependant, au nom du principe de subsidiarité, le soin d'appliquer les politiques régionales est laissé aux États. En Turquie, où un modèle de planification centralisé est en vigueur depuis les années 1960, cette activité ressort de la Direction générale du plan (DPT), un organisme de l'administration centrale qui ne partage de pouvoir décisionnel avec personne<sup>35</sup>. Les acteurs départementaux et locaux n'interviennent pas dans la préparation des politiques régionales, ce qui ne laisse pratiquement aucune place à des initiatives locales ni au principe de partenariat.

Alors que l'UE met particulièrement l'accent sur les plans régionaux, la tradition de planification proprement régionale est très restreinte en Turquie et se limite pour l'essentiel au GAP<sup>36</sup>. Ce projet, lancé en 1989 avec un budget initial de 32 milliards de dollars, prévoit un ensemble d'investissements dans les infrastructures. Le DPT conçoit ultérieurement d'autres plans de développement régional en Anatolie orientale et dans la région de la mer Noire mais aucune structure n'est chargée de les réaliser. La dimension territoriale n'est que rarement intégrée dans les plans quinquennaux turcs et, quand elle l'est, c'est de manière atomisée (Dulupçu, 2005, p. 109). En effet, la planification turque a une approche

35. Dans les années 1960, des débats ont eu lieu sur la mise en place d'unités régionales du DPT pour la réalisation des projets régionaux. Toutefois, cette initiative s'est heurtée à de nombreuses résistances tout comme l'idée même, peu consensuelle, de planification régionale (LOEWENDAHL-ERTUGAL, 2005, p. 35).

36. Depuis les années 1960, quelques tentatives de plans régionaux (pour les régions relativement prospères d'Antalya, de la Çukurova, du Zonguldak et du Keban) ont eu lieu mais elles ne se sont pas concrétisées.

principalement sectorielle : les plans ont pour objectif de diriger les investissements vers certains secteurs économiques, sans que leur répartition géographique soit prise en compte, tandis que la planification européenne est à la fois multisectorielle et territorialement intégrée. Ici aussi, le GAP constitue une exception en inaugurant une approche multisectorielle et relativement décentralisée (Loewendahl-Ertugal, 2005, p. 24 et s.). Dans les années 1980, l'approche du cinquième plan quinquennal était plus intégrée : en 1982, le DPT propose la constitution de seize régions fonctionnelles et de « schémas de développement régional », créant pour la première fois un niveau intermédiaire de cette nature. Alors que celui-ci est probablement le plus approprié d'un point de vue économique, aucune politique publique n'y est pourtant menée (Gezici & Heawings, 2004). Le septième plan (1996-2000) innove en affirmant la nécessité de combiner « développement sectoriel » et « analyse spatiale » (Dulupçu, 2005, p. 110). Enfin, un département chargé du suivi et de l'évolution des programmes de développement régional est créé au sein du DPT en réponse à une demande européenne (Commission européenne, 2000, p. 65 ; 2004, p. 134).

Les programmes de développement européens et turcs se rejoignent cependant sur le principe de la concentration des moyens d'intervention publique dans les territoires les plus défavorisés. Depuis les années 1960, la réduction des inégalités régionales constitue l'un des deux principaux objectifs de la planification turque. En 1971, est élaboré un instrument majeur de la politique de réduction de ces inégalités : les zones de développement prioritaires (*Kalkınmada Öncelikli Yörelere*) qui sont censées bénéficier en priorité d'un soutien spécifique et d'investissements ciblés. Néanmoins, l'investissement et la dotation en équipements publics se sont très souvent concentrés en Turquie... dans les zones les plus développées ! Ainsi, en 1980, 60 % des crédits publics ont été alloués aux régions les mieux loties à l'ouest contre 4 % seulement à l'Anatolie orientale (Danielson & Keleş, 1985, p. 35). Quelles en sont les raisons ? Le nombre des zones de développement prioritaires est rapidement passé de 22 à 49, l'inclusion de certaines provinces relevant davantage de manœuvres politiques que d'indicateurs socio-économiques (Gezici & Heawings, 2004, p. 118). Elles n'ont pourtant pas reçu autant d'investissements et d'encouragements publics que les régions occidentales qui disposaient d'une infrastructure beaucoup plus solide. De fait, l'objectif de résorption des inégalités territoriales semble avoir été subordonné à l'autre objectif de la planification qu'est la maximisation du revenu national, laquelle implique la concentration des activités à forte croissance (Gezici & Heawings, 2004, p. 129 ; Loewendahl-Ertugal, 2005, p. 27-28). En d'autres termes, loin d'avoir réduit les écarts régionaux, l'action publique aurait plutôt contribué à les amplifier. La diminution des inégalités n'a que peu progressé comme le notent les plans quinquennaux aussi bien que les rapports européens (Commission européenne, 1999,

p. 43 ; 2000, p. 65). De même, de nombreuses études utilisant des méthodes différentes concluent à l'absence de convergence du développement, voire au creusement des écarts (Gezici & Heawings, 2004, pp. 114, 124).

La question se pose alors de savoir si la politique de développement régional menée dans le cadre de la préparation à l'adhésion saura créer une dynamique de régionalisation (Marcou, 2005, p. 131). Il est trop tôt pour se prononcer mais les premiers indices dont nous disposons incitent à penser que l'impact de la politique régionale sur la régionalisation sera limité. En effet, les agences de développement<sup>37</sup> prévues par la loi « sur la création, la coordination et les missions des agences de développement », entrée en vigueur en février 2006, sont les seules structures permanentes liées aux NUTS. Leurs objectifs rejoignent les prescriptions européennes ; elles semblent s'inspirer aussi, sans le nommer, du principe de partenariat qui est au cœur des politiques communautaires. Instaurant un échelon de gestion intermédiaire entre les niveaux national et local, ces agences sont chargées de coordonner l'ensemble des acteurs locaux pour l'élaboration et la mise en œuvre des plans régionaux, tandis que le ministère de l'Intérieur se voit confier la coordination, la supervision et l'évaluation des plans régionaux ; la planification n'est donc plus totalement centralisée.

En revanche, le processus décisionnel reste très centralisé et sa délégation aux structures régionales limitée, ce que déplore la Commission (2005, pp. 114, 115). Les agences, qui sont cantonnées dans un rôle de coordination des acteurs publics, privés et associatifs, d'accompagnement et d'information, n'ont qu'une capacité d'initiative autonome restreinte. Elles sont composées de cadres administratifs, d'élus et de décideurs locaux et départementaux et restent notamment très dépendantes du DPT, lequel décide de l'attribution des fonds et valide leur programme de travail annuel. Elles sont également sous l'autorité des préfets puisque ce sont eux qui dirigent leur organe décisionnel. Les agences sont créées par le haut<sup>38</sup>, par décision du Conseil des ministres sur proposition du ministre responsable de la planification. À ce jour, il n'en existe que trois pour 26 NUTS<sup>39</sup>. Il ne s'agit donc pas de structures institutionnelles régionales spécifiques vouées au développement régional (Commission européenne, 2004, p. 135). Les agences seraient un dispositif institutionnel répondant aux exigences de l'Union mais ménageant aussi tous ceux qui, en Turquie, sont réticents à s'enga-

37. Elles portaient initialement le nom d'« agences de développement régional » mais l'adjectif « régional » a disparu du texte final.

38. À l'exception de celle d'Izmir pour la région égéenne – très dynamique économiquement et tournée vers l'extérieur – qui a été créée à l'initiative conjointe du secteur privé (Chambre de commerce notamment), de certaines ONG et des autorités locales (LOEWEN-DAHL-ERTUGAL, 1995, p. 44).

39. En attendant l'ouverture d'agences, des services communs aux départements formant une NUTS II ont été créés là où des projets de développement régional financés par l'UE sont réalisés.

ger dans une véritable décentralisation ; elles semblent avoir été conçues principalement pour gérer les fonds structurels européens sans ébranler la structure centralisée du gouvernement (Loewendahl-Ertugal, 2005, p. 45). Cette tendance a été confirmée par la désignation de l'autorité de gestion des fonds structurels, laissée à l'appréciation des pays membres au nom du principe de subsidiarité. Le gouvernement turc a confié leur gestion au DPT qui « détermine, pour les agences, les principes et procédures d'allocation et d'utilisation des fonds nationaux et internationaux en matière de développement régional », ce qui amoindrit d'autant leur rôle (loi n° 5449, art. 4c ; Massardier & Tek, 2005, p. 38). Là encore, l'expérience des PECO peut s'avérer éclairante. Ainsi, la période de préparation à l'adhésion de la Pologne a donné lieu à une recentralisation des politiques publiques à Varsovie alors même qu'était officiellement affichée une préférence pour le territoire régional et local (Hibou & Bafoil, 2003, p. 33).

Malgré ces limites, la loi a provoqué de nombreuses réactions souverainistes, entre autres au motif que ces agences seraient les vecteurs d'un essor des investissements étrangers<sup>40</sup>. Début 2007, le Conseil d'État, saisi par l'Union des Chambres de commerce et d'industrie de Turquie, a suspendu l'exécution du règlement relatif à l'activité des agences et a porté la loi prévoyant leur mise en place devant la Cour constitutionnelle. Les objections formulées concernent le mode de répartition du pouvoir entre les organes centraux et locaux qui est inscrit dans la loi mais diffère des dispositions de la Constitution dans ce domaine ; la possibilité pour les agences d'appliquer des plans régionaux sans les coordonner avec le plan national ; la subordination des intérêts de la Turquie aux intérêts étrangers et des entreprises multinationales ; le risque que la concurrence entre régions fait courir à l'intérêt public. Ainsi, le sort même de ces agences est suspendu à une décision judiciaire.

#### **CONCLUSION : UNE RÉFORME EN DEMI-TEINTE... EUROPÉENNE**

L'étude des réformes récentes de la gestion territoriale en Turquie confirme la pertinence des analyses en termes de dépendance du sentier (*path dependency*) qui mettent en valeur l'impact des choix institutionnels antérieurs sur les processus de changement politique. Les réformes se sont heurtées à un centralisme profondément enraciné. Bien que répondant en partie aux demandes européennes, les réformes cautionnent les dispositifs institutionnels en vigueur et laissent perdurer les caractéristiques essentielles du système politico-administratif turc (Massardier & Tek, 2005, p. 27). Elles n'ont pas favorisé l'autonomisation de l'action publique territoriale, pas plus qu'elles n'ont entraîné de régionalisation politique, fût-elle admi-

40. « Yabancıyı 'kalkındırma' ajansı » (Agence de développement de l'étranger), *Milli Gazete*, 11 juillet 2007.

nistrative ; pour l'instant, l'échelon régional instauré ne dépasse pas les domaines de la statistique et du développement. Il serait donc prématuré d'annoncer l'émergence d'une « gouvernance multi-niveaux ». Il est également trop tôt pour savoir dans quelle mesure et comment l'adoption des fonds structurels européens pourrait reconfigurer la répartition des ressources et peut-être, indirectement, les jeux politiques et institutionnels entre différents niveaux.

En comparant le cas turc avec celui de ses prédécesseurs, l'on est tenté de conclure que la Turquie ne s'écarte pas de la norme. Ainsi, en Grèce et au Portugal, « la pression européenne à la décentralisation a été assez forte (...) pour susciter des mutations institutionnelles, mais elle s'est avérée si éloignée des préoccupations et des exigences internes des deux pays, petits et de tradition très centralisatrice, que les stratégies de contournement ont dominé la mise en place de ces nouvelles instances de régulation. (...) On a assisté dans les deux pays à ce que l'on peut appeler sans détour une fausse décentralisation. (...) la régionalisation s'est ainsi traduite par la création d'échelons décentralisés assez formels (les NUTS) et de commissions régionales. Mais dans la réalité, notamment du fait (...) de la faible compétence des nouvelles institutions et, *a contrario*, de la prééminence des institutions historiques, cette nouvelle configuration s'est traduite par une implication plus grande encore des administrations centrales » (Hibou & Bafoil, 2003, p. 14). De nombreuses études sur les PECO convergent : en Pologne, le flou des exigences de l'Union conjugué avec sa réticence à confier aux jeunes régions l'élaboration des programmes opérationnels a ouvert une fenêtre d'opportunité à l'État qui a pu imposer des choix consolidant son hégémonie. Dès lors, la pression européenne en faveur de l'adaptation a été transcrite dans le contexte national en fonction des héritages institutionnels et des intérêts du gouvernement au pouvoir (Dabrowski, dans ce volume). En Bulgarie, les élites politiques nationales ont accommodé les demandes de l'Union de manière pragmatique en introduisant des macro-régions de planification mais sans octroyer l'autonomie à ces nouvelles entités. En revanche, l'Union a joué un rôle substantiel dans la formulation d'une politique régionale (Nikolova, dans ce volume).

Comment interpréter le cas turc par rapport à cet ensemble d'expériences ? Dans la typologie des réformes territoriales proposée par Gérard Marcou, la « régionalisation administrative » est la catégorie qui décrit le mieux le processus observé en Turquie, qui correspond d'ailleurs souvent à des politiques régionales centralisées. Celles-ci ont conduit à la formation

d'organismes subordonnés au gouvernement qui, bien que dotés d'une certaine autonomie juridique, constituent des instruments de son action ; placés sous son contrôle, ils remplissent des fonctions dont certaines visent à promouvoir le développement économique régional et s'appuient à cette fin sur la mobilisation des collectivités locales et des organisations économiques (Marcou, 2005, pp. 141, 153).

Toutefois, la régionalisation n'est pas seulement le produit des dispositifs institutionnels : elle s'élabore sur la base des interactions d'une grande diversité d'acteurs politiques et administratifs, mais aussi économiques et sociaux (incluant également certains groupes d'intérêt), qui agissent tant dans l'arène politique centrale que dans d'autres arènes (locales et européenne en particulier). Pour saisir la portée des reconfigurations à l'œuvre et le changement des équilibres internes, il sera nécessaire, une fois ces réformes réellement appliquées, d'identifier les acteurs qui s'approprient certains termes, certaines politiques ou institutions, et qui profitent d'opportunités et de ressources dégagées par l'Europe.

#### RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BAFOIL François & HIBOU Béatrice (2003), « Les administrations publiques et les modes de gouvernement à l'épreuve de l'eupéanisation. Une comparaison Europe du Sud, Europe de l'Est », *Les Études du CERI*, Étude n° 102, décembre ; <http://www.ceri-sciences-po.org/publica/etude/etude102.pdf>
- BARKEY Henry J. (1998), « The People's Democracy Party (HADEP): The travails of a legal Kurdish Party in Turkey », *Journal of Muslim Minority Affairs*, Vol. 18, n° 1, April, pp. 129-138.
- BAYRAKTAR Ulaş (2007), « From 'centre-periphery' to 'centres of the periphery': The need of a new conceptualisation of local democracy in Turkey », *European Journal of Turkish Studies* ; <http://www.ejts.org/document1103.html>
- BAZIN Marcel (1986), « Les disparités régionales en Turquie », in Altan Gokalp, dir., *La Turquie en transition : disparités, identités, pouvoirs*, Paris : Maisonneuve-Larose, pp. 17-47.
- BAZIN Marcel (2005), « Diversité ethnique et disparités régionales », in Semih Vaner, dir., *La Turquie*, Paris : Fayard, pp. 389-428.
- BELLÉR-HANN Ildikó & HANN Chris (2001), *Turkish Region. State, Market & Social Identities on the East Black Sea Coast*, Oxford-Santa Fe: School of American Research Press.
- BRUSIS Martin (2003), « Regionalisation in the Czech and Slovak Republics: Comparing the Influence of the European Union », in Michael Keating & James Hughes, eds., *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe*.



- Territorial Restructuring and European Integration*, Brussels: Peter Lang, pp. 89-105.
- Commission européenne (1999), *Rapport régulier 1999 de la Commission sur les progrès réalisés par la Turquie sur la voie de l'adhésion*, Bruxelles, 13.10 ; [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/1999/turkey\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1999/turkey_fr.pdf)
- Commission européenne (2000), *Rapport régulier 2000 de la Commission sur les progrès réalisés par la Turquie sur la voie de l'adhésion*, Bruxelles, 8.11 ; [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2000/tu\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2000/tu_fr.pdf)
- Commission européenne (2001), *Rapport régulier 2001 de la Commission sur les progrès réalisés par la Turquie sur la voie de l'adhésion*, Bruxelles, 13.11., SEC(2001)1756 ; [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2002/tu\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2002/tu_fr.pdf)
- Commission européenne (2004), *Rapport régulier 2004 de la Commission sur les progrès réalisés par la Turquie sur la voie de l'adhésion*, Bruxelles, 06.10 ; [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2004/rr\\_tr\\_2004\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2004/rr_tr_2004_fr.pdf)
- Commission européenne (2005), *Turquie. Rapport de suivi 2005*, Bruxelles, 09.11 ; [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2005/package/sec\\_1426\\_final\\_progress\\_report\\_tr\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_1426_final_progress_report_tr_fr.pdf)
- Comité des régions (2005), *Avis sur la « Recommandation de la Commission européenne concernant les progrès réalisés par la Turquie sur la voie de l'adhésion »*, Bruxelles : COM(2004)656 final.
- DANIELSON Michael N. & KELEŞ Ruşen (1985), *The Politics of Rapid Urbanization: Government and Growth in Modern Turkey*, New York-London: Holmes and Meier.
- DE WINTER Lieven & TÜRSAN Huri, eds. (1998), *Regionalist Parties in Western Europe*, London: Routledge.
- DORRONSORO Gilles (2000), « Les Kurdes de Turquie : revendications identitaires, espace national et globalisation », *Les Études du CERI*, Étude n° 62, janvier ; <http://www.ceri-sciences-po.org/publica/etude/etude62.pdf>
- DULUPÇU Murat Ali (2005), « Regionalization for Turkey: An Illusion or a Cure? », *European Urban and Regional Studies*, Vol. 12, n° 2, pp. 99-115.
- GEZICI Ferhan & HEWINGS Geoffrey J. D. (2004), « Regional Convergence and the Economic Performance of Peripheral Areas in Turkey », *Review of Urban and Regional Development Studies*, Vol. 16, n° 2, July, pp. 113-132.
- GÜLER Birgül Ayman (1998), *Yerel Yönetimler: Liberal açıklamalara eleştirel yaklaşım* (Pouvoirs locaux: une approche critique des prises de position libérales), Ankara: TODAIE.
- GÜLER Birgül Ayman (2005), « 22 şubat 2005 gün ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi kanunu üzerine » (La loi n° 5302 sur l'administration provinciale spéciale du 22.02.2005), *Mülkiye Dergisi*, n° 246 ; [http://politics.ankara.edu.tr/~bguler/loi-4mrt05%20\\_1\\_.pdf](http://politics.ankara.edu.tr/~bguler/loi-4mrt05%20_1_.pdf)



- GÜNEY Aylin (2002), « The People's Democracy Party », *Turkish Studies*, 3(1), pp. 122-137.
- HAKYEMEZ Yusuf Sevki & AKGÜN Birol (2002), « Limitations of the freedom of political parties in Turkey and the jurisdiction of the European Court of Human Rights », *Mediterranean Politics*, Vol. 7, n° 2, Summer, pp. 54-78.
- HERSANT Jeanne & TOUMARKINE Alexandre (2005), « Hometown organisations in Turkey: An overview », *European Journal of Turkish Studies*, Thematic Issue n° 2, Hometown Organisations in Turkey ; <http://www.ejts.org/document397.html>
- KEATING Michael (1998), *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Northampton: Edward Elgar.
- KEATING Michael (2003a), « Territorial Restructuring and European Integration », in Michael Keating & James Hughes, eds., *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe. Territorial Restructuring and European Integration*, Brussels: Peter Lang, pp. 9-20.
- KEATING Michael (2003b), « Regionalization in Central and Eastern Europe: The Diffusion of a Western Model? », in Michael Keating & James Hughes, eds., *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe. Territorial Restructuring and European Integration*, Brussels: Peter Lang, pp. 51-67.
- KEATING Michael & LOUGHLIN John (1997), « Introduction », in Michael Keating & John Loughlin, eds., *The Political Economy of Regionalism*, London: Frank Cass, pp. 1-13.
- KOÇAK Mustafa & ÖRÜCÜ Esin (2003), « Dissolution of Political Parties in the name of Democracy: Cases from Turkey and the European Court of Human Rights », *European Public Law*, Vol. 9, n° 3, pp. 399-423.
- LEWIS Bernard (1988), *Islam et laïcité. La naissance de la Turquie moderne*, Paris : Fayard.
- LIPSET Seymour Martin & ROKKAN Stein, eds., (1967), « Cleavages structures, party systems and voters: An introduction », in S. M. LIPSET & S. ROKKAN, eds., *Party Systems and Voter Alignments: Cross-national Perspectives*, New-York: Free Press, pp. 1-64.
- LOEWENDAHL-ERTUGAL Ebru (2005), « Europeanisation of Regional Policy and Regional Governance: The Case of Turkey », *European Political Economy Review*, Vol. 3, n° 1, Spring, pp. 18-53.
- LOUIS Herbert (1941), *Birinci Türk Coğrafya Kongresi Maarif Vekaleti* (Actes du Premier congrès turc de géographie), Ankara.
- MARCOU Gérard (2002), « L'adaptation des structures territoriales face à la politique régionale communautaire », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 33, n° 3, pp. 131-167.
- MARDIN Şerif (1973), « Center-periphery relations: A key to Turkish politics? », *Daedalus*, 102(1), pp. 169-190.

- MASSARDIER Gilles & TEK Hande (2005), « L'eupéanisation des rapports centre/périphérie en Turquie. Entre accommodements communautaires et prolongement des pratiques domestiques », *Pôle Sud*, n° 23, pp. 35-43.
- MASSICARD Élise (2001a), « Sivas, une région turque entre local et global », *Les Études du CERI*, Étude n° 79, octobre ; <http://www.ceri-sciences-po.org/publica/etude/etude79.pdf>
- MASSICARD Élise (2001b), « *L'Europe est séparatiste !* » ou les avatars du discours de l'unité en Turquie, CERI, novembre ; <http://www.ceri-sciences-po.org/archive/octnovdec01/artem.pdf>
- MASSICARD Élise (2002), « La réforme pénitentiaire en Turquie : du bon usage de la norme européenne », *Critique Internationale*, n° 16, juillet, pp. 169-181 ; [http://www.cairn.info/article.php?ID\\_REVUE=CRII&ID\\_NUMPUBLIE=CRII\\_016&ID\\_ARTICLE=CRII\\_016\\_0169](http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=CRII&ID_NUMPUBLIE=CRII_016&ID_ARTICLE=CRII_016_0169)
- MASSICARD Élise (2005), « Politiser la provenance. Les organisations d'originaires de Sivas à Istanbul et Ankara », *European Journal of Turkish Studies*, Thematic Issue N° 2, Hometown Organisations in Turkey ; <http://www.ejts.org/document362.html>
- PÉROUSE Jean-François (2005), «Reposer la "question kurde"... », in Semih Vaner, dir., *La Turquie*, Paris : Fayard, pp. 357-387.
- SAUNER-NEBİOĞLU Marie-Hélène (1995), *Évolution des pratiques alimentaires en Turquie : analyse comparative*, Berlin : Klaus Schwarz Verlag.
- SHAW Stanford J. (1992), « Local administrations in the Tanzimat », in Hakkı Dursun Yıldız, ed., *150. yılında Tanzimat*, Ankara: Türk Tarih Kurumu yy., pp. 33-49.
- TC Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreteri (2001), *AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı* (Le plan national de la Turquie pour l'adoption de l'acquis communautaire) ; [http://www.abman-kara.gov.tr/ab/Ulusal\\_Program.pdf](http://www.abman-kara.gov.tr/ab/Ulusal_Program.pdf).
- TC Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreteri (2003), *AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı* (Le plan national de la Turquie pour l'adoption de l'acquis communautaire) ; <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=196&l=1>
- TOUMARKINE Alexandre (1995), *Les Lazes en Turquie (XIX<sup>ème</sup>-XX<sup>ème</sup> siècles)*, Istanbul : Isis.
- WATTS Nicole F. (1999), « Allies and Enemies: Pro-Kurdish Parties in Turkish Politics, 1990-1994 », *International Journal of Middle East Studies*, 31, pp. 631-656.
- WATTS Nicole F. (2006), « Activists in Office: Pro-Kurdish Contentious Politics in Turkey », *Ethnopolitics*, Vol. 5, n° 2, June, pp. 125-144.
- WEST W. Jefferson II (2005), « Regional cleavages in Turkish Politics: An electoral geography of the 1999 and 2002 national elections », *Political Geography*, 24, pp. 499-523.