

THESE / Université Haute-Bretagne Rennes 2
Sous le sceau de l'Université européenne de Bretagne
pour obtenir le titre de
DOCTEUR DE L'UNIVERSITE RENNES 2
Mention : Géographie / Aménagement
Ecole doctorale ED 507 SHS

présentée par
Benoît Montabone
Préparée à l'UMR CNRS 6590 ESO
« Espaces et Société »
Laboratoire ESO-Rennes

La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie

Thèse soutenue le 29/11/2011
Devant le jury composé de :

Marcel Bazin
Professeur émérite d'Aménagement-Urbanisme
Université de Reims Champagne-Ardennes

Olivier Deslondes
Professeur de Géographie
Université Lumière Lyon-2

François Taulelle
Professeur d'Aménagement-Urbanisme
Centre universitaire J.F. Champollion, Albi

Jean-François Drevet
Géographe, Habilité à Diriger des Recherches
Commission européenne (ex DG REGIO)

Guy Baudelle
Professeur d'Aménagement-Urbanisme
Université Haute Bretagne Rennes-2
Directeur de thèse

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

Université Haute-Bretagne Rennes 2 – Novembre 2011

Thèse de doctorat

Mention : Géographie/ Aménagement

LA COHESION TERRITORIALE EN PERIPHERIE DE L'UNION EUROPEENNE : LES ENJEUX DU DEVELOPPEMENT REGIONAL EN TURQUIE

Présentée par

Benoît Montabone

Sous la direction de

Guy Baudelle, Professeur en Aménagement-Urbanisme

Thèse réalisée au laboratoire ESO-Rennes, UMR CNRS 6590 ESO

Ecole doctorale ED 507 SHS

« *Comme les années précédentes les hommes de Ç…, un des villages de quatre-vingt feux de l'Anatolie centrale, s'en allèrent travailler dans différentes régions : huit ou dix partirent à l'usine de tissage de Kayseri, quatre ou cinq à la carrière de la cimenterie de Sivas, et trois autres prirent la route de la Çukurova.* »

Incipit,
Sur les terres fertiles,
Orhan Kemal

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

REMERCIEMENTS

Ce travail de thèse n'aurait pas été possible sans de nombreux soutiens. Je tiens à les remercier chaleureusement pour leur aide précieuse dans l'accomplissement de cette recherche, depuis la formulation du projet jusqu'à la mise en page finale, en passant par la recherche de financements.

Je remercie tout d'abord Guy Baudelle, mon directeur de thèse, toujours à l'écoute et de bon conseil, qui a su par ses remarques constructives guider cette recherche, et qui est resté attentif tout au long des trois ans à l'avancée du travail de terrain.

Je tiens également à remercier l'équipe de l'Institut Français d'Etudes Anatoliennes pour son accueil, et plus particulièrement Jean-François Pérouse pour ses conseils avisés et la passion avec laquelle il s'occupe bénévolement de l'Observatoire Urbain d'Istanbul, ainsi que Jean Marcou qui a facilité l'organisation administrative de mes séjours.

Je remercie de même Claire Visier et Elise Massicard, qui ont fait confiance à un « jeune chercheur » dans le cadre du programme de recherche labellisé Maison des Sciences de l'Homme de Bretagne « La Turquie en réforme », et qui m'ont guidé dans les dédales des administrations européennes et turques.

À Rennes, l'équipe du département de Géographie, les doctorants et les ingénieurs cartographes du laboratoire ESO-Rennes m'ont apporté un soutien moral et matériel fort appréciable. Merci également aux services de l'école doctorale et à l'équipe administrative de la Maison de la Recherche, toujours disponibles et souriants.

Ce projet n'aurait pas vu le jour sans Christian Charles et Martine Candelier-Cabon, qui m'ont fait découvrir et aimer la géographie. Ayşe Jolly occupe aussi une place particulière, par son dynamisme et par la passion avec laquelle elle enseigne le Turc dans les établissements rennais.

Enfin, je remercie toutes celles et ceux qui m'ont accompagné durant ces trois ans, en France et en Turquie, notamment Thomas, Josselin, Arnaud, Seyfetin, Ahmet, Doğu, Yohan, Hande, Lisa, Brian, Doruk, Ayşegül, Başar, Murat …

Et surtout Elsa, avec qui j'ai découvert la Turquie, pour son soutien sans faille malgré des allers-retours incessants.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

SOMMAIRE

Table des sigles 7

Introduction générale 9

Partie 1

LA COHESION TERRITORIALE EUROPEENNE FACE A L'ELARGISSEMENT : LE CAS DE LA TURQUIE 19

Chapitre 1 : Cohésion territoriale et élargissement : vers une européanisation des territoires ?..... 21

Chapitre 2 : La Turquie et les critères européens de cohésion territoriale 67

Partie 2

LES EXIGENCES EUROPEENNES ENTRAINENT-ELLES UNE REGIONALISATION DU TERRITOIRE TURC ? 115

Chapitre 3 : La région, grande inconnue du système turc d'aménagement du territoire ?..... 117

Chapitre 4 : La création des Agences de développement : une adaptation institutionnelle 155

Chapitre 5 : Des Agences créatrices de région ? Héritages et innovations à l'échelle régionale... 187

Partie 3

REGIONS ET METROPOLES : LES AGENCES DE DEVELOPPEMENT ENTRE COHESION TERRITORIALE ET COMPETITIVITE METROPOLITAINE 219

Chapitre 6 : À quelle échelle penser le développement régional ? Maille territoriale et dynamiques locales..... 221

Chapitre 7 : Les villes-centres au cœur des projets régionaux : la compétitivité métropolitaine au détriment de la cohésion territoriale ?..... 257

Conclusion générale..... 293

Bibliographie..... 299

Rapports et documents officiels..... 312

Table des figures..... 315

Table des matières 319

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

TABLE DES SIGLES

AKP : *Adalet ve Kalkınma Partisi,* Parti de la Justice et du Développement

BDP : *Barış ve Demokrasi Partisi,* Parti de la Paix et de la Démocratie

CHP : *Cumhuriyet Halk Partisi,* Parti Républicain du Peuple

CRPM : Conférence des Régions Périphériques et Maritimes

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

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

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

DSİ : *Devlet Su İdaresi*, Travaux Hydrauliques d'Etat

EBSO : *Ege Bölgesi Sanayi Odası*, Chambre d'Industrie de la région égéenne

EGEV : *Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı,* Association pour le développement économique de la région égéenne

EGIAD : *Ege Genç İşadamları Derneği*, Association des jeunes hommes d'affaire de la région égéenne

ESBAŞ : *Ege Serbest Bölgesi A.Ş.,* Zone franche égéenne

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

GSO : *Gaziantep Sanayi Odası*, Chambre d'Industrie de Gaziantep

IMP : Istanbul Metropoliten Planlama, Institut de Planification Métropolitaine d'Istanbul

IPA : Instrument de Pré-Adhésion

ISPA : Instrument for Structural policies for Pre-Accession

İSKİ: *İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi,* Administration de l'eau et des canalisations d'Istanbul

İZKA: *İzmir Kalkınma Ajansı*, Agence de développement d'Izmir

İZTO: *Izmir Ticaret Odası*, Chambre de Commerce d'Izmir

KİPTAŞ: *Istanbul Konut İmar Plan Sanayi ve Ticaret A.Ş.,* Société de construction et de planification immobilière d'Istanbul

KOSBEG : *Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı*, Organisation d'aide au développement des petites et moyennes enterprises

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

KÖYDES: *Köylerin Altyapısının Desteklenmesi*, Soutien aux infrastructures de village

MEGA: Metropolitan European Growth Area

MFIB: *Merkez Finans ve İhale Birimi*, Unité centrale des finances et contrats

MÜSIAD : *Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği*, Association des hommes d'affaire et industriels indépendants

NUTS : Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques

OHAL : *Olağanüstü Hal Bölgesi*, Région sous état d'exception

PHARE : Pologne Hongrie Aide à la Reconstruction Economique

PIA : Polycentric Integration Area

PKK : *Partiya Karkarên Kurdistan*, Parti des Travailleurs du Kurdistan

PNAA : Programme National d'Adoption de l'Acquis

PPA : Partenariat Pour l'Adhésion

PUSH : Polycentric Urban Strategic Horizons

SAPARD : Special Accession Program for Agricultural and Rural Development

SDEC : Schéma de Développement de l'Espace Communautaire

SEDI : Socio-Economic Development Index

TEK : *Türkiye Elektrik Kurumu*, Office de l'Electricité de Turquie

TEPAV : *Türkiye Ekonomi Politikları Araştırma Vakfı*, Fondation pour la recherche en économie politique de Turquie

TESEV : *Türkiye Ekonomi ve Sosyal Etüdler* Vakfı, Fondation des études économiques et sociales de Turquie

TMMOB : *Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği*, Union des Chambres d'Architectes et d'Ingénieurs Turques

TOBB : *Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği*, Union des Chambres et des Bourses de Turquie

TOKİ : Toplu Konut İdaresi, Administration du logement public

TOPRAKSU : *Toprak ve Su Genel Müdürlüğü*, Direction Générale des Sols et des Eaux

TÜİK : *TÜrkiye İstatistik Kurumu*, Office des Statistiques de Turquie

TÜSIAD : *Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği*, Association des Industriels et Hommes d'affaire turcs.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

INTRODUCTION GENERALE

Mise en contexte

Lors de la campagne électorale pour les élections législatives de juin 2011, le Premier Ministre turc, Recep Tayıp Erdoğan, a dévoilé un projet gigantesque pour Istanbul, un « projet fou » selon ses propres termes, celui de creuser un deuxième Bosphore, artificiel celui-là. Son but est de rejoindre la mer de Marmara à la mer Noire par une route moins dangereuse pour les pétroliers que le sinueux détroit aux courants tumultueux, afin d'éviter tout risque de marée noire au cœur de la plus grande ville de Turquie. Le projet impressionne par ses dimensions : 50 kilomètres de long, 25 mètres de profondeur et 150 mètres de large, pour un coût total estimé à plus de 15 milliards de dollars. Critiqué par de nombreux analystes, dénoncé par les associations environnementales et par l'opposition politique au Premier Ministre, ce projet fait controverse. Nul doute que, s'il est mené à terme, il apportera de nombreuses reconfigurations spatiales dans l'agglomération stambouliote, notamment en créant de nouvelles centralités urbaines. La manière dont il a été annoncé n'est pas anodine : c'est le Premier Ministre, ancien maire de la ville, qui l'a dévoilé au grand public lors de sa campagne électorale nationale. Les autorités municipales n'en sont pas partie prenante : il s'agit d'un projet national aux dimensions stratégiques cruciales. Mené de bout en bout par l'Etat, il est imposé à un territoire sans concertation d'aucune forme avec ce dernier. Lors de sa présentation à la presse, le canal est montré comme un rival des grands canaux qui ont alimenté les chroniques de la deuxième moitié du XIXème siècle, à savoir celui de Suez et de Panama. Il symbolise une certaine conception du développement qui semblait révolue à l'heure de la durabilité triomphante : celle d'un développementalisme d'Etat, d'une foi inébranlable dans le progrès technique et d'une confiance absolue dans la grandeur des infrastructures.

Autre élément de contexte : en avril 2010, nous avons rencontré les responsables de l'association *Lokman Hekim Sağlık Vakfi*, l'association de santé Lokman Hekim. Inventée initialement par un médecin, le docteur Ayhan Tokgöz, cette fondation propose un accès aux soins à un tarif symbolique dans un quartier périphérique de la ville d'Istanbul où les primo-arrivants sont nombreux, Gebze. Mais l'hôpital a besoin de financements ; pour cela, l'association a commencé de manière artisanale à recycler des déchets, puis a créé une filière de retraitement, depuis la collecte jusqu'au traitement en usine. Elle a atteint aujourd'hui une taille appréciable, au point de s'être vue accorder les marchés publics du recyclage pour plusieurs arrondissements d'Istanbul, dont l'arrondissement central de Beyoğlu. Les personnels qui travaillent dans les centres de traitement sont salariés et bénévoles, ces derniers étant recrutés dans la population qui bénéficie des soins du centre hospitalier. Sans le savoir,

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

et en tout cas sans l'afficher de manière ostentatoire, cette association a créé une forme de développement durable, puisque sont mêlées autour d'une même structure la dimension environnementale (déchets), économique (entreprise de recyclage) et sociale (accès presque gratuit aux soins). Cette expérience révèle une autre conception du développement, basée sur la satisfaction des besoins immédiats d'une population en difficulté, sur la proximité des prises de décision et l'imbrication avec un territoire, et sur des principes économiques alternatifs comme la gratuité, le bénévolat et l'échange non marchand de services.

Ces deux projets sont concomitants dans l'espace et dans le temps. Les deux se situent à Istanbul, les deux sont en œuvre à l'heure actuelle. Les deux sont également multiscalaires, puisque le premier vise à renforcer la position stratégique de la Turquie tout en favorisant la spéculation immobilière, tandis que le second s'inspire de modèles développés aux Etats-Unis et collabore avec des centres de soin situés en Inde, tout en restant fortement ancré dans son territoire initial. Ils symbolisent à eux deux les tiraillements de la Turquie contemporaine, entre une politique nationale de grande envergure qui vise à doter le pays des capacités indispensables pour compter dans le monde contemporain, et une population pauvre nombreuse qui cherche des moyens pour survivre au quotidien, avec des succès inégaux. La recherche présentée ici a pour cadre ces ambivalences, ces inégalités, ces innovations comme ces pesanteurs, qui font de ce pays bien plus qu'un simple terrain d'étude, en quelque sorte un laboratoire des évolutions que le géographe entend décrire, comprendre et expliquer.

Problématique initiale de recherches et terrain

Le projet initial de thèse voyait la Turquie comme un exemple parmi d'autres pour analyser les transformations des dynamiques spatiales européennes. La question de départ était donc avant tout européenne, dans le sens où elle s'appuyait sur l'objectif de l'*Agenda Territorial* de promouvoir un développement spatial homogène du territoire européen alors même que l'UE n'a pas de compétence directe en la matière. L'orientation initiale de la recherche répondait de plus à l'appel des allocations ministérielles fléchées, dans la thématique « Dynamiques européennes ».

Le concept central invoqué est celui de cohésion territoriale, dont le but est de réduire les inégalités de développement entre les régions de l'UE. La candidature turque pose un double défi à cet objectif. Elle accentue tout d'abord les inégalités entre les pays membres, le PIB/hab turc étant nettement inférieur à la moyenne européenne[1]. Elle souligne ensuite de manière criante les profondes inégalités régionales au sein même de la Turquie, entre des régions métropolitaines développées et des régions rurales en retard. L'ouverture des négociations d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne et la mise en œuvre des divers programmes de préadhésion posent en effet de nouveaux défis à la politique

[1] Selon les chiffres de la Banque Mondiale, la Turquie a un PIB/hab de 13 000 US dollars, contre 29 000 US dollars pour la moyenne communautaire en parité de pouvoir d'achat pour l'année 2008. Le pays le plus pauvre de l'Union européenne est la Roumanie, avec un PIB/habitant de 11 500 US dollars en PPA pour la même année.

communautaire de cohésion comme à l'organisation du territoire turc. Ce projet de thèse répondait donc à un double enjeu. Pour l'UE, la coopération avec son voisin turc, indépendamment du processus d'adhésion, apparaît comme une nécessité. La Turquie est un pays peuplé au dynamisme démographique fort qui a une position géopolitique et stratégique centrale, surtout depuis le choix de l'acheminement terrestre des hydrocarbures de la mer Caspienne via l'Anatolie et le port de Ceyhan en Méditerranée. Pour la Turquie, les relations avec l'Europe communautaire se font avant tout via les métropoles nationales que sont Istanbul et Ankara, accentuant la très forte concentration des activités dans ces deux grandes villes. Dans les autres pays nouvellement intégrés à l'UE, on assiste à une métropolisation de l'intégration européenne. La Turquie devra donc relever le défi de la métropolisation et du creusement des inégalités régionales.

La première approche était donc clairement guidée par les problématiques européennes, auxquelles nous entendions confronter le cas de la Turquie. Les recherches de terrain ont largement participé à redéfinir cette perception plutôt descendante (*top-down*) des recherches, largement dominante dans la production scientifique concernant les rapports entre le Turquie et l'Union européenne dans le cadre de sa candidature. Ces périodes de terrain ont été rendues possibles grâce à plusieurs institutions et programmes de recherche, et représentent en cumulé presque un an sur les trois ans qu'a duré cette thèse (tableau 1). Le fait d'assurer une charge de cours, certes modeste, mais étalée sur l'année universitaire n'a pas toujours rendu possible des séjours d'immersion aussi longs que nous l'aurions souhaité.

Année	Durée	Lieux	Institution d'accueil	Financement
2008 (M2)	2 mois	Istanbul	IFEA	Bourse IFEA de courte durée
2009	1 semaine	Istanbul	Université Bilgi	Programme INTERACT
2009	1 semaine	Istanbul		Voyage d'étude Master 2 AUDIT (Aménagement urbain)
2009	1 mois 1/2	Istanbul - Izmir - Ankara	IFEA	Bourse Agence Universitaire de la Francophonie
2010	6 mois	Istanbul - Izmir - Diyarbakir	IFEA	Bourse mobilité doctorale sortante UEB (Université Européenne de Bretagne)
2010	1 semaine	Izmir		Programme de recherche MSHB (Maison des Sciences de l'Homme de Bretagne)
2011	1 semaine	Istanbul	IFEA	Programme de recherche MSHB
2011	1 mois 1/2	Istanbul - Ankara - Diyarbakir	IFEA	Centre d'Excellence Jean Monnet de Rennes

Tableau 1: Terrains réalisés en Turquie dans le cadre de la thèse

L'Institut Français d'Etudes Anatoliennes (IFEA) a constitué une base pratique pour mener les recherches dans différentes régions, un centre de ressource riche pour trouver des informations et des ouvrages scientifiques pour une grande part non disponibles en France, et un pôle de recherche de

grande qualité pour initier et approfondir les problématiques spécifiques à la Turquie, pour une grande part à Istanbul. Cette approche du terrain a été également possible grâce à un apprentissage laborieux de la langue turque. Ce dernier reste encore largement imparfait, ce qui a limité les recherches bibliographiques, mais a permis de tenir une veille informationnelle, certes non exhaustive, mais plus complète que si elle s'était limitée aux publications et aux articles de presse francophones et anglophones sur la question. Cette appréhension des enjeux européens depuis la Turquie a changé l'approche initiale de la question. Cette expérience turque, somme toute limitée, ne permet toutefois pas d'inverser totalement la démarche, d'effectuer une révolution copernicienne aboutissant à une appréhension par le bas (*bottom-up*) de la question de l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne. Nous avons cependant essayé de combiner les deux approches, de tempérer la vision descendante par une remise en cause des présupposés européens à partir de l'expérience turque.

Ce changement de perspective n'est pas facile. Il implique naturellement d'effectuer personnellement l'effort intellectuel nécessaire pour varier les cadres d'analyse, mais également de ne pas trop céder aux remarques et sollicitations incessantes sur les considérations macropolitiques à propos de la place de la Turquie en Europe. Certes la demande sociale est incontestable sur la question, et le chercheur en sciences sociales concerné de près par cette problématique ne peut l'ignorer. Mais ce goût pour la « question turque », souvent teinté de récupération politique, est parfois sclérosé par des positions tranchées qui ne font pas avancer la réflexion collective ni la recherche. Aussi l'objet de cette recherche n'est pas de déterminer si la Turquie appartient ou non à l'Union européenne, et ne vise pas à orienter le débat politique dans une direction ou une autre.

Positionnements épistémologiques

Le travail ayant abouti à la production de cette thèse a été élaboré dans un contexte institutionnel qui, d'une manière ou d'une autre, a déterminé les positionnements de recherche qui sont les nôtres, et sur lesquels repose cette étude. Le laboratoire ESO (Espaces et Sociétés), tout d'abord, dont la ligne épistémologique pose les relations sociales comme un des constituants essentiels de l'espace, nous a encouragé à interroger le rôle des acteurs dans les systèmes de gouvernance localisés, afin de comprendre comment les politiques publiques étaient décidées, comment elles étaient mises en œuvre et comment elles circulaient entre différents territoires. Notre directeur de recherche, Guy Baudelle, associé au Centre d'Excellence Jean Monnet de Rennes, nous a lui encouragé à questionner les politiques européennes, et à analyser leurs rôles dans la création et/ou dans l'harmonisation de nouveaux territoires en Europe, dans une perspective plus aménagiste que sociale. Les recherches de terrain et l'Observatoire Urbain d'Istanbul enfin, nous ont poussé à avoir une connaissance empirique née de la pratique du terrain, du parcours inlassable dans les espaces concernés et des rencontres, parfois fortuites et parfois anticipées, avec des habitants, des responsables politiques, des cadres de

l'administration, etc. Les recherches entreprises ont donc combiné les trois approches, en essayant d'associer différentes théories aux objets ciblés.

La *géo-graphie* qui en découle, comprise comme une écriture à propos d'une portion de l'espace terrestre, est nécessairement plurielle, empruntant à plusieurs écoles de pensée, utilisant des théories diverses sans exclusive, pour rendre compte de la complexité des faits étudiés. Plutôt que de les exposer l'une après l'autre en introduction, elles seront amenées au fur et à mesure de leur mobilisation dans la démonstration générale. De plus, cette thèse n'est pas uniquement une thèse de géographie. Elle est marquée par une interdisciplinarité forte, forgée à travers de multiples rencontres et collaborations, notamment le programme « La Turquie en réforme » au sein de la Maison des Sciences de l'Homme de Bretagne. Par exemple, les théories de l'européanisation empruntent beaucoup aux analyses propres à la science politique et à la sociologie politique, tandis que les théories du développement local font, elles, référence à l'économie spatiale et régionale.

Cette étude se veut également de type institutionnaliste. Parfois dénigrée par les tenants du « terrain » pur en géographie, l'approche institutionnelle ne signifie pas pour autant absence de prise en compte des réalités du terrain. Elle postule toutefois que les institutions sont des cadres pertinents d'analyse pour étudier la manière dont les politiques publiques ou les stratégies privées, individuelles et collectives, peuvent agir dans, sur et par l'espace. Bob Jessop identifie trois types d'études qui fondent ce qu'il appelle le tournant institutionnaliste en géographie économique[2]. Il s'agit tout d'abord d'un tournant thématique, dans lequel les objets ou les thèmes étudiés sont des institutions. Le deuxième type est un tournant méthodologique, pour lequel l'institution est un moyen d'entrer dans l'analyse de certains aspects des dynamiques spatiales, essentiellement économiques. Enfin, le troisième est le tournant ontologique, qui affirme de manière plus radicale que les institutions sont l'aspect essentiel par lequel se construit l'espace économique. La thèse présentée ici emprunte à ces trois types d'approche, non sans proposer une lecture critique des dimensions uniquement institutionnelles du développement des territoires.

Problématique et hypothèses de recherche

Comment aborder la question de la cohésion territoriale dans ce cadre ? Quels liens établir entre un objectif officiel de l'Union européenne et les politiques d'aménagement du territoire dans un pays candidat ? L'intégration des marges de l'UE ne dépend pas que de la politique européenne mais aussi des politiques nationales, régionales et locales, qui interagissent entre elles. Il apparaît donc nécessaire de varier les échelles d'analyse, et de comprendre comment des territoires périphériques peuvent participer à un objectif communautaire, et en retour comment cet objectif communautaire peut aboutir

[2] Bob Jessop, 2001, « Institutional re(turns) and the strategic-relational approach », *Environment and Planning A*, Vol. 33, p. 1213-1235.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

à une transformation de ces territoires périphériques. Ni pleinement descendante ni totalement ascendante, la démarche adoptée ici essaie de combiner les deux, en postulant le fait que les objectifs européens et les dynamiques locales agissent en interaction les uns avec les autres, et par conséquent que les relations ne sont pas unilatérales. La cohésion territoriale est donc entendue dans l'ensemble de la démonstration comme « *la volonté d'assurer un développement équilibré, solidaire et durable des territoires et de valoriser leurs potentiels spécifiques, en organisant, à travers une approche partenariale et intégrée, la coopération entre territoires à toutes les échelles et la coordination des politiques s'appliquant à ces territoires* »[3].

La problématique qui guide cette recherche est donc la suivante : dans quelle mesure la volonté européenne de favoriser la cohésion territoriale entraîne-t-elle une reconfiguration des politiques d'aménagement du territoire dans un pays candidat ? La thèse aborde ainsi la question des reconfigurations spatiales sous impulsion communautaire en Turquie, et les transformations introduites dans le cadre des négociations d'adhésion dans le processus d'aménagement du territoire et dans les modes de gestion territoriale.

Il convient tout d'abord de s'interroger sur la dimension multiscalaire du développement territorial. Istanbul est ainsi une périphérie de l'UE, mais aussi un centre régional pour la région Balkan - Mer Noire. A l'inverse, les régions plus isolées de l'Est cumulent des caractères périphériques à différentes échelles. Dans ce contexte, comment les politiques d'aménagement intègrent-elles les recommandations européennes, alors que l'aménagement du territoire n'est pas une compétence communautaire ? Comment anticiper les principes d'un éventuel *Agenda Territorial* s'appliquant à la Turquie ? L'échelle européenne est-elle prise en compte dans les politiques nationales et/ou régionales d'aménagement du territoire ? Les villes, qui sont motrices dans les dynamiques spatiales, feront l'objet d'une attention particulière en tant que pivots du développement, d'autant que les rapports d'évaluation de la Commission tendent à les négliger au profit de l'échelle strictement régionale. Le concept de développement lui-même est polysémique, et a donné lieu à de nombreux débats, souvent déterminés par leurs situations spatiales et temporelles. Sans entrer dans les détails ici, la définition retenue pour l'instant est celle donnée dans le *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés* : « *un accroissement des richesses associé à l'amélioration des conditions de vie d'une population sur un territoire* »[4]. Une discussion sur le concept même de développement et sur son tournant territorial sera menée dans la troisième partie.

Il apparaît en effet que la cohésion territoriale à l'échelle européenne est étroitement liée aux politiques de développement à l'échelle régionale. La première partie reviendra plus en détail sur ces liens entre politiques européennes et politiques régionales, mais on peut dès à présent énoncer la

[3] Définition donnée par Patrick Salez. Voir Patrick Salez, 2009, « Comment l'Europe devient aménagiste. De la naissance de la politique régionale au Livre vert sur la cohésion territoriale, plus de 20 ans de déploiement de l'acteur européen », in Yves Jean, Guy Baudelle (dir.), *L'Europe, aménager les territoires*, p. 21-38.
[4] Jacques Lévy, Michel Lussault (dir.), 2003, *Dictionnaire de la Géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, 1033 p.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

première hypothèse de recherche : les transformations en cours en Turquie sous l'impulsion européenne concernent essentiellement la mise en place d'un échelon territorial régional, c'est-à-dire intermédiaire entre Etat national et territoire local. La mise en place d' « agences de développement régional » répondrait donc à une logique d'européanisation des territoires, qui se traduirait par une régionalisation sur le plan national.

La deuxième hypothèse est que ces nouvelles institutions créées à l'échelle régionale risquent d'avoir du mal à trouver une marge de manœuvre dans un pays à la tradition centralisatrice forte. Il s'agira donc d'étudier plus particulièrement la forme prise par ces nouvelles institutions, leur mode de fonctionnement, et leur intégration au sein de systèmes d'acteurs localisés complexes afin de déterminer si elles peuvent être porteuses d'un nouveau mode de développement territorial répondant aux critères européens de la cohésion territoriale.

La troisième hypothèse de recherche est celle d'une dilution de l'enjeu européen au sein des politiques d'aménagement au profit d'une utilisation nationale des nouveaux outils, eu égard à la faible résonance des enjeux européens dans le débat public en Turquie. Plus que la cohésion territoriale, c'est donc l'enjeu du développement économique qui semble primer : entre cohésion et compétitivité territoriale, la Turquie a-t-elle choisi une voie plutôt qu'une autre ? Ces trois hypothèses guideront l'ensemble de la démonstration

Méthodologie et choix des terrains d'étude

Afin d'explorer ces hypothèses, les recherches menées se sont déroulées de trois manières différentes. Une approche bibliographique était tout d'abord nécessaire, afin de rassembler de nombreux éléments qui n'avaient jamais été abordés sous cet angle. Une part de la thèse est donc constituée de synthèses faites à partir de nombreuses lectures, de données et de réflexions analysées selon la double perspective de l'européanisation et de l'aménagement des territoires. A partir de ce travail, une étude des documents officiels à la fois turcs et européens a été conduite. Cela concerne tout d'abord les rapports de suivi de la Commission européenne sur les progrès réalisés par la Turquie dans le cadre des négociations d'adhésion, et les documents de la Commission concernant les objectifs et les stratégies mises en place afin de favoriser la cohésion territoriale de l'Union européenne. Du point de vue turc, c'est essentiellement les rapports de l'Institut de la Planification d'Etat, le DPT (*Devlet Planlama Teşlilatı*), les plans de développement quinquennaux ainsi que les plans de développement régional élaborés par ses soins qui ont constitué la majeure partie des sources utilisées ici. La production récente des Agences de développement, notamment les plans de développement stratégiques, a également fait l'objet d'une analyse détaillée. Les documents officiels de planification des Municipalités métropolitaines, des Chambres de commerce et d'autres institutions présentes à l'échelle métropolitaine et/ou régionale ont servi de base de comparaison.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

Enfin, et surtout, une série d'entretiens a été réalisée avec de nombreux acteurs institutionnels, dans leur grande majorité en Turquie. Il s'agit de secrétaires généraux d'Agences, de personnels des Agences, de membre des Municipalités, des Chambres de commerce, des professionnels du développement local, mais aussi des universitaires turcs travaillant sur ces questions (Annexe I). Les points abordés lors des entretiens semi-directifs suivaient une grille d'entretien, adaptée à la position institutionnelle de l'interlocuteur. La langue utilisée a été principalement l'anglais, car la plupart des interlocuteurs maitrisaient bien cette langue, parfois le français quand, par un hasard qui s'est reproduit plusieurs fois, la personne interrogée était passée par un lycée ou une université francophone, mais aussi le turc, plus rarement certes et toujours accompagné d'un traducteur pour pouvoir facilement rebondir sur les déclarations. Ces entretiens ont permis de confronter des idées, mais aussi d'avoir des points de vue différents sur un même dossier, et de récolter des exemples intéressants des processus d'aide au développement régional en Turquie.

Ne pouvant être exhaustif et couvrir l'ensemble du territoire national, le travail de terrain a été conçu pour se consacrer sur trois régions nouvellement créées, répondant à l'échelon territorial NUTS 2. Les régions d'Istanbul, d'Izmir et de Diyarbakır-Şanlıurfa ont ainsi été retenues (figure 1). L'objectif n'est pas de mener ici une étude comparative reposant sur l'élaboration de critères précis, mais de croiser trois contextes différents afin de varier les angles d'analyse.

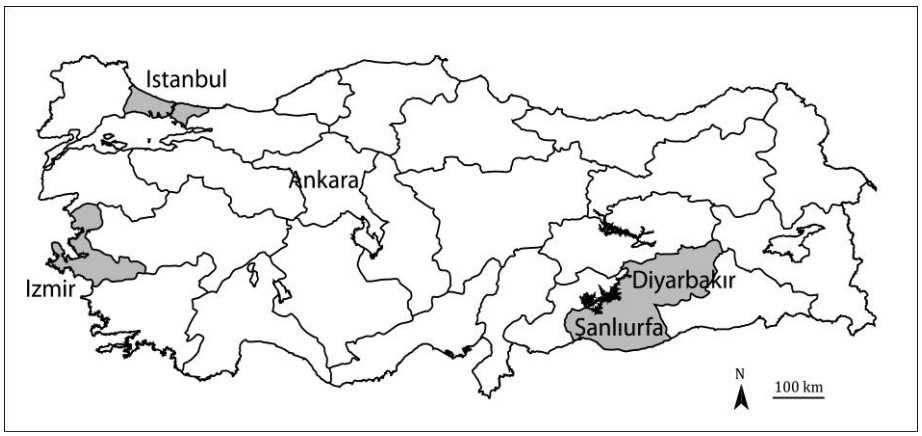


Figure 1: Localisation des trois régions de l'étude en Turquie

Istanbul tout d'abord, en tant que principale région économique de Turquie, comporte de nombreuses institutions qui œuvrent à sa promotion et à son développement. En tant que région stratégique, elle bénéficie de politiques spéciales de la part de l'Etat. De plus, la Mairie métropolitaine a engagé depuis longtemps des réflexions sur le devenir de l'agglomération et de la région qui dépend d'elle. Etudier la mise en place d'une nouvelle institution ayant pour objectif le développement régional au sein d'un tissu déjà dense d'acteurs mobilisés pour le même objectif semble donc prometteur.

Izmir ensuite, car la province a servi de pilote pour la mise en place de la première Agence régionale. Pourquoi le DPT l'a-t-elle choisie, et quelles ont été les expérimentations faites sur le plan du

développement régional ? De plus, la municipalité et la Chambre de Commerce d'Izmir ont depuis longtemps cherché à développer des liens avec les provinces alentour afin de proposer des axes stratégiques de développement à l'échelle régionale et de mobiliser les ressources locales en vue d'une meilleure intégration internationale. Ces deux points faisant partie des objectifs officiels des nouvelles Agences, il apparaît intéressant de voir comment l'ensemble de ces politiques et de ces acteurs s'articulent entre eux.

Ces deux régions NUTS 2 ne sont constituées que d'une seule province. Il est apparu essentiel de prendre un troisième exemple réunissant plus d'une province, notamment pour analyser les complémentarités ou les rivalités potentielles entre deux préfectures d'envergure nationale. La région associant les départements de Diyarbakır et de Şanlıurfa a donc été retenue, parce qu'elle associe deux provinces présentant des caractéristiques socio-économiques très différentes d'Istanbul et d'Izmir, et que les deux font partie du périmètre du plus grand projet de développement régional mis en œuvre en Turquie, le GAP. L'articulation de la nouvelle Agence avec le GAP, les liens avec les départements voisins et la rivalité potentielle entre les deux villes sont donc les principales raisons de ce choix.

Guide de lecture

La démonstration qui suit est divisée en trois grandes parties. La première partie, intitulée « La cohésion territoriale européenne face à l'élargissement : le cas de la Turquie », revient sur le concept de cohésion territoriale et se demande dans quelle mesure on peut parler d'européanisation du ou des territoire(s) en ce qui concerne la Turquie. En prenant pour exemple les élargissements précédents, elle entend développer un schéma analytique permettant de comprendre les processus d'européanisation de l'aménagement du territoire. Elle interroge ensuite la Turquie au regard des critères européens de cohésion territoriale, afin d'évaluer les écarts ou les accords entre le concept européen et le territoire national. Cela permet de poser la question des inégalités régionales et des systèmes de villes, identifiés comme des éléments centraux dans la définition d'une cohésion territoriale.

La deuxième partie, intitulée « Les exigences européennes entraînent-elles une régionalisation du territoire turc ? », montrera les attentes de l'Union européenne vis-à-vis des pays candidats et la réponse apportée à cette attente par la Turquie. Dans un pays traditionnellement centralisé, la mise en place des régions ne s'est pas faire sans heurt, avalisant la théorie de l'européanisation conflictuelle. Il apparaît cependant que les Agences de développement sont la principale innovation territoriale dans le pays, et cette partie s'interrogera sur la portée de ces nouvelles institutions, et se demandera dans quelle mesure elles participent à une éventuelle régionalisation du pays.

Enfin, la troisième partie, intitulée « Régions et métropoles : les Agences de développement entre cohésion territoriale et compétitivité métropolitaine », se posera la question de l'adéquation des territoires délimités par les Agences avec les dynamiques territoriales et institutionnelles, en

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

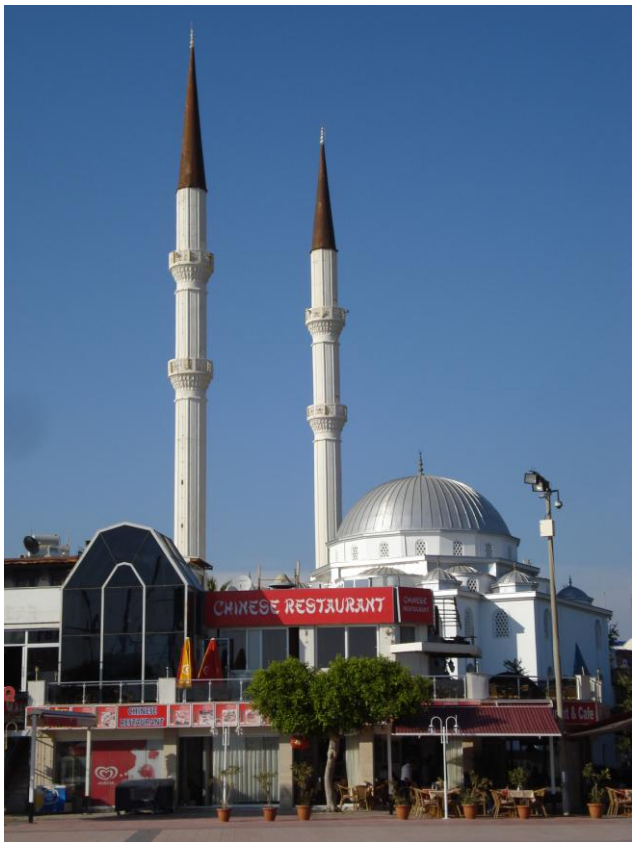
interrogeant le concept d'optimum territorial. Elle développera la question de l'articulation entre ces nouvelles régions et les métropoles, en se demandant si l'accent mis sur les villes-centres dans les plans de développement des Agences ne favorise pas une compétitivité métropolitaine au détriment de la cohésion territoriale.

Quelques précisions techniques enfin : la plupart des noms communs turcs ont été traduits en français ou sont accompagnés de leur traduction, mis à part des titres ou fonctions spécifiques. Par exemple, *vali* a été préféré à sa traduction française de préfet. Les références bibliographiques sont données en notes de bas de page pour leur première occurrence, puis entre parenthèse dans le corps du texte, sauf quand il s'agit de longues citations rendant nécessaire la mention de la page.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

Partie 1

LA COHESION TERRITORIALE EUROPENNE FACE A L'ELARGISSEMENT : LE CAS DE LA TURQUIE



L'ouverture au monde de la Turquie : un restaurant chinois à Izmir

Cliché : Elsa Lafaye, 2010

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

Chapitre 1

COHESION TERRITORIALE ET ELARGISSEMENT : VERS UNE EUROPEANISATION DES TERRITOIRES ?

L'Union européenne est devenue en un peu plus de cinquante ans, depuis la signature du traité de Rome en 1957, une puissance économique de premier ordre en créant un espace stable de circulation des hommes, des marchandises, des capitaux. Comme le montrent Yves Jean et Guy Baudelle, cette intégration croissante a des effets considérables sur le territoire de l'Union mais aussi sur son voisinage[5]. Fortement mis à l'épreuve par la crise financière et économique de 2009, le modèle européen d'intégration régionale, poussé jusqu'à la création d'une monnaie commune, résiste malgré les effets sociaux terribles des plans de rigueur de chacun des Etats membres.

L'existence même d'un modèle européen est débattue, mais on peut reprendre les conclusions d'Andreas Faludi qui soutient qu'il s'agit un objet conceptuel, et sûrement rhétorique, invoqué dans les discussions sur l'intégration européenne. C'est en ce sens qu'il devient opératoire, car il place au cœur des discours et des pratiques européennes les notions « *d'équité, de compétitivité, de durabilité et de bonne gouvernance* » [6]. Le modèle européen n'est donc pas défini, il reste abstrait, mais il est animé par des convictions communes, notamment le fait que le marché n'est pas tout et que des valeurs existent au-delà. Cette dernière donne pleine légitimité à une intervention publique forte en vue de créer un environnement qui satisfasse le plus grand nombre. La possibilité d'une intervention des Etats pour favoriser un certain type de développement se fonde sur ce principe, ces derniers restant fortement contraints par le principe de libre concurrence.

Cependant, l'Union européenne n'est pas qu'une intégration politique visant à promouvoir un modèle de société. C'est aussi un instrument puissant d'allocation de ressources, d'harmonisation de politiques publiques et d'orientation des décisions étatiques qui peut créer de nouvelles inégalités. John Agnew[7] remarque ainsi que même dans les politiques régionales, l'Union européenne est dominée par un paradigme néolibéral autour des questions du développement car il constate l'absence de réelle redistribution entre les pays et parmi les régions en fonction des richesses produites. Dans ces conditions, l'élargissement à l'Est de l'Europe amplifiera encore plus les inégalités entre les pays et entre les régions, dans la mesure où les régions du cœur européen devront s'adapter au modèle de compétitivité mondiale qui nécessite des inégalités de revenu et de chômage entre les territoires. Ray

[5] Yves Jean, Guy Baudelle (dir.), 2009, *L'Europe. Aménager les territoires*, Paris, Armand Colin, 424 p.
[6] Andreas Faludi, 2007, « The European model of society », in Andreas Faludi (ed.), *Territorial Cohesion and the European Model of Society*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge Mass., p. 1-22.
[7] John Agnew, 2001, « How many europes ? The European union, eastward enlargment and uneven development », *European Urban and Regional Studies*, n°8-1, p. 29-38.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

Hudson souligne de son côté que non seulement la construction européenne n'a pas unifié les différents types de capitalismes européens, mais elle a créé une architecture multiscalaire complexe de gouvernance et de régulation de laquelle émerge un déficit démocratique flagrant[8]. L'émergence de cette nouvelle architecture de gouvernance et de régulation facilite la recomposition des géographies économiques du continent, par l'intermédiaire de processus concomitants de déterritorialisation et de reterritorialisation, et par la création de réseaux productifs paneuropéens déconnectés des milieux économiques dans lesquels ils s'inscrivent. Comme résultat d'une plus grande intégration économique, des changements majeurs sont en cours dans la définition d'une nouvelle géographie économique entre les anciens pays membres et les nouveaux entrants de 2004 et 2007. À cause des processus croisés d'européanisation et de mondialisation, on peut affirmer qu'une grande diversité des situations nationales et des organisations économiques régionales perdurera.

Pourquoi dans ces conditions avoir mis en place une politique parfois décriée mais souvent enviée d'aide au développement par l'attribution de fonds régionaux ? Pourquoi promouvoir dans le Traité de Lisbonne une cohésion territoriale en plus d'une cohésion économique et sociale au sein de l'Union européenne ? La réponse apparaît rapidement : tout simplement parce que comme l'écrit Laurent Carroué, les politiques européennes en matière de développement régional ont *« produit un vaste processus d'acculturation porté par l'élargissement et l'approfondissement de la construction communautaire* »[9].

Ce chapitre évalue la construction d'une politique européenne de développement régional qui s'applique à tous ses Etats membres et qui conditionne dans une certaine mesure les politiques des pays candidats. Afin de déterminer les grands enjeux spatiaux et territoriaux auxquels est confrontée la Turquie en tant que pays candidat, une précision des objectifs, des principes et des méthodes de la politique de cohésion est nécessaire (partie 1). Une étude des précédents élargissements et des implications des politiques européennes pour les nouveaux pays membres permet de préciser ces effets et d'anticiper ceux qui affecteront la Turquie (partie 2). Ces influences communautaires sur les Etats membres ont été analysées en terme d' « européanisation » par la sociologie politique. Une évaluation de ce concept et de son éventuel transfert à la géographie et à l'aménagement de l'espace est donc utile et nécessaire pour analyser les influences des objectifs communautaires sur le développement spatial d'un pays candidat (partie 3).

[8] Ray Hudson, 2003, « European ntegration and new orms of uneven development », *European Urban and Regional Studies*, n°10-1, p. 49-67.
[9] Laurent Carroué, 2009, « Conclusion », in Yves Jean, Guy Baudelle (dir.), *op.cité*, p. 392.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

1. La dimension spatiale du projet européen

Revenir sur la notion de cohésion territoriale impose de s'interroger sur l'émergence de politiques d'aménagement du territoire à l'échelle communautaire. Selon Patrick Salez, *« retracer le cheminement de l'aménagement de l'espace européen, c'est en fait raconter deux histoires. Celle d'un contournement, d'un évitement permanent par la Commission européenne, de l'absence de compétence communautaire en aménagement du territoire. Le terme de cohésion territoriale, qui s'est imposé progressivement, symbolise cette stratégie d'évitement. Et celle d'un lent processus de création d'une culture commune de l'aménagement du territoire au sein de l'ensemble des Etats membres* » [10]. Mais malgré sa convocation dans les politiques publiques européennes et son inscription dans le Traité d'Amsterdam en 1997, les traités européens et les législations nationales fournissent peu d'explications sur le concept de cohésion territoriale. On ne peut pas non plus trouver cette définition dans les pratiques passées d'aménagement du territoire, car il vient à peine d'être utilisé comme concept opérationnel des politiques communautaires.

1.1. **La cohésion territoriale : formation d'un objectif communautaire**

Selon l'analyse de Jacques Robert, le besoin de cohésion territoriale apparaît plus comme une attitude défensive contre les forces économiques qui déstructurent le territoire que comme un modèle conçu rationnellement pour favoriser le développement territorial[11]. L'émergence du concept de cohésion territoriale durant les années 1990 n'aurait pas été possible sans l'accumulation de différentes évolutions qui ont transformé les territoires européens, essentiellement l'intégration internationale, l'ouverture des espaces productifs locaux aux marchés mondiaux, une compétition accrue entre les territoires et des évolutions technologiques importantes. Sans préjuger des avantages économiques évidents offerts par ces évolutions, notamment sur les gains de compétitivité et sur l'innovation, il ne faut pas oublier qu'ils entraînent un nombre important de chocs asymétriques dans une phase initiale, comme la marginalisation spatiale, la délocalisation d'entreprises ou un chômage régional plus élevé que la moyennes nationale. C'est avant tout pour faire face à ces défis que la cohésion territoriale européenne a été formalisée, même si elle puise ses racines dans les expériences nationales de réduction des disparités interrégionales et dans l'évolution des politiques de développement de la Communauté Economique Européenne, au premier rang desquelles la Politique Agricole Commune (PAC) et la politique régionale par l'intermédiaire des Fonds Européens de Développement Régional (FEDER). Plusieurs découpages chronologiques peuvent être proposés pour analyser l'émergence d'une politique commune de développement spatial basée sur la cohésion territoriale. Celui proposé ici recoupe et synthétise les études de Stéfanie Dühr, Claire Colomb et Vincent Nadin dans leur analyse

[10] Patrick Salez, 2009, « Comment l'Europe devient aménagiste. De la naissance de la politique régionale au Livre vert sur la cohésion territoriale, plus de 20 ans de déploiement de l'acteur européen », in Yves Jean, Guy Baudelle (dir.), *op.cité*, p. 21-38.

[11] Jacques Robert, 2007, « The Origins of Territorial Cohesion and the Vagaries of its Trajectory », in Andreas Faludi (ed.), *op. cité*, p. 23-35.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

très complète de l'aménagement du territoire en Europe[12] avec celle de Patrick Salez, dont l'éclairage professionnel est particulièrement utile (Salez, 2009).

1.1.1. 1949-1985 : la lente construction d'un concept opératoire

Une première période de formation peut être identifiée de 1949 à 1985. Les réflexions sur le développement spatial et l'aménagement du territoire européen ont d'abord été menées au sein du Conseil de l'Europe dès sa création en 1949. Une difficulté demeure d'ailleurs dans la traduction française du concept de *spatial planning*. Si le français *aménagement du territoire* correspond le mieux pour rendre l'aspect général de la notion, il ne faut pas oublier qu'il recoupe à la fois les plans d'urbanisme (*physical planning*), les plans d'occupation des sols (*land-use planning*) et les mesures d'aménagement du territoire (*regional planning*). Aménagement du territoire est généralement traduit par *regional planning*. Ces objectifs ne figuraient cependant pas dans les priorités de la construction européenne balbutiante des premières années. La première conférence des ministres européens de l'aménagement du territoire (*Conference of European Ministers of aménagement du territoire*, en français dans le texte) s'est réunie en 1970 et a donné naissance à plusieurs rapports et études sur la dimension européenne des politiques régionales. Cela a abouti à la création des fonds européens de développement régional (Feder) en 1975 dans le but de réduire les inégalités régionales. Le premier rapport visant à mettre en place une politique d'aménagement du territoire européen a été élaboré en 1983. Appelée « Charte de Torremolinos » du nom du lieu de sa rédaction, cette charte pour un développement spatial européen a été adopté par le Conseil de l'Europe la même année et affichait des objectifs ambitieux : un développement régional équilibré (*balanced* en anglais) du territoire européen et la protection de sa diversité culturelle et environnementale. Bien que non suivie d'effets concrets, cette charte a permis de poser la première d'une politique commune d'aménagement et a fédéré un groupe de spécialistes et d'hommes politiques persuadés de la nécessité d'une coordination européenne en matière d'aménagement du territoire (Dühr & *alii*, 2010).

1.1.2. 1986-1999 : La formalisation, de l'Acte Unique au SDEC

L'adoption de l'Acte unique européen en 1986 marque un tournant dans l'émergence d'une politique commune européenne en matière d'aménagement du territoire, et ouvre une période féconde qui se referme en 1999 avec l'adoption du Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC). L'arrivée de Jacques Delors à la tête de la Commission européenne a grandement favorisé la formulation du modèle social européen[13] dans lequel l'aménagement est vu comme un élément naturel de l'intervention publique pour réguler les effets du marché sur les territoires. De fait, les fonds

[12] Stefanie Dühr, Claire Colomb, Vincent Nadin, 2010, *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*, Londres, Routledge, 442 p.

[13] En anglais, the *European model of society*, expression communément reprise dans la littérature anglo-saxonne et forgée par Andreas Faludi et Simin Davoudi. Voir Simin Davoudi, 2007, « Territorial cohesion,, the European social model, and spatial policy research », in Andreas Faludi (ed.), *Territorial Cohesion and the European Model of Society*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass., p. 81-104.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

communautaires attribués au développement régional, ont été largement accrus pour les périodes 1989-1993 et 1994-1999[14]. Analysée en détail par A. Faludi et Bas Waterhout, cette émergence a été favorisée par la forte implication des acteurs français et néerlandais[15]. Les organisations nationales, la DATAR pour la France, ont commencé à produire des analyses replaçant les espaces nationaux dans la géographie européenne[16]. Les contributions sont aussi venues de certaines régions européennes qui se considéraient comme périphériques[17], regroupées au sein de structures de lobbying comme la Conférence des Régions Périphériques et Maritimes (CRPM), et qui ont proposé des projets de coopération autour du transport ou du tourisme. Bien que restée lettre morte, cette initiative a encouragé la Commission européenne a proposer des cadres juridiques pour la coopération interrégionale. Ces dix années sont mises à profit pour élaborer un ensemble de documents communs. Le plus emblématique est sûrement l'étude *Europe 2000+, coopération pour l'aménagement du territoire européen*, définissant des espaces de coopération macrorégionaux et présentant une vision à long terme et des perspectives de développement concerté du territoire européen[18].

Cette phase de bouillonnement aboutit en 1999 à la signature du SDEC, qui établit pour la première fois un cadre de référence stratégique pour l'aménagement de l'espace et consacre donc la présence de l'UE dans ce domaine[19]. Il est la traduction dans les actes de l'introduction de la notion de cohésion territoriale dans le Traité d'Amsterdam en 1997, qui l'officialise pour la première fois même si elle est circonscrite au départ aux services d'intérêt économique général (Robert, 2007). Même s'il comporte des clauses de sauvegarde et n'est pas contraignant pour les Etats membres, le SDEC n'en est pas moins « *un geste politique fort, rompant avec des décennies de non-dits des Etats membres dans leur volonté de soustraire la maîtrise de leur territoire aux influences supranationales* » (Salez, 2009).

1.1.3. 2000-2013: un lobbying intense

Depuis lors, la cohésion territoriale comme objectif officiel de l'Union européenne est fortement débattu. Son inscription dans le projet de Constitution pour l'Europe[20] selon la formule : « elle promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les Etats membres » (article I-3, Les objectifs de l'Union, p.11) et sa reprise telle quelle dans le Traité de Lisbonne (signé

[14] Pour une analyse détaillée de l'histoire de la politique régionale européenne et de l'évolution des fonds régionaux, cf. Jean-François Drevet, 2008, *Histoire de la politique régionale de l'Union européenne*, Paris, Belin Sup, Collection Géographie, 285 p.

[15] Andreas Faludi, Bas Waterhout, 2002, *The Making of the European Spatial Development Perspective. No Masterplan*, Londres, Routledge, 205 p.

[16] Le rapport le plus emblématique en est sûrement l'analyse de Roger Brunet en 1989 qui révéla pour la première fois les rapports asymétriques des territoires périphériques européens et français à la dorsale européenne, présentée à l'époque comme la « banane bleue européenne ». Voir Roger Brunet, 1999, *Les villes « européennes » : Rapport pour la DATAR*, Montpellier, RECLUS.

[17] François Taglioni, « La périphéricité : du concept au lobby politique », *L'Espace Politique* [En ligne], 2 | 2007-2, mis en ligne le 11 mai 2009, Consulté le 01 février 2011. URL : http://espacepolitique.revues.org/index594.html

[18] Commission Européenne, 1994, *Europe 2000+, coopération pour l'aménagement du territoire européen*, Bruxelles, 171 p.

[19] Commission Européenne, 1999, *Schéma de Développement de l'Espace Communautaire. Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne*, Réunion informelle des ministres chargés de l'Aménagement du territoire de l'Union européenne, Potsdam, mai, Luxembourg, OPOCE, 89 p.

[20] Conférence des Représentants des Gouvernements des Etats Membres, 2004, *Traité établissant une constitution pour l'Europe*, Bruxelles, 62 p.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

et entré en vigueur en 2007) est due à une activité intense de la part du commissaire européen à la politique régionale d'alors, le français Michel Barnier. A. Faludi montre bien comment les négociations entre les commissaires d'abord, entre la Commission européenne et les Etats membres ensuite puis entre les Etats membres eux-mêmes, ont été dominées par les conceptions françaises d'aménagement du territoire, notamment par la forte présence d'acteurs clés français dans différents lobbies incontournables dans l'élaboration des politiques régionales européennes[21].

Mais l'objectif de cohésion territoriale est sans cesse remis en cause, à la fois comme objectif politique qui empêche une libre circulation des biens, des capitaux et des hommes sur les territoires et comme un principe opérationnel coûteux qui gaspille l'argent européen. Le rapport Sapir, commandé par Romano Prodi et qui a fait grand bruit lors de sa publication, donnait ainsi explicitement la priorité à la croissance économique aux dépens de la cohésion régionale[22], même au prix d'une aggravation des écarts de revenus entre les régions et les individus. Dans le même temps, certains économistes recommandent la polarisation au nom de l'efficacité. G. Baudelle développe l'argument selon lequel le discours de la nécessaire polarisation économique revient à laisser de côté toute politique de solidarité entre les territoires[23]. Si on suit les analyses de Laurent Davezies, donner de l'argent à des régions métropolitaines revient à donner de l'argent à des régions périphériques puisque l'argent dépensé dans les régions métropolitaines induit plus de croissance que l'argent dépensé dans les régions périphériques[24]. C'est pourquoi le SDEC qui promeut un développement polycentrique au niveau européen ne serait *« qu'une lettre au père Noël rédigée par des géographes tout entier tournés vers l'« équilibre territorial » et la qualité de vie mais qui ignorent les avantages économiques des déséquilibres territoriaux »*[25]. Cependant, ce modèle d'organisation spatiale de la production économique et de la redistribution des richesses fait l'impasse sur les déséconomies d'agglomération et sur les surcoûts économiques et sociaux de la polarisation urbaine. La Commission européenne et la DG Regio l'ont bien compris, dans la mesure où la politique régionale et la politique de cohésion ne visent pas à compenser à fonds perdus les retards des espaces les plus pauvres, mais bien à doter ces derniers en capacités de développement propre (Baudelle, 2006).

Dans les débats intenses qui ont animé la Commission pour la préparation du budget 2013-2017, la question de la cohésion territoriale est revenue sur le devant de la scène européenne. La publication du *Livre Vert sur la cohésion territoriale* dont le sous-titre *Faire de la diversité territoriale un atout* est

[21] Andreas Faludi, 2004, « Territorial Cohesion : Old (French) Wine in New Bottles ? », *Urban Studies*, vol. 41, n°7, p. 1349-1365.
[22] André Sapir (ed.), 2003, *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, Rapport remis au président de la Commission européenne, Bruxelles, Juillet 2003, 175 p.
[23] Guy Baudelle, 2006, « La géographie sociale et la cohésion territoriale : une question d'échelles », in Raymonde Séchet, Vincent Veschambre (dir.), *Penser et faire la géographie sociale. Contribution à une épistémologie de la géographie sociale*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 89-97.
[24] Laurent Davezies (dir.), 1998, *Economic and social cohesion in the EuropeanUnion: the impact of member State's own policies*, Regional Development Studies n°29, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1998, 253p.
[25] Laurent Davezies, 2002, « Europe et solidarités territoriales : un couple improbable », in Serge Wachter et *alii. L'aménagement en 50 tendances*, La Tour-d'Aigues, L'Aube, p. 92-96.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

un programme à lui tout seul, permet de fixer une base communautaire commune sur les enjeux et les objectifs territoriaux[26]. Selon P. Salez (2009), la Commission invite à poursuivre une réflexion approfondie sur trois questions essentielles :

- la définition de la cohésion territoriale, dont la formulation et la traduction reste délicate du fait de la grande hétérogénéité des pratiques nationales ;
- l'intérêt du zonage en régions et l'opportunité de prendre en compte les nouvelles géographies fonctionnelles correspondant à la structuration des dynamiques économiques et sociales ;
- la coordination des politiques communautaires, pour mieux articuler les politiques sectorielles qui ont un impact sur les territoires, question difficile mais enjeu essentiel pour une politique de cohésion territoriale effective.

Cette lente construction, qui aboutit à une définition officielle, a été ponctuée par de nombreux débats, au sein desquels le concept d'efficacité économique a pu être opposé à celui de justice spatiale. Le résultat de ces controverses est une volonté de combiner les deux objectifs, ce qui sous-entend une conceptualisation large qui doit être précisée.

1.2. **La cohésion territoriale : un concept polysémique et multiscalaire**

1.2.1. Les multiples dimensions du concept de cohésion territoriale

Comment définir la cohésion territoriale ? Le concept reste assez large pour permettre une compréhension et un usage différenciés. Selon l'article 174 du traité de fonctionnement de l'Union européenne, tel que modifié par le Traité de Lisbonne :

> « *Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale. En particulier, l'Union vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées. Parmi les régions concernées, une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne* ».

Même s'il n'évoque pas explicitement le concept de cohésion territoriale, le SDEC en présente l'essence en déclarant dès le préambule que « *les politiques de développement spatial visent à assurer un développement équilibré et durable du territoire de l'Union* » (article 3). Le but est donc principalement de parvenir à une distribution équilibrée de la croissance sur le territoire de l'UE.

Mais les principes qui sous-tendent cet objectif sont dans le détail plus complexes. P. Salez donne une définition personnelle de la cohésion territoriale qui synthétise bien l'ensemble des travaux sur la

[26] Communication de la Commission, 2008, *Livre vert sur la cohésion territoriale : faire de la diversité territoriale un atout*, COM, 616 p.

question : « *Par cohésion territoriale, il faut entendre d'une part un objectif politique en gestation de l'UE, un état idéal du territoire européen et d'autre part quelques principes de gouvernance permettant d'atteindre cet objectif* » (Salez, 2009). Les trois priorités sont les suivantes :

- Oeuvrer à un développement plus équilibré, plus solidaire et plus durable à toutes les échelles, valorisant la diversité des territoires (y compris les conditions spécifiques issues de la géographie).
- Assurer une intégration plus forte des territoires, entre ceux-ci et au sein de l'ensemble européen, confortant l'adhésion des citoyens au projet européen.
- Donner des chances équivalentes à tous les citoyens du point de vue des conditions de vie et d'un accès équitable aux biens essentiels et aux services d'intérêt général.

Ces orientations à valeur opérationnelle sont accompagnées de trois principes de gouvernance fondés sur une approche intégrée :

- Coordination « verticale » qui consiste à produire plus de fluidité et de hiérarchisation des décisions entre les échelles territoriales (principe de gouvernance multiniveaux).
- Coordination « horizontale » entre politiques territoriales et politiques sectorielles ayant un impact sur les territoires.
- Elaboration de stratégies intégrées de coopération entre territoires à des échelles fonctionnelles dépassant les périmètres administratifs.

La cohésion territoriale est donc « *la volonté d'assurer un développement équilibré, solidaire et durable des territoires et de valoriser leurs potentiels spécifiques, en organisant, à travers une approche partenariale et intégrée, la coopération entre territoires à toutes les échelles et la coordination des politiques s'appliquant à ces territoires* » (Salez, *ibid.)*. Elle est analytique autant qu'opératoire.

Une telle définition implique une grande élasticité conceptuelle et permet une interprétation multiscalaire et multidimensionnelle des principes généraux. De par son origine et son but premier, la cohésion territoriale revêt une dimension régionale importante dans la promotion des avantages économiques locaux et dans la volonté de diminuer les inégalités entre les régions. Elle vise aussi à favoriser la coopération entre les régions, et à les préparer à s'intégrer dans des échanges internationaux. La cohésion territoriale recouvre aussi une dimension transnationale qui n'est pas fondée sur des territoires continus mais sur des réseaux qui renforcent la connectivité des pôles urbains dans le cadre de liens économiques, sociaux, culturels ou informationnels (Robert, 2007). La diffusion de l'innovation sur le plan communautaire semble se réaliser en effet par le biais de ces réseaux, et la cohésion territoriale ne peut pas en faire abstraction. La troisième dimension est une dimension politique. Le concept de cohésion territoriale vise à mieux coordonner et intégrer les politiques publiques sectorielles dans un cadre territorial donné, et à anticiper leurs effets sur les régions et les territoires infra-régionaux. Il vise ainsi à mettre en cohérence les politiques sectorielles qui ont des

impacts spatiaux forts, dont les politiques d'innovation, de recherche et de compétitivité, à travers des modes de gouvernance adaptés.

1.2.2. Justice sociale, justice spatiale

Le bien-fondé d'une politique de cohésion territoriale ne va pas de soi. L'expression en elle-même recouvre une double signification: une cohésion entre les territoires et une cohésion par le territoire. Cohésion *entre* les territoire car il s'agit de rechercher une cohésion du territoire européen, autrement dit d'éviter de trop fortes inégalités régionales qui menaceraient la bonne entente de l'Union et provoqueraient des conflits par refus des Etats et des régions les plus riches d'exercer leur solidarité envers les moins développées ou par crainte des espaces plus périphériques de se faire concurrencer et marginaliser (Baudelle, 2004). Au-delà de la cohésion, c'est aussi l'équité entre les territoires qui est recherchée. Or l'équité n'est pas l'égalité, qui supposerait le même niveau de développement partout, mais la possibilité pour chaque citoyen d'accéder aux mêmes chances d'épanouissement où qu'il se trouve. Et une cohésion *par* le territoire dans la mesure où la cohésion territoriale complète la cohésion sociale et doit être un moyen de la promouvoir. A. Da Cunha définit l'équité territoriale comme un principe géographique qui *« vise à faire face aux disparités entre les centres et les périphéries et à assurer à chacun, où qu'il réside, une qualité de vie satisfaisante* » [27] Le but est donc de fournir à tous les habitants de l'UE via le territoire la possibilité d'avoir accès aux mêmes opportunités de réussite.

Cette approche se rapproche du concept de justice socio-spatiale développé par Alain Reynaud dans ses travaux. Dans son analyse des structures des territoires locaux, régionaux ou nationaux, cet auteur a mis en avant les inégalités fondamentales et les rapports de subordination qui existent entre des territoires selon le principe du modèle dialectique centre-périphérie[28]. Ces rapports asymétriques alimentent d'autant plus le mécontentement des habitants des périphéries, qui ont le sentiment d'être victime d'une injustice, que leurs rapports de classe dans la société ne sont pas fondés uniquement sur leurs positions dans les rapports productifs mais aussi sur leurs localisations géographiques. La question de l'atténuation de ces inégalités se pose alors pour les pouvoirs publics, et à travers elle la mise en œuvre de *« cette forme particulière de justice qu'est la justice socio-spatiale* » (Reynaud, 1981). Pour opérer un rééquilibrage au profit des aires marginales, le rôle redistributeur de la puissance publique lui apparaît indispensable. Selon lui, « *parler de justice socio-spatiale sous-entend que la puissance publique pénalise le centre et aide d'une quelconque façon la périphérie.* » (Reynaud, *ibid*). Via les différentes formes d'intervention (collectivités locales, Etat, pouvoirs supranationaux), c'est l'ensemble de la population du centre qui aide, parfois malgré elle, l'ensemble de la population de la périphérie suite à un arbitrage rendu par le pouvoir politique en faveur de cette dernière : c'est, selon son analyse, le rôle central des politiques d'aménagement du territoire. Il

[27] Antonio Da Cunha, 1993, *Développement territorial, régions et centralité urbaine : le cas de la Suisse*, Lausanne, Thèse de doctorat.
[28] Alain Reynaud, 1981, *Société, espace et justice*, Paris, Presses Universitaires de France, 263 p.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

identifie trois types d'intervention publique : l'accompagnement, l'accélération ou l'inversion des tendances spontanées.

L'accompagnement revient à effectuer un aménagement passif, dans lequel les pouvoirs publics se contentent d'enregistrer les évolutions en cours ; l'accélération des tendance spontanées revient à donner des aides aux classes socio-spatiales les plus dynamiques au nom de l'efficacité et de la rentabilité ; l'inversion du cours des choses est un aménagement actif issu d'une politique volontariste, de l'exercice d'une « *géographie volontaire s'opposant à une géographie du laisser-faire* » [29]. Pour A. Reynaud, c'est seulement dans le cadre d'un aménagement actif qu'il peut y avoir des tentatives de justice socio-spatiale. La cohésion territoriale est donc un moyen de construire une justice socio-spatiale si elle a les moyens d'inverser les tendances spontanées du développement économique. C'est l'ambition de l'objectif de cohésion territoriale de l'Union européenne, mais il s'oppose à d'autres politiques qui visent à accélérer les tendances de concentration du développement au profit d'une compétitivité générale de l'UE. On est donc dans ces conditions bien éloigné des ambitions radicales de justice socio-spatiale telles que développées par Reynaud.

Cela peut s'expliquer par le fait que la théorie de Reynaud se base sur une analyse critique des rapports de domination entre les territoires, alors que selon Guy Baudelle et Jean Peyrony, l'objectif européen de cohésion territoriale repose sur les concepts d'éthique et de justice plus proches des analyses de John Rawls sur la théorie de la justice sociale[30]. La pensée de Rawls constitue en effet une éthique où, selon ses termes, la justice est prioritaire par rapport à l'efficacité économique car il y a une priorité du juste sur le bien, puisque qu'un système parfaitement juste serait également efficace[31]. Selon B. Bret, « *une société organisée selon les principes rawlsiens ne serait pas égalitariste, mais garantirait à tous ses membres un égal accès aux libertés en raison de la même valeur intrinsèque reconnue à chacun d'entre eux* » [32]. Appliqué au territoire, ce principe relativise les antagonismes dialectiques entre centre et périphérie car la perspective rawlsienne de justice socio-spatiale ne remet pas en cause l'existence des rapports de domination entre deux espaces mais estime que le centre doit aider la périphérie. Si la périphérie recueille des retombées positives, sous la forme de transfert de fonds ou d'implantation industrielle par exemple, qu'elle n'aurait pas eu sans l'existence du centre et qu'elle participe à un processus de développement général même si elle n'en est pas motrice, alors la configuration spatiale est juste. Si la périphérie bénéficie de retombées positives qu'elle n'aurait pas en l'absence du centre, le principe de justice est respecté car elle aura toujours davantage que si le centre n'existait pas (Bret, 2006). L'existence d'inégalités entre les territoires peut donc être justifiée tant que cette inégalité ne nuit pas au développement de l'ensemble des régions.

[29] Jean Labasse, 1966, *L'organisation de l'espace. Eléments de géographie volontaire*, Paris, Hermann, 605 p., cité par Alain Reynaud, 1981, *op. cité*.
[30] Guy Baudelle, Jean Peyrony, 2005, « Le polycentrisme en France, cheminement d'un concept », *Territoires 2030*, n°1, p. 89-101.
[31] John Rawls, 1971, *A Theory of Justice*, Oxford, Oxford University Press, 560 p.
[32] Bernard Bret, 2006, « Pour une approche rawlsienne des inégalités socio-spatiales », *Travaux de l'Institut de Géographie de Reims*, n°125-126, p. 21-31.

La politique communautaire de cohésion territoriale vise ainsi à prendre en compte ces préoccupations de justice et d'équité territoriale tout en favorisant la compétitivité européenne telle que définie par la stratégie de Lisbonne. Les fonds régionaux ne peuvent pas réussir à égaliser les niveaux de développement des différentes régions européennes : les écarts sont trop importants et les moyens insuffisants. Par contre, ils peuvent assurer une justice socio-spatiale dans la recherche d'une plus grande compétitivité communautaire en permettant aux périphéries européennes de profiter du dynamisme des régions centrales et d'accroître leur propre compétitivité. Même si ces dernières continuent à croître, les régions périphériques ont toujours plus que ce qu'elles auraient si les régions centrales n'étaient pas les moteurs de l'économie. L'objectif de cohésion territoriale via les fonds régionaux est donc un objectif juste dans une perspective rawlsienne.

1.3. **Un cadre communautaire de développement et d'aménagement du territoire**

Cette lente construction d'un objectif spatial commun a abouti à l'adoption de plusieurs documents de référence, car la compétence en aménagement du territoire relève de chaque Etat membre qui garde le contrôle du développement de son territoire national. Ces documents ne sont donc par définition pas contraignants dans le droit européen. Cela ne les rend pas moins incontournables dans l'élaboration des politiques nationales.

Le premier d'entre eux est le Schéma Directeur de l'Espace Communautaire (SDEC), *European Spatial Development Plan* en anglais (ESDP), adopté en 1999. La première version provisoire a été adoptée à Noordwijk en juin 1997 dans le cadre d'une rencontre informelle des ministres des Etats membres responsables de l'aménagement du territoire. Il est le premier document à visée spatiale jamais élaboré par l'UE, et a été préparé pour le territoire de l'Union à 15. Il a été élaboré par les Etats membres en coopération avec la Commission européenne pendant une période de dix ans (Dühr & al. 2010 ; Faludi, Waterhout, 2002). Le SDEC, livré dans un rapport de 94 pages, est constitué de deux grands chapitres. La partie A s'intitule « *Pour un développement équilibré et durable du territoire de l'UE : la contribution de la politique de développement spatial, une nouvelle dimension de la politique européenne* » et présente les orientations du programme de développement spatial pour l'UE. La partie B, dont le titre est « *Le territoire de l'UE : tendances, perspectives et défis* », fournit les conclusions des analyses qui ont guidé la préparation du documents sur les grandes tendances territoriales de l'UE. Les arguments qui ont plaidé pour la constitution d'un cadre de développement spatial communautaire étaient principalement les trop grandes inégalités régionales au sein du territoire communautaire, une interdépendance croissante entre les villes et leurs régions environnantes, et l'accumulation d'incohérences dans les politiques de développement sectoriel (Dühr & *alii*., *ibid*.). Le SDEC cherche ainsi à injecter une dimension spatiale aux politiques européennes, à travers trois grands principes pour un développement plus homogène, qui sont :

- un développement spatial équilibré et un système urbain polycentrique à travers de nouvelles relations ville-campagne ;

- un accès équivalent aux infrastructures et au savoir quel que soit son lieu d'habitation ;
- un développement durable par une gestion prudente de la nature et du patrimoine culturel.

Affirmer le principe de polycentrisme comme objectif de l'UE ne va pas de soi. De grands débats ont précédé la publication du SDEC et de nombreuses critiques sont apparues après, notamment parce que le polycentrisme n'est pas vraiment explicité dans le document[33]. La notion reste vague pour que la totalité des Etats membres puissent s'y retrouver mais perd par la même occasion toute force normative. Pour S. Davoudi , une ambiguïté demeure dans la portée du concept lui-même[34]: est-ce un concept analytique pour décrire et expliquer la distribution et la croissance du peuplement, ou est-ce un concept normatif, un objectif à atteindre dans le cadre d'une politique communautaire? La compréhension du polycentrisme dépend aussi de l'échelle considérée : vise t-il à mettre en réseau les grandes métropoles productives, ou à multiplier des points d'appui sur tout le territoire européen pour obtenir un maillage urbain hiérarchisé régulièrement ?

Par rapport à l'objectif de cohésion territoriale, le polycentrisme a cependant le mérite de pointer l'obligation de renforcer l'encadrement urbain des espaces les moins métropolisés dans le but d'assurer une meilleure accessibilité aux services de haut niveau (santé notamment) et de multiplier les moteurs d'innovation et de compétitivité sur tout le territoire européen. Comme le souligne G. Baudelle, la stratégie du polycentrisme a « *l'intérêt de souligner la nécessité d'investissements rééquilibrés au profit de pôles urbains les moins favorisés, non pas sous la forme d'une simple compensation de rattrapage, mais bien en vue d'entraîner une convergence durable car reposant sur la dotation ou le renforcement en facteurs de compétitivité et d'attraction* » [35]. Cela suppose en revanche une sélectivité et une hiérarchisation des pôles urbains difficiles à établir sur un plan politique. La meilleure illustration en est l'absence de représentation graphique de l'Europe polycentrique idéale, car dessiner une telle vision aurait supposé arbitrer et attribuer des fonctions à certaines villes et pas à d'autres. Ce n'est en l'occurrence pas la compétence de l'UE. De plus, même les Etats membres sont dans l'incapacité politique et pratique de le faire à l'échelle nationale. Malgré ces controverses et ces débats conceptuels, le SDEC n'en reste pas moins une contribution essentielle et de grande portée dans la recherche d'un développement équilibré du territoire européen, reconnu par l'ensemble des professionnels de l'aménagement du territoire[36].

Bien qu'innovant par de nombreux aspects, le SDEC a évolué en même temps qu'évoluaient les objectifs de l'Union européenne. Avec le glissement vers l'objectif principal de compétitivité dans le

[33] Pour une analyse complète et critique du concept de polycentrisme, on peut se référer à la thèse d'Erik Gløersen : Erik Gløersen, 2009, *La centralité à la marge de l'Europe. La Finlande, la Suède et la Norvège face au projet polycentrique européen*, Thèse de doctorat, Université Rennes 2, 375 p.
[34] Simin Davoudi, 2003, « Polycentricity in European spatial planning: from an analytical tool to a normative agenda », *European Planning Studies*, vol. 11-8, p. 979-999.
[35] Guy Baudelle, 2007, « Polycentrism, equity and social cohesion in Europe", in Nadine Cattan (dir.), *Cities and Networks in Europe. A critical approach of polycentralism*, Montrouge/Esher, John Libbey Eurotext, p. 75-80.
[36] Voir par exemple le site Internet « urbanistes.com », portail national des urbanistes français animé par la *Société Française des Urbanistes*, qui fait une grande place au SDEC dans ses analyses. Source : www.urbanistes.com , consulté le 2011-02-07.

cadre de la stratégie de Lisbonne-Göteborg et les débats autour des réformes institutionnelles et financières de l' UE au tournant du siècle, l'objectif d'aboutir à un SDEC plus ambitieux et plus contraignant a été abandonné. Certains pays, particulièrement en Europe du nord-ouest, se sont cependant mobilisés contre ce « non-tournant spatial » de l'UE et ont initié la préparation de l'*Agenda Territorial de l'Union européenne*[37]. L'Agenda Territorial conserve quelques références au SDEC et postule le principe du développement polycentrique, mais il le combine avec les objectifs de compétitivité de l'agenda de Lisbonne-Göteborg. Si la cohésion territoriale est affirmée comme une tâche prioritaire pour l'UE, la portée du document est nettement réduite par rapport au SDEC (Dühr & *alii*, 2010).

Les objectifs affichés sont néanmoins ambitieux. Il s'agit de constituer une « solidarité territoriale », qui consiste à assurer à chacun la possibilité du meilleur développement possible, orienté vers la promotion des capacités locales et régionales. Les caractéristiques propres à chaque région doivent mieux être prises en compte dans l'objectif de cohésion territoriale. Le document met aussi l'accent sur la compétitivité des territoires en promouvant la mise en réseau des métropoles européennes pour favoriser l'innovation et en encourageant la création de clusters régionalisés. Il souligne aussi les nouveaux défis environnementaux, dont la gestion des risques naturels et les défis du changement climatique. Une importance particulière est accordée à la notion de « gouvernance territoriale » comme dialogue intense et permanent entre les différents acteurs à toutes les échelles de mise en place de politiques publiques.

Enfin, et non des moindres, le *Livre vert sur la cohésion territoriale* a été publié en 2008. Au-delà du rappel des principales tendances territoriales, ce dernier identifie trois leviers d'action (Salez, 2009). La cohésion territoriale vise à :

- gommer les écarts de densité de peuplement par une concentration raisonnée ;
- maîtriser les distances en connectant les territoires ;
- surmonter les divisions par la coopération.

Ce document est en fait une compilation de points de vue différents, mais on peut déceler des positions majoritaires sur des points essentiels. Les territoires périphériques ou en déclin sont ainsi reconnus comme des territoires à handicap géographique « spécifique » et peuvent recevoir des aides européennes et nationales à ce titre. La coopération territoriale, en particulier transfrontalière et transnationale, apparaît essentielle et constitue un excellent laboratoire de l'intégration européenne. Enfin, la connaissance des territoires, la caractérisation des diversités et des dynamiques spatiales sont nécessaires, auxquelles les services du réseau européen de recherche ORATE/ESPON sont indispensables. Selon J. Peyrony, le contenu du livre vert est placé sous le signe des trois « C » pour

[37] Commission européenne, 2007, *Agenda territorial de l'Union européenne. Vers une Europe plus compétitive et durable avec des régions diverses*, Accepté lors de la réunion informelle des ministres du Développement urbain et de la cohésion territoriale, Leipzig, 26-27 mai, 8 p.

répondre au défi des trois « D » énoncés par la Banque Mondiale[38] dans son rapport de 2009 :

- La Concentration pour répondre au défi de la Densité : comment limiter les externalités négatives des grandes villes innovantes et productives ;
- La Connexion, pour gommer la Distance et faciliter l'accès aux infrastructures et aux services ;
- La Coopération pour réduire les Divisions politiques ou administratives entre territoires voisins ;

Cette approche rejoint les trois objectifs du SDEC (polycentrisme, accessibilité, gestion prudente des ressources), mais met beaucoup plus l'accent sur la dimension économique du développement régional. J. Peyrony conclut :

> *« La cohésion territoriale apparaît in fine comme la déclinaison spatiale du développement durable : comment compétitivité, cohésion et préservation de l'environnement peuvent se combiner harmonieusement dans l'espace, aux différentes échelles territoriales* »[39].

Malgré leur faible caractère opérationnel et leur statut non contraignant, ces documents, et notamment le SDEC, ont exercé une influence notable sur la prise en compte des enjeux et des objectifs européens dans plusieurs stratégies et plans de développement nationaux. La Stratégie spatiale développée en Irlande est souvent citée en exemple, avec le Plan spatial d'Irlande du Nord et le Schéma de développement de l'espace régional de Wallonie (Salez, 2009). Cette influence reste toutefois inégale, et certains pays se gardent bien d'abandonner tout souverainisme aménagiste, soit par conviction politique, soit par incompatibilité entre le système national de planification et d'aide au développement et les attentes communautaires. En dehors des politiques de coopération territoriale (notamment les programmes INTERREG), le SDEC ne s'est pas imposé massivement dans les instruments et pratiques d'aménagement du territoire. Il reste largement ignoré dans la mise en place des politiques sectorielles, même au niveau européen, alors qu'elles modèlent fortement les territoires de l'UE. Les négociations budgétaires montrent aussi que le Conseil des ministres européens en charge de l'Aménagement du territoire pèse peu de poids, comme l'a montré l'amputation du budget consacré à la coopération transnationale par rapport aux propositions initiales de la Commission soutenues par ces mêmes ministres (Salez, 2009).

1.4. **Les études prospectives comme cadre des politiques européennes**

Objectif de cohésion et objectif de compétitivité sont-ils compatibles ? La difficile mise en œuvre de politiques intégrées à l'échelle européenne ne plaide pas pour un développement spatial équilibré, même si la politique régionale vise explicitement à limiter les disparités entre les régions. Etant donné

[38] Banque Mondiale, 2009, *Repenser la géographie économique, rapport sur le développement dans le monde*, World Development Report. Pour plus de détails, on peut consulter le dossier spécial sur *Cybergéo* « La Banque mondiale et la géographie », http://cybergeo.revues.org/index22628.html

[39] Jean Peyrony, 2010, « L'avenir de la politique de cohésion », *Territoires 2040*, n°2, p. 119-136, en ligne http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?rubrique20&revue=1

ces difficultés, des scénarios prospectifs ont été élaborés dans le cadre du programme de recherche ORATE-ESPON (Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire Européen - *European Spatial Planning Observation Network*). Comme annoncé dans le rapport final, le développement du territoire européen requiert de véritables choix pour répondre aux défis majeurs posés par les évolutions tendancielles[40]. Ces scénarios visent à confronter plusieurs choix politiques forts et à anticiper leurs effets spatiaux à l'horizon 2030 pour aider à la décision et inspirer les processus politiques futurs. En prenant en compte les tendances actuelles et en identifiant les grands défis à relever pour les prochaines décennies, les équipes de travail ont élaboré quatre scénarios. Le but n'est pas ici de les évaluer ni d'en proposer une lecture critique, mais de les exposer pour mieux comprendre les options politiques et les défis territoriaux qui seront au cœur des enjeux d'approfondissement et d'élargissement dans les années à venir. D'autres scénarios existent, notamment ceux proposés par J. Peyrony dans la revue de la DATAR *Territoires 2040* (Peyrony, 2010), mais ils s'inspirent de ces scénarios ESPON.

Le premier scénario proposé est le scénario *tendanciel* (figure 2). Les hypothèses de départs suivent les évolutions actuelles : la population totale ne croît que par les nouveaux élargissements, les dépenses publiques sont diminuées, le budget de la PAC est progressivement réduit et il n'y a que peu de cohérence entre les politiques consacrées à l'innovation et à la compétitivité et celles dédiées à la cohésion. Sur le plan des élargissements, les Balkans occidentaux adhèrent autour de 2020 (la Croatie en premier) et la Turquie autour de 2030.

On observe alors une concentration des activités dans les aires métropolitaines de la zone économique centrale et dans certains moteurs européens plus périphériques. Le pentagone original s'élargit le long des principaux corridors de transport en direction d'aires métropolitaines majeures telle que Barcelone, Madrid, Rome, Glasgow, Copenhague, Varsovie, Prague ou Budapest. En parallèle, diverses régions sont menacées de déclin économique ; les zones les plus sévèrement touchées sont situées en Europe centrale et orientale.

Le deuxième scénario est le scénario de la *compétitivité* (figure 3), rebaptisé scénario « californien » par J. Peyrony (Peyrony, 2010). L'Union européenne est une vaste zone de libre-échange fondée sur les valeurs de liberté, de responsabilité individuelle, de flexibilité ; la sphère de la régulation publique est réduite. Les politiques de l'UE s'adressent aux régions ayant le potentiel le plus élevé et sont ciblées sur l'innovation, la recherche et développement, les TIC. Les investissements en infrastructure sont réalisés en fonction de la demande du marché. L'élargissement est préféré à l'approfondissement. Le potentiel d'attraction et de polarisation des aires métropolitaines est particulièrement fort et les activités sont concentrées dans le pentagone traditionnel. Seules quelques aires métropolitaines extérieures sont en mesure de bénéficier des forces d'agglomération. Le risque de marginalisation rurale est beaucoup plus intense que sur une base tendancielle.

[40] ESPON Project 3.2, 2007, *Scenarios on the territorial future of Europe*, final Report, 66 p.

Sur le plan de la gouvernance, l'approche intergouvernementale est privilégiée par rapport à la méthode communautaire ; la cohésion sociale et territoriale est prise en charge isolément par chacun des Etats. Au sein des aires métropolitaines qui constituent des quasi zones franches faiblement régulées (Peyrony, 2010), se concentrent des problèmes sociaux et environnementaux importants. Ce scénario est performant sur le plan économique par une maximisation de la compétitivité et du PIB.

Le troisième scénario développé par ESPON est le scénario de la *cohésion*, où la recherche de la cohésion est la force d'entraînement principale des évolutions du territoire européen (figure 4). Il est baptisé scénario « rhénan » par J. Peyroni (2010). Les mesures prises sont avant tout le renforcement des fonds structurels et un maintien du volume budgétaire de l'UE. Les politiques sont concentrées sur les régions les plus faibles et une attention particulière est apportée à une gouvernance plus décentralisée et cohérente. Les investissements en infrastructure sont prioritairement effectués dans les régions périphériques. Ce scénario suppose l'arrêt de l'élargissement et l'approfondissement de l'UE à 27. La structure territoriale de l'UE fait ressortir un modèle plus diffus de la polarisation des aires métropolitaines. Les armatures urbaines sont caractérisées par un plus fort polycentrisme, et plusieurs zones d'intégration performantes ont émergé à l'extérieur du pentagone, également dans des zones assez périphériques. Le nombre de zones menacées de marginalisation et de déclin d'activités est comparable à celui du scénario tendanciel, mais leur taille est plus réduite et l'intensité du risque plus faible. Les polarisations et les ségrégations socio-économiques sont moins prononcées dans les grandes villes ; les zones rurales sont plus prospères en raison d'une plus forte diversification économique. La cohésion se renforce au détriment des voisins européens, l'élargissement étant stoppé et les politiques migratoires restrictives.

Un quatrième scénario est évoqué, mais il est évoqué à part des trois premiers dans le rapport ESPON car il a un statut spécial. C'est le scénario « *roll-back* » (figure 5), c'est-à-dire le scénario normatif à rebours qui part de l'image finale pour imaginer les politiques qui y ont menées, rebaptisé « européen » par Peyroni (*ibid*.). Il est en quelque sorte une combinaison des meilleurs aspects des scénarios précédents en tentant de faire la synthèse des valeurs de chacun. Cela résulte du choix de construire une politique européenne de développement durable en s'appuyant sur une intégration plus forte dans tous les domaines (économiques, sociaux, environnementaux et démocratiques). La compétitivité européenne se fonde notamment sur la maîtrise des technologies vertes, des nouvelles sources d'énergie, du transport propre et sur des industries à forte intensité capitalistique.

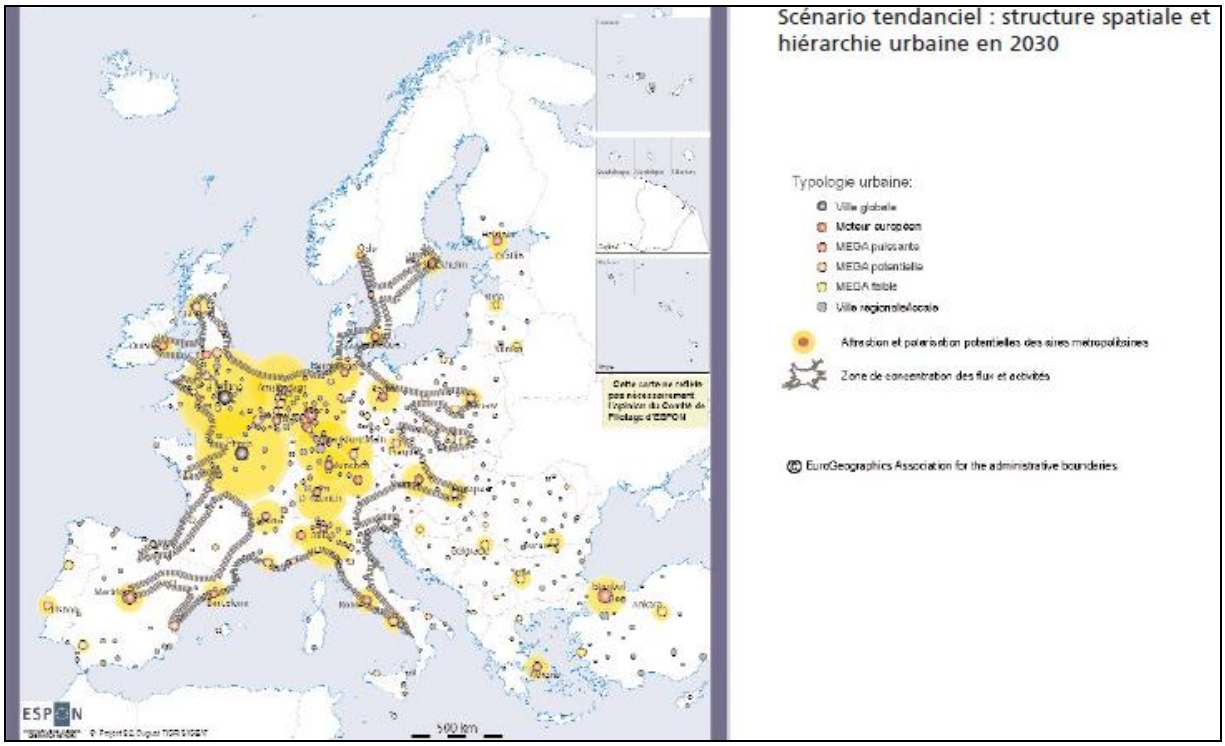


Figure 2: Image spatiale du scénario tendanciel**.**

Source: ESPON Project 3.2, p.53

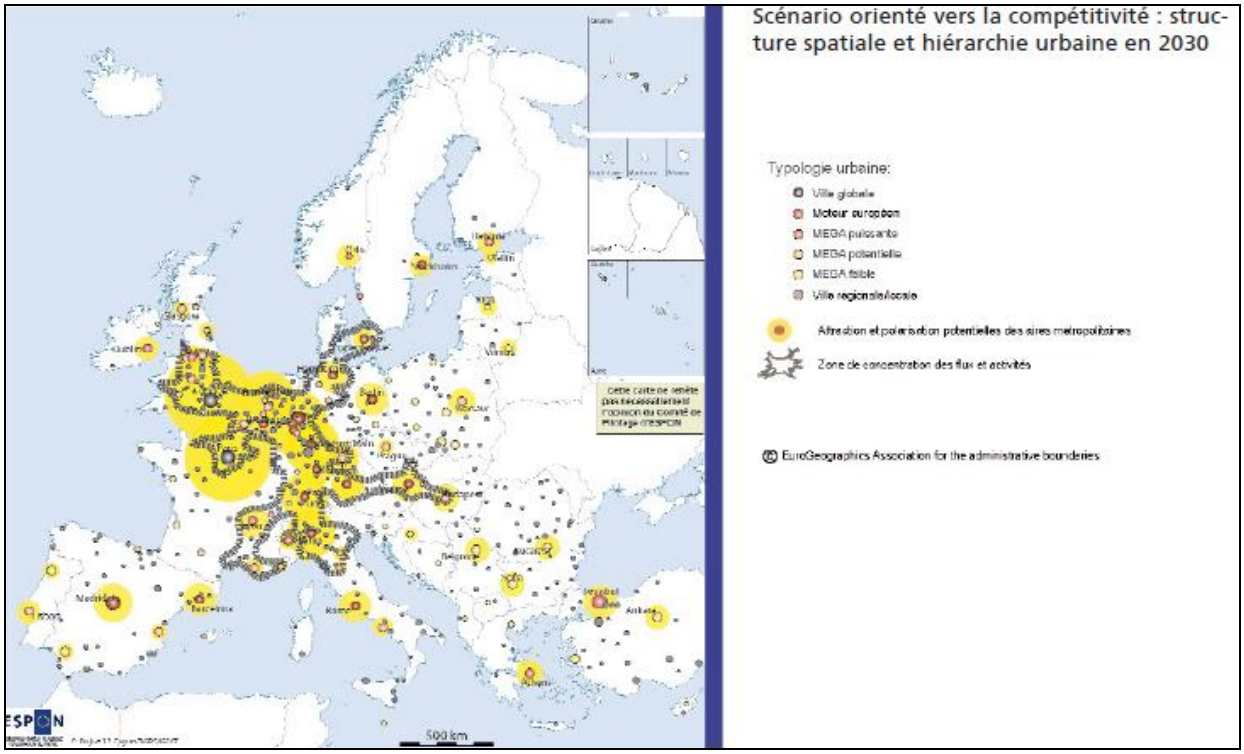


Figure 3: Image spatiale du scénario de la compétitivité

Source: ESPON Project 3.2, p. 53

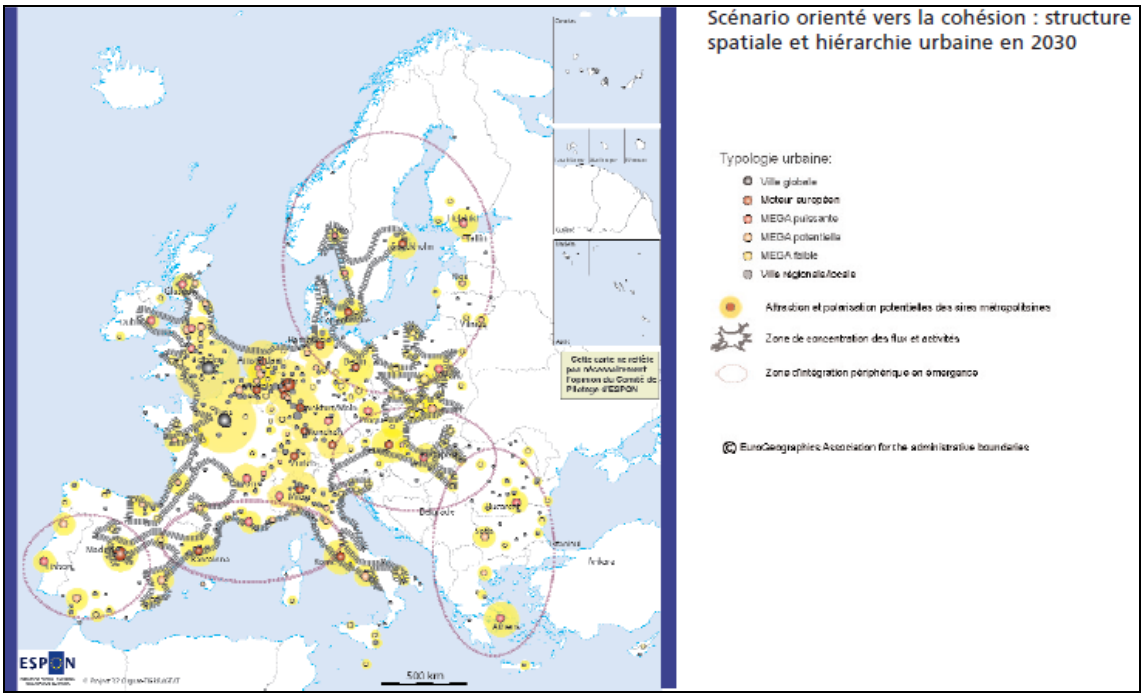


Figure 4: Image finale du scénario de la cohésion

Source: ESPON Project 3.2, p. 53

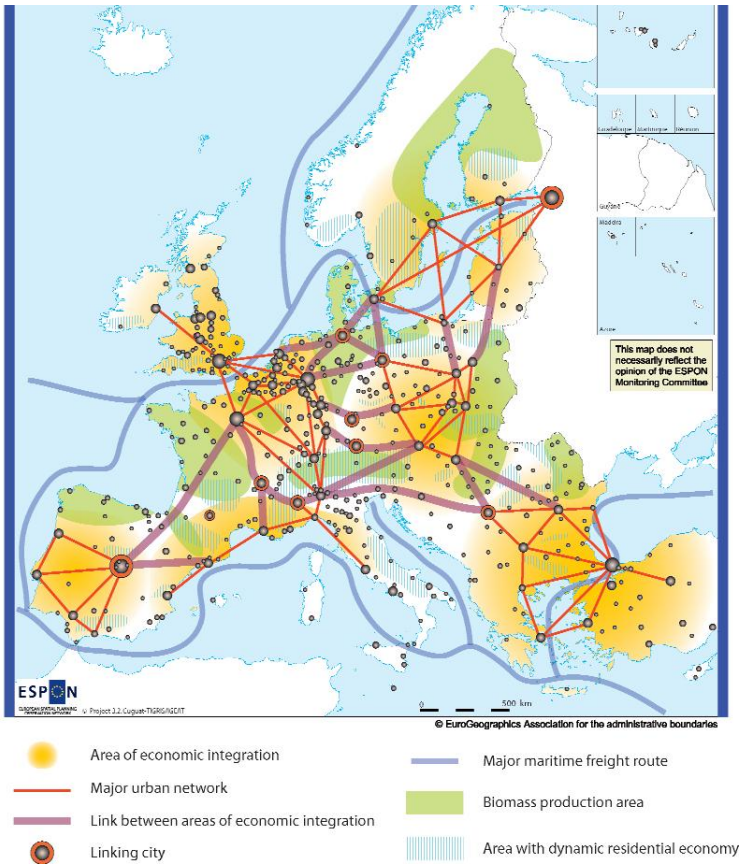


Figure 5: Image finale du scénario "européen", représentant le territoire européen idéal pour ESPON.

Source : ESPON Project 3.2, p. 60

Le scénario « *européen* » est clairement utopique. Dans le contexte de *« morosité ambiante qui domine en Europe depuis une décennie* » (Peyroni, 2010), le budget européen est toujours limité à 1,05 % du PIB communautaire. Les divers débats autour de la renationalisation de certaines politiques communautaires, au premier rang desquelles la PAC, ou sur les retours budgétaires, montrent que face à une stagnation économique croissante, la totalité des Etats européens n'est pas prête à assumer une solidarité communautaire élargie et partagée.

Si dans le scénario européen idéal (scénario 4) la question de l'élargissement ne semble pas être un obstacle majeur, elle l'est clairement dans le cas du scénario de la cohésion (scénario 3). Il semble que pour ESPON, élargissement et intégration s'opposent frontalement dans les cadres actuels de la politique communautaire. On ne pourrait envisager de meilleure cohésion territoriale pour un territoire développé de manière plus équitable si on intègre les pays des Balkans et la Turquie actuellement candidats. Les élargissements joueraient donc contre la cohésion. Une telle affirmation lourde de conséquence pour la cohésion territoriale dans les pays candidats ne va pourtant pas de soi.

2. La cohésion territoriale face aux élargissements successifs

Il convient donc d'étudier de plus près les conséquences des élargissements passés sur la cohésion territoriale dans l'espace communautaire. Le débat n'est pas nouveau et a suscité de nombreuses études pendant les négociations d'adhésion et après l'adhésion effective des nouveaux pays à l'Union européenne. La période 2000-2010 est privilégiée ici car elle est un miroir révélateur des transformations du territoire communautaire pendant la période appelée le grand élargissement[41], qui a vu l'adhésion de douze nouveaux pays membres. Cinq « pays de l'Est » du bloc socialiste (Pologne, République tchèque, Slovaquie, Hongrie, Slovénie), trois anciennes républiques soviétiques (Estonie, Lettonie, Lituanie) ainsi que Chypre et Malte ont intégré l'UE en 2004. La Bulgarie et la Roumanie poursuivent ce mouvement en devenant membre de l'UE en 2007.

2.1. **Les enjeux territoriaux des élargissements**

L'extension spatiale ainsi réalisée est considérable : +25 %. Elle porte sur des territoires ayant fonctionné pendant plusieurs décennies dans une économie planifiée, et engagés dans un effort de transformation qualifié de systémique par L. Coudroy de Lille. Selon elle, l'intégration de ces pays à l'UE est « *une longue opération de reconnexion d'espaces autrefois efficacement séparés, et très différemment aménagés. L'équipement des territoires est-européens en axes routiers, infrastructures de télécommunication, l'arrivée de dotations européennes destinées aux régions les plus en retard de développement sont en train de transformer profondément cette région. Cela répond à l'objectif de cohésion territoriale du projet européen depuis ses origines, et assure un meilleur fonctionnement de*

[41] Bernard Chavance (dir.), 2004, *Les incertitudes du grand élargissement. L'Europe centrale et balte dans l'intégration européenne*, Paris, L'Harmattan, 282 p.

l'espace communautaire dans un contexte de globalisation »[42].

La cohésion territoriale est directement questionnée par ces deux élargissements car ils creusent profondément les inégalités entre les pays et entre les régions de l'UE. Selon J.F. Drevet, les nouveaux Etats membres ont des besoins énormes au moment de leur adhésion : amélioration des qualifications de la main-d'œuvre, modernisation des infrastructures, réhabilitation de l'environnement. Les problèmes à résoudre sont nombreux : PIB/hab beaucoup plus bas que ceux des pays méditerranéens au moment de leur adhésion (moins de 50 % au lieu de 70 %), des taux de chômage en forte croissance, de nombreux secteurs en crise et des territoires à requalifier (Drevet, 2008). L'objectif de convergence est d'autant plus difficile à atteindre que les nouveaux entrants montrent des niveaux de développement largement inférieurs aux moyennes communautaires.

Les pays entrants sont beaucoup plus pauvres que les anciens membres : ensemble, ils ne représentaient en 2004 que 4,5 % du PIB nominal de l'UE-15, 9 % en parité de pouvoir d'achat[43]. La carte du produit intérieur brut par habitant en parité de pouvoir d'achat (figure 6) montre bien cet écart entre les anciens et les nouveaux pays membres. La quasi-totalité des régions des pays du grand élargissement se situe sous la barre des 75% de la moyenne communautaire, à part les régions capitales en République tchèque et en Hongrie. On voit bien se dessiner sur la carte les nouvelles périphéries économiques de l'UE, constituées des pays nouvellement entrants et des extrémités Sud des pays méditerranéens (Mezzogiorno en Italie, Andalousie-Estremadure-Portugal dans la péninsule ibérique).

Mais les données en PIB par habitant par année ne sont pas des indicateurs suffisants pour exprimer les inégalités régionales. Sur un plan dynamique (figure 7), on s'aperçoit que les régions ayant un PIB par habitant plus faible que la moyenne européenne sont celles qui progressent le plus vite. Entre 1995 et 2000 par exemple, les régions polonaises ont eu un taux de croissance économique annuel moyen supérieur à 6 %, préfigurant ainsi les dynamiques de rattrapage de l'Europe de l'Est et de l'Europe centrale dans la décennie suivante. De manière générale, non seulement la croissance du PIB des nouveaux entrants a bien résisté à la crise mondiale, mais elle contraste de plus avec l'atonie économique des pays appartenant à l'Union économique et monétaire qui enregistrent environ deux points de moins (Maurel, 2004a).

[42] Lydia Coudroy de Lille, 2009, « L'aménagement du territoire européen au défi de l'élargissement vers l'Est », in Yves Jean, Guy Baudelle, *op. cité*, p. 162-179.
[43] Chiffres avancés par Marie Claude Maurel, 2004a, « L'élargissement à l'Est : une nouvelle donne pour l'Union européenne », *Annales de Géographie*, n°636, p. 115-123.

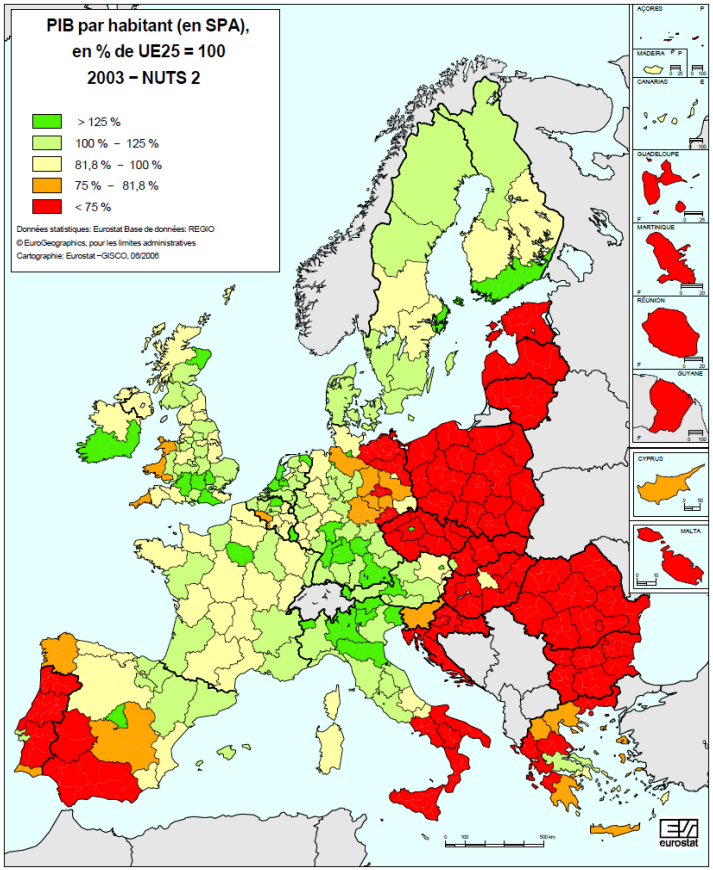


Figure 6: PIB par habitant dans l'UE 25 en 2003, base 100 = UE 25

Source : Eurostat,

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/GISCO/yearbook2006/map-0202-f.pdf

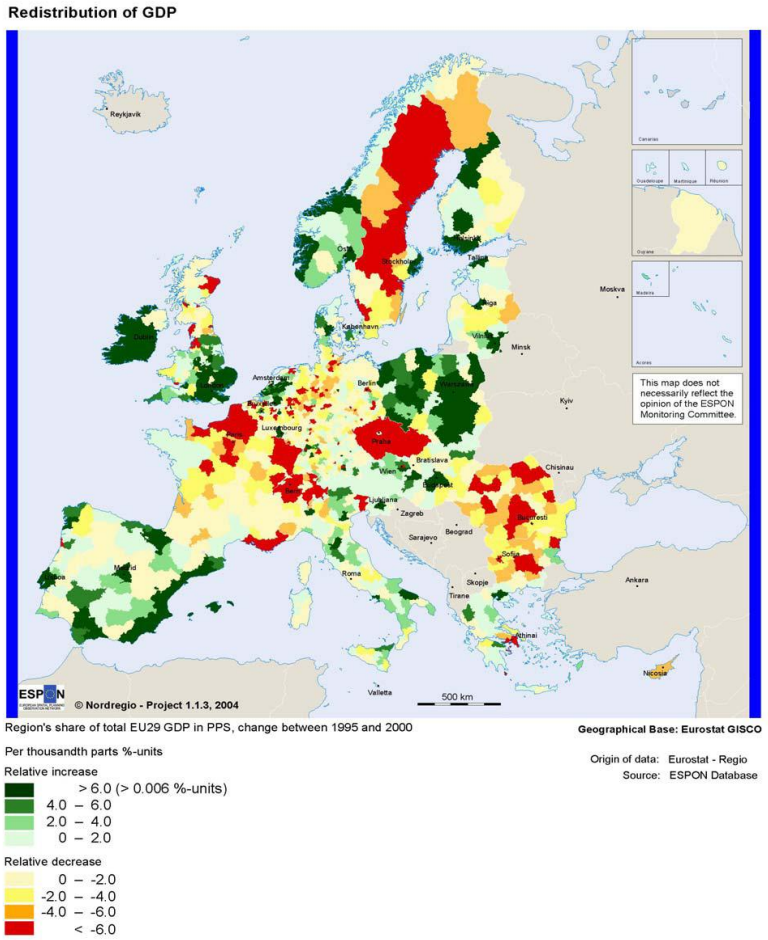


Figure 7: Evolution du PIB par région en parité de pouvoir d'achat 1995-2000

Source : ESPON Project 1.1.3, Enlargment of the European union, 2005, p.4

Ces cartes et ces indicateurs sont bien sûr critiquables. Claude Grasland a montré comment le critère du PIB/habitant des régions était devenu le fétiche de la politique régionale européenne[44]. La carte présentée ici (figure 6) en est d'ailleurs un exemple ; elle symbolise l'action de la DG Regio qui met ainsi en évidence grâce à des couleurs très vives une cartographie plus politique que scientifique. Le critère de 75 % de la moyenne du PIB/habitant conditionnait en effet l'attribution des primes régionales de l'Objectif 1. Les régions en rouge correspondaient donc au probable zonage de cet objectif quand la carte a été établie. Des études émanant des services de la Commission européenne ont souligné les imperfections du critère du PIB/habitant (Grasland, 2004), si on le considère au prorata des ménages résidents par exemple. Enfin, le PIB/habitant est un indicateur pertinent pour les inégalités régionales quand il est ramené à la moyenne nationale et non la moyenne européenne, car il fait alors apparaître une mosaïque beaucoup plus complexe des régions avantagées et désavantagées sur la base de trajectoires nationales comparables.

Face aux limites évidentes de cet indicateur pourtant toujours employé, force est de constater que la construction d'un indicateur de cohésion territoriale européen relève d'une stratégie de long terme et nécessite de construire un consensus pour définir les indicateurs pris en compte (Grasland, 2004). L'UE, privilégiant actuellement le développement économique aux dépens de la cohésion sociale, se donne les moyens statistiques de mesurer la première mais pas la seconde. C. Grasland et Grégory Hamez ont élaboré une première méthode pour arriver à un tel indicateur[45]. Ils soulignent que la mise au point d'un indice de cohésion territoriale est à la fois un problème scientifique, pour explorer les solutions possibles d'un point de vue technique, mais aussi politique dans la sélection des indicateurs et dans l'utilisation potentielle de cet indicateur pour l'attribution d'aides aux régions en difficulté. L'analyse « factorielle discriminante » qu'ils proposent recherche ainsi la meilleure combinaison linéaire des critères retenus (PIB/hab., taux de chômage, proportion de jeunes) susceptibles de séparer les régions de différents types (centrales, intermédiaires, périphériques). Le fameux pentagone européen, véritable mythe selon eux de la politique régionale européenne, est alors largement revisité puisque des régions situées dans la zone centrale européenne possèdent des caractéristiques économiques et sociales de régions périphériques (par exemple le Nord-Pas-de-Calais), alors que des régions localisées en périphérie ont tous les attributs des régions centrales (régions du nord de la Suède par exemple). Enfin, les auteurs proposent aux décideurs politiques de se focaliser d'abord sur les discontinuités interrégionales plutôt que sur les niveaux régionaux, qui donnent une vision statique et atomisée du territoire européen.

Ceci étant, l'intégration des 12 Etats membres a renforcé l'opposition entre centre et périphéries de l'Union européenne. Frédéric Carluer et Guillaume Gaulier ont montré comment les activités et les

[44] Claude Grasland, 2004, « Les inégalités régionales dans une Europe élargie », in Bernard Chavance (dir.), *op. cité*, p. 181-214.
[45] Claude Grasland, Gréogory Hamez, 2005, « Vers la construction d'un indicateur de cohésion territoriale européen ? », *L'Espace Géographique*, vol. 34-2, p. 97-116.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

facteurs de production les plus porteurs de croissance, en particulier les ressources en Recherche & Développement, ont tendance à se concentrer dans un cœur constitué des régions riches de l'Union européenne[46]. Mais cette concentration croissante des activités de pointe ne s'est pas faite au détriment des régions périphériques. Selon les auteurs, une part de l'explication réside dans l'action des politiques publiques, en particulier des fonds structurels. L'élargissement à l'Est peut par conséquent aboutir à un décentrage vers l'Est du cœur de l'UE par la dynamique des politiques structurelles de compensation et la vigueur des délocalisations. Il semble cependant, sans pouvoir encore l'affirmer de manière certaine, que la faiblesse des premières face aux défis posés n'aboutisse qu'à des évolutions marginales de la répartition du cœur productif européen. Pourtant, de nombreux programmes ont été mis en place pour favoriser le rattrapage des nouveaux pays entrants en 2004 et 2007.

2.2. **Les aides de pré-adhésion comme facteur d'aménagement des territoires**

Les coopérations entre l'UE et les pays d'Europe de l'Est ont réellement commencé avec le programme PHARE, mis en place peu de temps après la chute du mur de Berlin pour la Pologne et la Hongrie. L'acronyme initial signifie *Poland and Hungary Assistance for the Restructuring of the Economy*. Rapidement élargi à tous les pays d'Europe centrale et orientale (PECO), il est le principal instrument financier de la stratégie de préadhésion pour ces pays, candidats à l'adhésion à l'UE. Son budget est géré par la Commission, assistée d'un comité composé de représentants des Etats membres, mais pas des pays bénéficiaires, puisqu'ils ne participent pas à son financement. De 1989 à 1998, près de neuf milliards d'euros sont engagés, soir environ 1 milliard par an et un peu moins de deux tiers sont effectivement consommés (Drevet, 2008). L'ambition initiale était de soutenir les administrations publiques dans la préparation des aides européennes, d'aider à l'intégration de l'acquis communautaire dans la législation nationale et de promouvoir la cohésion économique et sociale dans le cadre d'un plan national (Coudroy de Lille, 2009).

Si les effets territoriaux du programme PHARE sont encore mal connus[47], il semble que la mise en oeuvre de ce programme a été chaotique et ne correspondait pas aux nécessités d'alors. PHARE était soumis aux règles qui s'appliquaient aux instruments concernant les pays tiers : supervision centralisée par les services de la Commission, pas d'engagement pluriannuel, pas de gestion par programmes. Le système ne ressemblait pas au mode de gestion que les pays candidats devaient adopter après leur adhésion (Drevet, 2008). La mise en œuvre du programme s'est principalement heurtée à la capacité d'absorption des fonds des nouveaux pays. Aude Hapiot et Assen Slim ont montré que l'aide de l'UE à la transition des PECO a connu deux grandes limites, celle inhérente à son mode de gestion et celle

[46] Frédéric Carluer, Guillaune Gaulier, 2007, « Le centre et la périphérie de l'espace européen : analyses empiriques de la concentration et de la diffusion », *L'Espace Géographique*, vol. 36-4, p. 289-303.
[47] Voir par exemple l'appel à contribution pour la revue *Géocarrefour* : Emmanuelle Boulineau, *Quelle Europe vingt ans après la chute du Mur*, Appel à contribution pour *Géocarrefour*, vol.84, 2009, http://geocarrefour.revues.org/index5402.html

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

liée aux spécificités des pays en question[48]. La grande centralisation du système d'attribution des fonds a entraîné un allongement de la durée moyenne d'exécution des projets entre 1990 et 1999. Le retard moyen de décaissement des fonds engagés est ainsi progressivement passé de deux ans en 1991 à trois ans en 1995 pour atteindre cinq ans en 1999 (Hapiot, Slim, 2003). La mise en œuvre du programme s'est aussi heurtée à la capacité d'absorption des fonds des nouveaux pays. Peu préparées sur le plan technique, les administrations compétentes n'ont pas pu monter des projets ou des programmes répondant aux critères européens au niveau des fonds débloqués. Elles ont souvent établi des structures temporaires de gestion parallèles, ce qui a abouti à la spécialisation d'un groupe d'experts trop peu nombreux (Drevet, 2008).

Afin d'anticiper les futures adhésions, la Commission présente en 1997 des propositions regroupées au sein de l'*Agenda 2000*. Un montant forfaitaire de 51,5 milliards d'euros est mis en réserve. Ce document fixe deux objectifs principaux à atteindre grâce aux aides à la pré-adhésion : la construction de capacités administratives (*Institution building*) liée à la coopération entre les administrations et le ciblage des investissements pour le financement de projets dans le domaine de la coopération transnationale. Le principe du plafonnement ou *capping* (Drevet, *ibid*.) est ainsi adopté : pour la Commission, il n'est ni efficace ni utile de transférer des ressources trop importantes à des économies affaiblies. Il est donc clairement affirmé que l'Europe centrale et orientale ne bénéficiera pas du même effort en volume que les adhérents méditerranéens et irlandais précédents. Suite à l'adoption de cet agenda, le programme PHARE est réorienté vers le soutien à la coopération transfrontalière et préfigure ainsi la politique INTERREG de la programmation 2000-2006 des fonds structurels et dans une certaine mesure la politique de voisinage sur les frontières externes de l'UE (Coudroy de Lille, 2009).

Deux fonds supplémentaires sont créés dans le cadre de l'*Agenda 2000* dans le but de préparer les futurs Etats membres à la gestion des deux budgets les plus importants, la politique agricole commune avec SAPARD (*Special Accession Program for Agricultural and Rural Development*) et la politique de cohésion avec un instrument structurel de pré-adhésion, ISPA (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*). Compte tenu des difficultés de fonctionnement du programme PHARE, la Commission entend par là augmenter les capacités d'absorption des nouveaux membres en adaptant les exigences aux pratiques européennes (Drevet, 2008). ISPA, doté en moyenne de 1 058 millions €/an concerne le domaine des infrastructures de transport et de l'environnement. Il est réservé aux dix candidats d'Europe centrale, Chypre et Malte en étant écartées. Les financements ont avant tout concerné des travaux de gestion des eaux usées et de déchets solides dans le volet environnement. Le volet transport a surtout permis de financer l'aménagement des corridors de transport transeuropéen. Le démarrage du programme en 2000 est difficile (Drevet, *id*.). La sélection des projets et la mise en

[48] Aude Hapiot, Assen Slim, 2003, « Les aides européennes aux PECO. Vers une meilleure affectation des fonds ? », *Le Courrier des Pays de l'Est*, n°1034, p. 48-60.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

place des systèmes de gestion prennent plus de temps que prévu. La Commission rencontre de nombreuses difficultés à faire respecter la législation communautaire en matière d'impact sur l'environnement ou d'attribution des marchés publics, ainsi qu'à acquérir le foncier nécessaire à la réalisation des projets. En 2003, si les montants prévus ont été engagés, moins de 200 millions d'euros ont été payés, ce qui signifie qu'en termes de montants versés, l'ISPA n'aura pas eu de véritable impact avant les adhésions (Drevet, *ibid*.). A partir de 2004, les projets ISPA des huit pays adhérents basculent dans le Fonds de cohésion.

Le programme SAPARD, doté de 529 millions €/an, ciblait lui l'agriculture et le développement rural et possédait de ce fait une dimension aménagiste encore plus évidente. La reconstruction d'un outil de production agricole compétitif a été stimulée tout comme le développement des infrastructures rurales, ouvrant les crédits à des projets publics ou privés (Coudroy de Lille, 2009, p.174). Les bilans nationaux ne sont pas encore connus et il est difficile d'aboutir à une évaluation précise des effets territoriaux de ces financements. Certaines tendances semblent cependant s'affirmer. En 2004, M.C. Maurel estimait ainsi que l'application d'un modèle importé dans les campagnes d'Europe de l'Est risquait de se révéler inadaptée aux spécificités de l'offre et de la demande locales, et de susciter la captation de ressources par des groupes appartenant à une élite d'entrepreneurs ou de responsables locaux[49]. Les positions nationales sont bien sûr contrastées. Si par leur degré de concentration, les agricultures de Hongrie ou de Slovaquie s'annoncent relativement plus aptes à soutenir la compétition avec les pays membres, la situation de l'agriculture polonaise est plus délicate avec une forte fragmentation foncière et un suremploi agricole (Maurel, 2004b). En Roumanie par exemple, les premiers bilans font apparaître une concentration des aides dans les espaces dynamiques qui confortent ainsi leur compétitivité ; les zones en difficulté ont nettement moins participé au programme. On estime ainsi que seulement 45% des communes et petites villes roumaines ont candidaté aux mesures SAPARD (Coudroy de Lille, 2009). Plus largement, l'hétérogénéité structurelle qui caractérise ces agricultures perdure et met profondément en doute l'existence d'un modèle agricole européen fabriqué par les fonds de pré-adhésion.

D'une manière générale, on peut reconnaître que la préparation à l'adhésion a été mieux gérée dans la Commission à partir de 2000. Grâce à la mise au point d'une méthode rigoureuse qu'elle réutilisera par la suite (rapports réguliers, partenariat pour l'adhésion), elle est parvenue à jouer un rôle central dans une négociation de nature intergouvernementale (Drevet, 2008). Les programmes de pré-adhésion ont cependant révélé la difficulté de l'accès à l'information et l'impréparation des administrations, notamment locales, à la gestion de ces programmes (Coudroy de Lille, 2009). La mise en œuvre des fonds structurels à partir de l'adhésion (2004 et 2007) a par conséquent subi de nombreux retards.

[49] Marie-Claude Maurel, 2004b, « Les enjeux des mutations des territoires ruraux : l'improbable convergence vers un modèle agricole européen », in Bernard Chavance (dir.), *op. cité*, p. 147-180.

2.3. **Les politiques d'aide au développement régional et de cohésion**

L'adhésion de la Pologne, de la République tchèque, de la Slovaquie, de la Hongrie, de la Slovénie, de l'Estonie, de la Lituanie et de la Lettonie en 2004, puis de la Roumanie et de la Bulgarie en 2007 a profondément modifié le fonctionnement de la répartition des fonds européens de cohésion. Il existe cependant de grandes concordances entre les objectifs de pré-adhésion et ceux des Fonds européens (Hapiot, Slim, 2003). Les projets financés par PHARE sont de même type que ceux pris en charge par le FEDER (Fonds européen de développement régional), le FSE (Fonds Social Européen) et INTERREG ; ceux réalisés sous le label SAPARD recoupent les orientations de la PAC et du Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA) ; enfin, ceux relatifs à ISPA sont très proches des projets pris en charge par le Fonds de cohésion. La période 2004-2007 a été une période de transition entre la fin de l'utilisation des fonds de pré-adhésion et la nouvelle politique de cohésion 2007-2013. Les retards attendus ont eu lieu. A la fin 2005, le taux de paiement sur engagements du FEDER dans les nouveaux Etats membres est inférieur à 30 %, sauf en Slovénie (moyenne européenne, 56 %). Les fonds de cohésion ont des paiements pratiquement inexistants, à hauteur de 0,8 % des engagements selon J.F. Drevet (2008). Si de gros efforts ont été faits en 2006 et 2007, les nouveaux Etats membres restent nettement en-dessous de la moyenne UE pour le FEDER (60 % en Estonie, 52 % en Pologne, 44 % en République Tchèque pour 72.2 % de moyenne communautaire à 25), encore plus pour les fonds de cohésion (27 % pour la Pologne par exemple, contre 48 % de moyenne communautaire à 25)[50]. D'après plusieurs rapports, dont un pour le Parlement Européen[51] et un pour la Banque Mondiale[52], les problèmes de capacités physiques (pas assez d'entreprises pour exécuter les travaux) ne sont pas les plus marquants ; les nouveaux Etats membres sont avant tout handicapés par le fonctionnement défectueux de leur administration.

La politique de cohésion 2007-2013 a été particulièrement modifiée pour répondre à deux défis majeurs posés à l'UE : l'élargissement à douze nouveaux pays et la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne. La nouvelle réglementation introduit des obligations en la matière : au moins 60 % des dépenses de l'objectif convergence et 75 % des fonds de l'objectif compétitivité seront dévolus à cette priorité (fléchage budgétaire « Lisbonne »). La politique de cohésion occupe le deuxième poste de dépenses budgétaires de l'UE et représente 37,5 % du budget total européen. Elle bénéficie de moyens en augmentation par rapport à la programmation précédente, et 51 % de ce budget concerne des mesures tournées vers les PECO. Trois objectifs sont fixés et servent de critère à l'élaboration du zonage pour l'éligibilité des régions aux aides financières : l'objectif de convergence, l'objectif de compétitivité régionale et de l'emploi, et l'objectif de coopération territoriale.

[50] Chiffres cités par Jean François Drevet à partir d'une compilation des rapports annuels de la DG REGIO, Drevet, *op. cité*, p. 224.
[51] Parlement européen, 2007, *The Structural Fund's implementation in Poland, challenges for 2007-2013*, Budgetary support unit, Bruxelles, 83 p.
[52] World Bank, 2006, *EU-8 Administrative Capacity in the New member States, The limits of innovation*, Document of the World Bank, 73 p.

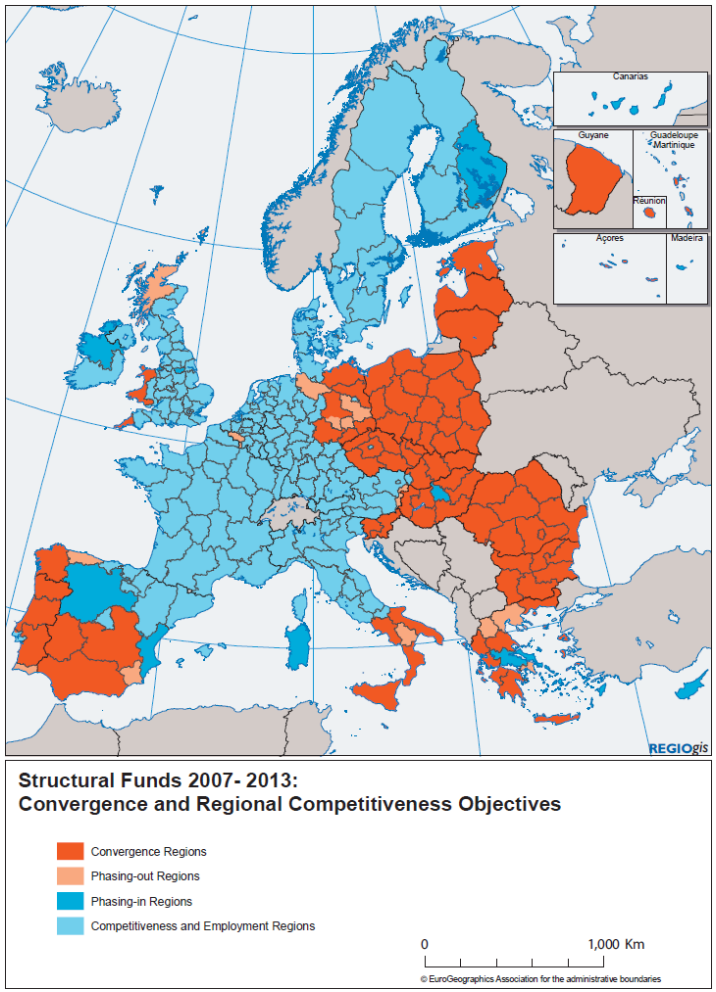


Figure 8: Zonage des régions éligibles aux Fonds structurels au titre des objectifs 2007-2013

Source : Commission européenne, DG REGIO

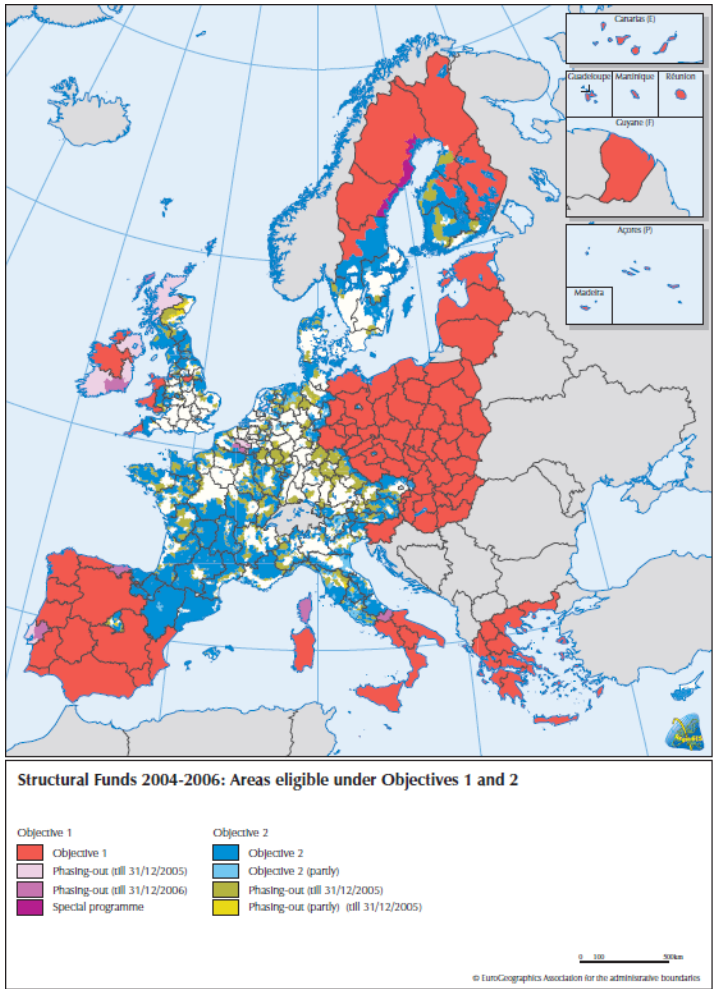


Figure 9: Zonage des régions éligibles aux Fonds structurels au titre des objectifs 1 et 2 2004-2006

Source : Commission européenne, DG REGIO

Le nouvel objectif *convergence* (figure 8) reprend les critères d'éligibilité de l'objectif n°1 (figure 9). Avec l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie, les nouveaux Etats membres sont éligibles à 95 % de leur population. Huit pays sont totalement éligibles, trois autres en très grande partie. Les zones éligibles de l'ancienne UE à 15 sont réduites au Sud-ouest de la péninsule ibérique, à une partie du Sud italien, de la Grèce et de l'Allemagne orientale, ainsi qu'aux régions ultrapériphériques (DOM français, Açores, etc.). La moyenne de l'UE à 25 et les données 2000-2002 servent de base de calcul, ce qui entraîne selon J.F. Drevet un double effet d'éviction par rapport à la période antérieure (Drevet, *Id*.).

Le premier effet d'éviction concerne des régions qui perdent leur éligibilité du fait de leurs bonnes performances économiques : elles sont qualifiées de *phasing in* et sont dorénavant classées dans l'objectif de compétitivité. Ce sont des régions d'Europe du Sud dynamiques (Castille et León, Grèce centrale, Algarve, Canaries, Madères) ou d'Europe du Nord-ouest (Irlande notamment). Le deuxième effet d'éviction est un effet statistique, puisque c'est la baisse de la moyenne communautaire qui fait passer les régions au-dessus du seuil et non leur croissance économique.

Ces régions sont qualifiées de *phasing out* et bénéficient d'un régime de transition dégressif, à l'intérieur de l'objectif de convergence (Drevet, *id.*). Pour elles, l'élargissement est donc synonyme de pertes nettes dans le montant de l'aide communautaire. L'éligibilité au fonds de cohésion est donc assurée à tous les nouveaux Etats membres, ainsi qu'à la Grèce et au Portugal, mais d'autres pays la perde comme l'Espagne (avec des mesures transitoires cependant). L'éligibilité n'est donc pas une donnée fixe mais temporaire en fonction des besoins régionaux et des objectifs de l'UE. Les sorties progressives des régions de l'objectif 1 depuis 1996 prouve par conséquent que le système fonctionne (Drevet, *id*.).

Cependant, une réserve peut être émise quant aux montants attribués aux nouvelles régions éligibles. Le nouvel objectif de convergence est moins bien doté que l'ancien objectif 1. En moyenne, les régions éligibles sont plus pauvres que celles de 2000, mais elle reçoivent dans les faits 162€/habitant contre 242€/habitant dans l'ancien système. C'est sans doute un effet du *capping* qui empêche les pays les plus pauvres d'obtenir autant de fonds qu'ils le désirent du fait de leur faible capacité d'absorption des fonds européens. Cela vient aussi du fait que le Conseil européen n'a pas décidé d'un budget à la même hauteur que pour la période précédente. Les pays d'Europe centrale ne bénéficient pas par conséquent des mêmes efforts que ceux consentis pour les pays méditerranéens adhérents des années 1980 pour assurer leur intégration (Drevet, *id*.).

La question de la convergence effective des nouveaux Etats membres avec le reste de l'UE se pose alors. Après une phase de récession brutale au début des années 1990 due à une désorganisation générale des structures de production, la plupart des PECO a connu une phase de forte croissance économique du fait de l'adoption de nouveaux fonctionnements économiques et de l'ouverture à

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

l'Europe de leurs marchés extérieurs (Coudroy de Lille, 2009). Mais la progression s'est effectuée à des rythmes différents. Au niveau NUTS 2, les écarts entre les régions sont encore plus forts, d'autant que ce maillage amène à comparer des régions capitales qui concentrent la production de pointe avec de grandes régions rurales. Les régions les plus pauvres de l'Union se trouvent à la périphérie orientale en Roumanie, Lettonie, Pologne. Le décrochage de ces régions périphériques est encore plus criant à l'intérieur d'un même pays, notamment au profit de la région capitale. La convergence affichée au niveau national est en effet bien souvent portée par une ou plusieurs régions dynamiques, qui peinent à entraîner leurs propres périphéries. Selon L. Coudroy de Lille (*Id.*), ces disparités créées ou accentuées sont de deux ordres. Un gradient est/ouest est souvent visible, du fait notamment des dynamiques frontalières. La proximité de l'Autriche ou de l'Allemagne stimule le développement des régions polonaises, tchèques et slovaques voisines, quand les régions orientales sont pénalisées par leur contact avec des régions beaucoup plus pauvres. D'autre part, la métropolisation accélère les dynamiques économiques centripètes et concentre les investissements soit dans les interfaces portuaires (pays baltes), soit dans les grands pôles urbains qui favorisent la tertiarisation de l'économie.

La politique régionale communautaire n'est pas étrangère à cette évolution. Des auteurs comme A. Slim ou Marie Line Duboz ont montré les effets possibles des fonds régionaux sur les territoires des nouveaux pays membres de l'UE[53]. Il est encore trop tôt pour évaluer avec précision l'impact qu'a l'injection des fonds structurels sur les dynamiques des territoires concernés. Il est de plus difficile sur un plan méthodologique et théorique de distinguer, dans les facteurs d'un possible rattrapage, ce qui est dû aux fonds structurels et ce qui revient à des facteurs plus généraux (Duboz, 2007). Le débat se pose sous la forme d'une alternative : soit, au nom de l'efficacité, les moyens sont concentrés sur des pôles de développement qui tireront le pays, soit au nom de l'équité une répartition des moyens est effectuée au prorata des besoins des régions. Dans la plupart des PECO, un arbitrage en faveur d'une croissance nationale plutôt qu'une réduction des disparités régionales est manifeste. Que ce soit en République tchèque, en Pologne, en Hongrie ou en Slovaquie, on assiste à une nette augmentation de l'écart régional entre 1995 et 2002 et entre 2000 et 2006 alors même que le taux de croissance moyen enregistré par ces pays est très élevé, souvent supérieur à 6% (Duboz, *id.*). Ce résultat témoigne implicitement d'une efficacité limitée des fonds structurels pour corriger les disparités régionales, mais cela ne doit pas amener à conclure automatiquement à leur inutilité. Une éventuelle réussite microéconomique n'équivaut en effet pas à un bénéfice automatique en faveur du développement des régions concernées (Duboz, *id.*). A l'inverse, A. Slim (2004) démontre que l'attribution des fonds structurels peut aggraver les inégalités régionales au sein de chaque PECO car la règle du cofinancement appliquée à chaque collectivité locale a conduit au financement systématique de

[53] Assen Slim, 2004, « L'aide d'intégration : l'expérience de l'élargissement européen », in Bernard Chavance, *op. cité*, p. 119-146 ; Marie-Line Duboz, 2007, « Quelle politique régionale européenne pour l'UE élargie aux PECO ? », *Revue d'Etudes Comparatives Est/Ouest*, vol.38-1, p. 45-68.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

projets à la rentabilité garantie et générateurs de recettes fiscales au détriment de projet moins rentables mais essentiels.

Dans le cas de la Pologne, Gilles Lepesant développe l'idée selon laquelle l'efficacité des fonds structurels dépend des domaines dans lesquels ils sont investis. Selon lui, il apparaît clairement que les meilleurs leviers pour éviter la périphérisation de certaines régions sous-développées sont une politique de formation et des investissements conséquents dans l'économie du savoir. « *En mettant l'accent sur la formation, sur la diminution du coût du transport de l'information ou des idées plutôt que des biens, les territoires centre européens auraient probablement de meilleures chances de ne pas demeurer à long terme une périphérie de l'UE* » [54]. Même si l'effort en matière de formation est réel dans la programmation des fonds structurels, les sommes allouées ont été très inférieures à celles attribuées aux transports, et les capacités institutionnelles ont fait défaut. Mais le fonctionnement même de l'attribution des fonds structurels et leur gestion oblige les nouveaux membres à penser le développement du territoire, à articuler entre elles différentes échelles, à sélectionner des secteurs et des aires prioritaires. Le cas de la Pologne montre ainsi que « *c'est l'adhésion à l'Union européenne qui permet l'invention d'une véritable politique d'aménagement du territoire* » (Lepesant, 2004).

Ces exemples concrets des nouveaux pays membres de l'Union européenne montrent que les politiques communautaires ont une influence sur les pratiques domestiques, mais que chaque pays a des manières différentes ou des temporalités propres dans cette appropriation de législations et normes communes. Il est par conséquent nécessaire de considérer la contribution de l'Union européenne aux changements qui ont affecté et affectent toujours les territoires des pays membres de l'Union européenne.

3. L'européanisation des territoires

Les normes européennes regroupées sous la notion d'Acquis Communautaire que chaque pays doit adopter avant son intégration, l'attribution conditionnée de fonds de pré-adhésion à partir de l'ouverture des négociations, et ensuite le fonctionnement des institutions européennes entre la Commission et les Etats créent du commun entre les différents pays membres. L'enjeu est dès lors de comprendre jusqu'à quel point ce capital commun est poussé, et de savoir si les pays ne conservent pas malgré tout une grande liberté dans l'adaptation des normes communautaires. Le débat autour de la notion d'*européanisation*, initié par les recherches en sociologie politique, rend compte des ambivalences et des hésitations dans la compréhension de l'évolution des politiques publiques nationales sous l'impulsion des normes et manières de faire européennes.

[54] Gilles Lepesant, 2004, « À quoi servira la politique régionale européenne en Pologne ? », *Annales de Géographie*, n°636, p. 145-167.

3.1. **L'européanisation, un éclairage interdisciplinaire nécessaire**

Selon l'expression de François Bafoil, l'européanisation est « *une dynamique de changement qui s'opère sous la pression exercée par la règle européenne sur les situations domestiques* »[55]. Récemment appliqué, notamment dans les études de sociologie politique, aux processus de transformation dans les nouveaux pays membres de l'est-européen, le concept vise avant tout selon cet auteur à rendre compte des formes de transfert institutionnel, du type de pression exercé par l'UE traduit en terme de conditionnalité politique, et des modalités d'adaptation de chaque pays aux règles communautaires[56]. En interrogeant l'influence effectivement exercée par les politiques communautaires, ces travaux ont permis d'éclairer les processus d'adaptation, de transformation ou de rejet suscités par l'intégration européenne dans les systèmes politico-administratifs des Etats membres, anciens comme nouveaux. Le concept d'européanisation, lui-même évolution des termes « européification » ou « européisation » selon Sabine Saurugger et Yves Surel, est apparu à la fin des années 1990 pour dépasser les études qui se limitaient au concept d'intégration européenne[57]. L'idée initiale, proposée entre autres par Robert Ladrech, se base sur une incorporation de la norme et des politiques publiques communautaires dans les contextes domestiques[58]. La définition reste floue et « *conserve une perspective descendante, où les contextes domestiques ne font qu'enregistrer passivement l'influence croissantes des instances communautaires sur leurs propres systèmes politico-administratifs* » (Saurugger & Surel, 2006). Les modalités de transfert et les effets sur les politiques publiques intérieures ne sont pas explicités dans cette définition.

Le concept d'européanisation a depuis été affiné, et deux séries de recherches pionnières reviennent comme référence dans les études de cas en sociologie politique. La première a été développée par Claudio Radaelli dans de nombreux travaux et combine le plan des intérêts, des institutions et des idées pour définir l'européanisation comme *« les processus de construction, de diffusion, et d'institutionnalisation des règles formelles et informelles, des procédures, des paradigmes des politiques, des styles, des manières de faire les choses, ainsi que des normes et des croyances partagées* » [59]. L'européanisation est dans ce cas un processus interactif, et non une simple réaction locale à une impulsion européenne. Elle ne se limite pas à l'idée d'impact des politiques communautaires, vision trop statique et mécaniste des modes d'influence des politiques publiques. Les réactions des Etats ne sont pas uniquement défensives ; elles dessinent un espace complexe de négociations permanentes où les politiques domestiques peuvent aussi influencer la demande

[55] François Bafoil, 2006, « Transfert institutionnel et européanisation. Une comparaison des cas est-allemand et est-européens », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.13-2, p. 213-238.
[56] François Bafoil, 2008, « L'européanisation : héritages, résistances, mobilisations collectives et cohésion », *Critique Internationale*, vol. 41-4, p. 159-169.
[57] Sabine Saurugger, Yves Surel, 2006, « L'européanisation comme processus de transfert de politique publique », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.13-2, p. 179-211.
[58] Robert Ladrech, 1994, « The Europeanization of Domestic Politics and Institutions. The Case of France », *Journal of Common Market Studies*, vol. 32-1, p. 69, cité par Saurugger & Surel, 2006, *op. cité*.
[59] Pour une analyse synthétique, voir Claudio Radaelli, 2004, « Europeanisation : Solution or problem ? », *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 8-16. Url : http://ssrn.com/abstract=601163

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

communautaire, par l'intermédiaire du *benchmarking* notamment. Cependant, cette analyse de l'européanisation reste profondément associée à l'obligation d'imputer au moins partiellement les évolutions identifiées à des acteurs ou des décisions relevant du niveau européen (Saurugger & Surel, 2006).

La deuxième série se concentre autour des analyses de Thomas Risse et Tanja Börzel, approche souvent invoquée car elle permet de rendre compte de la pluralité des formes d'adaptation à la règle, à partir du poids des architectures institutionnelles domestiques et des acteurs en jeux[60]. Selon cette approche, plus un pays est en mesure de faire valoir des ressources propres (institutionnelles, législatives, acteurs organisés), plus les résistances à la pression adaptative de la règle communautaire sont fortes. A l'inverse, moins un pays est doté de ressources propres, plus il est ouvert à l'adoption d'une régulation extérieure. Cette européanisation comprend quatre phases successives (Saurugger & Surel, 2006). La première étape est rattachée à ce que les auteurs dénomment simplement le « processus européen », qui désigne en pratique l'élaboration de la norme communautaire et le processus de prise de décision communautaire, qui peut prendre la forme de la « méthode ouverte de coordination » ou d'échanges moins formalisés. La deuxième étape est une « pression adaptative », qui naît du décalage entre le contenu des initiatives communautaires et les caractéristiques de la politique domestique. Ces décalages, baptisés *misfit*, sont susceptibles de rendre la pression adaptative insupportable et de nécessiter des adaptations dans les transferts institutionnels demandés par les instances communautaires. La troisième étape est « l'émergence de *veto players* » parmi les prismes nationaux, ensemble regroupant les éléments institutionnels, les acteurs organisés et les facteurs culturels qui sont susceptibles de déterminer la réception des normes et des politiques communautaires. Ces *veto players* sont des agents mobilisés ou des spécificités institutionnelles qui peuvent à eux seuls refuser une adaptation et négocier avec les instances communautaires pour modifier leurs exigences. Enfin, la quatrième étape est « l'évaluation de l'impact du processus européen ». Si une convergence est constatée, elle peut soit correspondre à une absorption du modèle communautaire, soit à une adaptation du modèle aux réalités nationales. A l'inverse, si on décèle l'absence de tout impact du processus d'européanisation, c'est soit parce que les structures domestiques étaient déjà conformes aux exigences communautaires, soit parce que les points de veto ou les *veto players* nationaux ont réussi à bloquer toute pénétration de la pression européenne originelle. Notons cependant que cette évolution en quatre étape n'envisage pas le fait que la pression communautaire puisse évoluer au fil du temps pour empêcher toute adaptation possible des cadres nationaux.

Si la réponse des pays candidats aux exigences communautaires est l'élément central des études sur le processus d'européanisation, il est aussi intéressant de comprendre comment ces exigences sont

[60] Pour une approche synthétique, voir Tanja Börzel, Thomas Risse, 2003, « Conceptualising the domestic impact of Europe », *in* Kevin Featherstone & Claudio Radaelli (Eds.), *The Politics of Europeanisation*, Oxford, Oxford University Press, p. 57-80.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

construites. Parfois réifié, l'Acquis communautaire n'en reste pas moins un ensemble de lois, de normes et de pratiques que des acteurs, dans l'ombre de la Commission européenne certes, définissent et rédigent. Selon Olivier Audéoud, on ne peut que constater l'absence de définition juridique précise de cette notion[61]. Officiellement, « *l'acquis communautaire est un socle commun de droits et d'obligations qui couvre l'ensemble du droit communautaire: les traités, la législation européenne, la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne, les déclarations et d'autres résolutions. Il est en constante évolution et lie les Etats membres au sein de l'Union européenne* » [62]. La dimension temporelle est issue de l'évolution du champ juridique et de l'aspect cumulatif de la jurisprudence européenne. A partir de là, l'acquis va servir de référence pour une « *congruence juridique nécessaire à l'intégration communautaire* » (Audéoud, 2002). L'acquis communautaire n'est pas un tout unitaire mais un ensemble hétérogène qui unit les Etats. Cette référence garantit la consolidation du droit communautaire et l'impose aux pays candidats, mais reste une référence modulable selon l'évolution de la construction européenne (Audéoud, *id*.). Il conditionne fortement l'européanisation dans la mesure où les pays candidats doivent intégrer dans leur législation nationale l'ensemble de l'acquis communautaire pour pouvoir intégrer l'Union européenne.

Selon F. Bafoil, « *l'intérêt de cette notion d'européanisation n'est ainsi pas tant d'informer sur un processus d'ajustement ou de convergence, que d'approfondir la connaissance de la construction des espaces de jeu collectifs qui se fonde d'une part sur la prise en compte de la nature des règles de l'UE, et d'autre part sur leur intégration dans des contextes nationaux* » (Bafoil, 2006). Cette européanisation s'exerce notamment à travers la notion de conditionnalité, comprise comme le respect de normes communautaires constituant un facteur nécessaire à l'adhésion finale. Les critères d'adhésion, très généraux dans leur formulation[63], n'en sont pas moins d'une grande importance, notamment dans leur interprétation par les acteurs des négociations qui les traduisent dans les « Partenariats pour l'adhésion ». On a pour habitude de distinguer ce qui relève de la conditionnalité dure (*hard conditionality*) et ce qui relève de la conditionnalité douce (*soft conditionality*). La régulation dure est fortement contraignante, elle est expliquée par le souci de sécurité collective de l'Union (Bafoil, *id*.) ; c'est par exemple le cas de la politique des frontières. La régulation douce est conditionnelle et l'adaptation aux cadres communautaires (*designs*) est laissée à l'appréciation des Etats membres. Les exigences en matière de politique régionale qui se traduisent par la demande d'une unité territoriale intermédiaire entre le local et le national en est un exemple. Dans bien des cas, la

[61] Olivier Audéoud, 2002, « L'acquis communautaire, du mythe à la pratique », *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, vol. 33-3, p. 67-77.

[62] Centre d'information sur les institutions européennes, Strasbourg, http://www.strasbourg-europe.eu/glossaire-europeen,30976,fr.html

[63] Selon l'une des formulations usuelles, les critères de Copenhague reposent sur les éléments suivants : « Tout pays de l'Europe peut adhérer à l'Union européenne s'il remplit les critères suivants : des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les respect des minorités et leur protection ; une économie de marché viable et capable de faire face à la pression concurrentielle à l'intérieur de l'Union européenne ; des institutions susceptibles d'assumer les obligations de l'adhésion à l'Union, et notamment de souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire. »

réforme en la matière a renforcé l'autorité des centres contre tout processus de décentralisation (Bafoil, *id.)*. Mais les projets soutenus au titre des fonds structurels dans les cadres régionaux nouvellement dessinés ne sont pas uniquement des pompes à subvention. Ce sont des montages de dossier qui assurent la coopération des différents acteurs et qui ont pour ambition d'impulser par le bas les pratiques de partenariat et de coopération. L'européanisation agit donc à deux niveaux : elle est à la fois le résultat d'un transfert institutionnel de règles communautaires et un instrument de structuration de l'action collective, rejoignant ainsi les « manières de faire » européennes introduites dans la définition de C. Radaelli.

Bien souvent, ces différents types d'européanisation ne se réalisent pas sans conflits structurants. Olivier Baisnée et Romain Pasquier ont montré comment le conflit était source d'institutionnalisation dans le processus d'européanisation[64]. Le conflit est décisif car il doit être saisi comme la modalité opératoire des transformations de la règle européenne. La règle européenne fonctionne ainsi comme une ressource politique et/ou sociale qui permet à certains groupes d'acteurs mobilisés d'investir certains champs et de relégitimer leur position dans les structures administratives et politiques locales. La pression à l'ajustement devient intéressante pour l'européanisation lorsque lui sont opposés des héritages, des densités institutionnelles qui énoncent les règles efficientes. C'est de ces conflits que naît l'adoption de nouvelles règles forgées entre la demande européenne et les résistances nationales. D'après F. Bafoil (2008), la grande majorité des auteurs sur la question de l'européanisation conclut qu'une règle européenne n'est pas transcrite telle quelle dans les Etats membres. Elle est adaptée en fonction d'un grand nombre de facteurs qui font état des densités institutionnelles.

L'européanisation peut donc être à la fois la variable à expliquer dans un processus de transfert institutionnel, mais aussi la variable explicative dans l'adoption de nouvelles normes et de nouvelles pratiques à l'échelle des Etats membres. La distinction entre le système modèle ou exportateur (l'acquis communautaire) et le système client ou importateur (modèle domestique) n'est par conséquent pas si nette qu'il n'y paraît de premier abord (Saurugger & Surel, 2006). Il s'agit d'un processus auto-entretenu et constamment négocié. Cependant, les définitions de l'européanisation développées par la sociologie politique s'appliquent essentiellement aux politiques publiques, aux manières de faire, rarement aux espaces européens. Peut-on également parler de convergence dans la géographie des pays de l'Union européenne ?

3.2. **L'européanisation des espaces**

Dans sa définition de l'européanisation, C. Radaelli (2004) souligne bien que ce concept s'applique essentiellement aux politiques publiques. Les géographes s'en sont cependant saisi pour analyser les changements qui interviennent dans les pays d'Europe de l'Est et d'Europe centrale sous impulsion de

[64] Olivier Baisnée, Romain Pasquier (dir.), 2007, *L'Europe telle qu'elle se fait. Européanisation et sociétés politiques nationales*, Paris, Editions du CNRS, 316 p.

l'Union européenne, notamment sur le plan des mutations de la géographie économique[65], sur la régionalisation des anciens pays socialistes[66], ou encore sur les coopérations territoriales[67]. Certains se sont concentrés sur les effets territoriaux des politiques européennes, par exemple le programme SAPARD en Roumanie[68]. Cependant, peu d'auteurs placent l'européanisation au centre de leurs réflexions ; si elle est invoquée comme variable explicative de certains changements spatiaux, elle n'est jamais la seule. La transition post-socialiste, c'est-à-dire la part nationale du changement est autant, sinon plus, présente dans les travaux portant sur les dynamiques frontalières[69], les espaces productifs miniers[70] ou les spécificités urbaines[71]. Européanisation et transition post-socialiste sont donc deux variables importantes, parallèles mais liées entre elles par une relation dialectique, dans la mesure où l'une influence l'autre et vice-versa. La part de la variable européenne n'est jamais facile à isoler, dans la mesure où elle constitue un changement majeur dans tous les domaines de la vie politique, économique et sociale, mais où elle accompagne le plus souvent des dynamiques de reconfiguration plus générales de ces mêmes sphères.

Cela est flagrant en ce qui concerne la recomposition des espaces centre-européens. G. Lepesant souligne que « *dans le cas de l'Europe centrale, le processus d'intégration à l'Union européenne a radicalement transformé l'économie, les institutions, les discours même si certains aspects de l'héritage ont (logiquement) subsisté* » (Lepesant, 2011). Il identifie quatre phases clé par lesquelles se sont construits les effets tangibles de l'européanisation des espaces centre-européens :

1. Avant le début des négociations, l'européanisation s'opère principalement à l'échelle nationale, le pays mobilisant les ressources et l'opinion publique pour engager les négociations dans la posture la plus favorable ; des accords commerciaux organisent une libéralisation asymétrique des échanges et permettent d'engager l'intégration économique sans attendre l'adhésion.
2. Entre le début et la fin des négociations, la Commission et les Etats membres ont plus de poids auprès des candidats. La conditionnalité s'exprime ici avec la plus grande force ; c'est l'ensemble des administrations qui doivent s'approprier et mettre en œuvre l'acquis communautaire.
3. Après l'adhésion, l'européanisation s'apparente à une poursuite du processus d'ajustement et d'apprentissage. Les acteurs nationaux apprennent à défendre leurs intérêts, non plus face au

[65] Gilles Lepesant, 2011, *Géographie économique de l'Europe centrale*, Paris, Presses de Sciences Po., 351p.
[66] Violette Rey, Lydia Coudroy de Lille, Emmanuelle Boulineau (dir.), 2004, *L'élargissement de l'Union européenne : réformes territoriales en Europe centrale et orientale*, Paris, L'Harmattan, 246 p.
[67] Juliette Cristescu, 2004, *La coopération interterritoriale à travers l'exemple de la Roumanie*, Thèse de doctorat, Université Rennes 2, 545 p.
[68] Régis Darques, Catalina Ancuta, Florina Ardelean, Andreea Arba, 2008, « L'impact des politiques européennes sur l'espace rural roumain : le cas des financements SAPARD », *Méditerranée*, n°110, p. 79-92.
[69] Emmanuel Bioteau, Juliette Cristescu, Bénédicte Michalon, Emmanuelle Boulineau, 2008, « Fleuves et frontières en Roumanie », *Méditerranée*, n° 110, p. 5-16.
[70] Michel Deshaies, 2009, « L'or controversé de Transylvanie », *Revue Géographique de l'Est*, vol. 49-1, en ligne. URL : http://rge.revues.org/1839
[71] Vincent Veschambre et Nicolae Popa, 2009, « Dynamiques économiques et renouvellement urbain en Roumanie : l'exemple de la ville de Timişoara », *Revue Géographique de l'Est*, vol. 49-1, en ligne. URL : http://rge.revues.org/895

« club » mais au sein de ce dernier. La mise en œuvre de l'acquis se poursuit, les politiques communautaires s'appliquent avec les pré-requis qui les caractérisent.

4. L'intégration parachevée, l'européanisation se poursuit sous une forme moins rigide. Le respect des règles devient moins prioritaire puisque aucun Etat membre n'ose sanctionner les autres. L'européanisation devient contextuelle, elle s'opère par la seule existence du cadre européen qui s'impose dans presque tout l'éventail des activités économiques et sociales.

Ces quatre phases influencent la redistribution du tissu productif national et au-delà les dynamiques territoriales.

L'ouverture des anciens pays de l'Est vers l'Europe de l'Ouest dans le cadre de la transition post-socialiste, du processus de pré-adhésion à l'UE et enfin du marché commun a profondément marqué l'organisation territoriale, au point que certains géographes parlent de *retournement spatial*[72]. Pendant longtemps tournés vers l'Est et la Russie, ces pays ont dû basculer vers l'Ouest et l'Union européenne après la chute de l'URSS, impliquant une inversion des flux (commerciaux, financiers, migratoires) et la nécessité de bâtir de nouvelles infrastructures pour l'accompagner. Ce retournement est attesté par l'étude des dynamiques régionales. M.C. Maurel a montré que nombre d'indicateurs statistiques attestent de l'existence d'un double gradient de développement économique[73]. Ce dernier est fortement marqué par des effets de frontière : la première discontinuité correspond aux frontières occidentales de la Pologne, de la Hongrie et de la République tchèque avec les pays membres de l'UE. La deuxième discontinuité se situe sur les marges orientales de la Pologne, de la Slovaquie et de la Hongrie avec les pays de l'Europe orientale (Biélorussie, Ukraine). Cependant, sous l'effet d'une convergence progressive, la première de ces discontinuités est en voie d'atténuation, alors que la seconde se renforce. Cette asymétrie Est/Ouest n'est pas nouvelle, mais elle a été réactivée par la diffusion des effets de la transformation post-socialiste et par les effets d'entraînement frontaliers au sein de l'Union européenne. L'européanisation des espaces est-européens nouvellement intégrés est donc tout d'abord marquée par un basculement vers l'Ouest des dynamiques régionales.

Un deuxième effet important de l'européanisation sur les dynamiques spatiales est celui de la polarisation du développement économique. Comme l'auteure le souligne, « *dès le début de la transformation, un processus de polarisation du développement économique au profit des régions urbaines, et particulièrement des régions capitales, a fait sentir ses effets sur la différenciation des dynamiques régionales* » (Maurel, 2004c). Grâce à l'ouverture des frontières, les industries d'Europe de l'Ouest ont massivement investi dans les pays à moindres coûts salariaux, notamment dans l'automobile. Mais la localisation des Investissements Directs Etrangers, qui participent à une plus grande intégration des territoires européens, ne s'est pas faite au hasard. Dans l'automobile par exemple, Sébastien Bourdin & *alii* ont montré que les entreprises européennes privilégient des régions

[72] Voir par exemple Michel Foucher, 1993, *Fragments d'Europe*, Paris, Fayard, 328 p.

[73] Marie-Claude Maurel, 2004c, « Différenciation et reconfiguration des territoires en Europe centrale », *Annales de Géographie*, n°636, p. 124-144.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

où la tradition industrielle assure une main d'œuvre bien formée et disponible immédiatement, localisée près des grands centres de consommation et facilement accessibles depuis les centres de décision d'Europe de l'Ouest[74]. Ce sont avant tout les métropoles qui associent les fonctions de pôle de décision et de grand centre industriel qui remplissent le mieux ces conditions (Maurel, *ibid*.). Cette polarisation du développement est confirmée par les analyses de M.L. Duboz sur la convergence économique des régions des nouveaux pays membres. Entre 1995 et 2002, les disparités régionales au sein de la Pologne, de la Hongrie, de la République tchèque et de la Slovaquie se sont clairement accentuées sous le coup d'un « effet région capitale » (Duboz, 2007). Au lieu de perdre la place privilégiée qu'elles occupaient en 1995, les quatre régions capitales (à savoir Varsovie pour la Pologne, Prague pour la République tchèque, Budapest pour la Hongrie et Bratislava pour la Slovaquie) ont accéléré leur croissance tant par rapport à la moyenne européenne qu'à la moyenne nationale. Les régions capitales des PECO apparaissent ainsi comme les véritables pôles de croissance de leur pays (Duboz, *id*.). L'européanisation entraînerait donc une polarisation de la croissance sur les régions métropolitaines.

La part de la variable européenne dans ces processus doit cependant être relativisée. Plus que l'intégration européenne, c'est avant tout l'ouverture à l'économie de marché qui a profondément affecté la structure productive, et au-delà l'ensemble des dynamiques territoriales, des nouveaux pays européens. Philippe Aydalot a bien montré que la polarisation du développement n'est pas propre à l'Union européenne mais qu'elle répond à des nécessités dans une économie capitaliste concurrentielle, notamment la recherche constante d'économies d'échelle[75]. Cette concentration est limitée dans le temps et correspond à une phase bien précise de l'ouverture d'une économie aux échanges internationaux, et se poursuit souvent par une phase de dispersion des investissements dans les régions périphériques, qui correspond plus à une multiplication des lieux de concentration qu'à une véritable diffusion des innovations comme l'ont montré Maurice Catin et Christophe Van Huffel[76]. C'est donc la transition post-socialiste qui aboutit à ces phénomènes de retournement spatial et de concentration du développement plus que le processus d'adhésion à l'Union européenne. Mais comme la transition post-socialiste s'est faite en partie par le processus d'adhésion à l'UE, l'opposition entre les deux dynamiques est assez vaine. Elles sont au contraire complémentaires, l'européanisation accompagnant et amplifiant parfois les effets de la transition post-socialiste.

Concernant les champs d'étude de la géographie, les effets de l'européanisation sont nettement plus visibles sur les politiques d'aménagement et de gestion des territoires, tant dans les politiques publiques d'intervention volontariste que dans les structures territoriales requises par l'acquis communautaire. Ces transformations sont de deux ordres : une lente mise en commun des objectifs et

[74] Sébastien Bourdin, Anaïs Le Thiec, Bernard Elissalde, 2009, « La changement spatial dans l'industrie automobile en Europe centrale et orientale : entre effets d'héritage, cycles de vie et transition », *Géocarrefour*, vol. 84-3, p. 193-204.
[75] Philippe Aydalot, 1976, *Dynamiques spatiales et développement inégal*, Paris, Ed. Economica, 336 p.
[76] Maurice Catin, Christophe Van Huffel, 2004, « L'impact de l'ouverture économique sur la concentration spatiale dans les pays en développement », *Revue Région et Développement*, n°20, p. 124-157.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

des instruments de la planification spatiale (traduction de l'anglais *spatial planning*, plus large et plus neutre que l'expression française « aménagement du territoire »), et une régionalisation plus ou moins aboutie selon les pays pour la mise en œuvre des fonds structurels.

3.3. **Une convergence des méthodes d'aménagement**

Alors qu'il ne s'agit nullement d'une compétence communautaire, l'européanisation des politiques d'aménagement du territoire vient essentiellement de trois facteurs. Il convient avant toute chose de souligner que le terme « aménagement du territoire » n'est pas employé dans le vocabulaire communautaire. Trop emprunt de l'interventionnisme étatique à la française, les termes plus vagues, employés de manières assez équivalentes, de « développement spatial », « d'aménagement de l'espace », voire de « politique régionale » lui sont préférés (Baudelle, 2009). Toujours est-il que la mise en place d'une politique communautaire de réduction des disparités régionales a érigé *de facto* l'Union européenne en acteur de l'aménagement[77] bousculant par là même le monopole étatique. Le premier facteur d'européanisation, qu'on peut qualifier de descendant, est l'encadrement de plus en plus présent des politiques nationales par des recommandations communautaires. Le deuxième, plutôt ascendant, est la volonté de décideurs nationaux de répondre aux orientations européennes, voire d'anticiper dans les plans nationaux les évolutions futures du territoire européen. Le troisième, plus transversal, est la circulation des modèles d'aménagement dans les équipes nationales et internationales qui dessinent et mettent en place les plans à différentes échelles (métropolitaine, régionale, nationale, transfrontalière). Dans une étude théorique récente, Kai Böhme et B. Waterhout ont identifié trois sources de l'européanisation de l'aménagement, qui recoupent ces trois processus[78] : ce sont les règles (descendantes), les ressources (ascendantes) et les idées (transversales), en anglais *rules, resources and ideas*.

L'encadrement des politiques nationales et régionales d'aménagement est en effet de plus en plus strict. Il s'opère par un schéma à trois niveaux hiérarchiques qui comprend les Orientations stratégiques communautaires (OSC), les Cadres de référence stratégique national (CRSN) et les Programmes opérationnels (PO) détaillé entre autres pas G. Baudelle et Bernard Elissalde[79]. Les OSC sont arrêtées sur le plan communautaire dans le cadre de la politique de cohésion et de développement rural ; ils sont ensuite déclinés dans les CRSN nationaux lors de négociations entre la Commission et chaque Etat membre qui doit indiquer ses choix stratégiques pour la mise en œuvre de ces orientations communautaires ; à leur tour, les PO régionaux établis entre le niveau central et chaque région détaillent les programmes et les mesures envisagés pour appliquer les préconisations du CRSN

[77] Thibaut de Berranger, 2002, « L'aménagement du territoire dans l'Union européenne : dimension nationale et dimension communautaire », in Jean-Luc Bodiguel, Jacques Fialaire (dir.), *Le renouveau de l'aménagement du territoire*, Paris, L'Harmattan, p. 51-96.
[78] Kai Böhme, Bas Waterhout, 2008, « The Europeanisation of Planning », in Andreas Faludi (ed.), *European Spatial Research and Planning*, Lincoln Institute of Land Policy Cambridge, MA, p. 225-248.
[79] Guy Baudelle, Bernard Elissalde, 2007, « L'aménagement à l'heure de l'Europe : une construction territoriale imparfaitement partagée ? », *L'Information Géographique*, vol. 71-4, p. 43-67.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

localement. Les orientations stratégiques communautaires irriguent par capillarité l'ensemble des politiques d'aménagement communautaire. Ces documents de référence renforcent la conditionnalité de l'attribution des fonds communautaire pour le développement spatial, notamment les fonds structurels qui sont jalonnés par l'*earmarking*, c'est-à-dire un fléchage particulièrement contraignant. Dans une certaine mesure, et pour les Etats membres qui poussent la logique d'intégration à son maximum, les systèmes nationaux d'aménagement se transforment ainsi en sous-systèmes européens.

Mais la mise en cohérence sur le plan communautaire ne découle pas d'une puissance supranationale qui n'existe pas en matière d'aménagement ; ce sont bien les volontés nationales de répondre aux critères européens qui aboutissent à une harmonisation, encore largement imparfaite, de l'aménagement du territoire à l'échelle de l'Union européenne. Le besoin d'obtenir des financements européens participe aussi à cette européanisation des manières de faire au niveau local. Les collectivités locales (villes, régions, etc.) doivent répondre à des critères précis de budgétisation, de co-financement, d'évaluation dans des dossiers très lourds à monter. La pratique de la recherche de fonds pour financer des projets à dimension territoriale aide aussi à harmoniser les pratiques partout en Europe. C'est en quelque sorte l'européanisation par le bas de l'aménagement du territoire. D'autre part, pour répondre aux exigences sectorielles, notamment en matière environnementale, les politiques nationales et régionales s'efforcent de répondre aux directives européennes, comme la Directive sur la Qualité de l'Air ou la Directive Habitat Faune Flore (dite « directive oiseaux »). Les normes européennes se diffusent ainsi, par l'intermédiaire d'une ingénierie spécifique fondée sur l'appel à projet, de manière certes chaotique mais de plus en plus systématisée.

Cependant, comme le soulignent B. Waterhout, J. Morais Mourato et K. Böhme, la source la plus importante de l'européanisaton dans le domaine de l'aménagement est dans bien des cas le discours sur le « développement spatial » lui-même et la dimension autoréalisatrice des idées développées dans le SDEC et l'Agenda Territorial[80], qui propagent des idées communes au sein des communautés nationales et transnationales des aménageurs, pas si nombreuses et bien connectées sur le plan européen. Les travaux de l'ESPON, l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (*European Spatial Planning Observation Network*) ont largement alimenté ce processus, en créant un ensemble de références et d'acronymes devenus rapidement familiers aux aménageurs européens, comme les MEGA (*Metropolitan European Growth Area*), les FUA (*Functionnal Urban Area*), les PIA (*Polycentric Integration Area*), ou encore les PUSH (*Potential Urban Strategic Horizons*). Fondé sur un double réseau d'administrations nationales et de points focaux de chercheurs dans les différents Etats, le réseau ESPON participe grandement à la création, l'animation et la diffusion d'une culture

[80] Bas Waterhout, João Morais Mourato, Kai Böhme, 2009, « The Impact of Europeanisation on Planning Cultures », in Joerg Knieling, Frank Othengrafen, *Planning Cultures in Europe, Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*, Farnham, Ashgate Publishing, 325 p.

commune partagée de l'aménagement du territoire sur le plan européen[81]. Comme le souligne J. Peyrony, « *si l'ORATE/ESPON n'existait pas, il faudrait l'inventer !* » [82]. Ce discours se transmet par un certain nombre de concepts analytiques et/ou opérationnels repris de nombreuses fois comme le polycentrisme, qui participent à la création d'une idéologie dominante, jusqu'à former une doctrine, voire pour certains un concept hégémonique (Baudelle, 2009). Cela passe aussi par une multiplication d'outils spécifiques, dont les visions spatiales analysées par S. Dühr[83]. Ces dernières présentent une valeur heuristique dans la mesure où elles peuvent présenter une vision idéalisée des territoires européens en interaction les uns avec les autres et influencent par la suite l'application des plans nationaux ou régionaux, en prenant en compte la dimension européenne. Enfin, cette circulation des concepts européens en aménagement peut affecter les acteurs de la planification nationale ou régionale sans référence spécifique à l'échelle communautaire. Certains concepts sont mobilisés sans même que leur utilisateurs ne sachent leur origine et leur implication européenne (Radaelli, 2004).

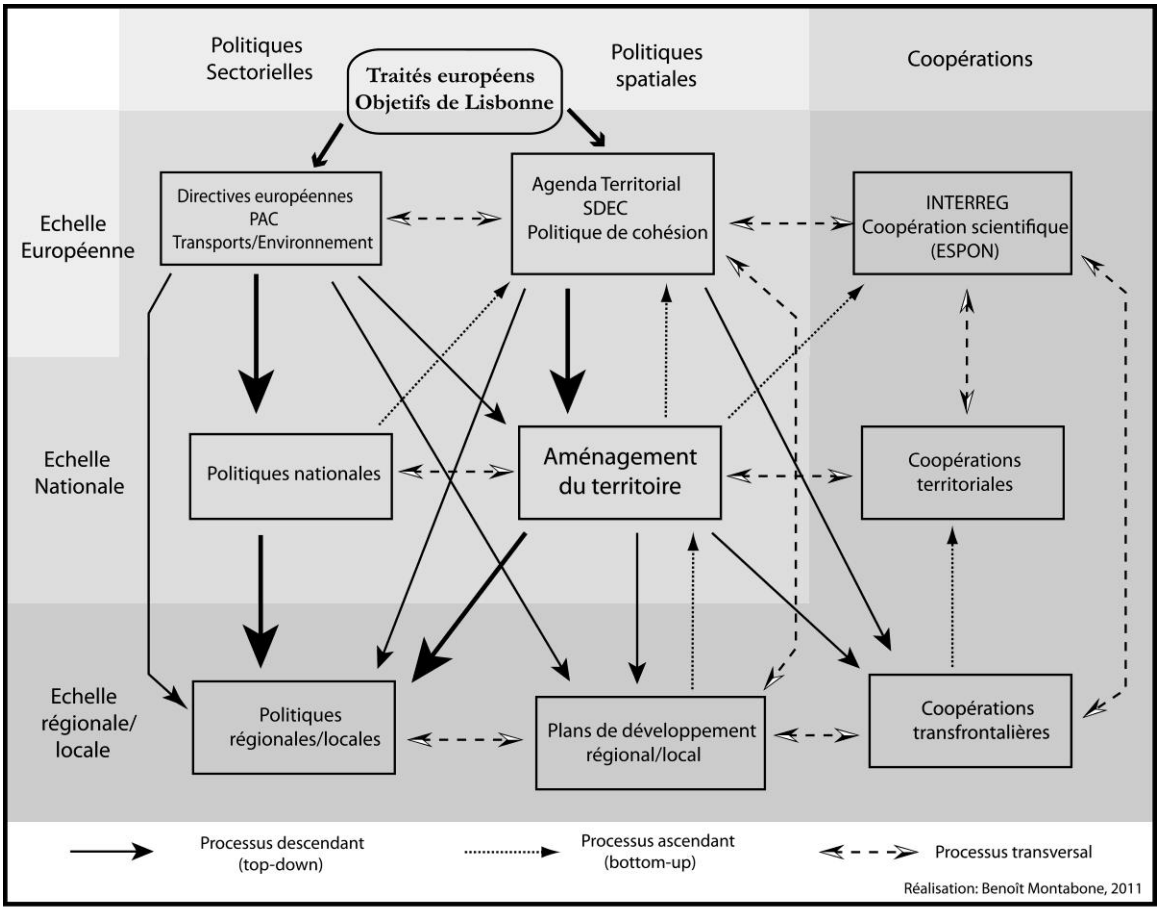


Figure 10: Le cadre institutionnel de l'européanisation de l'aménagement des territoires en Europe

[81] Emmanuelle Bonerandi, Frederic Santamaria, 2011, « De la gouvernance à la gouvernance territoriale : enjeu de l'européanisation de l'aménagement du territoire. Réflexions à partir d'une recherche dans le cadre de l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE) », *Cybergeo : European Journal of Geography*, Aménagement, Urbanisme, article 522, mis en ligne le 18 mars 2011. URL : http://cybergeo.revues.org/23530.

[82] Interview par Guy Baudelle, publiée dans Yves Jean, Guy Baudelle, 2009, *op. cité*, p. 51.

[83] Stephanie Dühr, 2006, *The visual language of spatial planning. Exploring cartographic representations for spatial planning in Europe*, Londres, Routledge, 187 p.

Par cet ensemble de facteurs qui peuvent être synthétisés sous forme de schéma (figure 10), l'aménagement du territoire européen au sens large est grandement influencé par l'intégration communautaire, et ce à toutes les échelles. Il s'européanise, par le haut et par le bas. C'est par exemple le cas en Suède, où une étude menée par l'Association Suédoise des Collectivités Locales a montré que plus de 90% des décisions des collectivités locales étaient influencées d'une manière ou d'une autre par la dimension européenne, par des directives sectorielles, des régulations spécifiques, des recommandations, des outils ou des financements (Waterhout & *alii*, 2009).

3.4. **Une adaptation des structures territoriales**

Un autre aspect très important du processus d'européanisation, hors du cadre institutionnel de l'aménagement des territoires, est la création d'unités territoriales intermédiaires entre le territoire national et une forme de territoire local (municipalités, province, etc.). Les exigences communautaires en la matière sont assez vagues mais ont un impact très important sur l'organisation administrativo-territoriale des nouveaux ou des futurs Etats membres. Comme le soulignent E. Boulineau et M. Suciu, « *l'entrée par la décentralisation et la régionalisation s'inscrit dans l'actualité des réformes administratives et territoriales en Europe et porte de nombreuses interrogations sur le mouvement d'européanisation* » [84]. La création d'entités NUTS 2 imposée par l'acquis communautaire pourrait ainsi laisser croire que l'UE a fortement appuyé les dynamiques de décentralisation, mais la réalité est plus complexe (Lepesant, 2011). Il est par conséquent nécessaire de distinguer les deux processus de décentralisation et de régionalisation. Par décentralisation, on entend un transfert de compétences de l'Etat à des collectivités territoriales ou à des établissements publics de niveau inférieur. Ce transfert donne à ces entités des compétences et ressources propres qui leur permettent de mener des actions indépendantes du pouvoir central. Le simple transfert de compétence est lui une déconcentration des prérogatives du pouvoir central. La régionalisation recouvre une dimension spatiale forte car elle aboutit à la création d'un territoire à l'échelle régionale. Selon Gérard Marcou, la régionalisation est « *le processus par lequel s'opère la construction d'un nouvel espace d'action publique ayant pour objet de promouvoir un territoire, infra-national mais supra-local, par la mobilisation de son tissu économique et par le développement de son potentiel, voire par la mobilisation de ressorts identitaires et des solidarités locales ou régionales* »[85]. Une régionalisation peut être le résultat d'une décentralisation, mais elle peut aussi prendre la forme d'une simple déconcentration. Un processus de décentralisation peut de son côté s'appuyer sur des échelons territoriaux locaux sans mobiliser l'échelle régionale.

Le découpage du territoire en NUTS (Nomenclature des Unités Territoriales et Statistiques) constitue un pilier de la politique de cohésion car l'unité de référence pour l'éligibilité aux aides européennes

[84] Emmanuelle Boulineau, Marius Suciu, 2008, « Décentralisation et régionalisation en Bulgarie et en Roumanie. Les ambiguïtés de l'européanisation », *L'Espace Géographique*, vol. 37-4, p. 349-363.
[85] Gérard Marcou, 2002, « L'adaptation des structures territoriales face à la politique régionale communautaire », *Revue d'études comparatives est-Ouest*, vol. 33-3, p. 131-167.

est le NUTS 2 (niveau régional défini par une fourchette démographique de 800 000 à 3 000 000 d'habitants). Du point de vue juridique, G. Marcou (2002) souligne bien qu'il n'y a aucune obligation communautaire de déterminer les unités territoriales statistiques sur la base des divisions administratives existantes, et encore moins de faire coïncider les divisions administratives avec les unités territoriales statistiques. Chaque pays candidat doit posséder un échelon territorial intermédiaire ; quand ce n'est pas le cas, il doit créer une nouvelle structure. Mais comme les NUTS servent de base à l'orientation des fonds structurels, notamment pour la définition des seuils statistiques donnant droit à l'éligibilité, la définition préalable des NUTS est un enjeu politique majeur. Plus les unités statistiques sont larges, plus les disparités sont atténuées ; plus elles sont petites, et plus les difficultés régionales sont accentuées. Dans ce nouveau système, le découpage des régions capitales a été particulièrement minutieux. Varsovie, par exemple, a été, à l'inverse de la plupart des autres capitales d'Europe centrale, intégrée dans un vaste ensemble incluant les communes proches caractérisées par un niveau de développement relativement faible. Alors que les autres capitales ont rapidement dû renoncer à des fonds européens abondants en raison d'un PNB/habitant élevé, la région capitale de la Pologne a pu arguer de statistiques défavorables pour rester éligible à l'objectif « convergence » sur la période 2007-2013 (Lepesant, 2011). Ce nouveau découpage dans les pays d'Europe de l'Est a suscité un vif intérêt de la part des chercheurs, notamment la mise en place de régions NUTS 2, car il est révélateur des réformes conduites dans les nouveaux pays membres sous une pression communautaire. L'enjeu des études sur l'européanisation est donc de déterminer quelle est la part de la contrainte communautaire sur les processus nationaux de régionalisation et de décentralisation.

Plus que le découpage territorial en lui-même, c'est la forme donnée à la nouvelle infrastructure (agences déconcentrées de l'Etat, collectivité territoriale, etc.), les moyens qui lui sont attribués pour fonctionner et son niveau d'autonomie par rapport au pouvoir central qui déterminent le degré de régionalisation apporté par les exigences européennes. En Hongrie par exemple, le territoire a été divisé en sept régions statistiques (dont les limites sont aussi celles des agences déconcentrées de l'Etat) qui n'ont qu'un rôle secondaire dans la mise en œuvre des fonds européens. Dans chacune de ces régions, un conseil a été mis sur pied qui rassemble des élus locaux mais qui est dépourvu d'administration et dont l'unique levier est l'Agence de développement régional. Celle-ci conseille les porteurs de projet, collecte les projets mais la sélection s'opère à Budapest (Lepesant, 2011). En Pologne en revanche, la mise en œuvre des fonds a été précédée par la création d'exécutifs régionaux, et a ensuite fortement contribué à leur montée en puissance. Pour la période 2007-2013, chaque région en tant que collectivité territoriale juridiquement fondée gère elle-même son programme, de sorte que sur les 67 milliards alloués au pays, 16 milliards (soit près du quart de la dotation accordée à la Pologne) ont été directement attribués aux régions (Lepesant, *ibid.*). En Roumanie et en Bulgarie, il semble que les régions NUTS 2 soient restées des coquilles vides. L'étude d'E. Boulineau et M. Suciu

(2008) montre bien comment les adaptations à la pression communautaire relèvent de chaque pays membre ; la variable européenne ne doit par conséquent pas être surestimée quant aux dynamiques de changement en cours dans ces deux pays. C'est bien l'héritage, le contexte et les enjeux nationaux qui déterminent la teneur des réformes territoriales. Le processus de décentralisation n'est pas non plus un effet de l'européanisation des nouveaux pays membres ; si régionalisation et décentralisation peuvent se croiser, c'est plus par une concomitance des agendas nationaux et européens, voire par une utilisation de la ressource européenne par le gouvernement national pour faire accepter les réformes, que par un lien de causalité direct. Plus qu'une décentralisation, c'est bien une réforme en profondeur de toutes les structures étatiques qui est à l'œuvre, où la décentralisation n'est plus un but en soi, et qui promeut les notions de partenariat, de subsidiarité et de gouvernance locale (Boulineau, Suciu, 2008).

Finalement, l'inachèvement des réformes territoriales renvoie surtout à la construction des Etats et à leur structure (centralisée ou non, unitaire ou non) et au rôle de l'échelon territorial dans la structure administrative nationale. Bien souvent, la région reste perçue comme une force centrifuge qui menace la cohésion de jeunes Etats (Coudroy de Lille, 2009). À partir d'une étude exhaustive sur les futurs Etats membres en 2002, G. Marcou distingue trois types de régionalisation présents en Europe. La régionalisation administrative tout d'abord, qui est la mise en place par l'Etat d'autorités subordonnées au gouvernement, ou d'organismes dotés des instruments de son action, et dont les fonctions visent essentiellement à promouvoir le développement économique régional. C'est le cas de la Bulgarie, de l'Estonie, de la Hongrie, de la Lituanie et de la Slovénie. La régionalisation sans création d'une collectivité régionale ensuite, où ce sont les institutions existantes, et en particulier les collectivités territoriales qui se régionalisent en prenant en charge l'intérêt régional. C'est le cas en Hongrie (où le processus est double), en Lettonie et en Roumanie. Enfin, la décentralisation régionale, qui correspond à la création d'une nouvelle collectivité locale au niveau de la région. La régionalisation prend alors une expression institutionnelle spécifique. C'est le cas en Pologne, en République tchèque et en Slovaquie. L'auteur ajoute deux types de régionalisation qu'il n'a pas constaté dans les nouveaux pays membres, à savoir le modèle de l'autonomie régionale, qui repose sur la reconnaissance d'un particularisme qui justifie une autonomie politique, et le modèle de la régionalisation de l'Etat fédéral qui accentue les prérogatives des Etats fédérés en son sein. Cette typologie permet ainsi de mieux saisir les enjeux de la double dynamique européanisation/régionalisation, et de montrer « *les limites à la définition d'un modèle européen de gestion territoriale* » (Boulineau, Suciu, 2008).

Conclusion : la régionalisation au cœur des enjeux de cohésion territoriale

La cohésion territoriale est donc un objectif des politiques communautaires d'aménagement du territoire, compris au sens large de la définition. Entendue comme « *la volonté d'assurer un développement équilibré, solidaire et durable des territoires et de valoriser leurs potentiels*

spécifiques, en organisant, à travers une approche partenariale et intégrée, la coopération entre territoires à toutes les échelles et la coordination des politiques s'appliquant à ces territoires » (Salez, 2009), cette notion n'est cependant pas centrale dans le processus d'adhésion, notamment parce que les actions publiques d'aménagement ne relèvent pas de la compétence communautaire. Elle est essentiellement mise en place par des programmes sectoriels et surtout des fonds régionaux regroupés au sein de la politique régionale. L'application de cette politique régionale aux nouveaux Etats membres entraînent de manière directe ou détournée de nombreuses transformations dans leur organisation administrativo-territoriale.

Ce détour par les nouveaux pays membres de l'Union européenne et les enjeux des élargissements de 2004 et 2007 permet de mieux définir les défis qui attendent la Turquie dans son parcours vers l'adhésion. Si la cohésion territoriale n'en constitue pas le thème principal car elle n'est pas au cœur des négociations, de nombreux éléments sont à prendre en compte si L'UE veut continuer à assurer ses objectifs officiels présents dans les Traités européens. La définition retenue ici de la cohésion territoriale est une distribution équitable du développement sur un territoire donné. Dans le cadre européen, il s'agit d'un objectif à atteindre par la voie de politiques publiques volontaristes, qui visent à réduire les inégalités régionales et à instaurer des pratiques communes de gouvernance territoriale.

La question de la cohésion du territoire européen élargi à la Turquie suppose tout d'abord de comprendre comment cette dernière s'intègre dans la géographie européenne. En accentue t-elle les inégalités territoriales ? L'objectif de convergence est-il trop optimiste eu égard aux grands écarts de niveau de développement ? Sur le plan national, les inégalités régionales sont elles en passe d'être résorbées ? Une analyse de géographie régionale est donc nécessaire pour saisir les enjeux spatiaux de l'intégration du territoire turc à l'Union européenne. Une attention particulière doit être apportée à la hiérarchie urbaine et aux dynamiques de croissance des villes pour évaluer l'opportunité d'un développement urbain polycentrique au sud-est de l'Europe, à la fois au niveau international, national et régional dans la mesure où le polycentrisme est par essence multiscalaire.

Une deuxième question centrale réside dans la dimension régionale des aides européennes au développement et dans la nécessité pour chaque Etat membre de développer des cadres régionaux répondant aux standards européens, même si ceux-ci sont assez limités. La région est-elle une échelle territoriale pertinente pour la Turquie ? Correspond-elle à une réalité nationale ? Dans le cadre des négociations d'adhésion et de la mise en œuvre de programmes de pré-adhésion, de nouvelles institutions appelées « Agences de développement régional » ont été mises en place dans le pays. Une grande partie de l'étude sur la cohésion territoriale passe donc par l'analyse de ses nouvelles structures régionales, leur fonctionnement et le degré de régionalisation qu'elles impliquent. Il sera ici nécessaire de replacer ces réformes dans le contexte national pour déterminer, comme en Europe centrale et orientale, si le processus répond spécifiquement aux pressions communautaires ou s'il recoupe un agenda national, aidé par les exigences européennes.

Enfin, la cohésion territoriale est-elle un objectif pour les politiques turques d'aménagement du territoire ? Cette expression, fondée sur l'expérience française, correspond-elle d'ailleurs aux conceptions même de l'utilité de l'intervention publique dans le domaine du développement et de la planification spatiale ? Si la planification est un des piliers de l'action publique turque, la question du développement des régions périphériques ne semble pas être au cœur des politiques nationales. Il sera alors nécessaire de déterminer si la compétitivité recherchée des territoires peut favoriser en même temps la question territoriale à différentes échelles. Mais, en retour, tout nouveau pays candidat interroge sur le fonctionnement des politiques européennes, et sur leurs objectifs. Poser la question de l'application d'un concept européen à la Turquie permettra aussi de réinterroger les principes communautaires à la lumière d'une réalité nationale différente.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

Chapitre 2

LA TURQUIE ET LES CRITERES EUROPEENS DE COHESION TERRITORIALE

Depuis le Conseil européen d'Helsinki de 1999, la Turquie est officiellement candidate à l'entrée dans l'Union européenne. Sa première demande date de 1959, 18 mois seulement après l'entrée en vigueur du Traité de Rome. L'histoire des relations entre la Turquie et la Communauté européenne n'est pas un processus linéaire vers l'adhésion ; elle mêle avancées internationales, revers diplomatiques et vie politique interne tumultueuse[86]. Elle commence dès l'accession au pouvoir de Mustafa Kemal Atatürk qui affichait sans ambiguïté l'ambition européenne de la nouvelle République. En 1947, la Turquie choisit clairement son ancrage européen en participant au Plan Marshall, et devient en 1948 un membre fondateur de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE, devenue OCDE en 1960). Elle adhère à l'OTAN en 1949 et constitue un pilier de la politique américaine de *containment* durant toute la durée de la Guerre Froide.

En parallèle, la Turquie connaît plusieurs coups d'Etat militaires (1960, 1971, 1980) aux motivations et contextes divers, mais qui éloignent le pays du processus de construction d'une union communautaire européenne. Elle reste cependant membre du Conseil de l'Europe, sans discontinuer depuis 1949. En 1963 est signé l'accord d'Ankara, accord d'association entre la Turquie et la Communauté Economique Européenne (CEE), dans un but de coopération essentiellement économique. Il faut attendre 1987 et le gouvernement de Turgut Özal pour que la Turquie réitère sa demande d'adhésion ; elle est rejetée pour diverses raisons. Le Parlement européen, qui n'a qu'un avis consultatif sur la question, met en avant la non reconnaissance du génocide arménien et le non respect des minorités, c'est-à-dire des critères politiques, pour justifier son refus. La Commission européenne qui, elle, décide ou non de l'ouverture des négociations, rend son avis en 1989 et justifie son refus par le contexte économique et le conflit frontalier avec un pays membre, à savoir la Grèce. Elle insiste aussi sur le fait que la chute du mur de Berlin allait entraîner des bouleversements au sein du continent européen et que la CEE devait être particulièrement attentive, voire attentiste, quant à de nouveaux élargissements.

Une avancée significative dans le processus de rapprochement entre la Turquie et la CEE est franchie en 1995 avec la signature de l'Union douanière, élément essentiel dans la structuration de l'espace juridique de l'espace européen et pilier des rapports entre la Communauté européenne et les pays du voisinage. Selon la juriste Cécile Rapoport, ce partenariat est une forme juridique permettant à l'UE de

[86] Pierre Gerbet, 2007 (4°éd.), *La construction de l'Europe*, Paris, Armand Colin, collection U. Histoire contemporaine, 579 p.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

proposer à un pays tiers une intégration par le droit international public à défaut d'une adhésion pleine et entière par le droit communautaire[87]. La Turquie est donc dans les faits intégrée juridiquement à la CEE dès 1995. Le parcours vers l'adhésion s'accélère en 1997 lors du Conseil européen de Luxembourg, qui lance officiellement le processus d'adhésion pour les dix Etats candidats de l'Europe centrale et orientale et Chypre. En parallèle, le Conseil souligne l'éligibilité légitime de la Turquie à l'Union européenne, tout en rappelant que les conditions politiques et économiques ne sont pas encore réunies pour ouvrir des négociations d'adhésion.

Ce dernier reconnaît à la Turquie le statut de candidat en 1999 lors du Conseil européen d'Helsinki. Elle commence donc à se réformer pour satisfaire aux critères de Copenhague, considérés comme les critères politiques, et reçoit à ce titre des premiers fonds de pré-adhésion. La peine de mort, non appliquée depuis 1984, est supprimée par temps de paix en 2002. Cette année marque aussi un tournant dans la politique intérieure turque avec l'élection d'un gouvernement issu de l'islam politique, dont le parti majoritaire est le Parti de la Justice et du Développement, *Adalet ve Kalkınma Partisi* (AKP). Le Premier ministre, Recep Tayıp Erdoğan, a fait campagne sur le volontarisme européen et sur la nécessité pour la Turquie de mener à bien le processus d'adhésion. Dans son rapport annuel de 2004, la Commission européenne reconnaît officiellement que la Turquie satisfait les critères de Copenhague ; la question politique est donc résolue, la phase juridique et technique de l'adhésion peut commencer. Les négociations sur les 35 chapitres devant mener à l'intégration pleine et entière commencent officiellement le 3 octobre 2005.

Ce chapitre entend faire dialoguer un concept analytique et opérationnel, la cohésion territoriale, avec un objet d'étude, la Turquie. Cette articulation se fait à plusieurs échelles, car le concept mobilisé est multi-scalaire (chapitre 1). A l'échelle du continent européen, il s'agit de voir comment la Turquie comme unité spatiale nationale se situe par rapport aux autres pays européens sur les plans économiques et sociaux, car les écarts à la moyenne européenne sont généralement les critères retenus pour juger des performances d'un pays. La première partie analysera donc la cohésion territoriale à petite échelle entre la Turquie et les autres pays européens. La deuxième partie proposera une étude à plus grande échelle, au sein même de la Turquie (carte administrative : Annexe II). En effet, si les inégalités économiques et sociales sont fortes entre la Turquie et les pays d'Europe de l'Ouest, elles le sont d'autant plus entre les régions turques au sein du territoire national, au point que réduire les inégalités régionales nationales apparaît comme une des conditions à la réalisation d'une cohésion territoriale européenne. Enfin, comme souligné dans l'*Agenda Territorial*, la cohésion territoriale n'est pas uniquement synonyme de réduction des inégalités régionales, mais passe aussi par un équilibre des réseaux urbains hiérarchisés, afin de favoriser un développement polycentrique. La dernière partie s'intéressera donc ici aux hiérarchies et aux dynamiques urbaines en Turquie.

[87] Cécile Rapoport, 2008, *Les partenariats entre l'Union européenne et les Etats tiers européens : étude de la contribution de l'Union européenne à la structuration juridique de l'espace européen*, Thèse de doctorat, Université Rennes 1, 660 p.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

1. La Turquie dans la géographie européenne

On propose ici de comparer à partir de multiples indicateurs la position de la Turquie par rapport aux autres pays européens, à partir essentiellement des données fournies par la base statistique européenne Eurostat, qui depuis 2005 intègre petit à petit les données turques dans ses analyses. Les documents de prospective territoriale concernant l'ensemble du territoire européen ont aussi été étudiées, afin d'anticiper les questionnements qui pourront se poser en cas d'adhésion.

1.1. Pays émergent, pays en développement ou pays industrialisé ?

Le titre proposé ici reprend l'intitulé d'un article écrit par Jean-Claude Vérez dans un numéro spécial de la revue *Tiers Monde* consacré à la Turquie : « *La Turquie au carrefour des pays en développement, émergents et industrialisés* » [88]. L'hésitation entre les différents qualificatifs est symptomatique de la place mal définie de la Turquie dans les classifications habituellement établies des pays en fonction de leur niveau et/ou de leur stade de développement. Sans entrer dans le débat sur l'opportunité de tels classements, il est vrai que la Turquie hésite entre une appartenance aux pays du Nord, aux pays du Sud ou une position intermédiaire selon les auteurs et les publications. Si on reprend la séparation Nord/Sud établie par Willy Brandt en 1980, la Turquie est un pays du Sud[89]. À ce titre, comme l'indique le rapport dans son premier chapitre, la Turquie fait partie des pays en voie de développement. Cette ligne Nord/Sud est sujette à de nombreuses controverses, divisant le monde en deux parties distinctes en fonction de trajectoires politiques et économiques. Elle a le mérite, en 1980, de reconnaître une autre partition du monde que la division Est/Ouest[90].

1.1.1. Une production économique importante mais encore limitée

Le succès de cette classification dans la géographie enseignée et dans la perpétuation des représentations du monde fait qu'aujourd'hui encore, la Turquie est considérée comme un pays en développement, alors que son immédiate voisine, la Bulgarie, fait encore partie des pays dits développés. En 2010, la Turquie est la 17ème puissance économique de la planète avec un PIB de 730 milliards de dollars US, loin devant de nombreux pays européens comme la Norvège, la Pologne, la Hongrie ou la Bulgarie, 75ème selon ce classement quantitatif[91]. Elle est 59ème dans le classement des pays en PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat (12 900 $US par habitant en 2008), devant des pays membres de l'Union européenne comme la Bulgarie (62ème) et la Roumanie (67ème) ou candidats à l'entrée dans l'UE comme la Macédoine (85ème). La Turquie est certes encore loin de la moyenne de l'Union européenne (PIB/hab : 29 000 $ US), mais elle ne serait pas le pays le plus pauvre de l'UE si elle l'intégrait aujourd'hui. La carte du PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat à l'échelle des

[88] Jean-Claude Vérez, 2008, « La Turquie au carrefour des pays en développement, émergents et industrialisés », *Revue Tiers Monde*, n° 194, p. 281-293.
[89] Willy Brandt (dir.), 1980, *Nord-Sud: un programme de survie. Rapport de la Commission indépendante sur les problèmes de développement international*. Paris, Gallimard, 535 p.
[90] Vincent Capdepuy, 2007, « La division Nord/Sud », *M@ppemonde*, http://mappemonde.mgm.fr/actualites/lim_ns.html
[91] Classement proposé par le Fonds Monétaire International, www.imf.org

régions NUTS 2 (figure 11) montre cependant que la Turquie se situe dans les régions périphériques européennes, au même titre que la grande majorité des pays du grand élargissement.

Mais une distinction importante apparaît au sein même du pays, entre un groupe de sept régions situées à l'Ouest, et correspondant au triangle métropolitain Istanbul-Ankara-Izmir qui émerge et l'Anatolie centrale et de l'Est, dont toutes les régions présentent un taux inférieur à 50 % de la moyenne communautaire. Mais les régions du premier groupe citées se situent au dessus du niveau de nombreuses régions d'Europe de l'Est, au même niveau que les Etats baltes, révélant les inégalités régionales au sein même du territoire turc et soulignant la nécessité d'aborder la question de la production économique sous des angles différenciés selon les régions.

1.1.2. Une économie en pleine croissance

Depuis 2002, la Turquie connaît une croissance économique continue soulignée par de nombreux analystes, avec un taux de croissance annuel moyen du PNB de l'ordre de 7 %. Le pays a pourtant été frappé par une crise majeure en 2001, due essentiellement à un financement excessif par recours au système bancaire national et à une inflation à deux chiffres durant plusieurs décennies[92], et qui a été surmontée grâce à des efforts sans précédent de la part du gouvernement turc, sur injonction du Fonds Monétaire International. Ces efforts ont reposé sur une discipline budgétaire stricte pour éviter une hausse du déficit public et réduire la part de la dette publique dans le PIB de manière significative, sur une plus grande indépendance de la Banque centrale pour un meilleur contrôle des prix, et sur le retour à taux de change flottant qui a abouti à une stabilisation de la monnaie. Cette stabilité économique a été d'autant plus remarquée en 2009 lors de la crise financière mondiale qui a sévèrement frappé la Grèce, pays frontalier de la Turquie, et le Premier ministre turc a eu beau jeu de proposer son aide à la Grèce, en soulignant que la Turquie serait un pôle de stabilité financière dans une Union européenne passablement perturbée par les pays du second élargissement (Grèce, Irlande, Portugal).

J.C Vérez souligne ainsi que les résultats de l'économie turque au cours de ces dernières années ne laissent aucun doute sur le fait que la Turquie n'est pas une économie en développement. L'augmentation du PIB par habitant, la baisse régulière de l'inflation, un solde budgétaire proche de l'équilibre et un certain désengagement de l'Etat rapprochent le pays des standards des pays dits développés (Vérez, 2008). Ce dynamisme est notamment visible sur le plan des investissements directs étrangers effectués en Turquie. Pendant longtemps, le pays n'a pas connu un taux de pénétration aux IDE très élevé, alors que paradoxalement, certains secteurs dont l'automobile et les biens d'équipement étaient déjà tournés vers l'extérieur[93]. Les réformes de 2001-2002 et l'ouverture des négociations d'adhésion avec l'UE ont fortement favorisé les investissements étrangers en Turquie (ces derniers sont passés de 10 milliards de dollars en 2005 à 22 milliards en 2007). Si la place de

[92] Explications avancées par Jean-Claude Vérez, *op. cit.*
[93] Jean-Raphaël Chaponnière, 2008, « Panorama de l'industrie turque face à la concurrence chinoise », *Revue Tiers Monde*, n°194, p. 307-331.

l'UE dans le commerce extérieur turc reste très importante (60 % des importations, 55 % des exportations en 2007), la structure a peu évolué depuis 1980 et la signature de l'Union douanière ne semble pas avoir joué un rôle charnière dans ce domaine[94]. Cette stabilité contraste avec le dynamisme des échanges dans certains secteurs, notamment textiles et automobiles, qui s'expliquent essentiellement par des échanges intra-firmes, notamment au sein des entreprises françaises installées en Turquie. L'attraction des investissements étrangers est un objectif central du gouvernement actuel, au même titre que le développement des firmes turques à l'étranger.

1.1.3. Les mesures du développement

Ces bonnes performances économiques soulignent le dynamisme actuel de la Turquie sur le plan de la production, mais ne suffisent pas pour autant à analyser le développement du pays. Les bonnes performances ne masquent pas certaines inquiétudes sur les dynamiques internes de l'économie. Le poids du secteur agricole reste important, représentant en 2007 25 % de la population active, pour une contribution au PNB à hauteur de 10,3 %, témoignant d'une faible productivité du travail[95]. La structure productive reste dominée par la petite propriété paysanne organisée en exploitation familiale. En cas d'adhésion à l'UE, la question de la restructuration du secteur agricole sera une question majeure et délicate à résoudre. Un deuxième défi réside dans le poids de l'économie informelle, qui garde une place prépondérante dans tous les secteurs d'activité et qui fausse grandement les statistiques. En 2006, les travailleurs informels, c'est-à-dire non enregistrés, représentaient 48,7 % de l'emploi total (Vérez, 2008). Selon le rapport de l'OCDE de 2008, même si l'emploi informel peut être un facteur de meilleure productivité (faible coût de la main d'œuvre), il réduit fortement le potentiel global de croissance de l'économie turque[96]. Son étendue et son efficacité indéniable font que la question est difficile à résoudre. Le troisième défi majeur est le taux de chômage (officiel). Le taux de chômage par NUTS 2 (figure 12) montre que globalement le taux de chômage des régions turques se situe dans la moyenne européenne, mais qu'une grande partie des régions du Sud-est présente un taux supérieur à 10 %, rejoignant les régions périphériques et ultrapériphériques aux difficultés sociales déjà très fortes (Allemagne orientale, Andalousie, régions ultra-marines).

L'exemple du taux de chômage nous montre la limite à utiliser systématiquement le PIB par habitant comme indicateur du développement d'un territoire. Depuis les années 1980, l'économie du développement recourt à de nouveaux indicateurs pour mesurer et comparer les niveaux de développement entre pays. Si le PIB/habitant reste utilisé dans les analyses sur l'Union européenne, c'est essentiellement parce qu'il sert de déterminant majeur pour l'établissement du zonage de l'attribution des fonds de cohésion.

---

[94] *Ibid.*
[95] Source : TUIK, *Türkiye Istatistik Kurulu*, Institut de Statistiques de Turquie.
[96] OCDE, 2008, *Economic Survey of Turkey 2008 : Enhancing competitiveness by fostering the growth of the formal sector*, OCDE Publications.

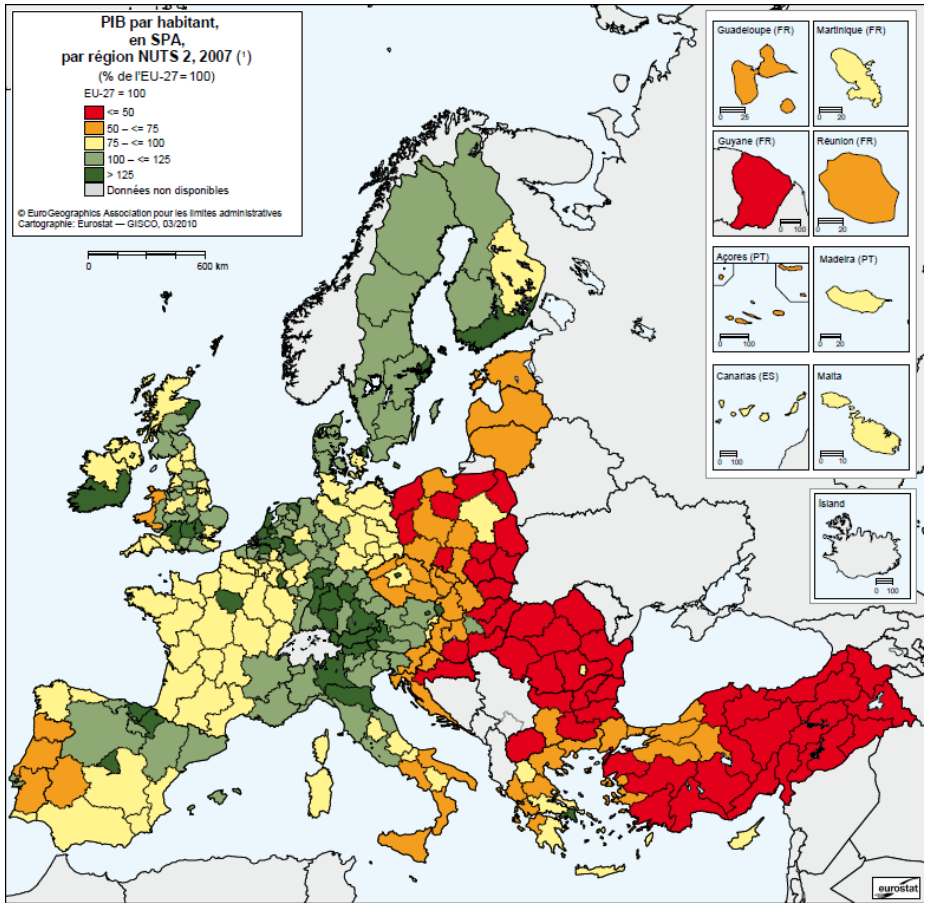


Figure 11: Produit Intérieur Brut par habitant (PPA), UE et pays candidats en 2007

Source : Eurostat, *Annuaire Régional 2010*

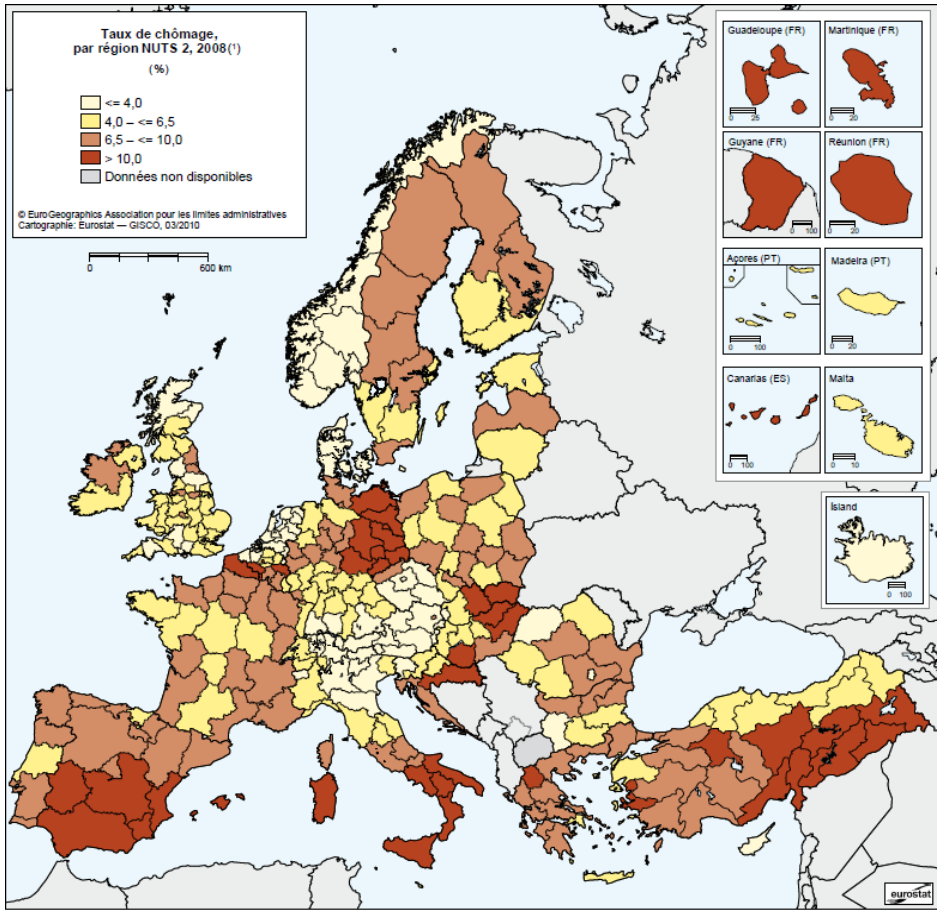


Figure 12: Taux de chômage UE et pays candidats, 2008

Source : Eurostat, *Annuaire Régional 2010*.

L'indicateur de développement humain (IDH) présente l'avantage de quantifier l'accès à des biens et des services sources de bien-être pour les populations sans qu'ils contribuent pour autant à la croissance économique de nature monétaire, comme le secteur de l'éducation ou de la santé. En 2007, la Turquie avait un IDH estimé à 0.679, soit le 83ème rang mondial. Elle se situe dans la catégorie des IDH moyens, au même titre que la Russie, la Bulgarie, le Chili ou la Tunisie. Elle est en-dessous de la moyenne européenne et d'Asie centrale, qui est de 0.717, mais au-dessus de la moyenne mondiale, de 0.624. Ces résultats ne sont pas à la hauteur des pays membres de l'UE ou des autres pays candidats (Bulgarie : 58ème rang mondial, Croatie 51ème rang mondial). Selon l'analyse de J.C. Vérez, la Turquie pèche avant tout par un niveau de formation insuffisant, notamment en formation supérieure, et par des dépenses insuffisantes en matière de santé (Vérez, 2008). Les efforts sont donc encore importants pour atteindre les standards européens de développement.

1.1.4. Une économie émergente

La question du classement des pays en certaines catégories en fonction de leur niveau de développement est fortement débattue. Le principe même de développement est sujet à controverse. Adoptant une vision volontairement sociale du développement, Amartya Sen le définit comme un processus d'élargissement des possibilités de chacun selon des capacités (*capabilities*), entendues comme « *un ensemble de vecteurs de fonctionnement qui indiquent qu'un individu est libre de mener tel ou tel type de vie* [97]». Même si cet indicateur est difficilement quantifiable, il insiste sur l'importance de ne pas tomber dans le fétichisme de la croissance pour juger des performances d'un pays en terme de développement. En 1998, Joseph Stiglitz développait six caractéristiques essentielles des économies en développement : un manque de capital physique, l'insuffisance de l'éducation, la faiblesse du niveau technique, un marché des capitaux insuffisamment développé, des interventions de l'Etat qui entravent l'allocation efficace des ressources, et une très grande inégalité entre les revenus[98]. La Turquie répondait à plusieurs de ces critères jusqu'à une date très récente : inflation élevée, prédominance du secteur agricole, instabilité du taux de change, fortes inégalités régionales, grande inégalité de revenus (Vérez, 2008). *In fine*, la catégorisation de la Turquie ne relève pas que des critères pris en compte et des catégories élaborées, mais aussi, et surtout, de ses résultats effectifs. On voit ainsi qu'on ne peut plus la qualifier de pays du Sud ni de pays sous-développé.

Le qualificatif de pays émergent est celui qui semble le mieux correspondre. Les pays émergents, selon la définition de Christophe Jaffrelot, sont avant tout caractérisés par leur décollage économique et par une augmentation conséquente de leur part dans le revenu mondial et les échanges mondiaux[99]. Ils ont aussi en commun une certaine stabilité institutionnelle et la volonté de peser dans les rapports de force internationaux. La Turquie est sur cette voie, bien qu'elle soit selon Ahmet Insel un pays

[97] Amartya Sen, 2000, *Un nouveau modèle économique. Développement, justice, liberté*, Paris, Editions Odile Jacob, 356 p.
[98] Joseph Stiglitz, 1998, *Towards a new paradigm for development: strategies, policies and processes*, 9ème Raul Prebisch Lecture, UNCTAD, Genève.
[99] Christophe Jaffrelot, 2008, *L'enjeu mondial, les pays émergents*, Paris, Presses de Science Po, 381 p.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

émergent atypique[100]. Sa transition démographique est en passe de s'achever, le revenu par habitant est en hausse régulière, le marché interne en pleine ouverture, tant sur le plan productif que financier. Mais l'accroissement des inégalités régionales et la permanence d'une forme de sous-développement signalent que croissance et développement ne sont pas automatiquement liés. Les mesures politiques prises pour résoudre ces problèmes, qui restent majeurs, seront donc déterminantes.

1.2. Une prise en compte marginale dans les travaux prospectifs

La géographie est une discipline scientifique ; elle est aussi un outil d'aide à la décision, une géographie pratique et appliquée en action[101]. Il est donc aussi intéressant de comprendre comment la Turquie est abordée dans les travaux européens d'aide à la décision, essentiellement des travaux prospectifs visant à éclairer les choix politiques en fonction des tendances observées et de l'anticipation des évolutions futures. Force est de constater que la Turquie n'occupe pas une part prépondérante dans ces études. Pourtant candidat sérieux et majeur au Sud-est de l'Europe, elle n'est que rarement prise en compte dans ce type de travaux ; les cartes qui les accompagnent, souvent des visions spatiales fortement porteuses de sens voire normatives, ne prennent même pas la peine de faire figurer le pays, ou alors seulement la Thrace et le littoral égéen, oubliant une grande partie du territoire national. Deux publications intéressantes ont été retenues ici.

1.2.1. Les scénarios ESPON sur l'avenir territorial de l'UE

Dans les scénarios ORATE/ESPON sur le futur territorial de l'UE déjà évoqués dans le chapitre 1, l'adhésion de la Turquie est prise en compte dans les paramètres retenus pour élaborer les scénarios prospectifs en tant qu'un élément parmi d'autres d'un futur élargissement. Dans la variable « élargissement », l'adhésion de la Turquie est envisagée pour le scénario tendanciel et pour le scénario privilégiant la compétitivité du territoire européen. Le scénario de la cohésion pose comme préalable tout arrêt des élargissements, et prône donc un approfondissement sans élargissement de l'Union européenne en postulant que les deux sont incompatibles. Une distinction est faite entre le scénario tendanciel et le scénario de la compétitivité : le premier voit la Turquie intégrer aux alentours de 2030, soit dix ans après les pays des Balkans occidentaux et 25 ans après l'ouverture des négociations. Ce délai peut paraître très lent, mais il est réaliste au regard de l'avancée actuelle des négociations. Le deuxième scénario est plus volontariste, situant l'adhésion de la Turquie en 2020, également après les Balkans occidentaux (2015), soit 15 ans après l'ouverture des négociations. Cela est possible, mais même les tenants les plus optimistes de l'adhésion ne l'envisagent pas avant 2023, date qui serait symbolique pour les cent ans de la République de Turquie, et qui correspondrait également au changement de programmation budgétaire au sein des instances européennes.

[100] Ahmet Insel, 2008, « La Turquie : un dynamisme économique mais des incertitudes politiques », in Christophe Jaffrelot, *op. cit*., p . 129-136.
[101] Michel Phlipponeau, 1960, G*éographie et action : introduction à la géographie appliquée*, Paris, Armand Colin, 226 p.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

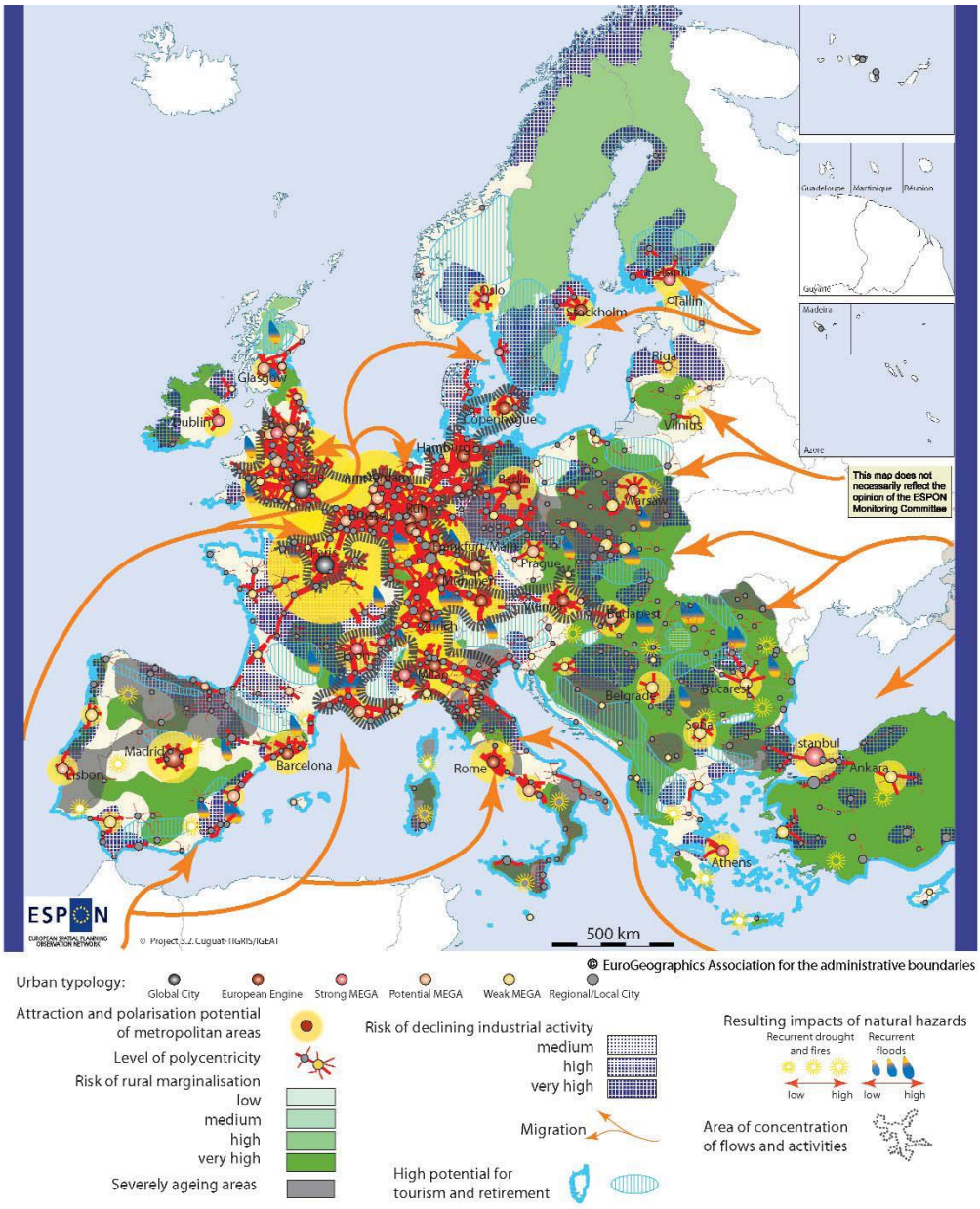


Figure 13: Vision spatiale du scénario de la compétitivité pour l'Europe 2030

Source : ESPON Project 3.2, 2007, *Scenarios on the territorial future of Europe*, final Report, 66 p.

Mais plus que la construction des scénarios, c'est le traitement de la Turquie dans les images finales qui est intéressant ici (figure 13). Le territoire turc présente les mêmes caractéristiques dans les deux scénarios qui l'incluent (le scénario de la cohésion part du principe que le territoire turc n'est pas à prendre en compte pour les dynamiques spatiales européennes du fait de son exclusion institutionnelle de l'UE). Il est particulièrement étonnant que seul l'Ouest du pays soit présent sur ces visions spatiales. La Turquie ne semble être admise que lorsqu'elle permet de placer l'île de Chypre ; le reste du territoire, pourtant riche (plaine d'Adana, région industrielle de Gaziantep, oléoduc de Ceyhan, etc.), ne paraît pas digne d'être pris en compte. Cette partition de la Turquie, si elle n'est que formelle, souligne néanmoins le peu de cas fait d'un territoire en pleine transformation, mais également le doute

largement partagé quant à la réelle adhésion de la Turquie à l'UE, et sûrement un certain désintérêt pour un pays européen périphérique. Sur cette carte illustrant le scénario de la compétitivité, seules les métropoles (Istanbul, Ankara, Izmir), et dans une moindre mesure les villes moyennes anatoliennes en pleine croissance, ainsi que le littoral touristique, apparaissent comme des atouts pour la compétitivité européenne. Tout le reste du pays représenté se partage entre des zones de déclin rural sévère et des zones de déprise industrielle. Le scénario tendanciel indique exactement la même configuration, laissant supposer un très faible impact des éventuelles politiques européennes sur le territoire turc.

1.2.2. L'espace EUROMERNOIRE

Une autre vision spatiale intéressante concernant le devenir européen de la Turquie a été proposée par J.F. Drevet[102] quand il était en poste à la DG REGIO à la Commission européenne. Il s'agit d'un essai proposant des éléments pour l'organisation de l'espace euro - Mer noire (figure 14). Dans cette vision spatiale, la Turquie se trouve au centre des enjeux pour l'unification de la Mer noire, car elle est la seule pouvant assurer de manière pérenne les liens entre l'axe d'intégration du littoral Ouest et la logique d'intégration du littoral Est. Istanbul est présentée comme un pôle majeur dans le système urbain du Sud-est européen. Cette carte est un exercice de prospective ; elle ne présage en rien des évolutions actuelles. Mais avec une fragmentation territoriale importante du pourtour de la mer Noire, l'UE pourrait jouer la carte turque pour favoriser une unification du bassin par sa rive Sud, et contourner ainsi la Russie qui est un acteur géopolitique majeur sur la rive Nord. Il est aussi intéressant de remarquer que la Turquie est traitée comme un pays européen à part entière mais présentant de multiples facettes, dans la mesure où son territoire compose avec plusieurs logiques d'intégration. A la logique littorale de la mer Noire vient s'ajouter la logique de système de villes, très rarement représenté de la sorte, qui montre les centres urbains du Sud-est européen formant un réseau hiérarchisé et entretenant des relations avec les systèmes de villes européens via des relais charnière, notamment Budapest, Vienne et Bratislava. Il y a donc une continuité entre le réseau ouest-européen et le réseau est-européen.

Cette vision spatiale, dans la limite de ce type d'exercice, a le mérite de proposer une vision différente de la Turquie. Elle n'est pas ici en situation périphérique, oubliée dans un coin de carte, mais constitue un des éléments centraux pour la construction d'une intégration régionale au Sud-est de l'Europe.

[102] Jean-François Drevet, 2000, « Les perspectives de l'élargissement et l'aménagement du territoire dans l'espace euro-méditerranéen », *Territoires 2020*, n°1, p. 74-79.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011



Figure 14: Eléments pour l'organisation de l'espace EUROMERNOIRE. **Source:** Jean-François Drevet, 2000, *op. cit.*, p. 7

2. La permanence de fortes inégalités régionales

La Turquie est donc en périphérie de l'Europe. Son niveau de développement la place parmi les pays les plus pauvres de l'Union européenne et des pays candidats. Elle combine une périphéricité géométrique et une périphéricité géographique par rapport aux centres européens, que ce soit les centres politiques ou économiques. Mais cette périphéricité continentale se traduit différemment sur le territoire turc : certaines régions semblent mieux intégrées que d'autres aux dynamiques européennes. Cela se traduit essentiellement par des niveaux de PIB/habitant très inégaux d'une région à une autre, mais aussi par des disparités sociales fortement marquées, ainsi que des migrations internes asymétriques. Ces inégalités régionales sont un des éléments majeurs à prendre en compte dans une étude sur la cohésion territoriale, puisque ce concept repose avant tout sur une distribution équitable du développement sur un territoire donné. De plus, les disparités internes au pays sont fréquemment relevées comme étant un obstacle majeur à l'adhésion du pays à l'Union européenne[103]. Il apparaît donc incontournable d'analyser les dynamiques régionales actuelles pour ensuite comprendre les enjeux du développement régional en Turquie.

2.1. Une étude des inégalités entre les régions turques

L'étude des inégalités régionales turques n'est pas une innovation. Elle est cependant rendue difficile par un flou statistique qui devrait de dissiper suite aux récentes réformes, mais qui est toujours handicapant, du moins pour les données accessibles au public sur le serveur de l'Institut des statistiques de Turquie (*Türkiye Istatistik Kurumu*, TÜIK). La collecte de données statistiques est en effet essentielle pour la compréhension des phénomènes sociaux sur un territoire. Les statistiques officielles publiées en Turquie ont longtemps été sectorielles, mais une publication de données par échelon territorial est en cours. Cette évolution est essentiellement due aux exigences de la Commission européenne pour que la Turquie intègre le plus rapidement possible les bases de données d'Eurostat selon les normes NUTS, ou Nomenclature d'Unités Territoriales Statistiques. Cette nomenclature vise tout d'abord à collecter et à harmonier les statistiques régionales européennes. Elle divise le territoire en 5 échelons, dont les trois premiers sont obligatoires et répondent à des seuils de population. En fonction de la taille démographique de chaque pays, les seuils sont les suivants :

- NUTS 1 : entre 3 et 7 millions d'habitants
- NUTS 2 : entre 800 000 et 3 millions d'habitants
- NUTS 3 : entre 150 000 et 800 000 habitants

Les niveaux inférieurs NUTS 4 et NUTS 5 sont officiellement appelés unités administratives locales LAU 1 et LAU 2 (LAU pour *Local Administrative Units*) et correspondent aux territoires de l'immédiate proximité, comme la commune ou le quartier en fonction des situations. Cette volonté

[103] Jean-François Drevet, 2007, « Union européenne : la résistance turque. La Turquie peut-elle satisfaire aux conditions politiques de l'adhésion à l'Union européenne ? », *Futuribles*, n°331, p. 37-48.

d'unification se heurte aux réalités de chaque pays qui entraînent de fortes inégalités entre les entités d'une même catégorie.

En Turquie, l'introduction des NUTS a été effectuée en 2002. Le découpage réalisé se base sur les divisions administratives provinciales. Les 81 provinces ont chacune le rang de NUTS. Les NUTS 2 sont des agrégats de provinces, entre une et six provinces en fonction des seuils démographiques. 26 régions NUTS 2 ont ainsi été découpées pour des raisons uniquement statistiques. Cet échelon territorial n'existait pas préalablement. Les régions NUTS 1 sont au nombre de 12, réunissant une, deux ou trois régions NUTS 2. La refonte territoriale du mode de collecte des données entraîne des absences dans les séries statistiques. Il arrive que certains indicateurs ne soient pas disponibles au niveau NUTS 2, ou à l'inverse le soient uniquement au niveau NUTS 2. Cela ne permet pas toujours une grande liberté dans l'utilisation des données, notamment pour regarder les évolutions diachroniques ou pour comparer deux données différentes pour une même année. Certaines données peuvent apparaître datées, notamment celles de 2001 présentées ici, alors que la Turquie a connu plusieurs années de croissance économique soutenue depuis. Les résultats présentés ici ne donnent par conséquent qu'un aperçu de ce qu'un programme plus large pourrait fournir en termes d'analyses statistiques des inégalités régionales en Turquie.

2.1.1. Une répartition inégale de la richesse nationale

Bien qu'étant un indicateur imparfait, le produit intérieur brut reste un élément central pour indiquer les richesses produites sur une unité spatiale donnée. Ramené au nombre d'habitants, il permet de se rendre compte des déséquilibres spatiaux dans la production de richesse, et permet d'identifier clairement des régions riches et des régions pauvres, même si cet état ne préjuge en rien de la qualité du développement et des inégalités sociales internes à chaque unité spatiale (figure 15). Les données utilisées ici peuvent paraître anciennes mais ce sont les plus récentes trouvées à l'échelle de la province (NUTS 3) dans les bases de données du TÜIK. La base Eurostat, qui intègre dorénavant la Turquie, ne délivre le PIB par habitant qu'au niveau NUTS 2.

Les distinctions sont cependant importantes. Sur le plan régional (NUTS 2), on observe de manière presque caricaturale une opposition Ouest/Est entre les régions les plus riches et les régions les plus pauvres. Cette répartition se fait selon une ligne de partage, la ligne Zonguldak-Gaziantep qui traverse le pays du Nord-ouest au Sud, souvent citée dans les études sur les disparités régionales en Turquie[104]. Elle sépare une Turquie plutôt développée à l'Ouest et qui concentre les grandes régions industrielles et touristiques (Istanbul, Kocaeli, Bolu, Bursa, Ankara, Eskişehir, Izmir, Denisli, Mersin, Adana), et un Est plutôt en retard en matière de production économique, où se trouvent les régions en forte déprise rurale et les territoires touchés par la guerre civile entre le gouvernement turc et la guérilla kurde.

[104] Marcel Bazin, 2005, « Diversité ethnique et disparités régionales », in Semih Vaner, *La Turquie*, Paris, Fayard-CERI, p. 389-429.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

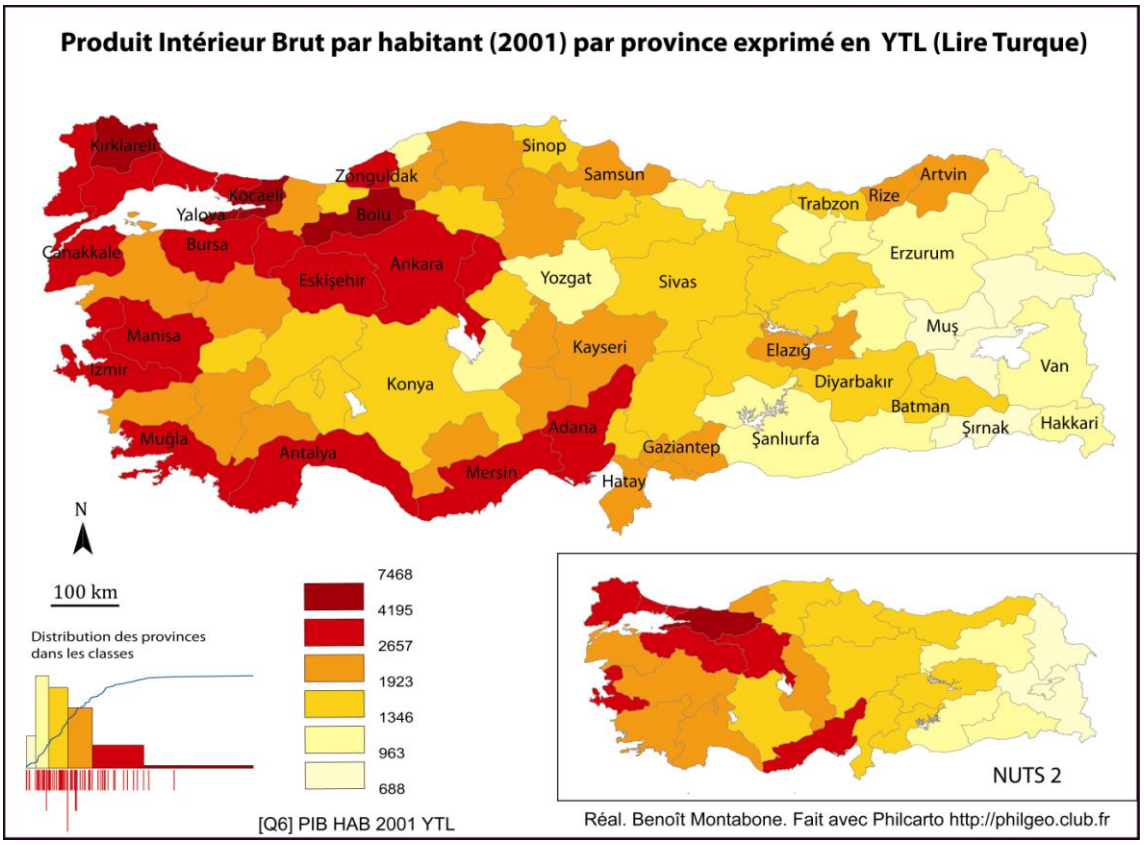


Figure 15: Produit Intérieur Brut par habitant (2001) par province (NUTS3)

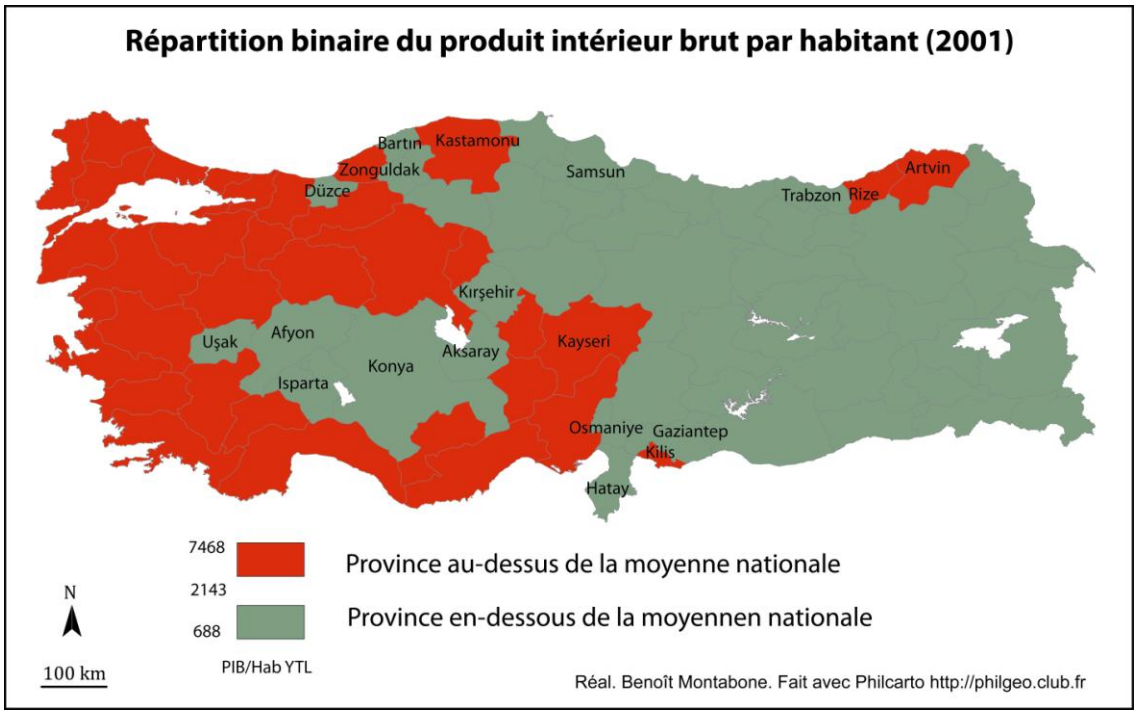


Figure 16: Répartition binaire du PIB par habitant (2001) par rapport à la moyenne nationale

Cette approche correspond globalement à la réalité, mais la carte des mêmes valeurs par province (NUTS 3) montre des situations locales plus fines et des trajectoires régionales indépendantes de cette séparation entre l'Ouest et l'Est du pays.

D'après Marcel Bazin (2005), les six premières régions (Istanbul, Kocaeli, Ankara, Ismir, Bursa, Adana) concentrent près de la moitié du PIB en valeur absolue. Ramenée au nombre d'habitants, cette donnée s'atténue mais le centre de gravité économique du pays est clairement constitué des régions métropolitaines d'Istanbul, d'Ankara et d'Izmir, ainsi que du littoral méditerranéen. Les grands centres urbains font bénéficier leurs départements voisins de leur dynamisme économique notamment par des effets d'entraînement et par des politiques de déconcentration industrielle : ainsi Kocaeli et Tekirdağ pour Istanbul, Eskişehir et Kırıkkale pour Ankara, Manisa pour Izmir.

A l'inverse, les quarante départements constituant la seconde moitié du classement réunissent à peine 10 % du PIB national. Ces provinces sont essentiellement situées dans l'Est du pays, avec des PIB par habitant très bas, comme Şırnak, Muş et Bitlis. Le rapport reste fortement inégal, avec un ratio de 1 à 11 entre la valeur la plus faible (Ağrı, 688 000 YTL/2001) et la valeur la plus forte (Kocaeli, 7 468 000 YTL/2001). Istanbul est en septième position, le très grand nombre d'habitants faisant baisser sa moyenne. Bolu et Kırklareli sont classés dans les cinq premiers, bénéficiant à la fois d'une industrialisation ancienne, des effets d'entraînement des deux métropoles voisines et d'un nombre d'habitants nettement moins important. La tête de classement est complétée par Muğla, premier département à bénéficier du développement touristique.

En répartissant simplement de façon binaire les valeurs par province, en prenant la moyenne nationale comme valeur d'opposition (figure 16), la carte montre clairement un modèle centre-périphérie inversé, où ce sont les provinces occidentales et littorales qui tirent la croissance économique du pays, et les provinces du centre de l'Anatolie et de l'Est qui sont en retard par rapport au reste du pays. La division Ouest/Est est bien visible sur cette carte où l'on retrouve la ligne Zonguldak-Gaziantep, mais une autre opposition tout aussi structurante vient se superposer à cette première, à savoir l'opposition littoral/intérieur.

On observe ainsi l'existence d'un groupe compact de régions au sud des plateaux anatoliens, entre la région capitale et la chaîne du Taurus, autour de Afyon, Konya et Aksaray, qui ne profitent ni de la dynamique métropolitaine d'Ankara ni de la dynamique littorale d'Antalya, de Mersin et d'Adana. A l'inverse, Rize et Artvin sur le littoral de la mer Noire font figure d'îlot de prospérité, notamment grâce à la multiplication des usines de conditionnement du thé. Les effets du découpage statistique séparent Trabzon de ces deux régions mais elles bénéficient toutes les trois d'une dynamique littorale due principalement aux activités portuaires de Trabzon et à l'effet frontière avec la Géorgie, et au-delà de la connexion avec la Russie. De même, Düzce et Bartın se situent en-dessous de la moyenne nationale, mais cet effet est avant tout le résultat d'un redécoupage provincial qui les isole

statistiquement de Zonguldak, principal pôle productif de cette région de la mer Noire. Au final, sur le plan du PIB par habitant, l'opposition Ouest/Est est réelle, mais elle est couplée à des dynamiques littorales et locales qui viennent l'atténuer.

2.1.2. Inégalités sociales et migrations internes

À ces inégalités économiques viennent se superposer un ensemble d'inégalités sociales, mesurables selon plusieurs indicateurs dont les données trouvées sur la base du TUİK sont plus récentes que les précédentes. Le développement n'est pas seulement une mesure de la production économique : le taux de chômage par province est aussi une donnée significative (figure 17). La portée peut en être relativisée par la forte part du travail informel en Turquie, travail non déclaré qui concerne touts les activités et tous les types d'emploi. Il s'agit ici du taux de chômage effectivement déclaré. La distribution par province est particulièrement éclairante en ce qui concerne les dynamiques régionales. Les régions présentant les taux de chômage les plus élevées sont essentiellement situées au sud-est de la Turquie.

Adana et Mardin sont les provinces turques qui ont les taux de chômage les plus élevés, mais pour deux raisons sensiblement différentes. Si le manque d'emploi et la croissance démographique naturelle sont les causes principales du chômage à Mardin, c'est essentiellement la présence de main d'œuvre exogène nombreuse qui crée cette situation à Adana. Le département a pendant longtemps été attractif pour les migrants anatoliens du fait d'une agriculture à fort besoin de main d'œuvre (le coton essentiellement) et d'une activité industrielle recourrant à une main d'œuvre peu qualifiée. La main d'œuvre y est donc abondante pour une activité qui stagne et qui se répartit régionalement dans d'autres provinces (Mersin, Gaziantep). Les activités économiques d'Adana sont aussi basées sur un emploi saisonnier ; les saisons creuses nourrissent les chiffres du chômage.

Les grands centres industriels de l'Ouest du pays ne connaissent pas non plus le plein emploi. Izmir, Ankara, Istanbul, Bursa ont un taux de chômage compris entre 10 et 12,5 % de la population active. Cela tient essentiellement au fait que ces provinces attirent beaucoup de migrants internes et connaissent un fort turn-over de la main d'œuvre. Les provinces qui enregistrent les taux de chômage les plus bas sont situées sur le littoral de la mer Noire et dans le Nord-est du pays. Si cela peut s'expliquer par les activités industrielles et commerciales autour de Trabzon ou Rize, le résultat est plus surprenant en ce qui concerne les régions frontalières de la Géorgie et de l'Arménie (Ardahan, Kars, Iğdır, Ağrı). On peut l'expliquer par un taux d'enregistrement des inactifs moins élevé qu'ailleurs, mais sans pouvoir le vérifier, et surtout par une émigration massive qui de fait déplace les populations sans emploi vers d'autres régions.

Il est en effet intéressant de comparer ces cartes du PIB par habitant et celle du taux de chômage avec celle du taux net de migration par province, exprimé ici par le solde migratoire de chaque province ramené au nombre d'habitants (figure 18).

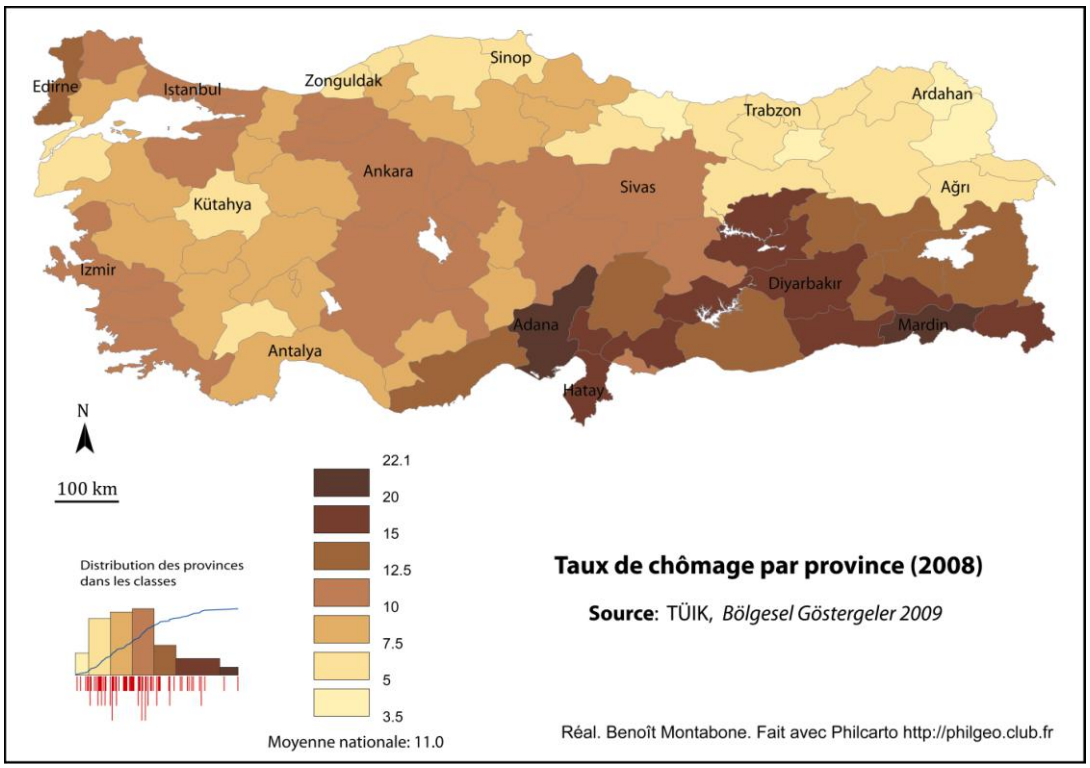


Figure 17: Carte du taux de chômage par province, 2008

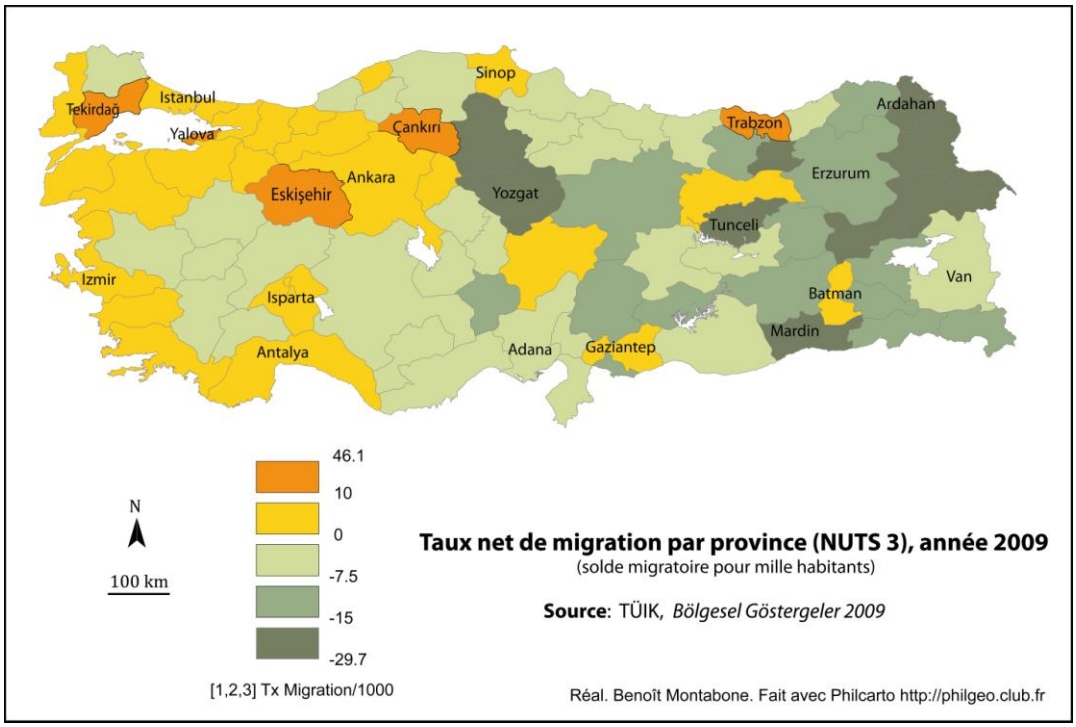


Figure 18: Carte du taux net de migration par province, 2009

Cette carte permet de faire la synthèse des autres, en montrant plusieurs dynamiques régionales. Quatre provinces sont identifiées comme ayant un taux très élevé : ce sont celles qui attirent le plus de primo-arrivants. Elles permettent de voir que la métropolisation d'Istanbul et d'Ankara est entrée dans une nouvelle phase, dans la mesure où ce sont leurs départements périphériques qui attirent le plus : Tekirdağ et Yalova pour Istanbul, correspondant au front actuel de l'étalement urbain et industriel de la métropole principale ; Eskişehir et Çankırı pour Ankara, correspondant aux relais industriels, notamment dans l'électro-technique et l'automobile. Trabzon continue également à attirer de nouveaux habitants, essentiellement depuis les autres provinces de la mer Noire et ses provinces adjacentes comme Bayburt ou Gümüşhane.

Globalement, les autres provinces qui attirent de la population sont les régions économiques dynamiques des pôles industriels de l'Ouest et du littoral égéen et méditerranéen. Sur la mer Noire, Sinop polarise les flux de son arrière-pays, notamment du fait de son dynamisme portuaire. Au sud-est, deux régions seulement attirent de la population. Gaziantep apparaît de plus en plus comme la nouvelle capitale économique régionale du fait d'une industrialisation endogène importante et du dynamisme des relations avec la Syrie frontalière. L'attractivité de Batman, notamment à partir des provinces adjacentes, s'explique essentiellement par le boom pétrolier qui non seulement fait vivre la ville et son département mais l'a fait naître. A l'inverse, les régions montagneuses de l'Est, la majorité des provinces littorales de la mer Noire et les provinces des plateaux anatoliens perdent de la population. Cela se manifeste à des degrés divers. Les taux les plus élevés de perte de population sont enregistrés à Mardin et à Ardahan. Globalement, tout l'Est et le Sud-est de la Turquie perd des habitants, du fait essentiellement d'un taux d'accroissement naturel élevé et d'une activité économique très limitée. Ces départs se font essentiellement vers les grandes villes de l'Ouest et du centre du pays, voire vers des pays étrangers via les réseaux migratoires internatinaux. Yozgat et Çorum viennent grossir ce contingent, essentiellement par le fait d'une déprise agricole intense et d'une absence de réelle dynamique économique. Les autres provinces, dont le taux est compris entre 0 et -7,5 ‰, sont essentiellement des régions des plateaux anatoliens (à l'exception notable de Kayseri) où la transformation de l'activité agricole entraîne une perte importante de main d'œuvre, non compensée par une création d'emplois industriels ou de service.

2.1.3. À la recherche d'un indicateur composite de développement : l'indice SEDI

Toutes ces données mériteraient une analyse approfondie et croisée pour déterminer les facteurs qui comptent le plus dans le processus de développement. Trouver un indicateur composite qui permette de rendre compte de l'ensemble des dynamiques sociales et économiques n'est pas choses aisée. L'ambition n'est pas ici de construire un tel indicateur, mais de présenter une expérience menée par l'Institut de la Planification d'Etat, le DPT (*Devlet Planlama Teşkilatı*) et qui offre synthèse du niveau

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

de développement des provinces turques. Cette brève présentation s'appuie sur les documents publiés par le DPT et leurs auteurs dans des séminaires, revues internationales et ouvrages nationaux[105].

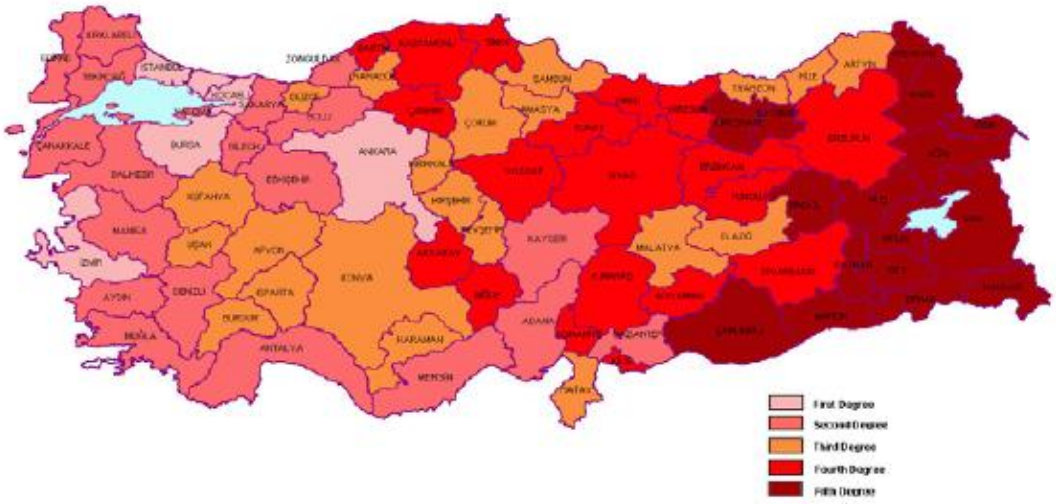


Figure 19: Classement des provinces selon l'index SEDI

Source : Metin Özaslan, Bülent Dicer, Hüseyin Özgür, 2006, p. 14

L'indicateur SEDI (*Socio Economic Development Index*) utilise un grand nombre de variables (58 au total, Annexe III), sélectionnées dans les domaines économiques et sociaux qui reflètent le plus possible les différents enjeux du développement : démographie, chômage, éducation, santé, distribution de la main d'œuvre par secteur, construction, finance etc. Le classement des données finales en cinq classes permet de saisir les inégalités en terme de développement et plus seulement en terme de développement économique (figure 19). Plus qu'une opposition entre une partie développée et une autre sous-développée, il permet de mettre en avant un gradient de développement de l'Ouest vers l'Est du pays.

Le premier degré ainsi établi (en rose pâle sur la carte) comporte les provinces les plus développées. On retrouve dans cette catégorie le triangle métropolitain Istanbul-Ankara-Izmir, auquel viennent s'ajouter les provinces du golfe d'Izmit fortement industrialisées, Kocaeli et Bursa.

Le deuxième degré (rose foncé sur la carte) comporte les provinces qui bénéficient pour la plupart du dynamisme des zones métropolitaines de rang 1 : Tekirdağ, Yalova, Kırklareli, Edirne et Sakarya constituent le grand hinterland d'Istanbul. Comme Kocaeli et Bursa, elles bénéficient de la déconcentration des activités économiques. Les provinces d'Antalya, Muğla, Balıkesir et Aydın bénéficient essentiellement de leur situation littorale, avec le développement massif du tourisme ces quinze dernières années et d'une agriculture productive. Les provinces plus périphériques de

[105] Le résumé utilisé ici est disponible dans les actes de la conférence annuelle 2006 de l' European Regional Science Association: Metin Özaslan, Bülent Dicer, Hüseyin Özgür, 2006, « Regional disparities and territorial indicators in Turkey », *ERSA Conference Paper*, ersa06p858, 34 p.

Eskişehir, Denizli, Bilecik, Kayseri, Gaziantep et Zonguldak ont bénéficié des politiques volontaristes d'industrialisation, soit par l'implantation de grandes entreprises d'Etat (Zonguldak), soit par la création de nouveaux districts industriels. Enfin, autour de la plaine agricole de Çukurova à l'est de la côte méditerranéenne, les provinces d'Adana et de Mersin s'affirment progressivement comme pôle économique de second rang, notamment grâce aux exportations.

Les provinces comprises dans la troisième classe (orange sur la carte) ont une économie basée avant tout sur l'agriculture, qui vit à l'heure actuelle une mutation industrielle. Quelques industries de fabrication se sont développées à Konya, Samsun, Trabzon ou Afyon, tandis que la province de Karabük reste un pays noir, dominé par l'activité charbonnière. Toutes ces régions contribuent fortement à l'autosuffisance alimentaire du pays, et ont un fort potentiel de développement. Elles ne bénéficient cependant pas encore des dynamiques métropolitaines.

Bien que difficile à établir, d'après les auteurs de l'indice eux-mêmes, la différence entre le quatrième (rouge sur la carte) et le cinquième degré de développement (rouge bordeaux sur la carte) reste essentielle. Les deux perdent des habitants, mais les régions du quatrième groupe gardent un potentiel de développement, et sont pour la plupart au seuil du troisième degré, seuil qu'elles pourraient passer en fonction des investissements publics ou privés. Ce sont aussi des zones où l'agriculture a du mal à se moderniser.

Dans un contexte différent, les régions du cinquième groupe sont marquées par l'économie de guerre, le climat d'insécurité entretenu par les affrontements entre l'Etat et les divers groupes armés kurdes. Malgré des efforts nationaux, comme la mise en place de programmes spéciaux de développement, l'émigration reste forte. La désorganisation des campagnes par l'évacuation forcée des villages et la forte croissance urbaine non accompagnée d'un développement de l'emploi urbain ont produit des situations sociales très difficiles.

2.2. Un héritage de rapports asymétriques entre centres et périphéries

Dans son étude approfondie des inégalités régionales en Turquie, Marcel Bazin a repris l'analyse de René-Georges Maury sur les trois oppositions binaires majeures qui structurent le territoire turc, les « *trois dualités du territoire turc* » [106]. Il s'agit tout d'abord d'une opposition écologique entre les régions maritimes et intérieures, qui explique aussi la différenciation des régions agricoles. La deuxième opposition est économique et sociale, entre un Ouest développé et un Est en retard ; cette affirmation est à nuancer mais reste valable dans son ensemble. Enfin, des contrastes économiques, démographiques et socioculturels entre villes et campagnes. Ces oppositions se sont construites au fur et à mesure de l'occupation du territoire turc et en fonction des politiques menées par les différents pouvoirs politiques. Cette évolution des structures régionales explique en partie les disparités

[106] René-Georges Maury, 1983, « Géo-démographie de la Turquie : une transition difficile », *Méditerranée*, n°4, p. 51-61, cité par Marcel Bazin, 1986, « Les disparités régionales en Turquie », in Altan Gökalp (dir.), *La Turquie en transition, Disparités-identités-pouvoirs*, Paris, Maisonneuve et Larose, p. 17-47.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

régionales actuelles.

2.2.1. Le résultat d'une géographie économique du temps long

Cette inégalité régionale remonte essentiellement à l'Empire ottoman, qui lors de la révolution industrielle européenne s'est retrouvé en périphérie de l'expansion du système capitaliste mondial, développé essentiellement par les pays d'Europe occidentale, notamment l'Angleterre, l'Allemagne et la France. Selon l'historien Şevket Pamuk[107], qui développe une approche marxiste de la dépendance économique, c'est au cours de l'intégration graduelle de l'Empire ottoman dans les marchés mondiaux que celui-ci s'est spécialisé dans l'agriculture et l'exploitation minière, ce qui l'a amené à devenir exportateur de matières premières et importateur de biens industriels. Cette position de semi-dépendance aux économies industrielles européennes a eu des effets importants sur le territoire. Elle a certes permis l'ouverture des structures agricoles fermées au marché et servi à l'effondrement des relations tribales, mais elle a aussi favorisé une spécialisation dans des produits imposés de l'extérieur, vendus en dessous de leur valeur réelle, le transfert à l'étranger des ressources nécessaires au développement national, c'est-à-dire d'un échange fortement inégal entre la vente de matières premières à bas prix contre l'importation de produits manufacturés à plus forte valeur ajoutée. L'Empire ottoman a donc souffert de sa position périphérique dans le commerce mondial au même titre que les colonies anglaises ou françaises.

Selon Bediz Yılmaz[108], dont l'étude cherche à comprendre les déterminants de la migration interne qui entraîne la création d'une *underclass* dans les grandes villes turques, ce schéma colonial de développement a inévitablement eu des répercussions sur la géographie économique turque. Les zones côtières ont été intégrées plus rapidement aux marchés mondiaux grâce à leur situation géographique et ont connu un développement économique plus rapide que la zone intérieure. La steppe anatolienne et les montagnes de l'Est du pays ont pendant longtemps continué à exister selon des modes de production et des relations économiques pré-capitalistes. Les zones côtières ont ainsi joué le rôle de zones de contact avec les flux internationaux et ont été des têtes de pont de la pénétration des capitaux étrangers dans le pays. Parmi les villes marchandes de l'époque ottomane, Izmir, Istanbul, Bursa, Adana et Mersin sont aujourd'hui les moteurs de l'économie du pays. Ce schéma colonial s'illustre classiquement par les lignes de chemin de fer servant à relier les ports commerciaux à leur arrière pays sans connexion avec les villes de l'intérieur, comme la petite ligne Izmir-Ödemiş, à l'exception de la ligne Berlin-Bagdad construite à l'aide de capitaux allemands, mais qui avait comme objectif premier de traverser le pays, et non de participer à son développement[109].

[107] Şevket Pamuk, 1987, *The Ottoman Empire and european capitalism, 1820-1913*, Cambridge, Cambridge University Press, 278 p.
[108] Bediz Yılmaz, 2006, *Migration, exclusion et taudification dans le centre-ville istabouliote. Etude de cas de Tarlabaşı*, Thèse de doctorat, Université Paris VIII Saint-Denis, 375 p.
[109] Robert Rousseau, 1964, « Coup d'œil sur les chemins de fer turcs », *Annales de Géographie*, t. 73, n°400, p. 727-732.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

Cette dépendance aux capitaux étrangers a été fortement remise en cause dès le début de la République de Turquie. Dans ce domaine, la période kémaliste se caractérise principalement par une économie planifiée et un dirigisme étatique qui visaient justement à conquérir une nouvelle indépendance économique, après avoir conquis l'indépendance politique. Selon Marcel Bazin et Stéphane de Tapia, cette politique développée dès les années 1930 se fondait sur trois grands principes d'action qui visaient à redessiner la carte de la production industrielle du pays[110]. Il s'agissait tout d'abord d'une politique de substitution aux importations par création de grosses unités par secteur de production (papeterie, métallurgie, cimenterie etc.), avec fondation de banques et d'entreprises nationales. Le recours à la planification ensuite, qui permettait de prioriser les axes et les régions à industrialiser, et qui a abouti à la création de gros complexes industriels tels Zonguldak (houille), Karabük (sidérurgie) ou Divriği (minerai de fer). Enfin, le troisième principe était l'utilisation systématique des matières premières sur les lieux de production avec un investissement particulier dans les provinces du centre anatolien (Kütahya, Kayseri par exemple) et de l'Est (Malatya, Iğdır). Mais comme le souligne les auteurs, ces usines ne créent que peu d'activités de sous-traitance et n'ont pas de fonction industrialisante sur l'ensemble du territoire, d'autant plus que les investissements publics restent totalement déséquilibrés en faveur de l'Ouest et du centre anatolien, participant au décollage économique d'Ankara et de ses satellites industriels comme Kırıkkale.

On peut distinguer deux grandes périodes entre cette phase de développement étatique et la situation actuelle : la période de la planification économique et de la tentative de déconcentration du tissu industriel entre 1963 et 1980, et la période de libéralisation et de déréglementation des années Özal à aujourd'hui[111]. La Turquie passe d'un modèle de substitution aux importations à un modèle de libéralisation tous azimuts de son économie, avec de nombreuses privatisations et restructurations dans les grands secteurs industriel et la multiplication des grandes holdings privées à capitaux nationaux (Koç, Sabancı pour les plus connues). Cette libéralisation a permis deux grandes évolutions a priori opposées mais qui ne sont pas contradictoires : tout d'abord la poursuite, voire l'accélération, de la concentration à l'ouest des capitaux et de la valeur ajoutée, avec un renforcement très net des régions d'Istanbul, d'Ankara et d'Izmir et de leurs satellites ; mais aussi l'émergence d'une classe d'entrepreneurs locaux dans de nombreuses villes moyennes qui participent au renouveau économique de l'Anatolie, parfois avec l'aide des capitaux des migrants en Europe qui réinvestissent localement leurs plus-values[112]. Ces évolutions, entraînant de fait une forte métropolisation du pays, accentuent d'autant plus les inégalités interrégionales.

[110] Marcel Bazin, Stéphane de Tapia, 1997, « L'industrialisation de la Turquie : processus de développement et dynamiques spatiales », *Méditerranée*, vol. 87, n° 3-4, p. 121-133.
[111] Turgut Özal, Premier Ministre de 1983 à 1989 et Président de la République de 1989 à 1993, incarne par les réformes de libéralisation mises en oeuvre par sa majorité parlementaire.
[112] Stéphane de Tapia, 1996, *L'impact régional en Turquie des investissements industriels des travailleurs émigrés*, Paris-Istanbul, L'Harmattan/IFEA, 392 p.

2.2.2. La permanence du sous-développement

Ces dernières sont d'autant plus criantes qu'elles demeurent dans le temps et dans l'espace. Si on reprend les études sur les inégalités régionales publiées dans les années 1980 ou avant, on observe une forte persistance du sous-développement dans les mêmes régions du Sud-est, entendu comme une combinaison de facteurs défavorables au développement collectif (entre autres une faible activité économique, un fort taux d'illettrisme et d'analphabétisme, une faible espérance de vie, une forte croissance de la population) [113]. Cette persistance du sous-développement est problématique car elle accrédite la thèse qui affirme qu'une partie de la Turquie est structurellement en retard par rapport au reste du pays et qu'il vaut mieux favoriser les migrations de l'Est vers l'Ouest plutôt que de perdre son temps avec des politiques de développement coûteuses qui resteront inutiles[114]. Elle rend aussi plus difficile des interventions publiques pour initier des dynamiques de développement endogène. Elle associe aussi systématiquement question kurde et pauvreté, le plus souvent de manière caricaturale[115].

Ce sous-développement, qui nécessiterait à lui seul une étude approfondie et exhaustive, peut être caractérisé par quelques traits structuraux de l'économie et de la société régionales[116]. Outre le faible niveau du PIB par habitant analysé précédemment, les taux d'analphabétisme et d'illettrisme restent préoccupants. En 2000, le taux d'alphabétisation était de 65,7 % à Şırnak contre 93,4 % à Istanbul, la moyenne nationale se situant à 87,3 %. Notons cependant que l'alphabétisation ne se mesure que par rapport à la langue nationale, le turc, et non par rapport à la pratique d'une langue régionale comme le kurde kurmancî. Un film magnifique de Orhan Eskiköy et Özgür Doğan de 2009, *Iki dil bir bavul* soit « Deux langues, une valise » en français, illustre particulièrement bien la scolarisation imparfaite des enfants dans les provinces du Sud-est kurde, en l'occurrence la région d'Urfa, et montre la difficulté rencontrée par les jeunes instituteurs originaires de l'Ouest mutés pour leur première affectation dans des villages où les enfants ne parlent pas la langue dans laquelle ils reçoivent leur instruction. Une mauvaise maîtrise du turc est un handicap certain pour les jeunes migrants du Sud-est qui arrivent dans les métropoles, car cela les exclut d'un grand nombre d'emplois potentiels et les enferme dans des solidarités familiales ou géographiques parfois fort contraignantes.

Une autre caractéristique sociale de ce sous-développement est le nombre d'enfants par femme, qui s'élève au fur et à mesure que l'on va vers l'Est du pays. En 2009, ce dernier variait toujours du simple au double entre la région de la Marmara de l'Est (1,51 enfants par femme) en Thrace et la région de l'Anatolie du Sud-est (3,46 enfants par femme) près de la frontière syrienne, alors que la moyenne

[113] Bernard Kayser, 1972, « Tendances actuelles de l'économie turque, *l'Information Géographique*, n°1, p. 23-29.
[114] Cette idée a été plusieurs fois avancée lors des entretiens avec des responsables du DPT, de la Commission européenne ou des Agences, mais toujours de manière officieuse.
[115] Jean-François Pérouse, 2002, « Enjeux et rôle de la « société civile » au Kurdistan : les déterminants géopolitiques et géo-économiques », *Etudes Kurdes*, n°4, p. 7-34.
[116] Jean-François Pérouse, 2005, « Reposer la question kurde… », in Semih Vaner, *op. cit.*, p. 357-387.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

nationale se situait à 2,06[117]. La tendance est certes à une baisse généralisée, mais cette dernière est beaucoup plus marquée à l'Ouest qu'à l'Est, où il n'est pas rare de voir des familles comprenant 5 à 8 enfants.

Sur le plan économique, ce sous-développement se caractérise également par un fort taux d'emploi dans le secteur agricole et par une grande place laissée aux activités illégales et illicites. Certaines provinces de l'Est comptent en effet plus de 75 % des actifs employés dans l'agriculture, comme Muş, Ardahan ou Gümüşhane. Comme le souligne M. Bazin (2005), cette Turquie encore très agricole n'est pourtant pas la plus productive dans le domaine, loin de là. Le poids humain des agriculteurs témoigne surtout d'une forme moins mécanisée d'une agriculture reposant encore pour beaucoup sur la main d'œuvre familiale. D'autant plus que, comme l'ont montré Ayşe Buğra et Çağlar Keyder[118], le taux d'emploi dans le secteur agricole est un taux de chômage déguisé. Ce secteur peu productif (9,53 % de la production agricole totale du pays en Anatolie du sud-est, alors que 66 % de la population totale de la région travaille dans l'agriculture) emploie une population au-dessus de sa rentabilité, et le surplus de population soit survit tant bien que mal sur place soit émigre graduellement de ces régions. La survie de cette main d'œuvre abondante est avant tout due à la structure des exploitations, basée sur des petites unités paysannes reposant sur des fermes familiales qui utilisent la ressource immédiate (la famille) au détriment d'un emploi salarié. Les restructurations en cours suite aux programmes de libéralisation préconisés par le FMI et la Banque mondiale après la crise de 2001 entraînent une décomposition de ces structures familiales, ce qui a pour effet principal d'accroître la concentration des exploitations et la productivité agricole, mais aussi de rompre les liens sociaux qui permettaient la survie des membres non qualifiés de la famille.

A cette agriculture omniprésente s'ajoute le poids important de l'activité informelle, non comptabilisée dans les statistiques nationales. Cela contient deux effets pervers contradictoires mais qui aboutissent au même résultat, à savoir la permanence du sous-développement. Le premier est de diminuer artificiellement le niveau d'activité économique officiel, et donc de diminuer le taux de perception fiscale de l'Etat et de ne permettre aucune évaluation du progrès économique ; le deuxième est de maintenir une structure sociale de l'économie parallèle basée sur un clientélisme important, qui se reproduit et qui n'a aucun intérêt à perdre le bénéfice de l'attribution d'une activité rémunérée. Comme le souligne J.F. Pérouse, « *l'économie régionale paraît encore frappée au sceau de l'illicite et de la contrebande, la topographie accidentée et la multiplicité des frontières semblent d'ailleurs favoriser cette spécialisation* » (Pérouse, 2005). Les trafics frontaliers sont légion et fournissent du travail à une grande partie de la population locale, jeune et moins jeune, comme par exemple dans le trafic de cigarettes, d'essence, d'automobiles, d'appareils électroniques et de toutes sortes de produits

[117] Source: TUİK, 2010, *Haber bülteni, Doğum istatistikleri.* www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?tb_id=37&ust_id=11&tk_id=6346

[118] Ayşe Buğra, Çağlar Keyder, 2003, *New poverty and the challenging welfare system in Turkey*, Ankara, UNDP report, 59 p.

manufacturés pouvant être facilement revendus au détail ou en semi-gros. Selon Mustafa Sönmez, la situation actuelle n'est pas une fatalité mais un construit historique, le résultat de plusieurs décennies d'errements gouvernementaux et d'événements peu favorables au maintien ou tout simplement au développement d'une économie locale structurée[119].

A cette économie parallèle se superposent des structures sociales où les relations tribales jouent toujours un rôle important. Sans vouloir entrer dans les détails d'une sociologie complexe, soulignons simplement que l'organisation autour de la famille élargie (*akraba*) constitue aujourd'hui encore un des piliers de la vie sociale dans le Sud et l'Est de la Turquie, basée sur des rapports d'autorité entre les familles, liées entre elles par de multiples arrangements fonciers ou matrimoniaux, et bien souvent les deux. La situation des femmes reste dans ces conditions problématiques ; elles sont pour la plupart complètement dominées dans une société patriarcale. Les mariages arrangés, voire forcés, sont encore bien souvent la norme dans nombre de villes et villages, et pas seulement au cœur des régions kurdes. Les réseaux familiaux s'étendent maintenant aux métropoles de l'Ouest et aux pays d'Europe occidentale suite aux migrations, mais les rapports de genre restent globalement les mêmes. Cette permanence du sous-développement est un des faits marquants des inégalités régionales en Turquie, mais ces dernières ne peuvent être totalement comprises si on occulte la situation de guerre civile qui a prévalu durant deux décennies.

2.2.3. La guerre comme obstacle au développement

La situation de guerre est une caractéristique des dynamiques spatiales et soaciales du Sud-est turc. La région a en effet été marquée par de violents affrontements au cours de son histoire, et la « question kurde » est aussi une question de conflit armé qui alimente le cercle vicieux du sous-développement, et qui a servi à justifier des interventions étatiques profondément déstructurantes pour les sociétés locales. Plusieurs périodes peuvent être distinguées dans cette généalogie des affrontements entre l'Etat turc d'une part et des groupes armés kurdes d'autre part, qui prennent les armes à des moments différents pour des raisons différentes. Selon Hamit Borzaslan[120], la construction de l'image du « kurde ennemi de l'intérieur » par l'Etat kémaliste date des révoltes de 1919-1920. La grande révolte de Şeyh Saït en 1925 marque également une référence dans l'affrontement entre un Etat républicain soucieux de son intégrité territoriale et des tribus kurdes luttant pour leur indépendance, leur autonomie ou leur influence sur les autres tribus selon les points de vue historiographiques adoptés. Retenons de ces décennies d'affrontements le fait que des années 1930 à la fin des 1990, un strict contrôle militaire est instauré sur tout l'est du pays (Pérouse, 2005), qui tombe sous un état d'exception généralisé qui perdure sous des formes diverses jusqu'à sa levée en 2002.

[119] Mustafa Sönmez, 1998, « Doğu ve Güneydoğu'nun azgelişmişlik sorunu », *Görüş Dergisi*, n° 34, Mart, p. 12-22. (Le problème du sous-développement de l'Est et du Sud-est).
[120] Hamit Borzaslan, 1997, *La Question kurde. Etats et minorités au Moyen-Orient*, Paris, Presses de Sciences-Po, 383 p.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

Avec le coup d'Etat de 1980, les régions kurdes entrent dans une nouvelle phase de violences armées. Celle-ci se cristallise en 1984 avec l'entrée officielle en guerre du PKK (*Partiya Karkerên Kurdistan*, Parti des Travailleurs du Kurdistan), fondé officiellement en 1978. Le conflit se généralise à toute la région puis à toute la Turquie, non pas sous la forme d'affrontements rangés, mais selon le mode opératoire de la guérilla, qui repose sur un harcèlement des troupes régulières là où elles sont le plus disséminés sur un territoire particulièrement favorable aux guérilleros, et sur des attentats dans des zones plus difficiles à investir, les villes notamment. Au soutien de la population, le gouvernement turc oppose le système des gardiens de village. Il s'agit de relais locaux, armés et payés par l'Etat, pour protéger les villages des guérilleros, ou empêcher qu'ils ne servent d'appui à la guérilla. Ces gardiens de village, choisis parmi la population locale, ont été particulièrement ciblés par le PKK. Si cette situation a pu servir des intérêts économiques particuliers, elle a aussi profondément divisé la population locale. Les affrontements prennent fin en 1999 avec l'arrestation d'Abdullah Öcalan, leader charismatique en exil qui avait déjà déclaré un cessez-le-feu unilatéral en 1998. Le PKK se retire alors en Irak du Nord ; l'état d'urgence est levé en 2002. Depuis, des affrontements sporadiques ont lieu, souvent au printemps lorsque que les montagnes sont libérées des neiges qui empêchent toute action hivernale. L'armée turque a bombardé à plusieurs reprises les bases arrière du PKK en Irak du Nord, sortant par là-même de son espace aérien, mais sans engager de troupes au sol. Si la situation s'est améliorée, le problème reste entier. On estime que 35 000 personnes sont mortes dans ces affrontements. De nombreux militants politiques ont été arrêtés sans jugement, torturés, exécutés ; certains sont encore en prison à l'heure actuelle. Le PKK est toujours armé et toujours puissant, se nourrissant de ses réseaux transnationaux et de ses appuis locaux.

Si l'« ouverture kurde » du Premier Ministre turc R.T. Erdoğan proposée en 2009 a pu un temps laisser espérer une résolution politique rapide, force est de constater que cette annonce avait pour cause essentielle l'approche des élections municipales. Quinze années de conflit ont laissé des traces qu'il sera difficile d'effacer. De nombreux villageois ont été déplacés, forcés de migrer vers les centres urbains pour libérer les espaces à l'armée dans sa volonté de reprendre le contrôle total du territoire, impliquant une modification coercitive du peuplement. Selon l'analyse de Clémence Scalbert Yücel, l'armée a procédé à une évacuation forcée sans politique de réinstallation. Plus de 3 000 villages ont ainsi été évacués de force, avant d'être brûlés et les champs minés, interdisant tout retour[121]. On compterait ainsi plus de quatre millions de déplacés internes en Turquie. Comme le souligne l'auteure, « *les moyens économiques se combinent alors aux moyens politiques : l'économie rurale étant détruite par la guerre, toute la région reste très sous-développée, expliquant en partie les migrations vers les villes et vers l'ouest du pays* ». Des régions entières, notamment le long de la frontière irakienne mais aussi à l'intérieur du pays, sont à déminer. Mais cette utilisation de l'espace dans les politiques de peuplement dans les régions kurdophones de Turquie ne date pas de cette phase du conflit. Joost

[121] Clémence Scalbert Yücel, 2007, « Le peuplement du Kurdistan bouleversé et complexifié : de l'assimilation à la colonisation », *L'Information géographique*, vol. 71, p. 63-86.

Jongerden a montré que les logiques à l'œuvre dans la guerre de 1984-1998 relevaient des mêmes politiques et du même processus que les tentatives d'assimilation par massacres, pogroms, déplacements forcés qui marquent l'histoire des Kurdes de Turquie au XX° siècle[122]. Les rapports entre la société civile au sens large et l'Etat sont par conséquent problématiques, et inévitablement à repenser, car basés pour l'instant sur la défiance.

Pour reprendre la grille d'analyse d'Alain Reynaud (1981), il apparaît clairement que le territoire turc s'organise entre un centre et une périphérie ; ces derniers ne sont pas des blocs monolithiques, on peut donc parler de centres et de périphéries. Mais cela ne change pas la nature fortement inégale des rapports que les espaces entretiennent entre eux. On peut distinguer les centres, politiques (Ankara) ou économiques (Istanbul, Izmir), les périphéries intégrées (départements limitrophes des centres comme Manisa, Tekirdağ, Yalova, Kırıkkale, etc.), les périphéries exploitées (bases productives de matière première et arrière-pays agricoles : Zonguldak, littoral de le mer Noire, Anatolie centrale), les périphéries délaissées (zones contrôlées militairement, régions enclavées : Hakkarı, Kars). Mais à ces rapports d'espaces contigus se superposent des rapports réticulaires qui remettent en cause le schéma initial, notamment du fait des dynamiques urbaines. Pour répondre pleinement à la complexité de la définition de la cohésion territoriale, l'étude des inégalités régionales doit être complétée par une analyse des dynamiques urbaines, et notamment par l'évolution des hiérarchies de ville, dont la compréhension est centrale pour appréhender un éventuel développement polycentrique.

3. Hiérarchie urbaine et polycentrisme

Les dynamiques urbaines ne sont pas a priori au cœur des problématiques d'intégration d'un pays candidat à l'Union européenne. Pourtant, l'*Agenda territorial* précise que « *le développement d'un système urbain équilibré et polycentrique et une nouvelle relation ville-campagne* » sont des « *priorités pour le développement de l'Union européenne* »[123]. Au-delà de la mise en place d'un polycentrisme urbain présenté comme nécessaire pour assurer l'équité territoriale, les rapports entre zones urbaines et espaces ruraux sont aussi au cœur des préoccupations. La section III-2 de l'*Agenda territorial* spécifie la nécessité de mettre en place des nouvelles formes de partenariat et de coordination territoriale entre les villes et les campagnes :

> « Les aires métropolitaines sont entourées par d'autres zones urbaines et des zones caractéristiquement rurales ; les zones rurales au-delà du voisinage des aires métropolitaines incluent des villes de petite et moyenne tailles. Les collectivités concernées doivent être reconnues comme partenaires à part entière et elles doivent alors

[122] Joost Jongerden, 2007, *The settlement issue in Turkey and the Kurds, an analysis of spatial policies, modernity and war*, Leiden & Boston, Brill Academic Publishers, 354 p.
[123] Commission européenne, 2007, *op. cit.*, section III, p. 3.

> identifier leurs potentiels communs et élaborer des stratégies de développement régional et subrégional communes et, de cette manière, elles posent, en termes de partenariat public privé, les fondations pour le développement des activités régionales et subrégionales et les décisions du secteur privé et du secteur public en matière d'investissement. C'est ce que nous appelons le partenariat entre les villes et les zones rurales. » (*Agenda Territorial*, 2007, III-2).

La question urbaine est donc essentielle dans l'appréhension de la cohésion territoriale, et ce à toutes les échelles : réseau urbain, hiérarchie urbaine nationale et régionale, relations villes-campagne. Cela est d'autant plus vrai en Turquie que le pays a connu une transformation rapide et récente des formes et des fonctions des villes, quelle que soit leur place dans la hiérarchie urbaine.

3.1. Une transition urbaine récente et rapide

La notion de transition urbaine repose sur l'analyse de Wilbur Zelinsky qui a proposé en 1971 un schéma général d'interprétation permettant d'expliquer la transformation majeure du peuplement de la planète, passé d'une occupation rurale de l'espace à une occupation essentiellement urbaine[124]. En analogie à la transition démographique, Zelinsky élabore cinq phases par lesquelles passeraient les sociétés dans leur processus de transformation. Chaque phase est caractérisée par une relation étroite entre les faits démographiques et les mouvements migratoires. Selon Denise Pumain, la transition urbaine commence quand le taux d'urbanisation (part de la population urbaine dans la population totale) commence à augmenter et que cette hausse se maintient sur plusieurs années[125]. Le processus se termine quand une stabilisation du taux d'urbanisation est constatée, autour de 70 - 80 % ; un nouvel équilibre de la répartition spatiale de la population est alors atteint.

3.1.1. Exode rural et croissance urbaine

En Turquie, cette transition urbaine s'est déclenchée plus tardivement que dans les pays d'Europe occidentale (en France, la population urbaine devient supérieure à la population urbaine en 1931), et se réalise de manière rapide. Selon l'analyse détaillée de Marcel Bazin, l'exode rural et les migrations internes massives des campagnes vers les villes commencent dans les années 1950[126]. Alors que la population urbaine représentait un quart de la population totale à cette date, le taux d'urbanisation est de 65 % en 2000. La croissance s'est faite à un rythme soutenu entre 1950 et 1990 (4,7 % par an en moyenne), puis s'est ralentie, traduisant le caractère tardif de la transition démographique. Le taux de fécondité diminue alors de manière significative, surtout dans les grandes villes. Entre 1990 et 2000, la population urbaine du pays est passée officiellement de 33 656 275 personnes à 44 006 274 personnes, soit un taux de croissance annuel moyen de 2,68 %.

[124] Wilbur Zelinsky, 1971, « The hypothesis of the mobility transition », *Geographical Review*, vol. LXI, n°2, p. 219-249.
[125] Denise Pumain, 2003, « Le processus d'urbanisation », in Caselli Graziella, Jacques Vallin, Guillaume Wunsch (dir.), *Démographie, Analyse et synthèse IV, Les déterminants de la migration*, Paris, Editions de l'Institut national d'études démographiques, p. 101-124.
[126] Marcel Bazin, 1986, « Le réseau urbain de la Turquie », *Travaux de l'Institut de Géographie de Reims*, n°65-66, p.89-113.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

La population rurale a elle aussi augmenté jusqu'aux années 1980, même si cela a été dans une proportion bien moindre que la population urbaine. Par contre, elle a chuté entre 1980 et 1990, marquant par là la seconde vague de migration interne au départ essentiellement des provinces kurdophones du Sud-est vers les grandes villes de l'Ouest, au premier rang desquelles Istanbul. La population rurale s'est stabilisée depuis, connaissant une légère hausse en 1990 et 2000, à un taux de croissance annuel moyen de 4,21 ‰. M. Bazin souligne également que jusqu'à 1980, seuls les districts du Nord et de l'Est avaient vu diminuer leur population rurale, alors qu'à partir de cette date le recul démographique des villages affecte plus d'une moitié des arrondissements du pays.

Cependant, l'image d'un exode rural qui vient grossir massivement la croissance urbaine doit être relativisée. Les parcours migratoires sont bien souvent plus complexes et répondent à des logiques différentes du poncif du déversement sur les villes d'un trop plein rural. Les migrations ne sont pas toutes définitives, elles se font le plus souvent dans le cadre du travail. Pour la majorité d'entre elles, elles concernent des hommes jeunes à la recherche d'un emploi, souvent après le service militaire, et non des familles de paysans venant en ville chercher de meilleures conditions de vie. Elles utilisent des ressources familiales ou géographiques, et l'accueil dans la ville d'arrivée est la plupart du temps assurée et prévue par une connaissance de la famille au sens large. J.F. Pérouse rappelle d'ailleurs que la plupart des migrations en direction d'Istanbul, y compris les migrants d'origine kurde, ne sont pas le fait de ruraux mais d'urbains : les primo-arrivants proviennent d'autres villes de Turquie[127].

Ces mouvements, ces allers-retours entre lieu d'origine et lieu de migration créent des déplacements incessants, des situations personnelles et collectives complexes qui ne correspondent pas aux représentations habituelles des migrations internes dans le pays. Ces dernières sont en effet étroitement liées au processus d'urbanisation et à l'étalement urbain des aires urbaines des grandes métropoles, au premier rang desquelles Istanbul mais aussi Ankara, Izmir, Adana, Bursa, etc. L'association migration-pauvreté est dans ce cadre très souvent opérée ; sur le plan du logement et de la production de la ville, pauvreté est elle-même associée à *gecekondu*[128] : migrations et *gecekondu* seraient donc inextricablement liés. Cette théorie est largement développée dans les sciences sociales turques, qui analysent l'objet gecekondu comme un passage obligé des primo-arrivants selon la théorie de la « pauvreté à tour de rôle »[129]. Les migrants pauvres arrivent en ville, s'installent sur les terrains disponibles de manière illégale, consolident leurs constructions et obtiennent au bout de plus ou moins vingt ans la légalisation de leur construction. Leur sédentarisation leur a permis de s'élever petit à petit

[127] Jean-François Pérouse, 2010, « Le migrations kurdes à Istanbul. Un objet de recherche à reconstruire », *Etudes rurales*, 2010/2, n° 186, p. 169-180.

[128] Littéralement, signifie « construit dans la nuit ». Il s'agit d'un mode d'habitat auto-construit et illégal, que l'illégalité soit celle du foncier ou de la construction. Les gecekondu constituent une partie importante de l'urbanisation des villes turques dans la deuxième moitié du XX° siècle, et ont un cycle d'évolution qui leur est propre en fonction des décisions de légalisation a posteriori ou de destruction par les autorités publiques.

[129] Oğuz Işık, Melih Pınarcıoğlu, 2001, *Nöbetleşme Yoksulluk Gecekondulaşma ve Kent Yoksulları. Sultanbeyli Örneği*, Istanbul, Iletişim Yayınevi, 368 p. (Pauvreté à tour de rôle des habitants des gecekondus et pauvreté urbaine : l'exemple de Sultanbeyli, Istanbul).

dans l'échelle sociale ; ils sont donc sortis de la pauvreté en même temps qu'ils sont devenus urbains. Parallèlement, avec une dizaine d'années de décalage, d'autres migrants sont arrivés et se sont installés plus loin, reproduisant le même schéma. Au fur et à mesure des vagues de migration internes, la pauvreté urbaine change de quartier et de communauté. La production des périphéries urbaines par les gecekondu serait donc la traduction matérielle du phénomène de pauvreté à tour de rôle alimenté par les migrations internes. Cette vision est contestable, et a été déconstruite, notamment par J.F. Pérouse[130]. Les *gecekondu* ne peuvent être considérés comme un ensemble homogène, et les assimiler à la pauvreté est un raccourci démenti par des études fondées sur le revenu ou la consommation des ménages. Cela relève plus d'une représentation née dans les années 1970 et qui ne correspond plus à la réalité d'aujourd'hui. De plus, il est exagéré de lier systématiquement migration et *gecekondu*, dans la mesure ou la plupart des primo-arrivants s'installent essentiellement dans les centres historiques où ils trouvent des structures d'accueil plus adaptées à leur mode de vie (*bekar odası*, chambre pour célibataire).

Même si la croissance des villes est en partie alimentée par l'exode rural, les dynamiques actuelles ne permettent pas d'associer systématiquement les deux. Les migrations internes viennent bien sûr alimenter cette croissance, mais le phénomène d'étalement urbain répond plus à une logique de développement et d'organisation interne qu'à une réponse à un phénomène extérieur.

3.1.2. Campagnes en villes, villes en campagne

Plusieurs auteurs soulignent cependant la fausse dichotomie entre rural et urbain (Bazin, 2005 ; Pérouse, 2010). Si la distinction statistique existe (*şehir* : ville et *köy* : village), elle est à relativiser. Sur le plan des statistiques tout d'abord, la distinction entre les deux relève d'un classement administratif (l'attribution de *şehir* est attribué à un bourg par décret à un moment donné) et ne répond pas à une exigence quantitative en termes de population résidente. Certaines agglomérations de plusieurs milliers d'habitants peuvent attendre longtemps leur classement en *şehir* quand d'autres *köy* peu peuplés deviennent rapidement des villes. D'une année à l'autre, le passage d'un village ou d'une petite ville du statut de *köy* au statut de *şehir* peut ainsi faire varier artificiellement le taux d'urbanisation d'une province, alors que la population et ses activités n'ont pas changé.

Sur le plan fonctionnel ensuite, « *le fossé qui séparait les campagnes pauvres et peu éduquées des villes qui faisaient figure d'îlot de modernité* », pour reprendre l'expression de M. Bazin (2005), a disparu. Plus qu'une opposition, on parle de continuum urbain-rural et de diffusion progressive de l'urbanisation depuis les métropoles, avec un double processus d'urbanisation des campagnes et, dans une certaine mesure, de ruralisation des villes. Ce dernier élément a été analysé par l'anthropologue Benoît Fliche, qui montre que les relations entre monde rural et monde urbain sont intenses,

[130] Jean-François Pérouse, 2004, « Les tribulations du terme *gecekondu* (1947-2004) : une lente perte de substance. Pour une clarification terminologique », *European Journal of Turkish Studies*, n°1. URL : http://ejts.revues.org/index117.html

fréquentes, et ne sont pas basées sur une opposition entre les deux[131]. Le village d'origine est utilisé à la fois comme refuge (en cas de troubles politiques notamment), comme ressource alimentaire (produits moins chers voire gratuits dans les réseaux familiaux), comme source secondaire de revenus (location de terres), voire comme base de loisirs (vacances familiales, construction de résidences secondaires). En parallèle, les modes de vie dans certains gecekondu font penser à une villagisation de la ville : on peut croiser des poules, des vaches, des troupeaux de chèvre au plein coeur des villes. Même si cette présence animale ne suffit pas à constituer une ruralité, elle est le symbole d'une relation qui ne peut se résumer dans des oppositions simplistes. Des solidarités de fait s'établissent entre des espaces très différents, ne trouvant pas nécessairement leur place dans d'éventuels plans théoriques de coopération à l'échelle d'une région urbaine. Les objectifs européens développés dans l'*Agenda territorial* se heurtent ici à une réalité bien différente du cadre qui a servi de contexte à son élaboration.

3.2. Un système urbain fortement hiérarchisé

Le polycentrisme, tel qu'envisagé par *l'Agenda territorial*, est un concept étroitement lié à la hiérarchie urbaine. Dans son analyse du système de villes turc, M. Bazin[132] montrait dès 1986 que la Turquie disposait du « *réseau urbain le plus développé et le mieux hiérarchisé de tout le proche et Moyen-Orient* ». Cette étude fondatrice reste d'une étonnante actualité, mais doit être lue aujourd'hui à la lumière de la croissance urbaine exceptionnelle qu'a connue la Turquie ces trente dernières années. Deux études détaillées de J.F. Pérouse montraient également la trajectoire des petites villes voisines des grandes métropoles, à travers l'exemple des petites villes du département d'Ankara[133], et l'affirmation de plus en plus nette d'un réseau intermédiaire de villes moyennes[134]. Ce dernier soulignait également que si les seuils statistiques, difficilement vérifiables, sont rapidement atteints, les fonctions urbaines associées à la position dans la hiérarchie urbaine font souvent défaut.

3.2.1. Une approche par la loi rang-taille

Un des moyens les plus simples en science régionale pour analyser la concentration urbaine au sein d'un système urbain est l'expression du rapport entre la taille d'une ville et son rang dans la hiérarchie urbaine, développée par George Kingsley Zipf[135]. Même si l'utilisation de cette loi de Zipf a connu des développements économétriques ultérieurs et que son application peut être sujette à diverses interprétations, elle reste un indicateur important du niveau de primatie urbaine d'un système de

[131] Benoît Fliche, 2004, « "La modernité est en bas" : ruralité et urbanité chez les habitants d'un gecekondu d'Ankara », *European Journal of Turkish Studies*, Thematic Issue N°1 – Gecekondu. URL:http://www.ejts.org/document67.html
[132] Marcel Bazin, 1986, *op. cit.*
[133] Jean-François Pérouse, 1994, « Les petites villes du département d'Ankara », *Annales de Géographie*, n°575, p. 29-40.
[134] Jean-François Pérouse, 2003, , « La difficile affirmation des villes moyennes turques comme symptôme de dysfonctionnements politico-économiques », in Charbonneau, F., Lewis, P. , Manzagol, C. (dir.), *Villes moyennes et mondialisation, renouvellement de l'analyse et des stratégies*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, collection Trames, p. 92-99.
[135] George Kingsley Zipf, 1949, *Human behavior and the principle of least effor: an introduction to human ecology*, Cambridge, Addison-Welsey, 573 p.

villes[136]. Elle repose sur le fait que les forces d'organisation spatiale de concentration-dispersion agissent de telle manière que la taille des villes se distribue de façon régulière en fonction inverse de leur rang. Selon le cas d'une distribution simplifiée de Zipf, une ville de rang 2 entretient par sa population un rapport de 2 avec une ville de rang 1, une ville de rang 3 un rapport de 3 avec une ville de rang 1, une ville de rang 4 un rapport de 4 avec une ville de rang 1 etc. En prenant pour base la population urbaine de 2008 (figure 20), on observe que la rapport entre Istanbul (rang 1) et Ankara (rang 2) est de 2.8, entre Istanbul et Izmir (rang 3) est de 4.8, entre Istanbul et Bursa (rang 4) est de 6.8. La dixième ville du pays, Mersin, a un rapport de 15.6 avec Istanbul. La vingtième, Van, de 31.8. Au fur et à mesure que l'on descend dans la hiérarchie urbaine, le rapport réel entre la population des deux villes s'éloigne du rapport théorique, montrant par là même le poids très important des premières villes du pays. Comme le soulignent Maurice Catin et Abdelhak Kamal[137], le nombre de villes de plus de 100 000 habitants augmente en Turquie, mais pas suffisamment pour contrebalancer la croissance des grandes villes. La croissance urbaine en Turquie s'oriente donc largement vers quelques métropoles.

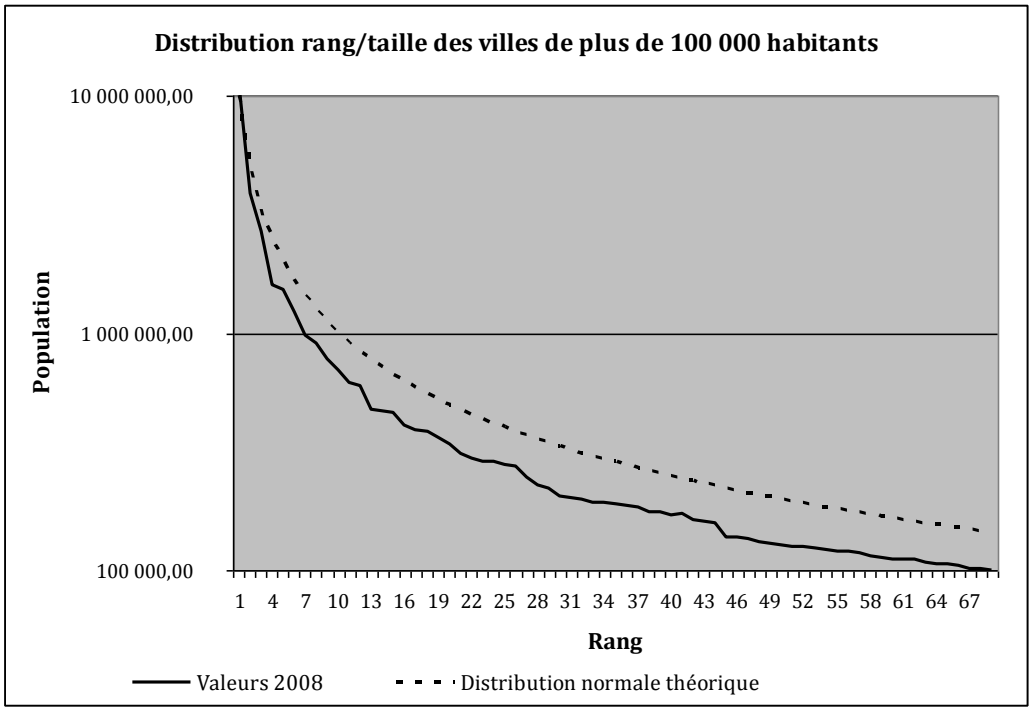


Figure 20: Distribution rang/taille des villes de plus de 100 000 habitants en 2008

Mais cette dynamique de développement des très grandes villes ne signifie pas pour autant absence de croissance pour les villes de taille intermédiaire.

[136] Alexandra Schaffar, 2009, « La loi de Zipf dans la science régionale : entre anciennes controverses et nouvelles perspectives », *Cybergeo : European Journal of Geography*, Systèmes, Modélisation, Géostatistiques, article 450, mis en ligne le 27 avril 2009, URL : http://cybergeo.revues.org/22200

[137] Maurice Catin, Abdelhak Kamal, 2009, « Urbanisation, inégalités urbaines et développement en Turquie », Communication lors du colloque GDRI *Inégalités de développement dans les pays méditerranéen*, Université Galatasaray, Istanbul, 21-23 mai.

3.2.2. Un semis de villes dense

La trame actuelle est un héritage des périodes antiques et byzantines qui ont laissé un réseau assez complet de villes principales, comme l'atteste la toponymie. La répartition spatiale des villes montre un maillage urbain continu particulièrement dense du côté de la région de Marmara et de la région Egéenne, qui se distend en Anatolie centrale et encore plus nettement dans les régions montagneuses de l'Anatolie orientale (Bazin, 1986). A l'inverse, comme le souligne Xavier de Planhol, on observe une prédominance de toponymes turcs parmi les noms des petites villes, correspondant à la mise en place d'une nouvelle génération de lieux centraux à partir de la fin du XIX° siècle[138]. On peut aisément identifier dans ce réseau urbain un triangle métropolitain associant Istanbul, Ankara et Izmir, trois villes de plusieurs millions d'habitants, parmi lesquelles Istanbul se détache avec plus de 12 millions d'habitants. La croissance urbaine continue des trente dernières années en Turquie a de plus durablement reconfiguré les réseaux urbains hérités de l'encadrement politique des provinces rurales. Les préfectures provinciales sont pour certaines devenues des pôles régionaux importants, des « villes moyennes en puissance » (Pérouse, 2003), mais dont l'affirmation reste difficile du fait de la non correspondance entre seuil démographique, classification officielle et fonctionnalités urbaines.

Dans son analyse des petites villes du département d'Ankara, J.F. Pérouse indiquait cinq niveaux fonctionnels dans la hiérarchie urbaine : la plus petite unité est le village (*köy*); au-dessus se trouve à un niveau intermédiaire le centre rural (*kırsal merkezi*). Le troisième échelon est le centre local (*yerel merkezi*), nettement différencié du centre sous-régional (4° échelon) et du centre régional ou national (Pérouse, 1994). Les données fournies par le TUİK sont classées en 4 niveaux. Cinq niveaux hiérarchiques de territoire sont identifiés : le *il* (département), le *ilçe* (arrondissement), le *bucak* (district), le *belde* (ville) et le *köy* (village). Les *belde* et *köy* correspondent au même niveau territorial mais sont deux classifications différentes des plus petites unités administratives. Retenant la fourchette 100 000/300000 habitants pour définir une ville moyenne, J.F. Pérouse souligne cependant que ce seuil quantitatif est largement illusoire dans la mesure où les limites et cadres utilisés pour les recensements ne sont pas fidèles aux réalités du développement urbain. On peut, à la suite de son analyse, retenir la fourchette de 10 000 à 100 000 habitants pour définir une petite ville en Turquie, comme l'avait déjà proposé D. Pumain dans son étude sur les petites villes européennes[139]. Par conséquent, il existe en Turquie à la fois des ensembles morphologiquement urbains de taille importante mais morcelés par d'anciennes délimitations administratives qui n'ont pas le statut de ville, et des centres urbains répondant à une classification administrative mais n'ayant ni les fonctionnalités urbaines nécessaires ni l'indépendance suffisante vis-à-vis d'un autre pôle urbain.

[138]Xavier de Planhol, 1969, « Principes d'une géographie urbaine de l'Asie Mineure », *Revue Géographique de l'Est*, IX/3-4, p. 249-268.
[139]Denise Pumain, 1999, « Quel rôle pour les villes petites et moyennes des régions périphériques ? », *Revue de Géographie Alpine*, Tome 87, n°2, p. 167-184.

En gardant ces précautions statistiques à l'esprit, il est cependant possible d'établir une carte détaillée du semis urbain de la Turquie contemporaine. Celle proposée par M. Bazin (2005) est à ce jour la plus complète, car prenant en compte la totalité de centres urbains du pays. Une carte des villes de plus de 100 000 habitants en 2008 (figure 21) permet de saisir les évolutions récentes dans cette hiérarchie, et de rendre compte de la densité du système urbain turc. Soixante-neuf villes ont ainsi été identifiées ; la liste initiale proposait soixante-dix-sept noms, mais huit d'entre eux sont en fait des arrondissements du département d'Istanbul (Esenyurt, Sultanbeyli, Sancaktepe, Beylikdüzü, Büyükçekmece, Arnavutköy, Çekmeköy et Silivri). La ville d'Istanbul englobant maintenant la totalité des arrondissements du département, ces villes n'ont pas été prises en compte séparément ici.

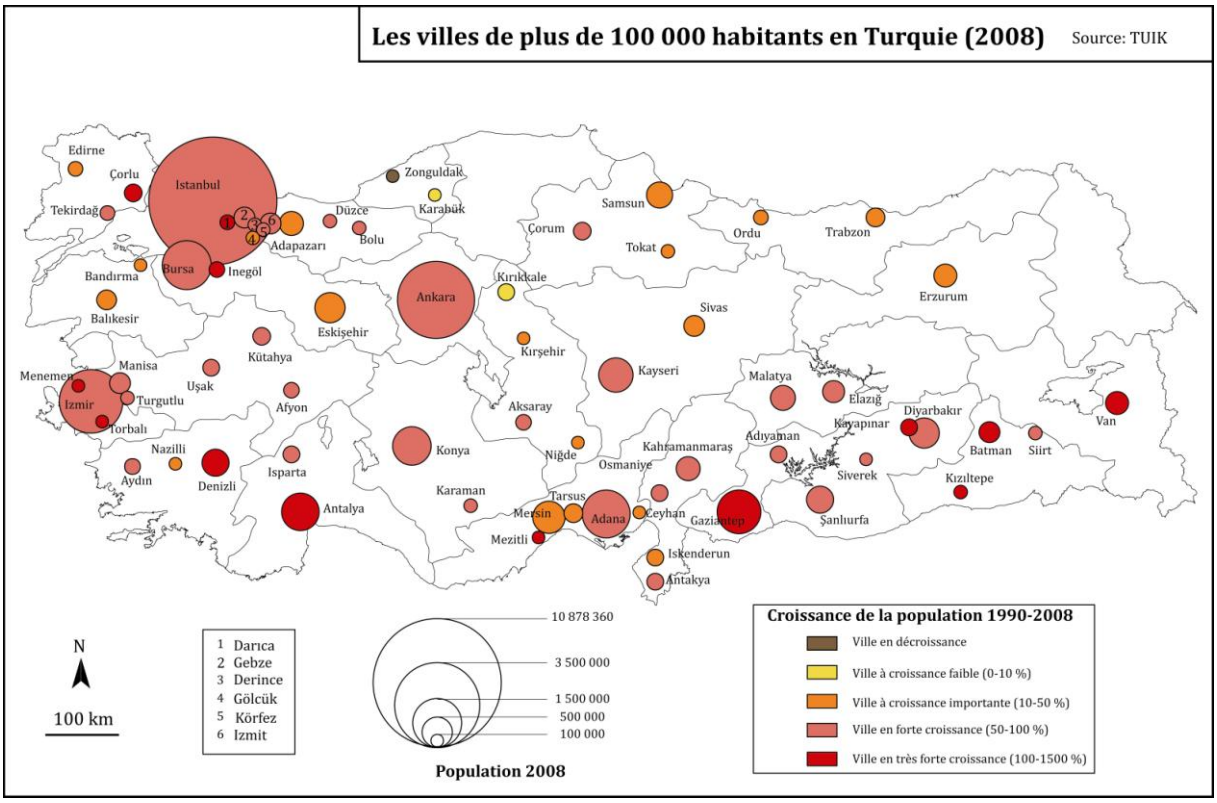


Figure 21 : Villes de plus de 100 000 habitants et taux de croissance 1990-2008

Le semis et la hiérarchie correspondent globalement à ceux de 1986 de 2000 proposés par M. Bazin. Istanbul domine largement, avec plus de 10 millions d'habitants. Etant donnés l'étalement urbain et les pratiques de ses habitants, on estime que la ville compte aujourd'hui entre 12 et 14 millions d'habitants, assertion invérifiable qui n'est donc pas prise en compte ici. La Turquie compte officiellement 6 villes millionnaires : Istanbul, Ankara, Izmir, Bursa, Adana et Gaziantep, et 12 villes de plus de 500 000 habitants (en plus des précédentes, Konya, Antalya, Kayseri, Mersin, Diyarbakır et Eskişehir). Ces dernières constituent des points d'appui essentiels dans la mise en place d'un polycentrisme hiérarchisé. La grande majorité de ces villes a connu une forte croissance, voire très forte croissance, entre 1990 et 2008. Une seule ville a perdu des habitants : Zonguldak. Deux autres stagnent ou ont une croissance faible: Karabük et Kırıkkale. Ces trois villes sont des villes à

l'industrialisation ancienne qui semble ne plus suffire pour attirer une nouvelle main-d'œuvre. Deux phénomènes majeurs peuvent être relevés : une forte métropolisation et l'émergence de villes intermédiaires.

3.2.3. Vers une nouvelle hiérarchie urbaine ?

Ces dynamiques démographiques sont à relier avec les dynamiques économiques appréhendées à l'échelle provinciale, les centres urbains étant la plupart du temps les moteurs de l'économie locale, et les grandes villes étant systématiquement des capitales provinciales. La métropolisation est un processus de concentration en un même lieu d'hommes, de capitaux, de production et de fonctions stratégiques et politiques. La figure 21 ne permet d'en saisir qu'une partie, mais on peut s'en servir de base en ajoutant des critères fonctionnels connus et développés par ailleurs. Une étude menée à partir de la méthode de notoriété dans les liens hypertextes[140] a par exemple apporté un éclairage nouveau sur l'émergence de grands pôles métropolitains en Turquie. Cette méthode, développée entre autres pour les villes de la Communauté des Etats Indépendants[141], dresse une hiérarchie des villes en fonction de leur capacité à s'affirmer dans le cyberespace.

Encadré 1 : L'étude des la métropolisation par la notoriété hypertexte

Le niveau de métropolisation est évalué par l'indicateur « Notoriété-Internet » (Agobetova, 2008). Aujourd'hui, les réseaux urbains sont de plus en plus basés sur des liens électroniques, mettant en connexion toute forme de villes, petites et grandes, développées et sous-développées, anciennes et émergentes (Brunn, 2003). Les liens électroniques, diffusés à grande échelle grâce aux progrès des TIC (téléphone, fax, et surtout Internet, avec les ressources « world wide web »), forment dorénavant l'armature de l'économie informationnelle. La mise en évidence de liens dans les réseaux Internet démontre ainsi la connexion d'espaces avec d'autres, de villes avec d'autres villes. Les sources de données sont les moteurs de recherche (Brunn, 2003) mondiaux et régionaux. Dans le cas de la Turquie, seul « google.com » a été retenu, donnant des résultats sensiblement équivalents à « google.tr ». La notoriété-internet est le nombre d'occurrence d'une ville dans le moteur de recherche, et indique la capacité d'une ville à imposer sa notoriété dans l'espace monde en tant que centre de commandement. C'est un indicateur de l'ouverture d'une ville vers l'économie mondiale et de son niveau d'intégration sur la scène internationale. Les biais méthodologiques sont importants mais ont été pris en compte dans l'étude. La langue tout d'abord, mais aussi les homonymes, bien que ces derniers soient rares dans le cas de la Turquie. Enfin le taux d'équipement en ressource numérique des villes et la capacité de ces dernières à investir la Toile peuvent relativiser la portée de l'étude, même si ces deux critères sont devenus incontournables dans le phénomène de métropolisation.

En prenant comme postulat de départ que la révolution informationnelle s'est généralisée à l'ensemble de la planète, Stanley Brunn a démontré que les liens électroniques sont aujourd'hui des révélateurs pertinents des dynamiques des réseaux urbains[142]. L'occurrence des liens hypertextes dans des moteurs

[140] Uljana Agibetova, Benoît Montabone, 2009, « La métropolisation en Turquie : une approche par la méthode de notoriété des liens hypertextes », Communication aux *9° Rencontres de Théoquant*, 4-6 mars 2009, Besançon.
[141] Uljana Agibetova, 2008, *La métropolisation dans l'ex-URSS : un essai de mesure*, Thèse de doctorat, Université Pierre Mendès-France, Grenoble.
[142] Stanley D. Brunn, 2003, « A Note on the Hyperlinks of Major Eurasian Cities », *Eurasian Geography and Economics*, vol. 44, n°4, p. 321-324.

de recherche internationaux et nationaux montre ainsi le degré d'engagement d'une ville dans un réseau urbain, tant sur le plan économique que sur le plan social et culturel. Cette méthode comporte de nombreux biais méthodologiques qui ont été pris en compte par ailleurs, mais elle permet d'apporter des éléments nouveaux dans l'étude des dynamiques métropolitaine (encadré 1). Les conclusions majeures de cette étude sont reprises ici (tableau 2).

Dans cette étude, Istanbul s'affirme comme la métropole majeure turque et atteint des niveaux de récurrence hypertexte égaux à ceux des villes mondiales. Cette prédominance tient tout d'abord à l'effet de taille, mais la ville atteint facilement le double de citations d'Ankara sans obtenir aucun pouvoir politique international. Cela confirme les analyses du GaWC[143], calculées à partir des données comptabilisant l'offre en service métropolitain supérieur par grande ville, qui classe Istanbul parmi les villes mondiales de troisième rang qui s'affirment dans la hiérarchie internationale, au même titre que Buenos Aires, Genève ou Schangaï. Selon Çağlar Keyder[144], la concentration de fonctions supérieures, son positionnement stratégique, ses stratégies de développement, ses données socio-économiques connaissent de telles transformations que la ville remplit dorénavant les critères de la ville globale, y compris celui de la ségrégation sociale.

<table>
<tr><th colspan="2">Classement effectué par Marcel Bazin (1986 ; 2005)</th><th colspan="2">Hiérarchisation par notoriété Internet (2009)</th></tr>
<tr><td>Les deux capitales</td><td>Istanbul, Ankara</td><td>La ville mondiale</td><td>Istanbul</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Les métropoles régionales</td><td rowspan="2">Izmir, Bursa, Adana</td><td>Les métropoles candidates à l'inscription mondiale</td><td>Ankara, Izmir</td></tr>
<tr><td>Les métropoles régionales confirmées</td><td>Bursa, Adana, Antalya</td></tr>
<tr><td>Les centres régionaux</td><td>Edirne, Eskişehir, Konya, Kayseri, Samsun, Trabzon, Zonguldak, Erzrum, Malatya, Gaziantep, Diyarbakır etc.</td><td>Les centres régionaux incomplets</td><td>Trabzon, Konya, Kayseri, Gaziantep, Eskişehir</td></tr>
<tr><td>Les préfectures</td><td>Chefs-lieux départementaux de moins de 100 000 habitants</td><td>Les pôles régionaux à dimension locale</td><td>Samsun, Edirne, Diyarbakır,, Malatya, Denizli, Erzurum, Van etc.</td></tr>
<tr><td>Les sous-préfectures</td><td>Fonction administrative</td><td>Les pôles locaux</td><td>Fonction administrative de moins de 100 000 habitants</td></tr>
</table>

Tableau 2 : La hiérarchie urbaine en Turquie selon deux classifications

[143] J.V. Beaverstock, R.G Smith ,P.J. Taylor, 1999, « A roster of worlds cities », *Cities*, vol. 16, n°6, p. 445-458.
[144] Çağlar Keyder, 2005, « Globalization and social exclusion in Istanbul », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 29-1, p. 124-134.

Ankara et Izmir se détachent ensuite comme métropoles candidates à l'inscription mondiale. Elles complètent le trio de tête concernant les fonctions métropolitaines supérieures. Il est intéressant de voir qu'Izmir arrive en seconde position des classements hypertextes concernant les investissements à l'étranger, confirmant par là son statut de métropole économique productive, alors qu'Ankara s'affirme plus comme une métropole de décision en tant que siège du Parlement, du gouvernement et de nombreuses institutions étatiques. Ces deux villes n'ont pas encore la taille critique pour faire partie des métropoles mondiales, mais elles rayonnent au-delà du territoire national.

Bursa, Adana et Antalya s'affirment toutes les trois comme des métropoles régionales indépendantes dans la mesure où, bien que dépendante d'Istanbul, elles réussissent à s'imposer sans y avec systématiquement recours. Bursa et Adana étaient déjà désignées comme métropoles régionales dans la classification établie par M. Bazin. Elles sont toutes deux millionnaires et sont des pôles économiques indépendants. Le premier au sud d'Istanbul bénéficie il est vrai de sa proximité géographique avec les régions les plus riches de Turquie, mais a développé depuis longtemps une dynamique industrielle propre. Le deuxième draine l'activité économique de la côte méditerranéenne et de la plaine de Çukurova[145], dominant un réseau urbain dense qui lui sert d'arrière-pays efficace (Tarsus, Mersin, Ceyhan, Osmaniye). Antalya émerge fortement, comme le montre son taux de croissance de 141 % entre 1990 et 2008, notamment du fait de son activité touristique.

Les centres régionaux incomplets polarisent un espace plus large que leur seule province, mais ont encore du mal à s'affirmer, notamment dans le cyberespace, de par leur structure économique avant tout productive. Ce sont Trabzon sur la mer Noire, qui compense sa population relativement faible par une activité portuaire intense, Eskişehir, Konya et Kayseri en Anatolie, et surtout Gaziantep près de la frontière syrienne, dont la population a plus que doublé entre 1990 et 2008. Ces quatre dernières villes sont souvent citées comme les villes emblématiques des « tigres anatoliens », ces villes conservatrices du centre de la Turquie qui ont vu leur économie décoller à la fin des années 1990 et qui s'affirment comme des soutiens au parti islamo-conservateur au pouvoir. Gaziantep a connu une trajectoire surprenante ; elle bénéficie d'une population millionnaire et d'une situation de débouché pour tout le Sud-est turc. Elle marque ainsi l'interface entre les ports méditerranéens et leur arrière pays industriel et agricole, et est la première à bénéficier des effets des investissements gouvernementaux dans la région.

Enfin, les pôles régionaux à dimension locale réussissent à s'affirmer dans le système urbain national par des fonctions économiques ou administratives, mais n'ont ni la taille critique ni les structures économiques pour remplir les critères d'une métropole. Ce sont des villes bénéficiant d'une situation particulière, comme Samsun sur la Mer noire, subissant un contexte politique particulier, comme Diyarbakır qui a accueilli une grande partie des déplacés de la région pour raisons militaires (la ville de Kayapınar dans son immédiate périphérie est celle qui connaît le taux de croissance le plus

[145] Fatma Unsal, 2004, « Globalization and the mid-rank city : the case of Adana, Turkey », *Cities*, Vol. 21, n°5, p. 439-449.

important entre 1990 et 2008 : 1594 %). Denizli, Malatya, Erzurum peuvent aussi être rangées dans cette catégorie.

Dans une publication récente, E. Fuat Keyman et Berrin Koyuncu Lorasdağı[146] ont analysé l'émergence de centres régionaux indépendants en Anatolie en élaborant trois catégories de villes, en retenant des critères politiques et économiques. Cette distinction est intéressante dans la mesure où elle met en avant des villes qui jusqu'alors étaient considérées comme secondaires et isolées de la dynamique métropolitaine. Le titre de l'ouvrage est en lui-même signifiant : « *Les villes : transformation de l'Anatolie, avenir de la Turquie* » et montre la nouvelle importance accordée à ces métropoles régionales. Les trois catégories proposées sont :

- les métropoles régionales, qui drainent un arrière-pays important (*Kent havzaları*) : Kayseri, Izmir, Gaziantep, Konya, Diyarbakır ;
- les villes anatoliennes en devenir (*Gelişen Anadolu kentleri*) : Eskişehir, Denizli, Çorum ;
- les villes à plus petite échelle mais prometteuses pour l'avenir (*Küçük ölçekli ve gelecek vaat eden Anadolu kentleri*) : Şanlıurfa, Bolu, Adıyaman.

Le système urbain turc, fortement hiérarchisé, n'est pas fondamentalement remis en cause par la forte croissance des villes de ces dernières années. Son évolution permet cependant de voir émerger de nouveaux pôles en dehors du triangle métropolitain Istanbul-Ankara-Izmir, ce qui laisse entrevoir ce que pourrait être un système urbain polycentrique en Turquie, même si le statut de certaines villes peut varier d'une classification à une autre (Diyarbakır, Çorum, Adıyaman etc.).

Mais la hiérarchie urbaine concerne aussi les sous-systèmes régionaux, les petites villes qui vivent à l'ombre des métropoles. Elle rejoint en cela le polycentrisme urbain qui est par définition multi-scalaire.

3.3. Les sous-systèmes urbains régionaux: l'exemple d'Izmir[147]

S'il est impossible d'en faire une analyse de façon exhaustive ici, un exemple local permet cependant de se rendre compte des dynamiques des petites villes qui dépendent hiérarchiquement d'un grand centre urbain. Les exemples ne manquent pas, et le choix a été fait de s'intéresser plus particulièrement à la hiérarchie urbaine de la province d'Izmir. La ville centre connaît en effet une forte croissance, pour atteindre officiellement plus de 2,5 millions d'habitants, et s'assure par là-même un rôle fort de polarisation (figure 23), tout en n'ayant pas atteint une taille critique qui gommerait les dynamiques des villes périphériques, comme cela est le cas pour Istanbul. La figure 21 montre en effet

[146] E. Fuat Keyman, Berrin Koyuncu Loradasğı, 2010, *Kentler. Anadolu'nun Dönüşümü, Türkiye'nin Geleceği*, (Les villes: transformation de l'Anatolie, avenir de la Turquie), Doğan Kitap, Istanbul, 290 p.

[147] Cette analyse s'appuie sur une étude réalisée en novembre 2010. Voir Benoît Montabone, 2010, « Périphéries exploitées ou relais indispensables ? Les petites villes du département d'Izmir (Turquie) dans le projet métropolitain », Communication au colloque *Villes petites et moyennes, un regard renouvelé*, Tours, 9-10 décembre 2010. Actes à paraître aux Presses Universitaires de Rennes.

que les villes moyennes à proximité d'Izmir connaissent une croissance importante. L'étude qui suit cherche par conséquent à déterminer dans quelle mesure ces villes sont dépendantes de la métropole centrale.

3.3.1. Définir les niveaux hiérarchiques des villes

Le découpage statistique du département d'Izmir a connu des changements en 2007 qui peuvent certes laisser planer un doute sur la réalité du fait urbain dans certains arrondissements, mais qui marquent aussi une actualisation des données et une reconnaissance, imparfaite mais réelle, des dynamiques urbaines dans le département. Le système de villes s'enrichit ainsi de nouveaux centres du fait de développement de villages qui franchissent le seuil de l'urbain, et non par la création ex-nihilo de villes (Pumain, 1999). Deux arrondissements entièrement urbains ont été créés, répondant plus au besoin de gouvernance des municipalités d'arrondissement qu'aux besoins statistiques : Bayraklı a été détaché de l'arrondissement de Karşıyaka et Karabağlar a été séparé de l'arrondissement de Konak. En parallèle, de nombreuses localités ont vu leur statut changer entre 2007 et 2008, ce qui gonfle parfois de manière spectaculaire les statistiques. La population de Menemen est ainsi passée de 42,5% de population urbaine à 90,7% ; celle de Foça de 43,4% de population urbaine à 88,2% ; de même pour Kemalpaşa, passant de 45,4% à 77,6% de population résidant en ville.

Cependant, une agglomération de population seule ne suffit pas à « faire ville ». Un des critères retenus ici est une séparation morphologique claire avec le cœur urbain initial d'Izmir, qui se manifeste par l'existence d'un centre ancien et d'une discontinuité du bâti de plusieurs kilomètres. Les villes en question se situent dans un périmètre de moins de 2 heures de transport depuis la gare routière d'Izmir (figure 22).

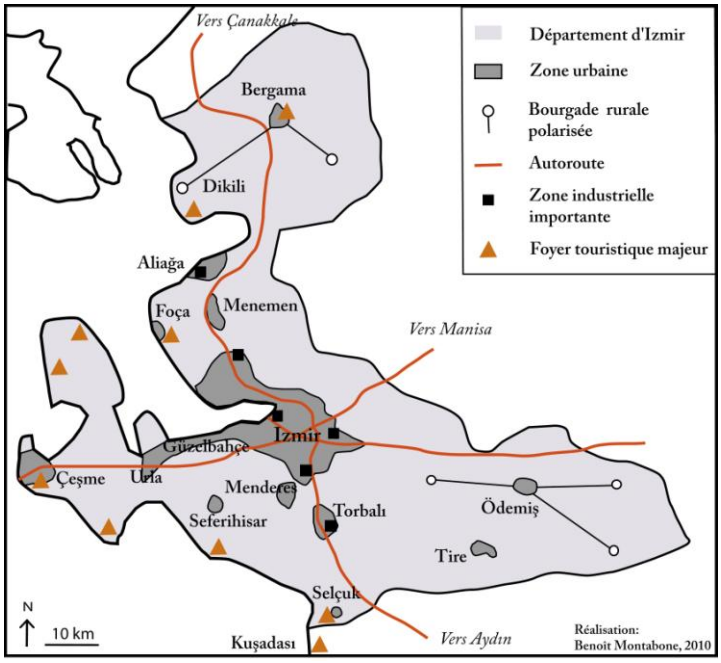


Figure 22: Les villes du département d'Izmir dans leur contexte régional

Ces critères permettent d'affirmer l'existence de ces villes indépendamment du processus d'étalement urbain de la ville centre, à la différence de Çiğli et Narlıdere dans l'immédiate continuité d'Izmir[148]. Menderes et Ödemiş, respectivement au Sud et à l'Est du département, correspondent à ces critères de discontinuité physique, au même titre qu'Urla, Çeşme, Selçuk, Tire, Seferihisar ou Foça.

Sur le plan fonctionnel, les petites villes assurent aussi une fonction de polarisation de leur espace environnant, essentiellement des espaces ruraux. La présence d'un marché important, qu'il soit agricole ou piscicole, permet d'observer cette vocation commerciale, comme dans l'arrondissement de Tire, où les agriculteurs des villages environnants préfèrent vendre sur place à des grossistes plutôt que d'aller jusqu'à Izmir. Sur le plan urbanistique, J.F. Pérouse soulignait en 1994 que les petites villes du département d'Ankara se dotaient d'un urbanisme municipal standardisé (Pérouse, 1994) ; quinze ans plus tard, force est de constater que la situation n'a pas changé. La construction de places centrales stéréotypées, avec la plantation systématique de palmiers ou l'élévation de bâtiments municipaux répondant aux mêmes critères architecturaux, sont aujourd'hui les attributs indispensables des petites villes. On peut ajouter, en périphérie immédiate, la création de petites zones industrielles organisées (*Organize Sanayi Bölgeleri*) qui marquent systématiquement le paysage d'entrée de ville.

En combinant tous ces critères et en ne les rendant pas exclusifs, les villes suivantes ont été identifiées comme faisant partie du système urbain polarisé par Izmi : Aliağa, Bergama, Çeşme, Foça, Güzelbahçe, Menderes, Menemen, Ödemiş, Seferehisar, Selçuk, Tire, Urla.

3.3.2. Métropolisation et étalement urbain

La concentration de la population et des activités économiques à Izmir depuis les années 1980 a entraîné une transformation radicale de la ville, tant sur le plan morphologique que social et économique (Kayagalak, 2006). Comme le montre Ipek Özbek Sönmez, la tache urbaine de la ville-centre s'agrandit au fur et à mesure que sa population croît, mais les projets de renouvellement urbain, les constructions de logements de masse, l'implantation de grandes zones industrielles ont rompu le modèle de croissance semi-concentrique à partir du port central qui prévalait jusque là[149]. L'urbanisation s'étire le long du littoral, au point de relier aujourd'hui dans un continuum bâti les deux extrémités du golfe d'Izmir, de Narlıdere à Çiğli, et s'accentue le long des deux axes routiers principaux, l'un vers Manisa à l'Est et l'autre vers Aydın au Sud.

Ce processus d'étalement urbain a eu pour conséquence majeure d'intégrer au sein de la tache urbaine d'Izmir des petites villes périphériques qui ont vu le front d'urbanisation progresser jusqu'à elles. Elles avaient anticipé cette évolution en étant dès les années 1980 des moteurs de la croissance urbaine

[148]Irfan Kayagalak, 2006, «Izmir Karşıyaka-Çiğli periferisinde göçün sosyo-ekonomik boyutları » *Ege Coğrafia Dergisi-Aegean Geographical Journal*, n°15, p.87-103. (Les dimensions sociales et économiques des migrations dans la périphérie urbaine d'Izmir. Le cas de Karşıyaka-Çiğli)
[149]Ipek Özbek Sönmez, 2009, « Re-emergence of Suburbia : the Case of Izmir, Turkey », *European Planning Studies*, vol 17, n°5, p.741-763.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

du département, comme Bornova où s'est implantée l'université de l'Egée (*Ege Üniversitesi*) créant une nouvelle centralité urbaine dans un arrondissement jusqu'alors périphérique. La construction d'un aéroport international au sud de la ville a aussi accéléré ce processus en créant un corridor industriel autour duquel l'urbanisation s'est rapidement développée. L'implantation de la zone franche EŞBAŞ (*Ege Serbest Bölgesi A.Ş*, Zone Franche Egéenne A.S.) à proximité de cet aéroport a favorisé le développement de l'arrondissement de Gaziemir qui fait maintenant partie intégrante de l'aire urbaine d'Izmir. Il est d'ailleurs notable que les arrondissements urbanisés à plus de 90% sont tous dans l'aire métropolitaine, démontrant ainsi que leur existence dépend essentiellement du processus d'étalement urbain de la ville centre. Bien que coupée morphologiquement par un marais littoral de l'agglomération, la ville de Menemen est aujourd'hui totalement intégrée dans le système urbain, et est devenue un quartier industriel et économique d'Izmir à part entière. L'étalement de la métropole est donc un facteur important de la croissance des villes en immédiate périphérie du centre dans le sous-système urbain régional.

3.3.3. Des relais indépendants

Les villes plus éloignées de la ville-centre présentent des caractéristiques différentes dans la mesure où leur croissance ne dépend pas que de l'étalement d'Izmir. Certaines existent à travers leur monofonction économique liée à des secteurs particuliers ; cette implantation peut être le résultat d'une volonté politique nationale ou d'un mode de développement plus endogène. Cette indépendance à l'égard de la métropole se situe dans deux secteurs clés du développement de la région égéenne, l'industrie liée au trafic maritime et le tourisme.

Aliağa, par exemple, est un satellite industriel de la métropole (figure 24). Cet état de fait actuel résulte d'une décision nationale d'aménagement du territoire, puisque elle a été choisie pour abriter un port d'exportation et une raffinerie dans les années 1970, en accord avec le plan quinquennal. Les premières implantations publiques des entreprises *Petkim* et *Izmir Rafinerisi* ont été suivies par des investissements de groupes privés nationaux (*Petrol Ofisi*, *Nemtaş*) et internationaux (Total). Les baies d'Aliağa et de Nemrut sont ainsi entièrement dédiées aux activités industrielles, bien visibles dans le paysage avec la présence de nombreuses usines chimiques, pétrochimiques et métallurgiques. Aujourd'hui encore, Aliağa est le plus gros district industriel de la région après Izmir : 42,8 % de sa population active est employée dans le secteur industriel[150].

[150]Şevket Işık, 2005, «Izmir'in Aliağa ilçesinde nüfus özellikleri, *Ege Coğrafia Dergisi- Aegean Geographical Journal*, n°14, p.29-44. » (Les caractéristiques de la population dans le district d'Aliağa-Izmir).

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011



Figure 23: La baie d'Izmir, depuis la forteresse de Kadifekale.

Au premier plan, les immeubles de Karşıyaka, centre tertiaire de la ville.

Cliché :
Benoît Montabone, Novembre 2010



Figure 24: Aliağa, pôle industriel et portuaire au nord d'Izmir.

En arrière plan, les raffineries implantées par l'Etat.

Cliché :
Benoît Montabone, Novembre 2010



Figure 25: Tire, pôle secondaire rural de la hiérarchie urbaine d'Izmir.

On distingue quatre étapes dans la croissance de la ville : la ville ottomane, la ville républicaine, la ville des années 1980 et les pôles périphériques, industriels et résidentiels.

Cliché : Benoît Montabone, Novembre 2010

Çeşme est elle une ville essentiellement touristique, si on se réfère aux activités économiques principales qui y sont exercées : en 2000, d'après le TUİK, 43% de ses emplois étaient consacrés aux activités d'hôtellerie et de restauration. Située à moins de une heure d'Izmir grâce à l'autoroute, elle est une destination locale, nationale et internationale. Les habitants d'Izmir se rendent en masse dès les week-end de mai dans les nombreuses pensions ou dans leurs résidences secondaires. L'imaginaire touristique national associe aisément Çeşme aux grandes destinations estivales sur la façade égéenne, au même titre que Bodrum ou Marmaris. Les tour opérateurs internationaux profitent eux des vols charters à destination de l'aéroport international d'Izmir pour vendre à moindre coût des séjours tous frais payés dans les nombreux villages-vacances qui ornent le littoral. La péninsule de Çeşme comporte plusieurs pôles touristiques, dont le petit port d'Alaçatı qui fait figure d'emblème en matière de développement touristique.

Tire, quant à elle, ne peut se prévaloir d'une base économique aussi forte, mais elle représente la petite ville égéenne traditionnelle qui polarise un espace rural dans un rayon de plusieurs dizaines de kilomètres (figure 25). Si sa fonction est avant tout l'encadrement de l'espace rural et agricole, elle est autonome par sa distance à Izmir et par un tissu local de production artisanal. L'activité principale de la ville reste le marché hebdomadaire qui attire les producteurs des villages environnants.

3.3.4. Typologie des villes du sous-système régional

A partir de ces différentes situations, une typologie des villes en fonction de leurs rapports à Izmir peut être proposée. En se basant sur leur structure économique et sur leur degré d'indépendance par rapport à la métropole, quatre types émergent: les relais résidentiels sous influence immédiate de la métropole, les bases productives exploitées au bénéfice de la ville-centre, les porteurs d'image indispensables mais indépendants et les centres ruraux servant de relais dans la polarisation de l'arrière-pays égéen.

Les relais résidentiels sont tous aujourd'hui intégrés dans l'aire urbaine de la ville ; le fait qu'ils soient desservis par des lignes de bus de la municipalité métropolitaine en est la meilleure illustration. Urla, Güzelbahçe et Menemen sont dans cette situation.

Les bases productives exploitées au bénéfice de la ville-centre sont Aliağa, dont la production même issue d'une décision étatique est tournée exclusivement vers Izmir, Torbalı dont les zones industrielles sont directement reliées à la ville-centre par une voie express et dont l'environnement est profondément affecté par les activités industrielles, et Menderes qui bénéficie de l'implantation de l'aéroport international. Une ligne de chemin de fer reliant Aliağa à Menderes (baptisée EGERAY) est d'ailleurs en cours de construction ; son objectif principal est de renforcer les liens entre les différents pôles industriels périphériques pour pouvoir plus facilement déconcentrer les activités qui restent dans l'aire urbaine d'Izmir.

Les villes porteuses d'une image internationale sont les trois pôles touristiques majeurs du département, Bergama, Çeşme et Selçuk, auxquels on peut ajouter la petite ville balnéaire de Foça. Elles présentent des dynamiques différenciées, puisque la présence du site historique d'Ephèse ne se traduit pas par une croissance urbaine importante comme c'est le cas pour Çeşme, mais sont toutes les quatre indépendantes d'Izmir dans la mesure où elles sont dotées de ressource propres spatialement fixes (sites antiques et plages).

Enfin, les villes polarisant l'arrière-pays égéen ont un rôle important dans la mesure où elles sont en position intermédiaire entre les zones rurales et la métropole. Tire en est l'exemple le plus frappant ; Ödemiş et Seferihisar présentent les mêmes caractéristiques.

Les sous-systèmes régionaux présentent donc des dynamiques propres dont la prise en compte est indispensable pour penser un polycentrisme multi-scalaire. Certaines des caractéristiques développées à propos d'Izmir se retrouvent dans d'autres contextes régionaux. La forte croissance des villes périphériques par étalement urbain se constate à Istanbul, notamment dans les départements périphériques (Gebze, Çorlu etc.), mais aussi à Bursa (Inegöl) ou Mersin (Mezitli). La mise au service de l'ensemble d'un sous-sytème urbain régional au profit d'un centre métropolitain est donc un élément récurrent important dans la perspective d'un développement équilibré du territoire national.

Conclusion : la cohésion territoriale au défi du modèle centre-périphérie

La question de la cohésion territoriale en Turquie dans une perspective européenne est donc fortement marquée par des rapports spatiaux dissymétriques, et ce de manière multiscalaire. L'Europe étant un continent construit par et pour les pays d'Europe occidentale, la Turquie en fait partie mais comme pays périphérique, comme une marche frontalière[151]. Cette vision se retrouve tant dans les représentations politiques et sociales que dans les pratiques européennes, notamment en matière de prospective et d'aménagement du territoire. C'est en considérant des espaces sous-continentaux (Europe du Sud-est, espace Euro-mer Noire) que cette approche peut être déconstruite, en décentrant les questions européennes vers ses marges. La candidature de la Turquie à l'Union européenne remet ainsi en cause les schémas classiques de l'intégration européenne qui irait d'un centre vers des périphéries qui en dépendent directement. En étant trop périphérique car pas assez dépendante du centre, la Turquie bouleverse ce schéma. Elle vient par conséquent démontrer l'existence d'autres centres européens que ceux conçus jusqu'alors : elle est fortement perturbatrice de la géographie européenne dominante.

Sur le plan national, les rapports entre les régions turques sont profondément inégalitaires et viennent reproduire le modèle centre/périphérie à une échelle plus grande. L'analyse de la répartition du

[151] Christian Grataloup, 2009, *L'invention des continents*, Paris, Larousse, 224 p.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

PIB/habitant, mais aussi les indicateurs sociaux ou démographiques montrent les inégalités territoriales du pays. Le système urbain fortement hiérarchisé, que la métropolisation en cours renforce, complexifie ces rapports en accentuant le poids des grands centres nationaux mais aussi en produisant des centres régionaux qui restent des périphéries relativement aux centres nationaux, tout en polarisant à leur tour à une échelle encore plus grande des espaces dominés, qui deviennent par là même multi-périphériques (figure 26).

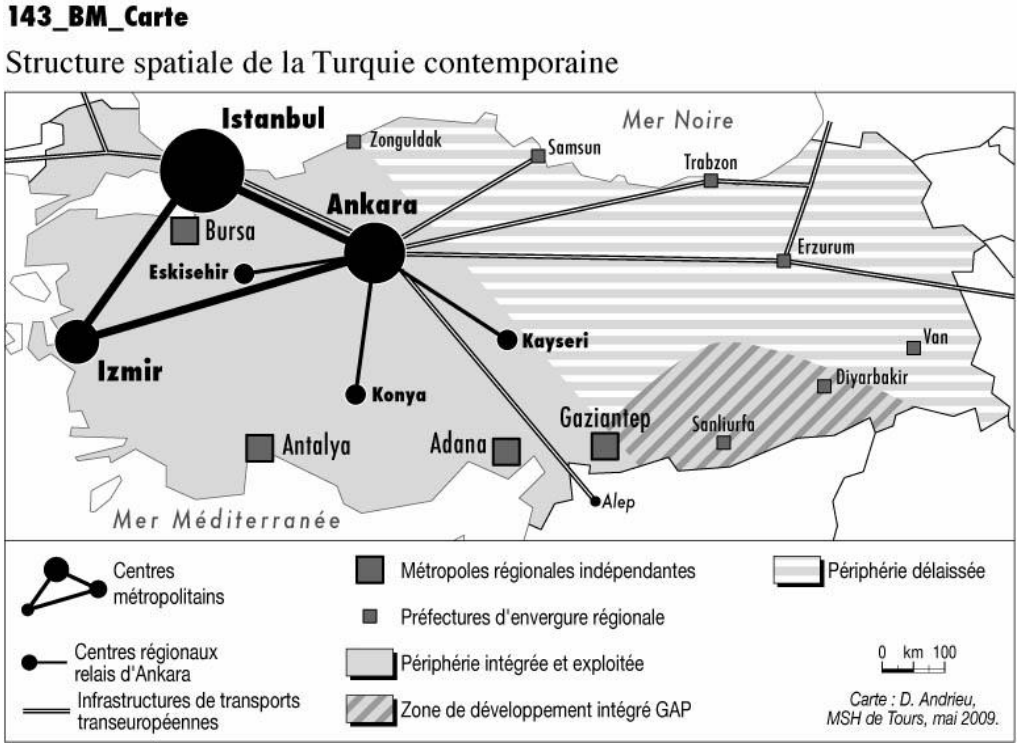


Figure 26: Le modèle Centre/périphérie, une grille de lecture pertinente pour la Turquie contemporaine

Conception : Benoît Montabone ; Réalisation : Dominique Andrieu, MSH Tours. Publiée dans Yves Jean, Guy Baudelle, 2009, L'Europe. Aménager les territoires, Arnamd Colin, p. 307.

Certaines régions, certaines villes, certains lieux expérimentent ainsi en Turquie une périphéricité cumulée. Silopi par exemple, petite ville à la frontière irakienne, est une périphérie d'une périphérie d'une périphérie d'une périphérie de l'Europe (4 niveaux) : elle est un arrondissement éloigné de la préfecture Şırnak (1), elle-même en marge de la région d'Anatolie du Sud-est (2), qui est une zone délaissée de la Turquie (3), elle-même considérée en marge de l'Europe (4). Cependant, cette périphéricité reste relative, car elle est analysée comme telle depuis un centre assez fort pour produire et imposer ses normes, même sur le plan conceptuel. Vue depuis l'Irak, Silopi est surtout la ville frontière qui permet d'accéder à la Turquie, à l'Europe, de commercer, trafiquer, espérer trouver une vie meilleure. Elle est le bout du monde vue de Bruxelles, Francfort, Paris, et même depuis Istanbul ; c'est la ville à atteindre depuis Erbil, Bagdad, Kaboul, Peshawar. La périphéricité turque, très utile pour justifier l'adhésion à l'UE au nom d'une meilleure intégration des régions délaissées, n'est effective que si on prend le cœur européen comme centre.

Ceci dit, les inégalités interrégionales demeurent. Ces disparités sont l'héritage d'un processus de production de l'espace économique turc, selon l'expression de Christian Vandermotten[152], qui ne peut pas être facilement remis en question, même avec l'aide des fonds structurels européens. Comme l'auteur le souligne, « *le déploiement du capitalisme, même aujourd'hui dans ses formes les plus mondialisées, ne conduit pas à une homogénéisation spatiale croissante, mais bien, sous l'effet des rapports sociaux dominants et à travers des transformations éventuellement radicales, à un renouvellement des disparités spatiales.* » (Vandermotten, 2004). Les dynamiques spatiales de la production économique dépendent d'un temps long qui rend l'action publique pour les corriger ou les orienter difficile et peu visible à court terme. Il s'agit ici d'un des points cruciaux de la cohésion territoriale en Europe et en Turquie en particulier, où les écarts de développement sont tels qu'ils pourraient apparaître irréversibles.

Cependant, c'est une approche volontariste qui guide la volonté de construire la cohésion du territoire européen. Au regard des défis posés par les différentes dynamiques analysées dans ce chapitre, plusieurs principes sont à mettre en avant dans la perspective d'un développement équilibré du territoire turc, développés initialement par Antonio da Cunha[153] :

- *Principe géographique de l'équité territoriale*, pour faire face aux disparités entre les centres et les périphéries, et assurer à chacun, où qu'il réside, les mêmes chances de satisfaire ses besoins fondamentaux ;
- *Principe sociologique de l'équité sociale*, pour faire face à l'inégalité sociale et assurer la satisfaction des besoins fondamentaux des groupes sociaux les plus défavorisées ;
- *Principe économique de la croissance endogène*, pour faire face au développement par le haut et à la dépendance économique et assurer le plein développement des ressource locales ;
- *Principe écologique de la préservation de l'écosystème*, pour faire face à la destruction de l'environnement et assurer la reproduction des ressources naturelles dans le long terme ;
- *Principe politique de l'autonomie territoriale*, pour faire face à la concentration et à la centralisation des pouvoirs de décision et assurer la poursuite des finalités précédentes dans le respect de la diversité culturelle, du droit à la différence et de la territorialité.

Ces principes, fortement normatifs, visent à passer d'un modèle de développement à un modèle de développement territorial. Le chapitre 1 a montré comment le projet européen était basé sur l'affirmation des régions comme échelon intermédiaire entre l'Etat et le local. Le développement territorial est donc avant tout, mais pas seulement, un développement régional au sein de l'Union européenne. Une des questions centrales pour la cohésion territoriale en Turquie dans une

[152] Christian Vandermotten, Pierre Marisal, 2004, *La production des espaces économiques*, Tome 1, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 468 p.
[153] Antonio da Cunhia, 1987, « Systèmes et territoires : valeurs, concepts et indicateurs pour un autre développement », *Colloque Géotopiques*, IGUL, Lausanne, 39 p., ronéo.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

perspective européenne est donc la possibilité de mettre en œuvre des politiques de développement régional endogène.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

Partie 2

LES EXIGENCES EUROPEENNES ENTRAINENT-ELLES UNE REGIONALISATION DU TERRITOIRE TURC ?



Locaux de l'Agence Karacadağ, Diyarbakır, au cœur des nouveaux quartiers

Cliché : Benoît Montabone, 2010

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

Chapitre 3

LA REGION, GRANDE INCONNUE DU SYSTEME TURC D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ?

La région occupe une place centrale dans les processus de développement local et dans la redistribution des fonds au sein de l'Union européenne. Les analyses de la nouvelle économie géographique insistent largement sur le changement d'échelle de la production et sur les nouveaux facteurs de localisation des activités. L'union européenne évolue en effet dans un paradigme néo-régional qui sous-tend actuellement l'ensemble des politiques de développement des pays industrialisés qui participent aux échanges internationaux. La mondialisation économique est souvent présentée comme un processus où l'internationalisation des échanges augmente plus vite que la production. Mais dans cette recomposition mondiale de la division internationale du travail, le global se manifeste avant tout à l'échelle régionale. Bob Jessop analyse ce phénomène selon le principe du *Hollowing out of the State*, c'est-à-dire d'une remise en cause de l'échelle étatique par trois niveaux[154] : supra-national, infra-national et para-national. Dans le cas des pays membres de l'Union européenne ou candidats, ce phénomène se manifeste essentiellement par un transfert de compétence à l'Union européenne (supra-national), par un renforcement des régions par les fonds régionaux et le principe de la gouvernance multi-niveaux (infra-national), et par les collaborations transfrontalières et inter-régionales (para-national). La région est ainsi au cœur des politiques européennes, non seulement parce que le projet européen vise à renforcer le niveau régional, mais aussi, comme le soulignent Allen J. Scott et Michael Storper, parce que la région est devenue un échelon spatial indissociable des nouvelles formes d'organisation de la production économique[155].

Parallèlement, celle-ci semble totalement absente des politiques publiques et de l'organisation territoriale en Turquie. Plusieurs auteurs qui ont analysé le système administratif et les principes d'aménagement du territoire ont conclu à l'absence d'échelon régional et à la nécessité pour la Turquie de se familiariser avec cet outil territorial. Monique Olivier par exemple soulignait en 1991 que « *l'opposition entre les deux Turquies montre bien la nécessité d'une politique d'aménagement du territoire, par le biais d'une politique régionale, pour atténuer les déséquilibres spatiaux en Turquie* »[156]. Ce chapitre entend explorer le système administrativo-territorial de la Turquie pour comprendre le contexte national dans lequel les réformes européennes prennent place, et voir si le

[154] Bob Jessop, 2002, « Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance : A State-Theoretical Perspective », *Antipode*, vol. 34, n°3, p. 452-472.
[155] Allen J. Scott, Michael Storper, 2006, « Régions, mondialisation, développement », *Géographie, économie, société*, vol 8, 2006/2, p.169-192.
[156] Monique Olivier, 1991, « Disparités régionales en Turquie : vers une politique d'aménagement du territoire », *Anatolia Moderna*, n°1, p. 289-301.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

concept de région correspond à une quelconque réalité territoriale dans le pays candidat. Le *Dictionnaire de la Géographie et de l'espace des sociétés* distingue six acceptions différentes du mot région en géographie[157]. L'étymologie aide cependant à en préciser le sens : la région est à la fois *regionis*, c'est-à-dire un espace délimité, et *regere*, c'est-à-dire un espace administré. C'est essentiellement la notion de région politico-administrative qui est mise en avant par les réformes administratives des pays candidats, en tant que relais géographique de l'Etat-nation à un échelon inférieur et moyen : cette définition est celle retenue ici.

La réflexion proposée ici s'appuie sur de nombreuses lectures et entend proposer une synthèse sur la question. Les sources sont essentiellement des écrits turcs ou d'auteurs turcs, ainsi que les études des géographes français, largement complétées par une analyse des différents plans proposés par le DPT. Un dépouillement de ces nombreux documents a été nécessaire, mais les éléments retenus ne le sont que par rapport à leur intérêt vis-à-vis de la problématique régionale. Après avoir expliqué l'absence de région dans le système administrativo-territorial turc, une analyse des politiques d'aménagement du territoire en Turquie sera proposée, avant de faire état de différentes tentatives de développement régional qui ont déjà été menées, et qui atténuent la thèse de l'absence totale de région dans le pays.

1. La région, *persona non grata* du système administrativo-territorial turc

1.1. « *La région, cette inconnue…* »

Le titre de cette partie est une référence à l'analyse conduite par Marcel Bazin sur le concept de région dans le monde turco-iranien[158]. Soulignant les « *flottements et les incertitudes* » qui entourent ce mot, l'auteur affirme pourtant que la terminologie pour désigner une portion d'espace située entre le lieu de vie (quartier ou village) et le pays national est variée dans la langue turque. Le terme *bölge*, qui est le plus souvent employé, est un néologisme turc, substantif du verbe *bölmek* qui signifie « partager », mais aussi « diviser ». Un autre dérivé du verbe *bölmek*, *bölüm*, est parfois aussi employé pour désigner une unité spatiale plus petite, souvent une subdivision de la province administrative. L'auteur propose de le traduire par « sous-région ». Enfin, le terme *yöre* est utilisé pour les entités plus réduites, les « micro-régions » ou « pays ». Il traduit plus un sentiment d'appartenance à une localité, à un espace de vie pratiqué fréquemment, accessible sans grande contrainte de temps ou de transport. Cependant, ces entité spatiales n'ont que rarement une désignation propre. Elles sont nommées à partir d'un centre ou d'un élément marquant la caractérisant, comme une ville ou une chaîne de montagne.

Ce fait peut paraître anecdotique mais il révèle deux tendances importances dans l'appropriation sociale et culturelle des espaces par les sociétés qui les pratiquent. Tout d'abord, il n'y a pas en

[157] Jacques Lévy, Michel Lussault (dir.), 2003, *Dictionnaire de la Géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, 1033 p.
[158] Marcel Bazin, 2000, « La région, cette inconnue… Réflexions sur l'identité régionale dans le monde turco-iranien », *Hommes et Terres d'Islam, Mélanger offerts à Xavier de Planhol, Tome II*. Bibliothèque iranienne 53, Institut Français de Recherche en Iran, Téhéran, p. 345-358.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

Turquie d'espace régional, quel que soit sa taille, qui corresponde à une entité culturelle homogène qui pourrait s'autonomiser du territoire national tel que construit historiquement. Ensuite, toute portion d'espace intermédiaire est assimilée à son centre, de telle manière qu'on dira « la région de Diyarbakır », le « pays de tel village », ou encore « je suis de Yozgat » pour désigner le département d'origine, même si son lieu de naissance n'est pas la ville de Yozgat mais une autre située dans la même province. Le chef-lieu, le lieu central, reste donc le lieu de référence pour la portion d'espace qui l'entoure, et le toponyme auquel l'attachement symbolique est le plus fort. Toutefois, M. Bazin ne réfute pas catégoriquement l'existence de régions particulièrement bien identifiables et identifiées comme telles.

Il démontre que plusieurs ensembles d'échelle régionale peuvent être identifiés en Turquie hors de la référence systématique au lieu central. Il s'agit tout d'abord de la Çukurova, littéralement la « plaine-fosse », plaine alluviale entre les chaîne du Taurus et de l'Amanus (*Nur dağları*), qui tire son homogénéité et son identification non pas de sa structure géologique mais de sa mise en culture intensive qui a construit un système régionalisé de monoculture du coton. Même élargie à d'autres formes d'agriculture, cette association Çukurova-coton reste très forte, renforcée en cela par la littérature de Yaşar Kemal notamment[159]. La Thrace est aussi une région à forte singularité, relevant plus d'une construction historique que de sa position « européenne ». Certes elle réunit l'ensemble des provinces situées à l'Ouest des détroits du Bosphore et des Dardanelles ; mais c'est surtout la longue histoire de son peuplement grec, devenu pratiquement inexistant avec l'échange de population de 1922-1923, et sa situation frontalière qui lui confère aujourd'hui cette reconnaissance régionale. La partie occidentale d'Istanbul s'en est progressivement détachée dans l'imaginaire collectif tellement cette dernière s'est autonomisée pour devenir une région – pour certains un pays – à part entière. Une troisième région homogène peut être trouvée en Cappadoce (*Kapadokya*), non pas du fait de la persistance d'un trait culturel millénaire mais par une mise en tourisme assez rapide due à la concentration de cités archéologiques et d'un paysage volcanique propice aux randonnées pédestres. Selon M. Bazin, le toponyme grec a d'ailleurs resurgi pour faire valoir l'image de marque de la région, au détriment du chef-lieu Nevşehir. Ces cas sont les trois exemples de région dont l'unité et l'image ont été construites de telle manière qu'elles paraissent aujourd'hui culturelles. Aucune des trois ne correspond à une unité administrative.

La Turquie connaît pourtant des régions qui, si elles ne correspondent pas non plus à une quelconque unité administrative, représentent des entités bien identifiées et délimitées par la population, qui les utilise quotidiennement dans la présentation des bulletins météorologiques. Elles sont enseignées comme étant les régions « naturelles » de Turquie et présentées dans tous les manuels scolaires de géographie. Ces derniers continuent de présenter une géographie nationale et unitaire, en faisant peu de cas des dynamiques régionales, à l'exception du manuel édité par la TÜSIAD réalisé selon une base

[159] On peut citer à titre d'exemple l'épopée *Mehmed le Mince*, disponible en français aux éditions Gallimard.

épistémologique proche de la géographie française, mais qui reste peu diffusé[160]. Ce découpage a été initialement proposé lors du premier Congrès de géographie tenu à Ankara en 1941, et prend en compte les grands ensembles bioclimatiques et les structures du relief pour subdiviser la Turquie en sept régions dites naturelles[161] (figure 27). Quatre sont nommées en fonction de le mer qui les borde : mer Noire, Marmara, Egée, Méditerranée, les trois autres se partageant l'Anatolie : Anatolie centrale, Anatolie de l'est, Anatolie du sud-est. Ce découpage, affiné depuis par des subdivisions régionales (*bölum* en truc), sert donc toujours de référence, mais ne correspond à aucune forme administrative, politique ou culturelle d'éventuelles régions. Cette absence n'est pas anodine ; elle s'explique par la construction historique fortement centralisatrice du pays, et la révèle à la fois.

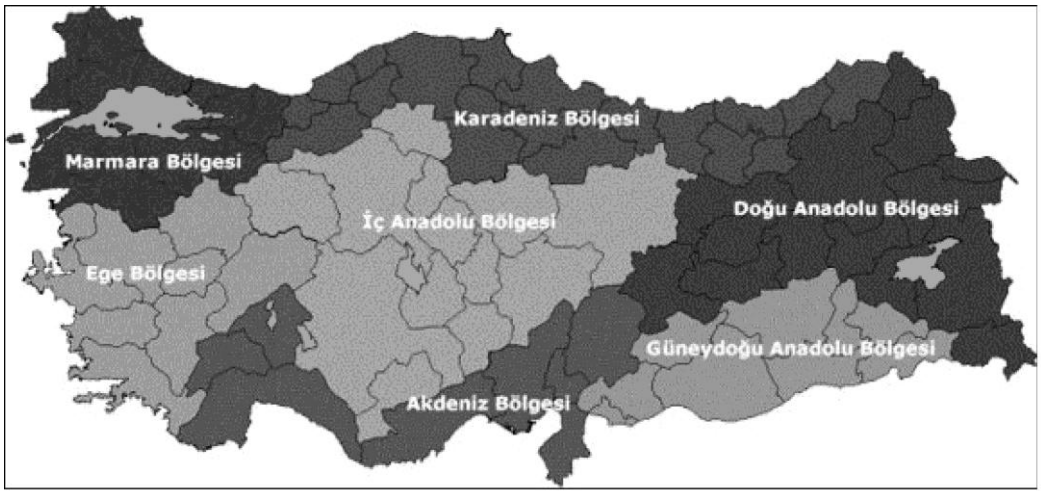


Figure 27: Les sept régions dites naturelles de la Turquie (Congrès de Géographie de 1941)

Source : Devlet Planlama Teşkilatı

1.2. Les périphéries dans la construction nationale

Les rapports entre le pouvoir central et le territoire qu'il gouverne peuvent être analysés de manière dialectique en terme de centre et de périphérie. Combinés aux rapports de domination économique, ces rapports politiques sont basés sur des échanges fondamentalement asymétriques (Reynaud, 1981). Si cette approche marxiste des relations de pouvoir entre plusieurs espaces a depuis été revisitée, le modèle centre-périphérie est mobilisé par Şerif Mardin pour analyser les rapports entre le gouvernement central et les provinces turques[162]. Sans entrer dans les détails des relations entre le pouvoir central, la Porte, et les provinces au sein de l'Empire ottoman, il est intéressant d'aborder la place des périphéries turques dans une perspective géo-historique. Les recherches actuelles sur les transformations du systèmes truc d'administration territoriale s'accordent en effet sur le fait que la fin de l'Empire et le début de la République ont créé un « *traumatisme des séparatismes* », qui explique

[160] Füsun Üstel (dir.), 2001, *Coğrafya* 2002, TÜSIAD, Istanbul.
[161] *Birinci Coğrafya Kongresi, Raporlar, müzakereler, kararlar* (Premier Congrès de Géographie, Rapports, débats, décisions), 6-21 Juin 1941, Ankara, cité par Marcel Bazin, 2000, *op. cité*
[162] Şerif Mardin, 1973, « Center-periphery relations : a key to Turkish politics? », *Daedalus*, 102-1, p. 169-190.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

selon Elise Massicard la frilosité toujours d'actualité du pouvoir central turc à propos de la question régionale[163].

1.2.1. La fin de l'Empire ottoman et le « syndrome de Sèvres »

L'Empire ottoman a connu de profonds bouleversements au cours du XIX° siècle et au début du XX° siècle, du fait essentiellement de sa contraction territoriale progressive. Selon E. Massicard (2008), cette période est marquée par l'essor de nombreux nationalismes et l'accès à l'autonomie voire l'indépendance de certains territoires, souvent obtenues avec l'aide des puissances européennes qui alimentèrent les nationalismes pour perturber par les côtés les structures impériales. On peut citer par ordre chronologique[164] : le Congrès de Berlin en 1878 qui reconnaît l'indépendance de la Serbie et de la Roumanie ; l'accession à l'autonomie de la Bulgarie puis son indépendance en 1908 ; la Bosnie et l'Herzégovine annexées par l'Autriche en 1908 ; l'indépendance de l'Albanie et la perte de la Libye au profit de l'Italie en 1911. Les guerres balkaniques de 1912 et 1913 signèrent la fin de la présence ottomane dans les Balkans, et la révolte arabe de 1916, fomentée par la Grande-Bretagne pour déstabiliser l'Empire pendant la Première Guerre Mondiale, aboutit à la perte de la quasi-totalité des provinces arabes. L'impression dominante, et interprétée comme telle par les nouvelles élites militaires et politiques de l'époque, est que les puissances étrangères sont prêtes à soutenir n'importe quelle revendication nationaliste pour attaquer l'Empire depuis ses périphéries.

Le déroulement et surtout la fin de la Première Guerre Mondiale accentuent encore plus cette analyse. Le front ouvert avec la Russie dans un territoire principalement peuplé d'Arméniens amena le pouvoir central à réprimer fortement les soulèvements locaux et à instaurer une politique systématique de nettoyage ethnique, qui a abouti au génocide des Arméniens. La défaite finale des forces des Empires centraux entraîne une occupation militaire d'une grande partie du territoire impérial. En 1920, le Traité de Sèvres qui est censé poser les termes de la défaite ottomane propose la création d'un Etat arménien indépendant, un statut d'autonomie pour les Kurdes, le partage d'une partie de l'Anatolie entre la Grèce et l'Arménie. L'Empire ottoman est ainsi réduit à une portion infime de son territoire au centre de l'Anatolie, avec pour seule ouverture une partie du littoral de la mer Noire. Ce Traité n'a jamais été appliqué car la guerre d'indépendance menée par Mustafa Kemal a imposé de nouvelles frontières au Traité de Lausanne, mais la portée symbolique du Traité de Sèvres reste fondamentale dans la perception de la défense du territoire national turc. Comme le souligne E. Massicard, « *s'il ne fut jamais ratifié, ce traité a eu des conséquences à long terme, notamment par le traumatisme collectif 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* »[165].

[163] Elise Massicard, 2008, « Régionalisme impossible, régionalisation improbable. La gestion territoriale en Turquie à l'heure du rapprochement avec l'Union européenne », *Revue d'Etudes Comparatives Est/Ouest*, vol. 39, n°3, p. 171-203.
[164] Pour plus de détails, on peut se référer à Paul Dumont, Françeois Georgeon, 1989, « La mort d'un Empire, 1908-1923 », in Robert Mantran, *Histoire de l'Empire ottoman*, Paris, Fayard, p. 577-647.
[165] Elise Massicard, 2008, *art. cité*.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

La crainte d'un démembrement par des forces extérieures est renforcée par la peur d'une sécession intérieure. Hamit Bozarslan date l'apparition de cette crainte permanente d'un « ennemi de l'intérieur » de la révolte de Şeyh Saït de 1925 (Bozarslan, 1997). D'inspiration religieuse et clanique, cette révolte contre le pouvoir central localisée dans le Sud-est a été lourdement réprimée par le pouvoir central. Jugés par un tribunal de l'indépendance, issus des tribunaux de guerre, les dirigeants ne sont pas condamnés pour des raisons religieuses mais bien parce que « *les causes et les origines de la dernière révolte qui a éclaté dans les provinces orientales de l'éternelle patrie turque sont identiques à celles […] qui, malgré une fraternité de cinq siècles, ont mené les Albanais à frapper dans le dos des Turcs qui ont toujours montré la plus grande affection à leurs compatriotes* »[166]. Dès lors, la volonté de préserver l'intégrité territoriale est érigée en principe pour les cadres administratifs de la jeune République de Turquie, et toute action pouvant laisser suggérer une menace séparatiste est immédiatement réprimée. La révolte de Dersim (1938) en est un exemple. La population locale kurde alévie avait voulu s'émanciper de la tutelle étatique ; la ville a été immédiatement bombardée par l'aviation militaire.

1.2.2. Intégrité territoriale et unité nationale

La peur du démembrement, du séparatisme, est d'autant plus forte que la création du « syndrome de Sèvres » s'est accompagnée d'une guerre d'indépendance victorieuse et coûteuse, qui est rapidement devenue le socle de l'unité nationale. Comme le montre J.F. Pérouse, le territoire de la Turquie n'est pas un héritage de l'Empire ottoman ; il est le résultat d'une conquête militaire sur des forces occupantes étrangères[167]. Cette guerre d'indépendance, et la construction de la légende qui accompagne ce roman national, prolongée par le Traité de Lausanne et la récupération du Sandjak d'Alexandrette sur le mandat français en Syrie en 1939, a sacralisé le territoire national en tant que partie constitutive de la Nation turque. Le crédo politique de la première Grande Assemblée réunie à Erzurum avant la libération du pays était : « *Nous n'en demanderons pas plus, mais nous n'en accepterons pas moins* ». L'unité territoriale est ainsi devenue un principe fondamental de la République de Turquie, inscrit dans la Constitution, auquel rien ne peut déroger. Une régionalisation du pays, entendue comme la création d'entités spatiales pouvant avoir des pouvoirs autonomes et donc les exercer pour mener des politiques différentes d'une région à une autre, et donc immédiatement suspecte de séparatisme.

Cette unité nationale ne s'est pas faite en un jour. L'ensemble des réformes menées par Mustafa Kemal Atatürk a eu pour but de la construire. Sur le plan territorial, M. Bazin souligne bien qu'aucun découpage régional ou provincial ne peut être assimilé à un caractère ethnique ou culturel (Bazin, 2000). Le souci de la construction d'une nation unifiée a entraîné une négation de la diversité du peuplement turc, diversité qui ressort au cours des années 2000 sous l'expression de la « mosaïque

[166] Verdict du Tribunal d'indépendance contre Cheikh Said, cité par Hamit Bozarslan, *id.*
[167] Jean-François Pérouse, 2008, « La Turquie, une construction territoriale récente », *M@ppemonde*, n°90, 2008-2.

anatolienne » (Bazin, 2005). Selon Ildikó Bellér-Hann et Chris Hann, la nouvelle République a même brouillé les caractères régionaux culturels à dessein, comme dans la région du « Lazistan » au nord-est de la Turquie, région qui a méticuleusement été découpée en plusieurs provinces[168]. Signifiant « région des Lazes », ce toponyme n'existe pas, il a même été banni dès 1926 car il était trop identifié à l'ancien pouvoir impérial. La construction d'une identité locale s'est donc faite par département et par l'inscription de celui-ci dans l'historiographie nationaliste victorieuse. L'histoire locale n'est pas enseignée, et elle ne se manifeste que par une présence patrimoniale marquante ou par la participation d'une manière ou d'une autre de la ville à la guerre d'indépendance (Massicard, 2008).

La question régionale est d'autant plus sensible en Turquie qu'elle évoque presque automatiquement la question kurde. Certes, comme le souligne J.F. Pérouse, la question kurde n'est plus une question strictement régionale du fait notamment des fortes migrations internes et du bouleversement du peuplement kurde à l'intérieur du territoire national (voire international avec les migrations européennes), mais la question régionale ne peut éluder la question kurde (Pérouse, 2005). Le tabou imposé à partir des années 1960 au nom de l'unité nationale construite autour de la turcité n'a pourtant pas effacé le fait culturel kurde, qui est resté fortement présent dans la toponymie officieuse, quand la République cherchait à imposer de nouveaux noms turcs, et dans la vie courante par l'utilisation quotidienne de la langue kurde. La région kurdophone est ainsi désignée, par euphémisme ou par périphrase, par le mot « région » (*bölge*) ou par le nom officiel de la région naturelle, « Anatolie du Sud-est » (*Güneydoğu Anadolu*). Pourtant, le mouvement pro-kurde n'est pas uniforme et ses revendications ont grandement évolué avec le temps. Si au départ le PKK menait une guerre de libération nationale au nom de l'auto-détermination des peuples, les revendications actuelles sont avant tout d'ordre culturel. Les députés des partis pro-kurde revendiquent ainsi le droit de parler kurde, y compris au Parlement, et appellent ouvertement à la constitution d'un Etat fédéral qui attribuerait des compétences élargies aux régions. A l'heure actuelle, cette revendication n'est toujours pas acceptable aux yeux du pouvoir central. Les mêmes élus sont fréquemment condamnés et emprisonnés pour leurs prises de position, au nom d'une atteinte au caractère unitaire de l'Etat, au nom du séparatisme et au nom de complicités avec une organisation terroriste.

Comme l'écrit E. Massicard, *« 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 institutionnel intangible ; d'autre part, il est considéré comme néfaste à l'unité nationale et donc, au moins en puissance, comme une forme de séparatisme* »[169].

[168] Ildikó Bellér-Hann, Chris Hann, 2001, *Turkish region. State, market and social identities on the east Black Sea coast*, Oxford-Santa Fe, School of American Research Press.
[169] Elise Massicard, 2008, *art. cité*.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

1.3. Un système administratif centralisé

Cette méfiance vis-à-vis de toute velléité régionale passe par la construction d'un Etat centralisé qui contrôle de manière systématique l'ensemble de son territoire. Sur le plan juridique, il n'y a pas de statut dérogatoire : le droit s'applique uniformément sur l'ensemble du territoire national. Le découpage politico-administratif actuel en provinces est un héritage de plusieurs réformes. Celles-ci ont commencé avant la création de la République de Turquie en 1923 : la gestion administrative du territoire et les rapports entre le pouvoir central et les provinces ont été des enjeux importants lors des réformes ottomanes du XIXème siècle. Comme le souligne Jean Marcou, *« l'administration territoriale turque contemporaine est ainsi une synthèse du kémalisme, du passé ottoman et de ses influences françaises »*[170].

1.3.1. Une centralisation progressive de l'administration provinciale

La gestion des provinces sous l'Empire ottoman est un thème passionnant de l'histoire politique et administrative ottomane. Il n'est pas nécessaire ici d'en établir une analyse, bien détaillée par ailleurs. La vague de réforme qui a eu lieu au XIXème siècle, appelée période du *Tanzimat* (1839-1876), a débuté avec la volonté du pouvoir central de reprendre le contrôle sur les Pachas provinciaux qui s'étaient peu à peu enrichis, autonomisés et constitués en dynasties locales alors qu'ils étaient censés être révocables à tout moment. Mahmud II essaie ainsi d'en réduire le nombre, en encadrant leurs compétences et en en faisant des serviteurs de l'Etat. Ces réformes ont certes permis de préparer les suivantes, plus ambitieuses, mais en même temps elles aggravent la situation car en déconnectant les pachas de leur territoire, elles en accentuent la pressurisation (Marcou, 1991).

La véritable réforme de l'administration territoriale ottomane est celle des *vilayets* du 8 novembre 1864. Cette loi est doublement importante : elle rompt avec un système d'administration territoriale en place depuis plus de trois siècles, et elle pose les fondements de l'organisation républicaine ultérieure. L'objectif de cette loi est selon Stanford Shaw *« d'étendre le contrôle de l'administration centrale à tous les aspects de la vie dans les provinces »*[171]. Cette loi propose un découpage administratif sur la base de la province, appelée *vilayet*, elles-mêmes subdivisée en *sandjak*, eux-même subdivisés en *kaza*, eux-mêmes subdivisés en villes ou villages qui forment l'unité territoriale de base. Chaque circonscription est dirigée par un représentant de l'Etat, le *vali*, qui coordonne l'ensemble de ces responsables administratifs locaux. Il s'agit d'une réforme fortement centralisatrice. En étendant petit à petit les prérogatives des *vali* et en renforçant le contrôle des autorités centrales sur leurs activités, les empereurs successifs ont réussi à en faire les représentants et les agents uniques de l'autorité du pouvoir central dans chaque *vilayet*. Cette réforme est fondamentale dans l'évolution ultérieure du

[170] Jean Marcou, 1991, « Les influences ottomanes et françaises sur le système territorial turc », *Anatolia Moderna*, Vol. 1, p. 275-287.
[171] Stanford J. Shaw, 1992, « Local administration in the Tanzimat », in Hakkı Dursun Yıldız (dir.), *150. Yılında Tanzimat* (Les 150 ans du Tanzimat), Ankara: Türk Taririh Kurumu, p. 33-49.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

système politico-administratif : *« en mettant fin à la gestion territoriale ottomane ancestrale, cette réforme des vilayet a inspiré de nouvelles pratiques administratives, de nouvelles conceptions de l'Etat et de la chose politique* » (Marcou, 1991).

Cette réforme est complétée en 1913 par les Jeunes Turcs et le Comité Union et Progrès, qui se heurtent alors aux revendications autonomistes et aux révoltes indépendantistes dans les provinces arabes de l'Empire. Voulant leur accorder des gages, ils accordent aux *vilayets* une plus grande indépendance budgétaire, et surtout les dotent d'assemblées provinciales élues localement. Ces dernières restent sous l'autorité du *vali,* mais marquent un premier pas vers un début de décentralisation. Il est admis de voir dans cette loi de 1913 une copie fidèle de la loi française de 1871 sur les départements (Marcou, 1991 ; Massicard, 2008). L'Empire ottoman adopte à ce moment là le système qui sera celui de la France républicaine jusqu'à la réforme décentralisatrice de 1982. Cette organisation territoriale sera reprise par Mustafa Kemal, qui se sert des *vilayets* pour définir le territoire turc inaliénable au congrès d'Erzurum et qui respecte leurs limites pour bâtir les circonscriptions électorales. Les *vilayets*, devenus trop grands par rapport au rétrécissement du territoire national, sont transformés en *il*. 63 *il* (ou provinces) sont ainsi créés sur le modèle des *vilayets* et gardent le *vali* à leur tête comme représentant plénipotentiaire de l'Etat. Cette structure territoriale reste stable tout au long du XXème siècle, avec la création de nouvelles provinces dans les trente dernières années pour des raisons démographiques et politiques.

1.3.2. Une administration à deux niveaux

L'organisation administrativo-territoriale de la Turquie est donc centralisée. Elle repose sur un diptyque Etat/province qui fonctionne selon la double logique d'organisation déconcentrée et décentralisée du système administratif (figure 28).

Deux types d'administration se rencontrent sur le territoire : les administrations de l'Etat déconcentrées au niveau de la province (*il*), de l'arrondissement (*ilçe*), du canton (*bucak*) ; et les administrations décentralisées émanant des assemblées locales élues au niveau de la province et des villes ou villages. L'administration territoriale déconcentrée de l'Etat se caractérise avant tout par son organisation hiérarchisée, mais aussi par un double fonctionnement vertical et horizontal. Le *vali* est la figure centrale de ce système ; il est à la fois le représentant de l'Etat et du gouvernement. A ce titre, il a autorité sur les chefs des sections administratives des ministères représentés dans la province (Marcou, 1991). Nommé par le conseil des ministres, il coordonne l'action de toutes les structures étatiques présentes sur son territoire. Le *kaymakam*, équivalent du *vali* pour le *ilçe* (comparable au sous-préfet français) a, lui, autorité sur les chefs de service des administrations présentes sur son territoire, tout en restant sous l'autorité du *vali*.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

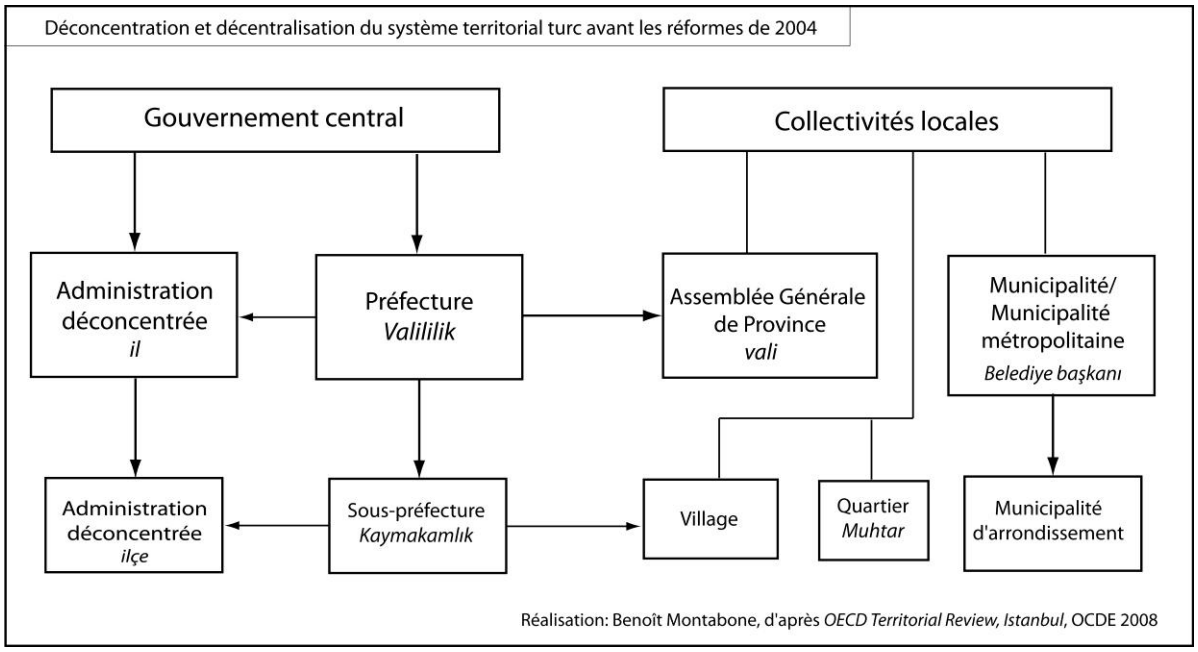


Figure 28 : Déconcentration et décentralisation du système territorial turc

Chaque ministère possède ses administrations déconcentrées par province, parfois par arrondissement ; ces administrations sont responsables devant leur ministère mais aussi devant le *vali*. De par cette double organisation verticale et horizontale, une grande majorité des affaires locales est soit supervisée directement par le pouvoir central à travers les différentes branches déconcentrées des ministères, soit gérée par des pouvoirs départementaux eux-mêmes sous contrôle direct du *vali*, donc du pouvoir central (Massicard, 2008).

Les administrations décentralisées s'organisent à deux niveaux : provincial et local (ville ou village). Au niveau provincial, il s'agit d'un conseil élu au suffrage universel mais qui jusqu'à une date récente était présidé par le *vali* qui gardait l'ensemble du pouvoir exécutif. Le budget des conseils provinciaux est alloué par le pouvoir central et son utilisation doit être approuvée par le *vali*, ce qui limite d'autant plus leur autonomie. Cette forte centralisation est une permanence du système administratif. Des tentatives ont été engagées pour aboutir à une meilleure décentralisation, notamment dans la Constitution de 1961, qui prévoyait une séparation explicite des administrations centrales et locales. Cette réforme n'a jamais vu le jour du fait de l'absence des décrets d'application (Massicard, 2008). Selon Yeşeren Eliçin-Arıkan, la réelle évolution dans l'exercice du pouvoir par les collectivités locales est l'émergence, du fait de la forte croissance urbaine, des municipalités métropolitaines instaurées en 1984[172]. Les conseils municipaux sont élus au suffrage universel depuis 1942, de même que les maires depuis 1963. Mais la création de municipalités métropolitaines a fortement reconfiguré les pouvoirs locaux, car leur financement et leurs prérogatives importantes leur donnent un poids politique supérieur aux collectivités départementales.

[172] Yeşeren Eliçin-Arıkan, 1997, « Municipalités métropolitaines et municipalités d'arrondissement en Turquie », *Cahiers d'Études de la Méditerranée Orientale et du Monde Turco-Iranien*, n°24, p. 71-104.

Cette centralisation du système territorial s'observe dans la gestion quotidienne des questions techniques et dans l'exercice des prérogatives par les municipalités et les conseils de province, mais aussi dans les politiques de planification et d'aménagement du territoire.

2. Un aménagement du territoire centralisé et sectoriel

L'expression « aménagement du territoire » est sujette à caution. Forgée à partir de l'expérience française, elle suppose une action volontariste de l'Etat pour équilibrer la distribution du peuplement et des activités sur son territoire. L'Etat doit donc avoir les moyens juridiques, techniques et financiers pour lui permettre d'appliquer ses ambitions. Ces compétences doivent ensuite se décliner à toutes les échelles concernées par un processus d'aménagement du territoire : région, province, municipalités. La réalité turque est différente. Tant du point de vue étatique que du point de vue municipal, la capacité des pouvoirs publics à agir sur la localisation du peuplement et des activités est limitée. Certes la Turquie a expérimenté une période de développementalisme d'Etat entre 1930 et 1950, qui a abouti à l'implantation de grosses unités de production industrielle dans des zones que la localisation spontanée des activités économiques n'aurait pas privilégiées, comme Karabük pour les usines sidérurgiques de Kardemir, dont l'implantation dépend de considérations géostratégiques. Mais son action aménagiste est somme toute limitée, notamment par le poids important des politiques sectorielles. Cependant, un nombre non négligeable de politiques publiques existent, au niveau national ou au niveau municipal, qui ont un impact direct sur la distribution du peuplement, des activités économiques, et sur la redistribution du revenu national entre les différentes provinces. L'expression « aménagement du territoire » regroupe ici l'ensemble de ces politiques, tout en veillant à ne pas y chercher le décalque de la situation nationale française qui a forgé ce concept.

2.1. L' « aménagement du territoire » en Turquie

2.1.1. *Şehir ve bölgesel planlama* : la planification urbaine et régionale

L'aménagement du territoire relève tout d'abord de la planification, entendue comme l'élaboration de plans directeurs ou de plans physiques en vue de leur application sur un territoire donné. Il correspond plus au *physical planning* qu'au *spatial planning* anglo-saxons. Cette pratique est fortement institutionnalisée, par une formation spécifique et par une structuration en branches professionnelles. Le formation universitaire est dispensée essentiellement dans les départements de planification régionale et urbaine (*Şehir ve bölgesel planlama bölümü*), qui la plupart du temps dépendent des facultés d'architecture. Le plus prestigieux d'entre eux, le département de planification de l'Université Technique du Moyen Orient (*Orta Doğu Teknik Üniversitesi*) d'Ankara, fondé en 1961, forme de nombreux hauts fonctionnaires et fournit les branches ministérielles en personnel compétent et bien formé techniquement. Ces départements dispensent une formation avant tout technique, dans le but de réaliser des plans physiques de développement locaux, à l'échelle du quartier ou d'une ville ; il s'agit

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

avant tout d'un travail d'urbanisme. La compréhension globale des enjeux d'aménagement n'est pas toujours au centre des préoccupations, même si cela varie d'une équipe pédagogique à une autre. Par ailleurs, les urbanistes ou « planificateurs urbains » sont réunis au sein d'associations de branche bien structurées (*TMMOB Şehir Plancıları Odası*), notamment la Chambre des planificateurs urbains d'Istanbul , assez influentes pour pouvoir faire barrage à des projets municipaux ou gouvernementaux.

Au sein des municipalités, un bureau est souvent dédié à la planification. Il s'agit d'élaborer un plan stratégique pour la ville, opération avant tout politique qui donne les grandes orientations de développement du territoire pour les années à venir. La municipalité métropolitaine d'Istanbul s'est ainsi dotée d'un bureau spécial, directement reliée au maire, appelé « Planification métropolitaine d'Istanbul » (*Istanbul Metropoliten Planlama, IMP*), aux pouvoirs importants. Ces bureaux sont en charge de rédiger le plan général environnemental (*Çevre Düzeni Planı*), qui donne une orientation très précise de l'attribution fonctionnelle de l'espace, sous la forme d'une cartographie systématique au 1/100 000°. Chaque municipalité est tenue par la loi d'établir ce plan ; une pratique régulière du territoire concerné permet cependant de constater que ces attributions dans l'occupation du sol ne sont pas respectées. Bien souvent, la planification est opérée *a posteriori*, et vise à avaliser un état de fait, notamment en légalisant les constructions illégales. Comme l'a montré J.F. Pérouse, cette pratique qui coïncide avec l'octroi d'un titre de propriété (*tapu*) par les autorités municipales, est centrale dans la production de la ville[173].

Même si, comme le souligne Stéphane Yérasimos, « *nous ne connaissons pas grand-chose au sujet de l'aménagement de l'espace dans l'Empire ottoman* »[174], l'expérience de la planification n'est pas nouvelle. Elle commence essentiellement avec deux grands chantiers urbains au temps de la mise en place de la République, la construction de la ville nouvelle d'Ankara et le plan d'aménagement d'Istanbul. Ces deux plans sont des commandes du gouvernement turc qui voulait construire une nouvelle capitale au cœur de l'Anatolie d'une part, et opérer un retournement stratégique d'Istanbul vers la Turquie de l'intérieur d'autre part. Dans les deux cas, avec des contextes locaux très différents, des grands noms de l'architecture et de l'urbanisme sont convoqués, Hermann Jansen pour Ankara et Henri Prost pour Istanbul. Les deux développent des plans à partir d'une conception dirigiste et moderniste de la planification urbaine ; s'ils n'ont pas été complètement mis en œuvre, ces plans ont orienté la croissance et la réorganisation de ces deux villes, et ont fortement marqué les formes urbaines actuelles. Ces deux plans, même s'ils correspondent à une époque révolue de la planification urbaine, soulignent l'influence du pouvoir central dans l'aménagement du territoire, et ce à toutes les échelles.

[173] Jean-François Pérouse, 2006, « Le marché foncier à Istanbul », *Etudes Foncières*, n°121, p. 11-14.
[174] Stéphane Yerasimos, 1988, « La planification de l'espace en Turquie », *Revue des Mondes Musulmans et de la Méditerranée*, vol. 50, n°4, p. 109-122.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

2.1.2. Le rôle central du *Devlet Planlama Teşkilatı* (DPT)

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

Son mode de fonctionnement est indissociable des manières de faire de l'administration étatique en général. Très hiérarchisé, il participe à la bureaucratie d'Etat dès son origine. Ç. Keyder précise même que sa création était une des réalisations principales consécutives au coup d'Etat de 1960, avec pour ambition non seulement d'exister indépendamment des Ministères sectoriels mais aussi de les contourner en leur imposant ses orientations[175]. L'auteur souligne que le Secrétaire général du DPT avait à l'époque fonction de vice-premier Ministre en charge des politiques industrielles. Si le rôle du DPT a évolué depuis, il reste, aujourd'hui encore, une administration incontournable dans l'aménagement du territoire. Les plans quinquennaux, qui ont autorité sur tous les plans de développement élaborés localement, donnent les grandes orientations des politiques sectorielles. Dans les faits, le DPT ne peut pas financer par lui-même des projets. Il les prépare, coordonne les différentes administrations qui doivent agir pour leur réalisation, mais laisse le soin à ces dernières de traduire la planification par des faits. L'absence d'évaluation et de contrôle *a posteriori* sur la réalisation de ces plans démontre cependant le décalage existant entre les volontés nationales et les réalisations locales ou sectorielles.

2.1.3. Le poids des politiques sectorielles

L'aménagement du territoire est en effet l'œuvre des politiques sectorielles de chaque Ministère. Certains sont présentés comme de véritables « Etats dans l'Etat », des administrations hiérarchisées qui ont chacune leurs délégations provinciales, et pour certains des agences à l'échelle régionale. Ces agences regroupent le plus souvent trois ou quatre provinces, mais elles ne se recoupent pas d'un Ministère à un autre. La Direction Générale des Services de Village par exemple, est divisé en 19 bureaux régionaux[176], tandis que le Ministère des Transports en compte 12[177]. Le Ministère des Transports (exemple pris parmi d'autres) possède un poids indéniable dans les processus de

[175] Çağlar Keyder, 1987, *State and class in Turkey. A study in capitalist development*, Londres, Verso, 252 p.
[176] Information obtenue sur le site de l'administration: http://www.khgm.gov.tr/BOLGELER/BOLGELER.HTM
[177] Information obtenue sur le site du Ministère : http://www.ubak.gov.tr/

développement local. Il planifie et exécute l'ouverture de nouvelles routes, met en place les lignes de trains à grande vitesse, dont la liaison Istanbul-Ankara en devenir est présentée comme un symbole, il planifie la construction des aéroports régionaux, et décide des tracés des métros souterrains ou des lignes de tramway dans les municipalités. Ses projets entrent en contact avec d'autres projets sur les territoires, parfois de manière contradictoire, ou en tout cas non concertée. A Istanbul, par exemple, c'est le Ministère des Transports qui gère de bout en bout le dossier du *Marmaray* (train urbain qui passera sous le Bosphore) en imposant son tracé aux administrations locales, et sans prendre en compte les objectifs du plan général environnemental de la ville. Les structures étatiques ont un tel pouvoir que leurs projets s'imposent automatiquement aux autres, même si on sait par ailleurs que les négociations ont lieu en interne, et souvent en aval lors de la phase opératoire des projets. Mais l'absence de concertation préalable entre les différents acteurs concernés par un projet sur un territoire donné peut aboutir à des incohérences, dont la faible connexité des différents réseaux de transport collectif à Istanbul est un exemple particulièrement parlant.

Cependant, chaque politique sectorielle n'est pas l'œuvre d'une seule administration. S. de Tapia a montré comment les aménagements hydrauliques relevaient d'une forme d'aménagement du territoire[178]. L'auteur explique que les politiques hydrauliques recoupent à la fois la construction des barrages, l'exploitation hydroélectrique de ces derniers et la mise en irrigation des terres environnantes. La maîtrise d'œuvre de ces travaux relève de trois grandes administrations publiques. L'organisation des Travaux Hydrauliques d'Etat (*Devlet Su İdaresi*, DSİ), créée en 1954, est le maître d'œuvre des barrages, quelle que soit leur utilisation: réserve d'eau potable, irrigation, hydroélectricité, etc. La Direction des Sols et des Eaux, qui dépend du Ministère de l'Agriculture, (*Toprak ve Su Genel Müdülrlüğü*, TOPRAKSU) s'occupe de la petite irrigation et de l'utilisation de l'eau par l'agriculture via de petits ouvrages au fil de l'eau, des réseaux de drainage, la lutte contre l'érosion des sols, etc. Enfin, l'Office de l'électricité de Turquie (*Türkiye Elektrik Kurumu*, TEK) s'occupe de la production, de la distribution et de la gestion de l'électricité produite par les usines hydroélectriques. Ces travaux hydrauliques ont pu donner lieu à de véritables formes de développement régional, comme pour la plaine de Çukurova. Si l'introduction de la culture du coton dès le XIXème siècle avait déjà donné lieu à une mise en valeur hydraulique par de vastes travaux de drainage, c'est surtout la construction du premier barrage sur le Seyhan en 1956 qui a permis l'extension des périmètres irrigués. Même si le secteur privé a aussi participé à cette mise en valeur, via la Çukurova Elektrik A.Ş., c'est la construction d'une dizaine d'ouvrages par le DSİ sur le Seyhan et le Ceyhan qui a permis le développement agricole de l'arrière-pays d'Adana. Les politiques sectorielles peuvent donc être source d'un développement régionalisé.

[178] Stéphane de Tapia, 1991, « Aménagement hydraulique et aménagement du territoire en Turquie », in *Milieux calcaires et politiques hydrauliques*, Editions du Comité des Travaux Historiques et Scientifiques (CTHS), Actes du 115° Congrès des Sociétés savantes, Section Géographie physique et humaine, Avignon, p. 159-168.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

2.1.4. Les instruments de soutien au développement local

Un autre aspect de l'aménagement du territoire en Turquie est le soutien étatique au développement local. Prenant de multiples formes, notamment le financement direct de projets ou le transfert de fonds, ce soutien se fait essentiellement sous deux formes : l'accès au crédit pour financer des projets locaux via la Banque des Provinces (*İller Bankası*) et un zonage provincial des régions dites « prioritaires au développement » (*Kalkınmada Öncelikli Yöreler*).

La « Banque des provinces » est le moyen principal utilisé par la plupart des municipalités de petite et moyenne taille pour financer et mettre en œuvre leurs investissements municipaux. Organisme gouvernemental établi en 1933 pour fournir aux municipalités l'appui financier et technique nécessaire pour développer leurs infrastructures, son action s'organise sur le principe d'une banque d'investissement. Son mandat a été élargi en 1945 pour inclure toute les administrations locales, c'est-à-dire les municipalités, les administrations spéciales de province, les villages et autres institutions associées. Son Assemblée Générale inclut des représentants des conseils provinciaux et municipaux, des responsables de villages et des représentants des ministères clés (Intérieur, Finance etc.). Suite à des réformes récentes, datant de la mise en œuvre du huitième plan quinquennal, la politiste Hande Tek souligne que la banque devrait désormais être un agent plus efficace dans le transfert des fonds publics aux municipalités[179]. Le but est d'améliorer la qualité des investissements locaux tout en rationalisant le processus par lequel les fonds budgétaires et les autres fonds sont transférés aux collectivités territoriales.

Sur un autre mode opératoire, le gouvernement apporte un soutien à l'investissement local via le principe d'encouragement (*teşvik*), dont la loi initiale date de 1927 et le système actuel de 1968. Cet encouragement peut prendre la forme de primes directes aux entreprises ou d'exonération totale ou partielle de charges. Le DPT est chargé de classer les provinces en fonction de leur niveau de développement, de répartir les aides fiscales et d'instruire les dossiers. Ce système repose sur deux stratégies principales : soutenir les investissements de branche en aidant au développement des entreprises déjà implantées, via des exonérations de droits de douane sur l'importation de technologies par exemple, et aider à la déconcentration industrielle en favorisant l'installation d'unités de production dans des régions en retard de développement (Bazin, de Tapia, 1997). La première liste comprenait 22 provinces, essentiellement situées à l'Est du pays. En 2007, la liste s'était élargie à 49 provinces et 2 districts, ce qui de fait réduisait la volonté initiale d'encourager les investissements dans les régions les plus défavorisées. De manière générale, Metin Özaslan affirme que ce système a surtout favorisé le clientélisme politique entre les gouvernements successifs et les députés provinciaux, et

[179] Hande Tek, 2010, *Le système territorial turc et l'enjeu de l'intégration européenne*, Thèse de doctorat, Université Pierre Mendès-France, 405 p.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

qu'il n'a pas permis de réduire les inégalités régionales[180]. Afin de remédier à cette relative inefficacité, un nouveau zonage d'encouragement aux investissements a été établi en 2009 (figure 29).

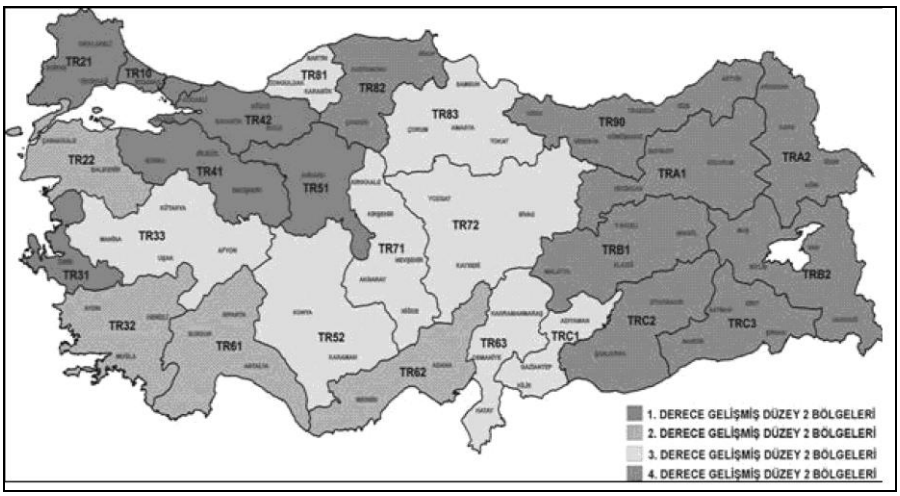


Figure 29: Nouveau zonage en quatre classes des encouragements aux investissements (2009)

Source : *Batı Karadeniz Kalkınma Ajansı,*
http://www.bakka.org.tr/bolgemizde-yatirim-detay.asp?SayfaAltCatId=2

En soumettant l'attribution des aides à des critères plus stricts et en établissant quatre classes distinctes parmi les régions, le gouvernement espère ainsi que les encouragements plus importants pour les régions les plus en difficultés permettront une meilleure orientation des investissements. Mais ce nouveau système ne supprime pas le précédent. L'ajout de classes est cependant à double tranchant : s'il peut encourager les investisseurs à la recherche du maximum d'aides et d'avantages fiscaux à investir dans les régions de classe 4, il peut aussi déplacer des investissements possibles dans les régions de classe 4 vers des régions de classe 2 ou 3, car en termes de calcul coûts-avantages les investisseurs peuvent préférer des encouragements moindres mais profiter du tissu économique déjà existant dans ces régions.

2.2. Une planification nationale en évolution

A partir d'une lecture des documents du DPT, notamment des plans de développement quinquennaux, et d'une compilation de différentes études[181], plusieurs périodes peuvent être identifiées dans la mise en place d'une politique nationale d'aménagement du territoire. Fatma Pelin Öztürk et Hale Çıracı la découpent ainsi en quatre périodes, qui correspondent à quatre paradigmes successifs de l'action publique[182]. La période 1923-1950 tout d'abord, marquée par l'investissement massif de l'Etat dans les

[180] Metin Özaslan, 2007, « Regional policies and spatial dynamics in Turkey on the way to EU accession », in Dimitris Tsarouhas, Ebru Ertugal, Ayşe İdil Aybars (dir.), *Bridging the real divide. Social and regional policies in Turkey's EU accession process*, Ankara, Middle East Technical University Press, p. 125-173.
[181] Les références sont données par la suite, au fur et à mesure du développement.
[182] Fatma Pelin Öztürk, Hale Çıracı, 2010, « The planning history of Turkey: policies, practices, breakdowns », *Paper at the 14th International Planning History Society: Urban transformation: controversies, contrasts and challenges*, Istanbul, 12-15 juillet 2010.

infrastructures et l'industrie dans le but de construire l'indépendance nationale ; 1950-1960 ensuite, où l'exode rural massif impose de nouvelles réflexions pour encadrer l'urbanisation rapide du pays ; 1960-1970, période faste de la planification avec la création du DPT et la mise en place des plans quinquennaux ; 1980-2000 enfin, période de transition vers une économie libérale qui s'accompagne de plusieurs vagues de privatisations et d'une ouverture aux investissements extérieurs. Du fait de la candidature à l'Union européenne et des processus de reprise de l'acquis communautaire d'une part, et des recommandations persistantes de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International depuis la crise économique de 2001, de nouvelles priorités sont apparues dans la dernière décennie. Trois grandes périodes sont donc retenues ici.

2.2.1. Une planification étatique (1930-1980)

Le début de la planification étatique est souvent daté des années 1960, avec la création du DPT, la mise en place de structures de formation en planification régionale et la rédaction du premier plan quinquennal. Cependant, İlhan Tekeli, lui-même acteur majeur de cette période par son poste de professeur au département de planification urbaine et régionale de l'Université Technique du Moyen-Orient et inspirateurs de plusieurs politiques ministérielles, souligne qu'il n'y a pas de rupture majeure entre le paradigme planificateur des années 1960 et les politiques préalables[183]. La rédaction du premier plan quinquennal pour la période 1963-1967 est selon l'auteur la conséquence logique des efforts entrepris précédemment pour coordonner les différentes politiques de l'Etat. Ce plan met avant tout l'accent sur la diffusion du développement économique dans les provinces, base indispensable à l'amélioration des indicateurs macro-économiques et à une meilleure répartition des activités productives sur l'ensemble du territoire, objectif déjà clairement affiché[184]. Le secteur clé est l'industrie, et le plan a pour objectif d'aboutir à une croissance économique de 7 % par an. Le principe d'action est la création de zones industrielles dites organisées (*Organize Sanayi Bölgeleri*) pour favoriser l'émergence de pôles de croissance autour d'un tissu industriel d'établissements de taille moyenne. Ces zones industrielles sont supposées assurer une émulation entre les entreprises et surtout assurer par effets d'entraînement des externalités positives, et faire en sorte de maintenir les capitaux sur place. Ces zones industrielles organisées, qui restent aujourd'hui encore un des moyens principaux d'action du Ministère de l'Industrie et du Commerce, sont censées assurer un développement planifié des villes où elles sont implantées, développer les activités industrielles dans des régions qui en sont dépourvues, réduire l'utilisation de terres agricoles fertiles par des activités consommatrices d'espace et assurer des services techniques de qualité aux entreprises. L'outil principal est l'attribution de terrains à moindre coût et l'exonération d'une partie des charges fiscales. Dans le même temps, de nombreux plans de développement de municipalités sont proposés (Konya : 1964 ; Adana : 1966 ;

[183] İlhan Tekeli, 2009, *Modernizm, Modernite ve Türkiye'nin Kent Planlama Tarihi*, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
[184] Devlet Planlama Teşkilatı , 1963, *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara, 535 p.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

Sivas : 1967 ; Zonguldak : 1971 etc.). Supervisés par le DPT, ils ont été rédigés d'après un cahier des charges proposé par la Banque des provinces, et financés par cette dernière.

Le deuxième plan quinquennal[185] (1968-1972), tout en maintenant l'objectif d'industrialisation de l'ensemble du territoire, se concentre sur les problèmes urbains nées de la forte croissance des villes durant cette période. Il procède aussi à la mise en place de la planification provinciale sous l'autorité des *vali*, plans qui doivent décliner province par province les objectifs du plan national. La politique d'encouragement par des allègements d'impôt est poursuivie. Dans le même temps, le DSİ lance la construction du barrage de Keban, considéré comme le premier grand chantier de développement hydro-électronique d'envergure nationale. Le troisième plan quinquennal[186] (1973-1977) ne montre pas de rupture majeure avec la période précédente. S'il souligne la nécessité de favoriser le développement des régions les plus en retard, aucun nouvel outil n'est réellement mis en place. Une attention particulière est cependant accordée aux spécificités locales et à l'environnement économique dans le soutien aux nouveaux investissements. Le DPT lance une série d'analyses économiques détaillées par province ou région, et initie ainsi les pratiques de diagnostic territorial qu'il développera par la suite. De manière générale, cette période de la planification se manifeste par une orientation nationale traduite localement par des encouragements aux investisseurs privés. Les entreprises d'Etat, toujours en fonctionnement, ne sont plus considérées comme les seules à même d'assurer le développement industriel du pays.

2.2.2. Le tournant libéral et l'ouverture économique (1980-2000)

Les années 1980 marquent un tournant dans la politique économique de la Turquie, et par conséquent dans les interventions publiques pour orienter les investissements. Dans la mouvance du néo-libéralisme anglo-saxon, la Turquie passe du modèle de développement par substitution aux importations au modèle libéral d'ouverture économique. Ce changement, symbolisé selon Galip L. Yalman par les mesures d'austérité du 24 janvier 1980, a eu des impacts importants sur la localisation des activités industrielles, et au-delà sur l'ensemble de la structure productive du pays[187]. D'après l'auteur, ces mesures marquent une rupture dans la résolution économique de la crise issue des chocs pétroliers, mais aussi dans le rôle de l'Etat dans le processus d'industrialisation et de développement économique. Le système de l'économie libérale de marché entre en vigueur en 1983, et met en avant un système d'auto-régulation des prix par la loi de l'offre et de la demande laissée au secteur privé. L'intervention de l'Etat est alors réduite au minimum, limitant la redistribution des ressources et les investissements publics. D'après les analyses de M. Sönmez, la part du budget consacrée à l'industrie par l'Etat passe de 20,7 % du total des investissements publics en 1978 à 18,7 % en 1984, 4,5 % en

[185] Devlet Planlama Teşkilatı, 1968, *Ikinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara, 665 p.
[186] Devlet Planlama Teşkilatı , 1973, *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara, 960 p.
[187] Galip L. Yalman, 2009, *Transition to Neoliberalism. The Case of Turkey in the 1980s*, Istanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 432 p.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

1990 et 2,9 % en 1994[188]. De plus, pour favoriser les investissements étrangers, le commerce est libéralisé, et les quotas d'importation et d'exportation sont abolis. Les entreprises turques doivent donc dorénavant évoluer dans un environnement économique fortement concurrentiel.

Dans ce contexte, le rôle de l'Etat dans l'aménagement du territoire et les formes que ce dernier revêt évoluent. La planification quinquennale perdure, mais elle devient plus une orientation générale, et ne fixe plus vraiment d'objectifs chiffrés de production par branche. Le quatrième plan quinquennal (1979-1983), rédigé avant le tournant libéral de 1980, en porte cependant déjà la marque dans la mesure où il pose le principe de la mobilisation des ressources locales dans les processus de développement, tout en affichant les mêmes objectifs que les plans précédents[189]. Le coup d'état militaire de septembre 1980 perturbe cependant le fonctionnement du DPT. Le cinquième plan quinquennal (1985-1988), moins ambitieux dans sa rédaction, place les inégalités régionales au sein de sa réflexion et a pour objectif d'impulser des politiques visant à les réduire[190]. Il pose le principe de la création de 16 régions fonctionnelles, qui ne sera pas suivi d'effets, et ouvre la voie à la rédaction de plans régionaux de développement. Le système d'aide aux entreprises, toujours sous la forme d'exonération fiscale, est renforcé, et l'attribution se fait officiellement selon des critères de développement économique et social. Mais en plus de la fonction de guichet, qui pervertit le système, le plan prévoit des aides financières aux projets innovants dans les régions les plus en difficulté. En parallèle, la planification urbaine change de mains en 1985. La loi transfère aux municipalités le soin d'élaborer et de mettre en œuvre leurs propres plans de développement, première étape d'une véritable décentralisation. De même, certaines lois sectorielles aux effets spatiaux importants voient le jour, notamment la loi n°2634 sur le développement touristique. Cette dernière libère les contraintes qui pesaient sur le secteur, et permet aux entrepreneurs de construire librement marinas, hôtels ou résidences de vacances sur le littoral ou dans les zones définies par le Ministère du tourisme tout en bénéficiant d'avantages fiscaux.

Les sixième[191] (1990-1994) et septième[192] (1996-2000) plans quinquennaux n'apportent pas de changement majeur dans la conception du développement régional. Ils mettent l'accent sur la dotation en infrastructures des régions tout en soulignant l'écart croissant du niveau de développement entre les provinces. Des renouvellements sont prévus dans le système de collecte statistique de données, et le nombre de provinces classées « prioritaires au développement » s'accroît. Sur le plan urbanistique, les municipalités mettent en place de vastes projets de « renouvellement urbain » en parallèle à la construction de logements de masse, assurée entre autres par l'agence nationale du logement, TOKİ (*Toplu Konut İdaresi*). Le poids de TOKI dans la production des villes est renforcé, ce qui permet au

[188] Mustafa Sönmez, 1998, *Bölgesel Eşitsizlik*, Alan Yayıncılık, 296 p.
[189] Devlet Planlama Teşkilatı, 1977, *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara, 699 p.
[190] Devlet Planlama Teşkilatı , 1985, *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı,* Ankara, 221 p.
[191] Devlet Planlama Teşkilatı, 1990, *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı,* Ankara, 375 p.
[192] Devlet Planlama Teşkilatı, 1996, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı,* Ankara, 319 p.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

gouvernement central d'intervenir dans le développement urbain et de façonner le visage des villes. Il s'agit d'une forme de re-centralisation de l'action publique d'aménagement à l'échelle de la ville.

2.2.3. L'émergence de nouvelles priorités (2000-2010)

Le début des années 2000 marque une évolution importante dans l'aménagement du territoire. La relance du processus d'adhésion à l'Union européenne en 1999, la crise économique de 2001 et les élections de 2002 qui portent l'AKP au pouvoir à Ankara modifient les conceptions du développement économique. Le rôle joué par le FMI et la Banque mondiale dans la restructuration de l'économie est important, et correspond aux orientations néo-libérales en matière économique du nouveau gouvernement.

Le huitième plan quinquennal[193] (2001-2005) innove dans le rapport de la Turquie à l'économie mondiale. La mondialisation économique (*Küreselleşme*) et la nécessaire intégration de la Turquie dans les échanges internationaux sont largement abordés dans l'introduction. Le concept de développement régional est officiellement introduit et développé dans le chapitre 7 intitulé « Politiques et objectifs du développement régional ». L'objectif est d'aboutir à une mobilisation des ressources régionales pour favoriser les investissements locaux. La perspective européenne et la préparation du Partenariat National pour l'Adhésion en 2003 pousse le DPT à réfléchir à des cadres institutionnels possibles pour la mise en œuvre de la politique régionale, et la création d'entités régionales est actée pour correspondre à la nomenclature territoriale statistique européenne (NUTS). Le neuvième plan quinquennal[194] (2007-2013) se saisit pleinement de l'enjeu européen. La période 2007-2013, qui saute un an par rapport au précédent plan, a été choisie par rapport au calendrier européen et pour harmoniser les plans de la Turquie avec les périodes budgétaires de l'Union européenne. Le développement régional y occupe une place importante, même s'il n'arrive qu'après l'énumération des objectifs pour toutes les politiques sectorielles. La section 5.5, « Assurer le développement régional » (« *Bölgesel Gelişmenin Sağlanması* ») est divisé en trois sous-parties : 1) Mettre en œuvre les politiques de développement régional au niveau central ; 2) Assurer un développement régional par une mobilisation des dynamiques locales et du potentiel interne de chaque région ; 3) Assurer le développement des zones rurales. Ces objectifs passent par deux moyens d'action principaux : la mise en place d'Agences de développement au niveau régional, et l'accomplissement des plans de développement déjà existants et rédigés par le DPT. Si cette dernière idée reste un vœu pieu, l'innovation majeure de cette période est la création des 26 Agences de développement au niveau régional.

Par ailleurs, le gouvernement modifie ses stratégies de soutien aux investissements selon deux logiques : l'aide directe aux petites et moyennes entreprises et la multiplication de pôles de compétitivité sous la forme de clusters. Le système d'exonération fiscale dans les « régions prioritaires

[193]Devlet Planlama Teşkilatı , *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara, 254 p.
[194] Devlet Planlama Teşkilatı, *Dokuzuncu Kalkınma Planı*, Ankara, 101 p.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

au développement » n'est pas supprimé pour autant. Le Ministère de l'Industrie et du Commerce a mis en place un programme de soutien aux investissements via l'agence KOSBEG (*Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı*) qui finance directement, par un système d'appel à projet et de co-financement, des petites et moyennes entreprises qui présentent des projets innovants. L'OCDE fait de ce programme un des exemples à suivre pour favoriser l'accès des PME à des opportunités qu'elles n'auraient pas par ailleurs et encourage ce mode de soutien étatique aux politiques d'investissement. Par ailleurs, le gouvernement met de plus en plus l'accent sur la constitution de clusters via une politique de spécialisation localisée sous la forme de pôles de compétitivité. Le but est de favoriser une émulation en faisant collaborer des petites structures autour de mêmes productions. Cette politique ne bénéficie pas de fonds propres et présente surtout des orientations générales qui restent parfois de simples effets d'annonce, mais elle est prise au sérieux par les acteurs locaux qui essaient aussi de développer cette forme de districts industriels. 10 pôles ont ainsi été identifiés en 2009 : l'industrie automobile autour de la Marmara, les logiciels et les travaux publics à Ankara, la céramique à Eskişehir, l'agriculture biologique à Izmir, l'électrique-électrotechnique à Manisa, le textile à Denizli, la construction de yachts à Bodrum, l'agro-alimentaire à Mersin, la sous-traitance automobile à Konya. La localisation de ces pôles est symptomatique : alors que le neuvième plan quinquennal insiste une fois de plus sur la réduction des inégalités régionales et sur la nécessité de soutenir les investissements dans les zones les plus pauvres, les régions concernées par la politique de clusters sont toutes à l'Ouest de la Turquie et correspondent aux secteurs économiques et géographiques déjà bien développés. Il s'agit donc ici de soutenir les secteurs et les régions dynamiques pour tirer la croissance nationale vers le haut, au détriment du ré-équilibrage annoncé de la structure productive.

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

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

3. Un désert à nuancer : des expériences de gestion et de planification à l'échelle régionale

Malgré cette forte centralisation et la permanence d'une gestion territoriale à deux niveaux (échelle nationale et échelle provinciale), on ne peut ignorer les expériences régionales qui préexistent aux influences européennes en matière de développement. Ces expériences régionales sont de deux types : une gestion exceptionnelle en temps de crise sur un territoire spécifique par une administration dédiée, et des programmes de développement impulsés par l'Etat sur un territoire donné. La première forme concerne l'état d'exception décrété par le gouvernement entre 1987 et 2003 dans le sud-est anatolien pour faire face aux activités de guérilla du PKK. Murat Ali Dulupçu voit en cette expérience la première conceptualisation d'un pouvoir régional en Turquie avec la création d'une structure administrative spéciale et unique, le *Olağanüstü Hal Bölgesi* (OHAL, Région sous état d'exception)[195]. La situation de guerre a donc permis la mise en place d'une gestion territoriale régionalisée, assurée par un *vali* doté de pouvoirs spéciaux, et de battre en brèche le principe d'unité territoriale de la République de Turquie. Il est vrai que le but de cette « région d'état d'urgence » était justement d'assurer l'intégrité de l'Etat. Le deuxième type d'expérience régionale est constitué des plans de développement rédigés par le DPT qui délimitent précisément des territoires en vue de leur appliquer une politique spécifique. Parmi ces projets, le GAP occupe une place à part.

3.1. Le GAP : transformation d'une politique développementaliste d'Etat

Officiellement lancé en 1977, le *Güneydoğu Anadolu Projesi* (Projet de l'Anatolie du sud-est ou GAP) est un programme de grands travaux lancés par l'Etat turc dans une optique développementaliste. Souvent cité comme un exemple de politique hydraulique, inlassablement présenté comme le bras armé de la politique extérieure turque au Moyen-Orient, ce projet peut susciter à la fois de l'admiration et du ressentiment. Si sa mise en œuvre a été contestée, on ne peut nier qu'il a contribué à modeler l'ensemble de la région sur laquelle il s'applique. Ainsi, S. Yerasimos disait du GAP à la fin des années 1980 : « *Le dernier avatar de la planification régionale en Turquie est le GAP, présenté comme le procédé miracle qui accomplirait le développement de cette région en résolvant en même temps le problème kurde. Or, en regardant de plus près, on s'aperçoit que ce projet tout simplement n'existe pas* »[196]. Quinze ans plus tard, Damien Bischoff et J.F. Pérouse écrivaient, eux : « *Le GAP est plus qu'un projet, c'est une réalité complexe de la Turquie contemporaine qui depuis la fin des années 1970 a contribué à modifier la face d'une région* » [197].

[195] Murat Ali Duplupçu, 2005, « Regionalisation for Turkey: An Illusion or a Cure ? », *European Urban and Regional Studies*, vol. 12-2, p. 99-115.
[196] Stéphane Yerasimos, 1988, *art. cité*.
[197] Damien Bischoff, Jean-François Pérouse, 2003, *La question des barrages et du GAP dans le Sud-Est anatolien : patrimoines en danger ?* , Les dossiers de l'IFEA, série patrimoines au présent, Istanbul, Institut Français d'Etudes Anatoliennes, 63p.

3.1.1. Un grand projet d'irrigation pour un développement intégré

Pensé à la suite de la construction du barrage de Keban en 1976, le GAP est avant tout un projet hydraulique. Il vise à équiper en barrages et en canaux d'irrigation dérivés les bassins versants des deux grands fleuves qui prennent leur source dans les montagnes turques, le Tigre et l'Euphrate. Une agence spécifique indépendante, qui reste sous contrôle du DPT, est ouverte en 1989. Comme le montre S. de Tapia, le programme se base sur les études préalables du DSİ, et sa mise en œuvre vient compléter les premiers travaux d'hydroélectricité faits dans la même région dès les années 1930, au lac de Hazar notamment[198]. Le projet proprement dit consiste en la construction de 22 barrages, dont 19 couplés avec des centrales hydroélectriques (figure 30), et d'un double tunnel de dérivation vers la plaine d'Urfa. Au total, 1 800 000 hectares devaient être irrigués pour une superficie de 774 815 km², soient 9,5 % du territoire national (pour neuf départements ; six au départ : Gaziantep, Adıyaman, Diyarbakır, Urfa, Mardin, Siirt, auxquels se sont ajoutées trois créations : Şırnak, Batman et Kilis) et environ 8,5 % de la population totale (De Tapia, 2003). L'agence GAP est divisée en plusieurs branches, et il est symptomatique de voir que les ouvrages d'irrigation sont construits sous la direction du DSİ quand les infrastructures de transport répondent aux directives du Ministère des Transports.

Les objectifs initiaux sont ambitieux et leur planification confiée au DPT[199]. Sur le plan national, il s'agit surtout d'apporter une réponse au sous-développement chronique des régions du Sud-est et de réduire les inégalités régionales en construisant de nouvelles infrastructures permettant une augmentation de la production agricole grâce à l'irrigation d'une part (figure 31), et de la production industrielle grâce à l'énergie produite d'autre part. Au-delà des travaux hydrauliques proprement dits, un ensemble d'infrastructures de transport routier, ferroviaire et aérien est prévu. Sur le plan agricole, il est envisagé une augmentation de la productivité et une diversification des activités afin de stabiliser la population rurale et de lui fournir les moyens de vivre sur place. Sur le plan industriel, un transfert de revenus est espéré depuis les surplus agricoles et des investissements extérieurs privés sont attendus du fait de la meilleure dotation en infrastructures. Les villes doivent de munir de zones d'accueil standardisées pour les activités industrielles, telles les zones industrielles organisées. Sur le plan social, le projet prévoit une amélioration de la situation de l'emploi, un changement des structures de production qui ferait des paysans de véritables entrepreneurs agricoles, et la sédentarisation des populations nomades et semi-nomades de la région, cette dernière étant considérée comme un progrès social. Une attention spécifique devait également être apportée à la situation des femmes, leur éducation et leur autonomie, et aux jeunes via une amélioration de la formation initiale, professionnelle et continue.

[198] Stéphane De Tapia, 2003, « Le projet GAP en Turquie: aménagement du territoire, politique intérieure et géopolitique », *Actes du 14° Festival International de Géographie*, Saint-Dié-des-Vosges. En ligne : http://archives-fig-st-die.cndp.fr/actes/actes_2003/index.htm

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



Figure 30: Le barrage Atatürk sur l'Euphrate, emblème national du GAP

Cliché : Benoît Montabone, juin 2010



Figure 31: Culture irriguée dans la plaine d'Harran, province de Şanlıurfa

Cliché : Benoît Montabone, juin 2010



Figure 32: L'autoroute Şanlıurfa-Silevrek-Diyarbakır, 10 km à l'Est de Şanlıurfa

Cliché : Benoît Montabone, juin 2010

Les objectifs et l'organisation interne du GAP ont évolué avec le temps, montrant par là la capacité d'adaptation et d'évolution d'une administration souvent considérée comme bureaucratique. Comme le montre Lokman Toprak, les nouveaux objectifs du GAP ont glissé vers une vision intégrée du développement durable[200]. Le nouveau *master plan* préparé en 1998 était présenté comme une simple révision des objectifs, mais en réalité il impulsait de nombreux changements et présentait un projet très différent du projet initial[201]. L'agence s'est dotée d'un bureau spécial consacré au développement durable qui présente les projets en cours dans les différents domaines du développement[202], en essayant de leur donner une cohérence, mais le plus souvent *a posteriori*.

Sont ainsi identifiés les projets d'un développement « durable » social (programmes de formation, association de soutien aux droits des femmes etc.), d'un développement « durable » de la production agricole (par une augmentation de la productivité et des programmes d'aide à la vie rurale), d'un développement « durable » de l'industrie locale et de l'entreprenariat (par un soutien aux petites et moyennes entreprises ou la construction de zones industrielles et/ou artisanales), ou encore le développement « durable » des ressources naturelles (par une recherche d'un niveau optimal d'utilisation de ressources par l'intermédiaire de programmes de recherche agronomique). Si l'étiquette durable revient systématiquement, les objectifs affichés restent les mêmes que ceux présentés initialement, même si la forme peut changer, notamment le soutien à la micro-irrigation ou une politique d'aide aux PME. Le développement durable invoqué ici ressemble plus à une mode internationale en matière de développement, nécessaire pour rester crédible auprès des partenaires extérieurs, notamment l'Union européenne et les Nations Unies, qu'à un principe fondateur de l'ensemble de la démarche de développement.

3.1.2. Un bilan difficile et complexe

Comment établir le bilan d'une telle entreprise ? Tous les apports ne sont pas quantifiables, toutes les évolutions sociales et économiques de la région ne sont pas dues au seul GAP. De même, l'impact de l'évolution de l'agronomie sur la structure des sols nécessite des programmes de recherche de précision à petite et à grande échelle. L'administration du GAP elle-même ne semble pas procéder à cette pratique, ou, si c'est le cas, elle ne publie pas ses résultats. Si le volontarisme est omniprésent, l'efficacité ne peut réellement être évaluée. D. Bischoff et J.F. Pérouse se sont attelés à ce travail, et les grandes lignes présentées ici empruntent largement à leur étude (Bischoff, Pérouse, 2003).

En vingt ans, les surfaces irriguées ont incontestablement augmenté. On estime à un million d'hectares la surface gagnée pour l'agriculture grâce au projet, notamment aux alentours de Şanlıurfa dans la

[200] Lokman Toprak, 2010, « Entegre ve Sürdürülebilir bir kalkınma anlayısı ile GAP » (Le GAP compris comme un mode de développement intégré et durable), *Mukaddime Dergisi*, n° 2, p. 189-209.
[201] GAP İdaresi Başkanlığı, 1998, *GAP Master Plan Nihai Raporu, Yöneticiler için özet.* (Master plan du GAP : rapport final. Résumé à l'intention des cadres), Ankara.
[202] « GAP Bölgesinde Sürdürülebilir Kalkınma Programı », http://www.gap.gov.tr/gap/gap-ve-surdurulebilir-kalkinma/gap-bolgesinde-surdurulebilir-kalkinma-programi

plaine d'Harran et d'Akçakale grâce aux dérivations du barrage Atatürk. Le production du coton en est la principale bénéficiaire : en 1980, le sud-est produisait 1/10 du coton turc ; en 2000, il en produit la moitié (Bischoff, Pérouse, *id*.). Cependant, selon le rapport du PNUD, si 74 % des infrastructures hydroélectriques prévues ont été construites à ce jour, seulement 14 % du système d'irrigation a été mis en place[203]. Le même rapport souligne que si le GAP n'a pas permis de réduire les inégalités régionales, c'est avant tout parce qu'il a été mis en œuvre trop lentement et que la conception générale du développement qui le sous-tendait s'est trouvée rapidement limitée.

Sur le plan des infrastructures routières, le GAP a permis d'accélérer la couverture en route asphaltée de la région, et notamment de la relier aux cœurs économiques nationaux et aux routes commerciales internationales. L'autoroute Gaziantep-Şanlıurfa a permis une amélioration des relations entre les deux pôles, et surtout de faire de cette dernière un point de passage névralgique vers la Syrie via Kilis. De nombreux projets autoroutiers sont programmés pour aboutir en 2011-2012, mais tous ne font pas partie du GAP. Ils ont été rajoutés par le Ministère des Transports selon sa propre programmation des investissements (ainsi les boulevards périphériques de Gaziantep et de Şanlıurfa). Un des grands chantiers est l'ouverture vers l'est et les frontières iraniennes et irakiennes, afin de faire de la Turquie un passage incontournable des convois terrestres. L'autoroute Şanlıurfa-Siverek-Diyarbakır, programmée depuis 1977 tout de même[204], devrait être ouverte complètement avant 2012, les travaux étant pratiquement achevés (figure 32).

Paradoxalement, alors que le projet initial visait à réduire les inégalités régionales, le GAP les a accentuées. S'il a permis de faire de Gaziantep un des pôles industriels les plus importants de Turquie, notamment grâce à l'implantation de dix zones industrielles organisées, il n'a pas permis aux départements de l'Est de rattraper leur retard de développement. L'activité économique induite par le programme est pour l'instant concentrée en quelques points, essentiellement urbains et à l'ouest de la région, au détriment des zones rurales et des départements de l'Est. Cela s'explique de plusieurs manières. Tout d'abord, l'ensemble du projet n'a pas été réalisé et les investissements se sont concentrés sur les grands ouvrages, délaissant les micro-projets d'équipement familial. Cela a bénéficié aux grosses entreprises nationales de travaux publics beaucoup plus qu'aux petits agriculteurs de la région. Ensuite, la construction des barrages s'est faite en parallèle à la « situation d'exception » dans la région : les deux politiques ont abouti à l'évacuation forcée de nombreux villages, déstructurant les cadres sociaux régionaux et grossissant de manière artificielle la population urbaine des villes de la région, sans pouvoir fournir un nombre d'emplois urbains proportionnel. La croissance urbaine de Diyarbakır en est l'exemple le plus symptomatique. Enfin, le contexte de guerre et les contrôles très fréquents n'ont pas contribué à créer un climat politique détendu ni une image positive de la région, préalables nécessaires à des investissements extérieurs.

[203] UNDP-GAP İdaresi Başkanlığı, 2008, *Competitiveness agenda for the GAP region*, GAP-GIDEM, Octobre 2007, 173 p.
[204] D'après le site du GAP à propos des infrastructures routières: http://www.gap.gov.tr/proje-ve-faaliyetler/uluslararasi-iliskiler-genel-koordinatorlugu/

Sur le plan social, les résultats ne sont pas non plus probants. Le principe sur lequel sont fondées les activités de la branche sociale du GAP (*GAP Sosyal Araştırma ve Eylem Kurulu* : GAP-SAEK) est discutable. La mise en avant des particularités démographiques, par exemple, relève du discours stéréotypé sur la « natalité kurde » et associe systématiquement, dans une perspective malthusienne, le nombre élevé d'enfants par femme au sous-développement de la région. Dans les faits, il n'est pas rare de voir dans la région des initiatives culturelles à l'échelle micro-locale soutenues par le programme social du GAP, comme la construction de maisons pour les jeunes ou le soutien à des associations de femmes ; l'administration a d'ailleurs entrepris une campagne de communication sur un « GAP social » dans la presse turque. On le voit, cette formidable entreprise de développement, qui répondait initialement à un paradigme techniciste présent selon Jacques Bethemont dans la plupart des pays au XX° siècle mais à des périodes différentes[205], n'a pas apporté satisfaction sur tous les objectifs qu'elle s'était fixée. Il n'en reste pas moins qu'elle a créé une région atypique en Turquie par une forme classique de territorialisation hydraulique, délimitée par l'irrigation et les travaux qui l'accompagnent. Aujourd'hui, le GAP connaît une série de bouleversements suite à des évolutions internes et externes.

3.1.3. Des débats persistants

La première question à laquelle le programme est soumis est une remise en cause pure et simple de son efficacité et de son opportunité. Cette remise en cause intervient à plusieurs niveaux. Les habitants et décideurs locaux tout d'abord, qui se lassent d'attendre des retombées économiques bénéfiques alors que les grands travaux entrepris ont été suivis de bouleversements majeurs, notamment la destruction des villages et la ré-installation des anciens habitants, mais aussi l'ennoiement des vallées et des terres arables. Face à cela, des voix se sont élevées, dans la presse notamment, pour remettre en cause le bien-fondé du GAP et pour souligner l'absence de redistribution locale des bénéfices qu'il a pu engendrer (Bishoff, Pérouse, 2003).

Une deuxième contestation provient des milieux environnementalistes et de défense du patrimoine, qui se réfèrent aux mouvements internationaux de lutte contre les grands projets. Ces derniers soulignent que bon nombre de pays entreprennent de détruire leurs grands ouvrages hydrauliques au bénéfice de micro-stations hydroélectriques, voire pour un retour à une hydrographie libre de toute canalisation ou perturbation. Cette forme de contestation se cristallise autour du barrage d'Ilısu dont la mise en eau devait inonder le site archéologique d'Hasankeyf (province de Batman). Loin d'être anecdotique, cette mobilisation s'est transformée en une association locale de défense des riverains et pour une autre politique de développement qui regroupe un grand nombre s'associations et de collectivités locales, dont les mairies de Batman et de Diyarbakır. Comme le montre Gülçin Erdi Lelandais, l'opposition entre le gouvernement et les associations est révélatrice des tensions autour du concept même de

[205] Jacques Béthemont, 2009, « Les grands projets hydrauliques et leurs dérives », *Géocarrefour*, vol. 84/1-2, p. 5-9.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

développement[206]. Le gouvernement affirme que ce barrage est nécessaire pour la vallée et le pays et que l'opposition à sa construction n'est que la traduction de l'influence du PKK qui a peur de perdre des points de passage[207] par l'ennoiement de la vallée; c'est pour le Premier Ministre la preuve que son gouvernement n'abandonne pas cette partie du pays. A l'inverse, le collectif met en avant l'absence de retombées positives pour la région et l'abandon dans lequel sont laissées les populations réinstallées à proximité en termes d'infrastructure, prenant l'exemple du barrage de Batman où le village reconstruit, appelé *Barajevleri* (« les maisons du barrage »), ressemble plus à un ensemble de baraquements de chantier qu'à un lieu propice à l'établissement d'une communauté villageoise. S'opposent ainsi une vision développementaliste d'Etat qui mène une politique de grands travaux pour assurer un contrôle total de son territoire, et une conception locale qui prend comme référence le développement durable et la nécessité d'investir dans les services sociaux et les micro-projets. La mobilisation, étendue à des réseaux internationaux très actifs, a abouti à la suspension du financement par la Suisse, l'Allemagne et l'Autriche. Aujourd'hui, le gouvernement entend mener le projet à bien et cherche d'autres sources de financement[208].

Une troisième forme de remise en cause, moins directe, provient du gouvernement central. Le débat au sein du DPT et entre les différents Ministères est vif sur le sujet, même si mené de manière discrète. Pour certains, le GAP est un projet dépassé qu'il faut abandonner ; pour d'autres, il n'a pas été poussé assez loin. La décision unilatérale du premier Ministre de déplacer la direction du GAP de Ankara à Şanlıurfa en 2008 peut avoir deux interprétations différentes. La première est la volonté de rapprocher l'administration de son territoire d'application, afin de favoriser la coordination locale et de décentraliser sa gestion, ce qui correspond plus aux objectifs du développement durable tels qu'annoncés par l'administration du GAP. La deuxième est construite en fonction de l'héritage centralisateur de la planification régionale : en enlevant le siège d'Ankara, le gouvernement montre qu'il ne se soucie plus de ce projet et qu'il le relègue en administration de seconde zone. Les experts du DPT et du GAP l'ont interprété comme cela, ce qui a amené à une vague de départs volontaires importante pour protester contre cet « abandon du pouvoir central »[209].

Il est cependant difficile de conclure à un abandon du GAP par le gouvernement, au moment où plusieurs partenariats sont noués par cette administration avec des interlocuteurs internationaux, comme la Banque européenne d'investissement ou le Programme des Nations Unies pour le Développement. Avec l'apport technique de ce dernier et un financement de l'Union européenne, le GAP a redéfini ses priorités et adopté une nouvelle stratégie qui répond plus aux nouvelles perspectives des politiques publiques de développement. Le titre du rapport est à lui seul évocateur :

[206] Gülçin Erdi Lelandais, 2008, « Sauvons Hasankeyf ou un mouvement de protection d'un espace rural. Mobilisation citoyenne face aux aménagements publics d'environnement », *Actes du colloque Espaces de vie, espaces-enjeux : entre investissements ordinaires et mobilisations politiques*, Rennes, 5-7 novembre 2008 (support numérique).
[207] Déclaration aux médias du ministre de l'agriculture à Berlin le 20 janvier 2008, cité par G. Erdi Lelandais, 2008, *ibid.*
[208] Déclaration du ministre des finances Mehmet Şimşek, le 21 avril 2011, au journal *Hürriyet Ekonomi*. http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/17615906.asp?gid=381
[209] Entretien avec Deniz Akkahve, ancienne responsable de la politique régionale du DPT, Ankara, 01/07/2010.

« Agenda pour la compétitivité du GAP » (GAP-GIDEM). A partir d'un diagnostic territorial précis, rendu sous une forme originale et très instructive sur les représentations qu'ont les responsables du développement international de cette région du GAP (figure 33), une série de mesures est préconisée pour aboutir à un résultat satisfaisant.



Figure 33: Analyse du potentiel régional du GAP selon le PNUD

Source : UNDP-GAP İdaresi Başkanlığı, 2008, *Competitiveness agenda for the GAP region*, GAP-GIDEM, Octobre 2007, 173 p.

Il s'agit de mesures de soutien aux petites entreprises, à l'agriculture durable et biologique, et surtout la création de « clusters industriels », considérés comme une voie centrale vers une croissance économique diversifiée qui ne dépende pas de grands investissements publics. Le tourisme apparaît également comme une source de revenus indéniable, mais le rapport encourage à s'orienter vers un tourisme diffus sur le thème des « civilisations durables ». Surtout, considérant l'ouverture internationale comme étant indispensable pour attirer des investissements extérieurs, le rapport préconise une mise en marque de la région, un *branding* à même de la rendre identifiable sur le marché international des investissements transnationaux. S'il ne propose pas de nom, qui reste à inventer, le rapport précise que le GAP est associé au sous-développement structurel de la région, à l'échec d'un plan national de développement qui a coûté très cher, et qu'en anglais, langue internationale des affaires et des investissements directs à l'étranger, *gap* signifie écart, trou, et a un sens trop péjoratif pour symboliser une région attractive.

On le voit, ce rapport bouleverse les fondements nationaux développementalistes, et nationalistes, qui ont prévalu dans la mise en place du GAP. Plus qu'un abandon de la part du gouvernement, il s'agit d'un changement de paradigme en matière de développement local. Cependant, la portée de ce rapport est à relativiser, dans la mesure où, en conclusion, il indique que c'est maintenant au gouvernement de

s'en saisir pour mettre en œuvre cette nouvelle stratégie proposée. De l'aveu même d'un responsable du PNUD, cette étude n'a pour l'instant pas débouché sur un changement des « manières de faire », et plus généralement sur une évolution du concept de développement régional dans l'administration du GAP[210].

3.2. Des plans de développement à un niveau régional

Le GAP n'est pas le seul projet à l'échelle régionale en Turquie. Suite à cette expérience, le DPT a lancé une série de réflexions qui ont abouti à plusieurs plans d'envergure régionale très ambitieux. De même, des politiques sectorielles ont été lancées à des échelles régionales, par le Ministère de l'Agriculture notamment. S'ils restent rares, ces projets démontrent que l'action publique territorialisée n'est pas si étrangère aux modes de fonctionnement de l'administration turque.

3.2.1. Les projets de développement rural

Les plans quinquennaux ont toujours pris en compte l'enjeu du développement dans l'espace rural, ce dernier constituant un enjeu important pour un pays qui aujourd'hui encore reste un gros producteur agricole. Des productions de niche ont été mises en place de manière intensive, comme la pistache, la noisette, le thé, la cerise ou la pastèque. L'élevage occupe aussi une place importante. Dès le début de la période de la planification, une attention particulière a été portée aux espaces ruraux pour la production agricole, mais aussi pour un meilleur développement macro-économique du pays. Cela est tout d'abord passé par une amélioration des infrastructures, de transport ou de commercialisation, via les Ministères concernés. Le but initial était de favoriser la production et non de freiner l'exode rural, ce dernier étant considéré comme une évolution naturelle vers une société industrielle.

Mais le développement rural est aussi compris comme un processus plus large d'amélioration de la qualité de vie dans les villages et comme une possibilité de contrebalancer les inégalités régionales en favorisant un développement socio-économique. Un des outils principaux de cette volonté, outre les actions du Ministère de l'Agriculture, a été la mise en place de projets de développement rural pour des régions ciblées à partir des années 1970. Ces projets couvraient une ou deux provinces et traitaient plusieurs secteurs de manière concomitantes : l'irrigation, le traitement des sols, la construction de routes secondaires, l'approvisionnement en eau pour le bétail, l'exploitation des forêts, l'augmentation de la production et une amélioration des conditions de vie dans les villages, notamment par l'adduction d'eau potable.

L'objectif principal était d'améliorer le niveau de revenu des habitants en renforçant la capacité productive des activités agricoles dans les régions les moins développées. Tous n'ont pas été suivis d'effets probants, et une évaluation en termes de bénéfices directs reste difficile, car la volonté était

[210] Entretien avec Brian Weber, Conseiller technique en développement, PNUD-Turquie, Ankara, 17/05/2011.

d'ouvrir ces espaces ruraux au commerce régional et national et d'intégrer ces provinces dans le marché agricole. D'après Metin Özaslan (2007), six projets ont été menés à terme:

1. *Le projet de développement rural de Çorum-Çankırı (1972-1976).* Le programme proposait des crédits à taux réduits aux familles avec des intérêts réduits à court, moyen ou long terme, dans le but d'améliorer les capacités productives agricoles. Il a aussi aidé à financer un renouvellement des infrastructures de transport dans les deux provinces.
2. *Le projet de développement rural d'Erzurum (1982-1989).* Le projet visait à améliorer les capacités productives agricoles de la province, d'augmenter le revenu des agriculteurs et de créer de nouveaux emplois, notamment dans l'industrie agro-alimentaire.
3. *Le projet de développement rural de Bingöl-Muş (1990-1999).* L'objectif de ce projet était d'améliorer les infrastructures existantes, d'augmenter la production agricole, de fournir de l'eau potable aux foyers, d'améliorer la couverture du réseau routier secondaire et de mettre en place de nouvelles techniques d'irrigation.
4. *Le projet de développement rural de Yozgat (1991-2001).* Le projet comprenait la fourniture en eau potable à 70 villages, la construction de 125 km de route secondaire, la réhabilitation de six systèmes d'irrigation et la construction de 70 nouveaux, le développement du centre de recherche de Kadılı[211], et l'amélioration des services pour une meilleure production agricole et de l'élevage.
5. *Le projet de développement rural de Ordu-Giresun (1995-2003).* Les objectifs étaient d'améliorer les conditions de vie et le niveau de revenu des familles rurales qui avaient un « potentiel entrepreneurial », d'augmenter la production agricole et de l'élevage, et de mettre en place une meilleure gestion des terres, de l'eau, du bétail et des ressources forestières.
6. *Le projet de développement d'Erzincan-Sivas (2005-2012).* Le projet vise à soutenir les petites entreprises familiales et à améliorer les infrastructures agricoles et sociales pour une augmentation des standards de vie locaux. Il concerne les 200 villages les plus pauvres des deux provinces.

Les objectifs de ces projets étaient donc initialement d'aider ces provinces rurales à produire plus et à s'intégrer dans les marchés régionaux et nationaux. Dans cette perspective, le développement passe donc avant tout par l'augmentation et la commercialisation de la production. Les enjeux sociaux des populations n'étaient pas ou peu pris en compte. On voit cependant une nette évolution avec le dernier projet, qui reprend à son compte les tendances mondiales en économie du développement, à savoir l'accent sur le micro-local via des politiques visant les petites entreprises familiales et un objectif environnemental clairement établi.

[211] Centre de recherche agronomique dépendant de la Direction Générale des Services de Village (*Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü*) fondé en 1961 et qui concentre la recherche pour les provinces de Tokat, Sivas, Amasya et Yozgat.

Ces projets de développement rural ont été petit à petit délaissés non pas à cause de leur inefficacité, qui reste à démontrer, mais du fait de l'esprit fortement centraliste qui les a guidés. Ils ont en effet été imaginés, décidés et mis en œuvre par le Ministère de l'Agriculture et des Affaires Rurales (*T.C. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı*). Une structure a été mise en place pour favoriser le développement intégré des territoires ruraux, mais elle restait une structure nationale : la Direction Générale des Services de Village (*Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü*). Cette dernière a été supprimée, notamment à la demande du FMI pour éviter toute subvention indirecte à l'agriculture turque, et ses compétences ont été transférées aux administrations spéciales de province pour 79 provinces et aux municipalités métropolitaines pour Istanbul et Kocaeli (Özaslan, 2007). Ces nouvelles compétences agricoles sont regroupées au sein des programmes KÖYDES (*Köylerin Altayapısının Desteklenmesi*, Soutien aux infrastructures villageoises) mises en œuvre dans chaque province. Le but affiché de ce transfert de compétence est de favoriser l'implication de l'administration locale dans le développement rural.

3.2.2. Les plans de développement intégrés

Au-delà de ces plans régionalisés mais qui restent sectoriels, la Turquie a expérimenté la mise en place de plans de développement intégrés à l'échelle régionale, c'est-à-dire regroupant plusieurs provinces. Le principe général de ces plans est de partir d'un diagnostic territorial précis pour fixer des objectifs de développement à moyen terme, objectifs économiques, sociaux, environnementaux, et ce toujours en accord avec les objectifs des plans quinquennaux. L'adéquation des deux plans (régional et national) est facilitée par le fait qu'ils sont élaborés par la même administration, le DPT. Les niveaux de préparation et de mise en œuvre de ces plans sont inégaux. Selon İlhan Tekeli, les premières expériences de planification régionale remontent aux années 1950, mais les réussites ne voient le jour que dans les années 1990[212]. C'est le GAP qui marque ce tournant, et qui reste à ce jour le projet le plus abouti. Avant cela, aucun des projets présentés ne peut être réellement considéré comme étant totalement intégré et compréhensif. Ils visaient surtout à accompagner et accélérer des évolutions économiques en cours et à renforcer les potentiels régionaux, plus qu'à favoriser un développement dans le but de réduire les inégalités régionales.

Ces plans régionaux peuvent être classés en deux catégories chronologiques : ceux présentés avant le GAP et qui n'ont plus cours à l'heure actuelle, et ceux proposés après le GAP et qui sont toujours officiellement en vigueur. La première catégorie comprend essentiellement le plan pour la région Est-Marmara, le plan pour la Méditerranée de l'Ouest autour d'Antalya et le projet pour la région de Çukurova. Du fait de l'absence de financements adéquats et d'institution à même de mettre les plans en œuvre au niveau régional, ces trois expériences de planification n'ont jamais été réalisées. Elles ont pu influencer certaines décisions par imprégnation de la part des acteurs locaux du développement économique et spatial, mais aucune contrainte ni aucune incitation ne les a obligés. Aucune évaluation

[212] İlhan Tekeli, 2008, *Türkiye'de Bölgesel Eşitsizlikler ve Bölge Planlama Yazıları* (Inégalités régionales et écrits sur la planification régionale en Turquie), Istanbul, Tarih Vakfı Yayınları.

n'a non plus été effectuée. Ce sont, d'après Korel Göymen, les premiers pas vers une politique de développement régional intégré, sans lesquels les plans suivants n'auraient pas été possibles[213]. Les plans élaborés après le GAP sont aujourd'hui encore valides juridiquement, même si d'un cas à un autre leur efficacité et leur réalité d'application varient fortement, en fonction de leur adéquation avec la réalité des capacités de mise en œuvre et avec l'origine prévue des financements. Il s'agit des plans suivants :

1. *Projet de développement régional de Zonguldak-Bartın-Karabük[214] (1996).*

   Région minière depuis l'avènement de la République de Turquie et pilier de la politique nationale de recherche de l'indépendance énergétique, ces trois provinces ont subi une grave crise économique dans les années 1990, qui a suivi les restructurations du secteur minier et métallurgique après la privatisation de Kardemir et Erdemir[215], deux très grosses entreprises d'Etat spécialisées dans la production du charbon et de l'acier. Le plan, élaboré en collaboration avec le secteur privé, vise à analyser les impacts économiques et sociaux des restructurations industrielles en cours, à déterminer de nouvelles possibilités d'investissement et à promouvoir l'engagement et la prise d'initiative du secteur privé. Si le financement initial prévoyait un investissement à 45% public et 55% privé, aucun effort n'a été fait d'un côté comme de l'autre pour réunir les fonds nécessaires. Sur le plan institutionnel, une agence de développement régional et une agence de l'eau avaient été imaginées. Aucune des deux n'a vu le jour dans ce processus.

2. *Plan de développement de la région mer Noire de l'Est[216], DOKAP (1998).*

   Ce plan concerne sept provinces : Ordu, Giresun, Trabzon, Rize, Artvin, Gümüşhane, Bayburt. Il a été préparé par une coopération entre l'Agence de coopération internationale japonaise et le DPT, et prend 2020 comme horizon, ce qui laisse vingt ans pour parvenir aux objectifs préalablement fixés. L'objectif initial est de participer au développement de la région qui continue à perdre des habitants malgré une économie dynamique et de mettre en place des coopérations entre les différentes structures administratives en charge des dossiers de développement. Le plan propose un diagnostic territorial très précis, se basant sur les hiérarchies urbaines et les complémentarités fonctionnelles des différents pôles de la région concernée. Il vise à coordonner un ensemble de projets sectoriels regroupés en dix programmes structurels : renforcement des infrastructures régionales ; mise en cohérence des plans de développement urbains ; gestion intégrée des ressources naturelles et hydriques ;

[213] Korel Göymen, 2005, « Türkiye'de Bölge Politikalarının Evrimi ve Bölgesel Kalkınma Ajansları » (L'évolution de la politique régionale en Turquie et les agences de développement), *Istanbul Policy Centre Annual Conference Proceedings*, Istanbul: IPC Publication, pp. 35-60.
[214] Devlet Planlama Teşkilatı, 1997, *Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesi*, Ankara,
[215] KARDEMIR : *Karabük Demir Çelik Fabrikaları AŞ*, Compagnie des mines et de l'acier de Karabük ; ERDEMIR : *Ereğli Demir Çelik Fabrikaları AŞ*, Compagnie des mines et de l'acier d'Ereğli.
[216] Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Japon International Cooperation Agency, 1998, *Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı*, Master Plan, Ankara, 183 p.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

soutien à l'industrie et au commerce ; diversification de l'économie rurale ; recherche appliquée ; renforcement de l'administration locale ; développement humain durable ; amélioration du cadre de vie. Du fait de l'absence d'une agence de coordination à l'échelle de la région et d'un financement inexistant, ce plan n'est actuellement pas mis en œuvre. Il sert cependant de référence dans la planification infra-régionale.

3. *Plan de développement de l'Anatolie de l'Est*[217]*, DAP (2001).*

   Les études pour la création du plan de développement de l'Anatolie de l'Est ont commencé en 1998 et ont duré trois ans. L'ambition affichée est clairement de réduire les inégalités interrégionales en proposant un plan de grande envergure pour le rattrapage des régions les moins développées du pays. Le projet comporte 16 provinces : Ağrı, Ardahan, Bingöl, Elazığ, Bitlis, Erzincan, Erzurum, Hakkari, Iğdır, Kars, Malatya, Muş, Tunceli, Van, toutes situées dans la région officielle de l'Anatolie de l'est, ainsi que Gümüşhane et Bayburt, déjà comprises dans le DOKAP. Leur incorporation au projet est justifiée par leur niveau de développement qui est du même ordre que les 14 autres. Le plan général a été élaboré par un ensemble d'universités de la région sous la direction du DPT. L'objectif est ambitieux : le projet entend « *assurer le développement durable de la région qui constitue une unité économique, sociale et culturelle en mobilisant les dynamiques internes de la région* ». Outre le fait que l'unité présumée de la région est fortement discutable, l'échec de ce projet est inscrit dans ses objectifs initiaux beaucoup trop larges. Réduire la pauvreté, développer l'emploi, assurer la diversification des activités économiques, assurer une préservation de l'environnement et améliorer la qualité de vie urbaine et rurale sont louables mais répondent à des objectifs généraux qu'une planification régionale ne peut remplir sans disposer des capacités administratives, culturelles et financières pour le faire. Aucun fonds n'a ainsi été débloqué. Comme le dit une des responsables du développement régional au DPT : « *On a beaucoup travaillé, on s'est beaucoup réuni, et on a produit un magnifique décor pour les étagères des bureaux des préfets de la région* »[218].

4. *Projet du bassin versant du Yeşilırmak*[219]*, (2004).*

   Ce plan a une envergure différente des précédents, car son but initial est de parvenir à diminuer la pollution rejetée par le fleuve Yeşilırmak dans la mer Noire. Par extension, il est aussi un plan de développement régional, mais les objectifs diffèrent de ceux promus dans les plans cités précédemment: établir une organisation spatiale efficace, améliorer la compétitivité des entreprises, renforcer les capacités institutionnelles, soutenir la qualification des ressources humaines. Ces priorités reflètent les évolutions internes du DPT, qui progressivement est passé d'une politique développementaliste intégrée à une conception plus

[217] Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, 2001, *Doğu Anadolu Bölgesel Ana Planı*, Ankara, 595 p.
[218] Entretien avec Deniz Akhave, ancienne responsable de la politique régionale du DPT, Ankara, 01/07/2010.
[219] Devlet Planlama Teşkilatı, 2004, *Yeşilırmak Havzası Kalkınma Projesi*, Ankara, 115 p.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

souple du développement par soutien et impulsion de projets locaux. Surtout, la dimension écologique du projet crée un découpage territorial original en Turquie, puisque la région constituée par ce plan est la seule qui réponde à une logique de bassin versant. Il s'agit bien d'une logique car ce n'est pas le bassin versant *stricto sensu* qui sert de délimitation à la région, mais les provinces administratives qui se situent sur ce bassin versant. Ces dernières sont : Samsun, Çorum, Amasya, Tokat. Le territoire ainsi délimité est cependant largement inférieur au bassin versant du Yeşilırmak qui prend sa source dans la province de Sivas, limitant par là-même la portée des actions sur la dépollution du cours d'eau, puisque le programme ne porte que sur sa partie aval.

La planification en Turquie ne manque donc pas d'expériences régionales. Le DPT a accumulé un certain savoir-faire en la matière en proposant des plans régionaux complets et intégrés qui tiennent compte de la nature systémique du développement régional. Ces plans nécessitent également une bonne connaissance des territoires concernés, qui est acquise via des études préalables prenant en compte la diversité infra-régionale. Mais ces expériences ne passent pas de l'intention aux actes : aucun de ces plans n'a été mis en œuvre. S'ils ont permis aux ingénieurs et planificateurs du DPT de se former aux spécificités du développement régional, ils se heurtent à trois écueils majeurs :

- *La délimitation territoriale* : les régions dessinées par les plans de développement ne correspondent à aucune unité spatiale réelle. Le DOKAP ne comprend pas les provinces de Samsun, Sinop ou Kastamonu qui pourtant ont les mêmes caractéristiques que les autres régions du pourtour de la mer Noire. Le DAP reprend un découpage régional fondé sur des critères climatiques et morphologiques, mais ne tient pas compte des dynamiques régionales. Deux provinces, Gümüşhane et Bayburt, se trouvent par ailleurs concernées par ces deux plans de développement, mais selon deux logiques différentes : elles sont intégrées aux dynamiques littorales en tant qu'arrière-pays de Trabzon avec le DAP, tandis qu'elles deviennent des régions agricoles pauvres et sous-développées dans le DOKAP. Enfin, le plan du bassin versant du Yeşilırmak ignore au moins quatre provinces de ce bassin versant, à savoir Yozgat, Sivas, Erzincan et Gümüşhane.
- *Le financement* : aucun des projets n'est allé jusqu'au stade de la mobilisation des fonds. La budgétisation de chacun des plans n'a pas été rendue publique, mais on peut faire l'hypothèse d'une volonté délibérée d'éviter cette question au moment de la rédaction. Pour le dire autrement, quand le DPT fait le plan, mais les administrations sectorielles sont chargées de l'appliquer. Si le plan n'est pas suivi d'effets, cela ne peut être de la faute du planificateur. On touche ici à la sociologie des administrations étatiques, où les grands corps d'Etat fonctionnent plus en compétition les uns avec les autres qu'en collaboration. De plus, les montants annoncés sont colossaux, pour ne pas dire fantaisistes. La plupart de ces plans sont basés sur un co-financement public/privé. Le programme Yeşilırmak, par exemple, table sur un

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

financement total de 80,3 milliards TL (soit 40 milliards €), partagé entre le secteur public (12,3 %, 9,9 milliards TL) et le secteur privé (87,7 %, 70,93 milliards TL). De telles sommes ne sont mobilisables ni par l'Etat ni par les entreprises de la région.

- *Les institutions* : une fois le plan terminé, aucune structure institutionnelle n'est chargée de mettre en œuvre le plan, d'assurer son suivi et de l'évaluer. Sa mise en œuvre repose sur les préfets de chaque région qui sont censés le faire appliquer et sur la bonne volonté des administrations déconcentrées à suivre ses recommandations. Aucune structure n'est mise en place pour fédérer les actions du secteur privé. Si chaque plan préconise la création d'une agence *ad hoc* pouvant fédérer les acteurs régionaux, ils se gardent tous de définir le statut juridique d'une telle institution. La question de la capacité institutionnelle est donc clairement posée ici, et constitue un obstacle majeur dans la mesure où elle conditionne l'attribution de fonds spécifiques.

Ces trois domaines sont pourtant des facteurs clé dans la réussite d'un projet de développement régional. Pour reprendre les critères d'un développement territorial avancé par A. da Cunha (chapitre 2), le *principe politique d'autonomie territoriale* est ainsi largement absent de l'expérience accumulée par le DPT et certaines administrations régionales en Turquie, essentiellement le GAP.

Conclusion : la régionalisation comme facteur clé du processus de développement régional en Turquie ?

Le concept de région n'est donc pas si étranger au système turc d'aménagement du territoire. Les expériences menées depuis la fin des années 1990 ont démontré la possibilité de définir des politiques différenciées selon les territoires, et de délimiter des régions spécifiques bénéficiaires de programmes *ad hoc*. La couverture territoriale de ces programmes est importante : trente-six provinces sont concernées, et certaines ont expérimenté deux programmes simultanément (figure 34). Cependant, la majeure partie de ces plans régionaux est restée lettre morte, du fait de l'absence d'une délimitation territoriale cohérente par rapport aux objectifs visés, d'un financement insuffisant voire inexistant ou inapproprié, et de l'absence d'une institution *ad hoc* qui serait chargée de mettre en œuvre un plan de développement à l'échelle régionale. L'existence du GAP montre néanmoins que cela est possible. On ne peut pour autant conclure à une véritable régionalisation car le GAP reste une administration centralisée, gérée par le DPT et dépendante directement du Premier ministre, sans implication des pouvoirs locaux, et surtout sans structure politique correspondant à la région dessinée.

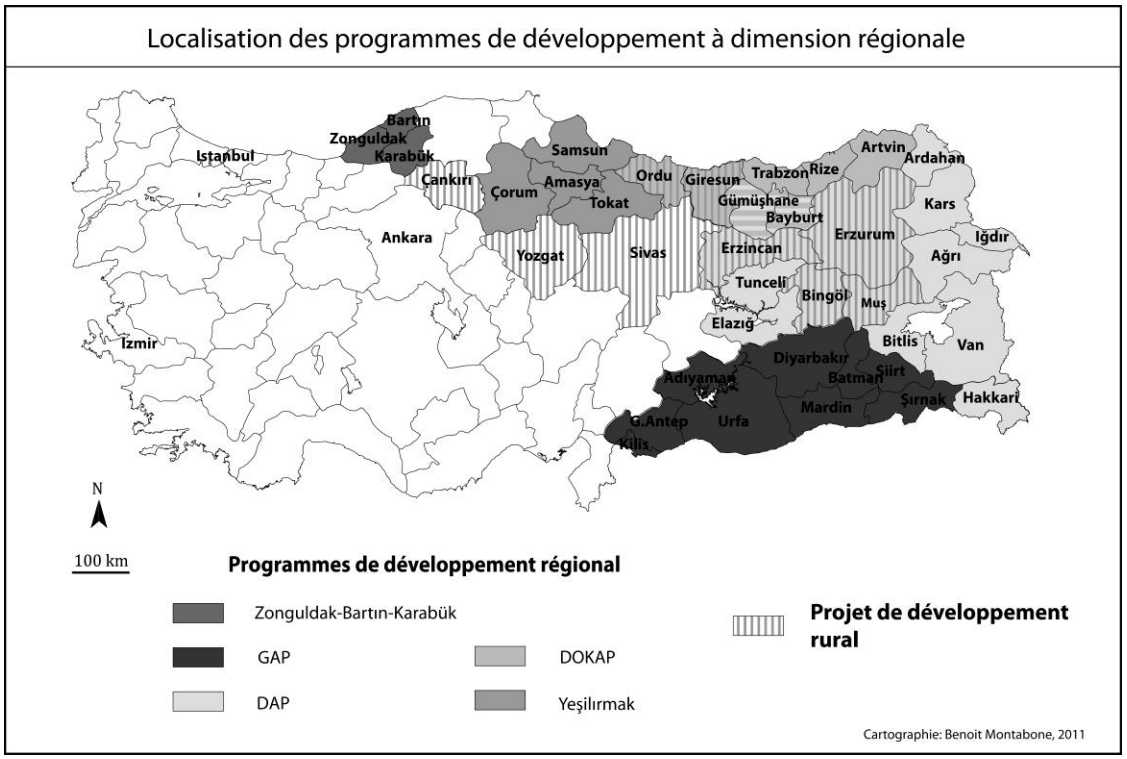


Figure 34: Localisation des différents programmes de développement à dimension régionale en Turquie

Dans ces conditions, la mise en œuvre de la politique régionale européenne en Turquie est-elle possible ? G. Lepesant identifie plusieurs aspects essentiels pour la réussite de cette dernière[220] ; trois sont particulièrement importants à ce stade de la candidature. Il s'agit tout d'abord du *principe de programmation*. Ce dernier s'applique à toutes les échelles, depuis les politiques nationales dans la cadre de la programmation budgétaire pluri-annuelle aux politiques régionales en matière de définition des objectifs, des stratégies et des étapes à respecter pour y parvenir. La programmation implique aussi une culture de l'évaluation *a posteriori* pour définir les succès, les échecs et les modifications à apporter aux politiques mises en œuvres. Le second est le *principe de partenariat*, qui suppose une capacité des acteurs locaux et nationaux, publics et privés à élaborer ensemble des projets. La capacité des acteurs individuels ou collectifs du développement à mobiliser leurs énergies et à travailler en commun est ici essentielle, notamment en exploitant le dynamisme et le savoir-faire de quelques individus à valoriser les ressources disponibles localement. Le troisième aspect est l'*organisation institutionnelle*. Si l'Union européenne n'impose pas de modèle sur ce point, elle exige cependant la mise en place d'entités administratives régionales (sur la base des NUTS 2) pour la gestion des fonds européens, notamment les FEDER. Ces entités doivent avoir la possibilité de mobiliser les acteurs régionaux et surtout de consommer les fonds attribués, en ayant acquis préalablement les mécanismes et les compétences qui rendent les transferts opératoires pour le développement régional. Dans ces trois domaines, la Turquie doit donc innover pour satisfaire les critères européens.

[220] Gilles Lepesant, 2007, « La mise en œuvre de la politique régionale », in Pierre Le Mire (dir.), *La Turquie de la candidature à l'adhésion : l'appropriation de l'acquis communautaire*, Paris, L'Harmattan, p. 165-182.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

Chapitre 4

LA CREATION DES AGENCES DE DEVELOPPEMENT : UNE ADAPTATION INSTITUTIONNELLE

L'innovation attendue en matière d'aménagement du territoire en Turquie peut être trouvée dans les réformes concernant les collectivités locales, l'administration publique et la création d'agences de développement à l'échelle régionale. Débattues et votées entre 2004 et 2006, ces lois ont été présentées comme faisant partie des adaptations nécessaires pour satisfaire les critères européens sur les thèmes de la démocratie, de la gouvernance multi-niveaux et du développement régional (Massicard, 2008). La loi n° 5449, publiée au journal officiel le 6 juillet 2006, a officiellement lancé la création des Agences de développement à l'échelle régionale NUTS 2[221]. Cette loi peut être vue comme la réponse de l'Etat turc à la demande européenne exprimée dans l'acquis communautaire pour la mise en place d'institutions intermédiaires, correspondant à l'échelon territorial NUTS 2, appelées à devenir les institutions porteuses des fonds de cohésion. La Turquie aurait donc intégré l'acquis communautaire, comme les autres pays candidats avant elle, et serait prête à clore les négociations sur le chapitre concernant la « politique régionale et la coordination des instruments structurels » (chapitre 22). La réalité est plus complexe.

Cette exigence européenne, élément de la conditionnalité souvent présentée comme « douce » (*soft conditionality*) dans le processus d'adhésion, n'entraîne tout d'abord pas d'harmonisation des structures territoriales au sein de l'Union européenne. En effet, les pays membres gardent une grande liberté quant à la définition du niveau régional, et ce dernier recoupe des réalités très différentes d'un pays à un autre (chapitre 1). Cependant, cette transformation pose légitimement la question d'une influence communautaire sur le fonctionnement des systèmes administrativo-territoriaux des pays candidats dans la mesure où elle donne de l'importance à une échelle territoriale qui pouvait ne pas exister préalablement, à savoir l'échelle régionale. C'est particulièrement le cas en Turquie, qui est organisée territorialement selon un principe qui ignore le concept de région (chapitre 3).

De plus, le schéma classique selon lequel la Commission européenne et les Etats membres définissent un acquis par chapitre qui doit être repris *in extenso* par les pays candidats pour clore les négociations ne correspond pas à la réalité. Tant dans la définition de l'acquis que dans son appropriation, les deux niveaux en présence (UE et pays candidat) sont en continuelle interaction, le plus souvent en négociation, et le cheminement des « règles et des manières de faire » européennes est loin d'être linéaire. Une étude de ce cheminement permet de comprendre dans quelle mesure la création

[221] Resmî Gazete, 6 Temmuz 2006, *Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair Karar*, Karar Sayısı 2006/10550.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

d'agences de développement à un niveau régional en Turquie est une réponse explicite à une demande européenne. Ce chapitre entend ainsi étudier les exigences européennes en matière de développement régional, et surtout les réponses institutionnelles turques à partir d'une analyse critique de la notion de conditionnalité. Le choix de la forme « Agence de développement » sera ensuite questionné, afin de voir s'il s'agit d'un transfert de modèle strictement européen ou s'il correspond à d'autres standards. Enfin, l'étude des différentes formes de mobilisation de la ressource locale à l'échelle régionale en Turquie permettra de comprendre les trajectoires proprement nationales de cette réforme annoncée comme européenne.

1. Exigences européennes et réponses turques : quelle conditionnalité ?

La notion de conditionnalité est souvent mobilisée par les juristes pour analyser le processus par lequel les Etats adoptent les règles de l'UE, cette notion étant entendue comme *« l'idée de soumettre un droit ou encore un avantage au respect d'un certain nombre de critères, de droits ou de pratiques »*[222]. Cette conditionnalité va de pair avec la notion d'acquis communautaire. Selon la définition officielle de la Commission européenne, l'acquis est *« en évolution constante et comprend la législation des Traités et la jurisprudence de la Cours européenne de justice, et tous les actes, juridiquement contraignant ou non, adoptés dans le cadre de l'Union par ses pays membres »*[223]. En s'intéressant à l'impact direct du droit européen sur les transformations nationales des pays candidats, cette approche postule une causalité entre la règle européenne et les transformations des politiques publiques. Mais selon Laurence Dumoulin et Sabine Saurugger, elle a aussi pour conséquence de survaloriser le rôle de l'Union européenne dans les changements institutionnels des pays qui en sont membres[224]. Selon ces auteures, la prépondérance de la notion d'européanisation ne permet pas de hiérarchiser les facteurs nationaux, transnationaux ou internationaux responsables d'un changement au niveau national. Une étude croisée des documents officiels définissant l'acquis en matière de développement régional, des rapports faisant état de la progression des négociations d'adhésion et des différents agendas européens et turcs sur la question permet en effet de questionner le principe de « transfert de politique » et le concept de « conditionnalité » pour la politique de cohésion dans le cas de la candidature turque à l'Union européenne.

[222] Catherine Schneider, Edwige Tucny, 2002, «Réflexions sur la conditionnalité politique appliquée à l'élargissement de l'Union Européenne aux pays d'Europe Centrale et Orientale », *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, vol. 33, n°3, p. 11-44.
[223] Définition de l'acquis communautaire sur le portail officiel de l'UE « europa », http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/negotiations_croatia_turkey/index_fr.htm#4
[224] Laurence Dumoulin, Sabine Saurugger, 2010, « Les *policy transfer studies* : analyse critique et perspectives », *Critique Internationale*, n°48, p. 9-24.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

1.1. Reprise de l'acquis communautaire : dépasser les transferts institutionnels

M. Zahid Sobacı a analysé la création des Agences de développement en Turquie comme le résultat d'un transfert de politique publique[225]. La conditionnalité a, d'après cet auteur, joué son rôle d'harmonisation des structures territoriales en Turquie comme sur l'ensemble du territoire de l'UE, montrant par là la pression adaptative du processus d'adhésion et les rapports asymétriques entre les deux acteurs des négociations, puisque l'un édicte la règle (la Commission) et l'autre doit l'appliquer (pays candidat). Cependant, en se focalisant sur la conditionnalité, cette approche oublie de questionner la règle elle-même, pensée comme une donnée *a priori*. Le renouvellement des recherches sur cette question a en effet montré que la règle n'est pas prédéfinie au niveau européen, et que sa production est tout aussi importante que son application[226].

1.1.1. Européanisation, conditionnalité et réformes nationales

En étudiant l'impact de l'UE dans les transformations nationales, les analyses classiques postulent une causalité entre la règle européenne et les réformes nationales. Or, dans nombre de cas, les règles ne sont pas définies *a priori* : elles sont en partie un produit du processus de négociation lui-même. Dans leurs travaux sur l'acquis communautaire, les politistes James Hugues, Gwendolyn Sasse et Claire Gordon ont montré que plus qu'une règle stable et définie pour tout élargissement, l'acquis est le résultat d'un processus de construction et de co-construction, variable en fonction des pays candidats[227]. De plus, la pratique des négociations où s'applique la méthodologie de la conditionnalité (définition des étapes pour la reprise de l'acquis) oblige à définir des critères pour objectiver l'acquis, ce qui donne lieu à une interprétation de ce dernier. Cela peut être de la part de la Commission, qui décide de mettre l'accent sur tel ou tel thème, de la part des Etats membres, qui se saisissent des négociations sur l'acquis pour faire valoir des arguments politiques, de la part des rédacteurs eux-mêmes, fonctionnaires européens qui doivent se démêler dans l'empilement des règles communautaires, et aussi de la part du pays candidat qui peut jouer un rôle non seulement dans l'interprétation de la règle mais aussi dans son élaboration.

La variabilité des règles montre ainsi que le processus d'adhésion ne peut être réduit à une simple négociation diplomatique suivant le principe de la conditionnalité ; de nombreux paramètre entrent en interaction, notamment la volonté des Etats membres de réintroduire des critères politiques via les négociations techniques. C'est particulièrement le cas avec la Turquie, où des Etats membres refusent l'ouverture de chapitres importants pouvant mener à l'adhésion du fait de leur opposition politique à

[225] Mehmet Zahid Sobacı, 2009, « Regional development agencies in Turkey : are they examples of obligated policy transfer ? » , *Public Organization Review*, vol. 9, n°1, p. 51-65.
[226] Cette approche est le fondement du programme de recherche « La Turquie en réforme » à la Maison des Sciences de l'Homme de Bretagne, dirigé par Claire Visier (Université Rennes 1, laboratoire CRAPE), dont les analyses servent de support à la réflexion menée dans ce chapitre. Outre la porteuse du projet, le programme de recherche comprend Elise massicard, Cécile Rapoport, Zeynep Alemdar et Benoit Montabone, pour une durée de deux ans.
[227] James Hugues, Gwendolyn Sasse, Claire Gordon, 2004, *Europeanisation and regionalisation in the EU's enlargement to central and Eastern Europe, The myth of conditionality*, England, Palgrave Macmillan, 256 p.

l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne, alors que l'ouverture des négociations en 2005 était le résultat d'un accord politique entre la Turquie et les Etats membres sur le respect des critères de Copenhague. La notion d'européanisation n'est dans ce cas plus seulement une réflexion sur l'impact de l'UE et l'adoption de la règle, mais aussi un questionnement sur les modalités selon lesquelles l'UE se façonne, se produit et s'institutionnalise.

Les négociations d'adhésion des pays candidats aujourd'hui prennent place dans un contexte particulier, celui de l'échec du dernier élargissement à la Roumanie et la Bulgarie, constat partagé par de nombreux acteurs européens. Le processus bâclé qui a abouti à l'intégration de pays dont la reprise de l'acquis n'était pas effective a amené une redéfinition de la conditionnalité et une reprise en main des négociations par les Etats via le Conseil européen. La Commission, qui avait joué un rôle d'entrepreneur politique dans les négociations précédentes, se sent aujourd'hui dépossédée car son expertise est remise en cause par le ralentissement du processus d'adhésion. Cette remise en cause a abouti à la mise en place d'un processus plus rationnel, à une définition de l'acquis plus précise et à un jalonnement des étapes de négociation. Cela se traduit essentiellement par la mise en place de *benchmarks* à la fin du processus de *screening*. Ces *benchmarks* sont des critères clairs, de l'ordre de 2 à 20 par chapitre, qui doivent être absolument remplis avant d'aller plus loin dans le processus. L'adoption de l'acquis est ainsi systématisée et moins soumise à l'arbitrage au cas par cas. La Turquie s'est plainte à plusieurs reprises de ce durcissement du mode de négociation, mais ce dernier est aussi valable pour les autres pays candidats.

Le système de reprise de l'acquis communautaire, aussi désigné comme le processus de négociation pour l'adhésion, suit plusieurs étapes, qui s'appuient toutes sur la distinction sectorielle des 35 chapitres. Cela commence par le *screening*, c'est-à-dire un examen analytique mené par la Commission et les pays candidats chapitre par chapitre. Suite à ce *screening*, la Commission rend compte au Conseil européen de l'examen de chaque chapitre. La Commission rédige ensuite un *Partenariat Pour l'Adhésion* (PPA) dans lequel elle fixe les mesures prioritaires demandées au pays candidat. Ce dernier répond par un *Programme National d'Adoption de l'Acquis* (PNAA) qui doit fixer les réformes, leur périodicité et leur financement. La Commission est responsable des négociations mais l'ouverture et la fermeture des chapitres doivent être votées à l'unanimité des Etats par le Conseil. Avec deux acteurs clés (Commission et Conseil) et trente-cinq chapitres, ce sont ainsi 70 raisons de blocage qui apparaissent dans le processus, multipliées par le nombre d'Etats membres !

Les *benchmarks* alors édictés sont des moyens de fixer clairement ce qui est attendu ; il s'agit aussi d'un moyen pour réintroduire des critères politiques dans des négociations jusqu'alors considérées comme techniques. Par cet intermédiaire, les Etats membres reprennent la main sur les négociations. En ce qui concerne le chapitre 22 (politique régionale), la France bloque systématiquement le passage du *screening* aux *benchmarks* car il s'agit d'un chapitre central dans le processus d'adhésion. Mais le pays candidat peut aussi se saisir de la définition des *benchmarks* pour faire valoir ses intérêts et

négocier des critères qui le satisfassent. La Turquie en joue comme les autres, et fait de l'ouverture d'un chapitre par présidence un principe pour rester partenaire et pour éviter l'enlisement des négociations. Les pays candidats peuvent ainsi exercer une contrainte politique forte sur les pays membres. En ce qui concerne le chapitre 22, il est étonnant de constater que le blocage des *benchmarks* n'empêche pas la poursuite des réformes dans le pays candidat ni ne bloque l'Instrument de Pré-Adhésion (IPA). Il n'y a donc pas de cohérence entre les *benchmarks*, c'est-à-dire les exigences politiques et techniques de l'UE, et les programmes de pré-adhésion financés par les mêmes institutions.

1.1.2. La définition de l'acquis communautaire en matière de politique régionale

Quelles sont les exigences posées par la Commission concernant le chapitre 22, élément central dans la mise en place de la politique de cohésion ? Sans entrer dans les détails juridiques, voici la définition de l'acquis par la Commission en termes de politique régionale :

> « L'acquis dans le domaine de la politique régionale se compose essentiellement de règlements cadres et de règlements d'application qui ne nécessitent pas de transposition dans le droit national. Ils définissent les règles applicables à l'élaboration, à l'approbation et à la mise en œuvre des programmes des **Fonds structurels** et du **Fonds de cohésion**, qui reflètent chacun l'organisation territoriale du pays. Ces programmes sont négociés et convenus avec la Commission, mais leur déploiement incombe aux États membres. Lors du choix et de la mise en œuvre des projets, les États membres doivent respecter la législation communautaire en général, par exemple dans les domaines des marchés publics, de la concurrence et de l'environnement. Ils doivent disposer d'un cadre institutionnel et des capacités administratives appropriées pour faire en sorte que la programmation, la mise en place, le suivi et l'évaluation des projets s'opèrent de façon rationnelle et économiquement rentable du point de vue de la gestion et du contrôle financier. »[228]

Sur le plan législatif, l'acquis communautaire pour le chapitre 22 réunit 380 actes juridiques répartis entre les « Statistiques » (42 actes), les « Principes généraux, programmes et statistiques » (18 actes), le « Fonds européen de développement régional » (7 actes), le « Contrôle et la coordination des aides étatiques régionales » (7 actes), l' « Action régionale autonome » (25 actes), la « Coordination des instruments structurels » (282 actes), et le « Fonds de cohésion économique et sociale » (6 actes). Il s'agit pour la plupart de mesures spécifiques concernant l'aide financière à certains types de régions (régions industrielles en déclin par exemple), l'harmonisation de la collecte de données afférentes à des secteurs divers (par exemple la collecte de données sur le secteur touristique), ou les cadres généraux définissant l'attribution et l'utilisation des fonds de cohésion (FSE, FEDER). Comparé à d'autres domaines, l'acquis juridique sur la politique régionale et les statistiques n'est pas

[228] Source : portail europa : http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/ongoing_enlargement/community_acquis_turkey/el0006_fr.htm

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

considérable. En guise de comparaison, l'acquis concernant la politique de concurrence comprend 1736 actes, celui sur l'environnement, les consommateurs et la protection de la santé 1450.

La difficulté rencontrée dans les négociations actuelles vient essentiellement du blocage diplomatique, notamment de la part de la France, concernant la publication des *benchmarks* du chapitre 22. Un *draft paper* est semble t-il prêt, mais il n'est pas publiable ni disponible, et il est impossible de savoir ce qu'il contiendrait. Les principaux critères attendus par l'Union européenne en matière de politique régionale sont cependant listés dans le bref paragraphe de présentation cité ci-dessus. Il s'agit de:

1. l'existence d'un cadre institutionnel adéquat à une échelle intermédiaire ;
2. une administration dotée de capacités administratives suffisantes pour pouvoir mettre en œuvre les programmes européens et consommer les fonds alloués ;
3. la mise en place d'un système de programmation, de suivi et d'évaluation de l'utilisation de ces fonds.

Les conclusions du chapitre 3 ont montré que le système administrativo-territorial turc ne correspondait pas pour l'instant à ces critères. Il est impossible de savoir plus précisément ce que l'UE a demandé initialement à la Turquie en matière de politique régionale, puisque le rapport de *screening* sur cette question est un des rares à ne pas avoir été publié[229]. Par contre, il est possible de savoir ce que la Turquie a initialement proposé à l'Union européenne sur cette question, à travers son *Programme National pour l'Adoption de l'Acquis*[230]. Le chapitre sur la politique régionale est très court (une dizaine de pages seulement), et énonce des généralités sur les expériences de la Turquie en la matière, après avoir rappelé l'étendue des inégalités régionales dans le pays. Une brève description du système administratif est effectuée pour démontrer l'existence préalable de mécanismes d'aide au développement local. Après avoir listé l'ensemble des Ministères et administrations concernés par l'objet du chapitre 22[231], le document établit la liste des lois turques à amender. Il finit par donner deux objectifs majeurs pour satisfaire l'acquis communautaire en matière de politique régionale : l'instauration d'unités territoriales statistiques de type NUTS, et la création d'antennes déconcentrées du DPT à un niveau régional. Ces propositions peuvent paraître surprenantes et légères par rapport à ce qui est initialement demandé dans l'acquis communautaire. Les premières propositions turques ne satisfont ni la nécessité d'avoir un cadre institutionnel adéquat à l'échelon régional, ni la mise en place d'une méthodologie basée sur la programmation, le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des

[229] Voir son absence remarquable dans la banque de données des documents officiels concernant le processus d'adhésion de la Turquie : http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/turkey/screening_reports_en.htm
Il est tout aussi notable que ce n'est pas le cas pour la Croatie, dont le rapport de *screening* sur le chapitre 22 a été publié en 2007 : http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_reports/screening_report_22_hr_internet_en.pdf

[230] Resmï Gazete, 2008, *Avrupa Birliği müktesabatının üstlenilmesine ilişkisin Türkiye ulusal programının uygulanması, koordinasyonu ve izlenmesine dair karar*, 31/12/2008, Karar sayısı 2008/14481.

[231] 18 institutions en tout : Ministères de l'Industrie, de l'Agriculture, du Tourisme, du Travail, de l'Environnement, des Travaux publics, des Forêts, de l'Energie ; Sous-secrétariat au Trésor ; Banque des provinces ; la Direction générale des routes ; Direction générale des travaux hydrauliques ; Direction générale des services ruraux ; Institut National des statistiques ; Administration du GAP ; Banque de développement de Turquie ; Halkbank ; Programme KOSBEG.

dépenses. Dans ces conditions, on peut supposer que les négociations sur le *screening* n'ont pas abouti à un consensus, ce qui expliquerait leur non-publication.

Cependant, le premier *Partenariat Pour l'Adhésion*[232], adopté le 8 mars 2001 soit deux ans après l'acceptation de la candidature turque, indiquait trois priorités concernant le chapitre 22 :

> « *l'élaboration d'une classification NUTS conforme aux règles communautaires, l'adoption d'une stratégie pour le développement d'une politique régionale efficace, et le début d'introduction de critères de politique régionale pour la sélection de projets dans le cadre du processus de planification* ».

En 2008, le *Partenariat Pour l'Adhésion révisé*[233] stipulait au titre du chapitre 22 les objectifs suivants:

> *« Renforcer la création de structures institutionnelles et renforcer les capacités administratives dans les domaines de la programmation, de la préparation des projets, du suivi, de l'évaluation et de la gestion ainsi que du contrôle financier, en particulier au niveau des ministères compétents, pour mettre en œuvre les programmes de préadhésion de l'Union européenne à titre de préparation à la mise en œuvre de la politique de cohésion de la Communauté »*.

En huit ans, des avancées semblent avoir été faites : on passe de la nécessité d'une prise en compte générale des principes de développement régional à l'explication de ces principes à appliquer dans le cadre d'institutions réformées. Une analyse des rapports de suivi annuels entre 2001 et 2010 est nécessaire pour saisir l'ampleur du changement et la forme prise par les réponses turques aux demandes européennes en matière de développement régional.

1.2. Généalogie de l'appropriation de l'acquis communautaire par la Turquie

La Commission européenne a débuté la publication de rapports annuels de suivi des négociations pour l'adhésion de la Turquie en 1998, et ce sans discontinuer jusqu'au rapport 2010. Ces rapports donnent un aperçu pratique, non exhaustif bien sûr, de l'évolution de la reprise de l'acquis communautaire par la Turquie selon le point de vue officiel de la Commission. Ce processus est marqué par deux étapes majeures : l'adoption des NUTS 2 en 2002 et la création des Agences de développement en 2006.

1.2.1. Un processus inachevé

Le premier rapport est symptomatique du début du processus de rapprochement entre la Turquie et l'Union européenne : il n'énonce que de grandes généralités sur les inégalités régionales au sein du pays et sur le contrôle des eaux moyen-orientales par les aménagements hydrauliques sur le Tigre et

[232] 2001/235/CE : *Décision du Conseil du 8 mars 2001 concernant les principes, priorités, objectifs intermédiaires et conditions du partenariat pour l'adhésion de la République de Turquie*, Journal Officiel des Communautés européennes, *L 85 du 24.3.2001, p. 13–23.*

[233]2008/157/CE: *Décision du Conseil du 18 février 2008 relative aux principes, aux priorités et aux conditions du partenariat pour l'adhésion de la République de Turquie et abrogeant la décision 2006/35/CE*, Journal officiel n° L 051 du 26/02/2008 p. 0004 – 0018.

l'Euphrate[234]. Il rassemble un nombre important de lieux communs sur le développement régional en peu de lignes, témoignant d'une méconnaissance patente de la réalité turque. Avant 2002, l'ensemble des rapports souligne les difficultés que devrait rencontrer la Turquie en termes d'adoption de nouveaux modes de fonctionnement en matière de développement régional, et pointe la nécessité de définir rapidement des découpages statistiques correspondant à la classification NUTS. Le rapport de 2001 insiste particulièrement sur ce plan, stipulant que l'existence d'un tel découpage est une condition *sine qua non* pour la mise en place de politiques structurelles[235]. Il encourage fortement le DPT et le TÜİK à terminer leurs travaux en la matière. La loi sur l'adoption de la nouvelle nomenclature NUTS est votée en 2002. Le rapport de cette année souligne une *« avancée substantielle* » pour la comparaison des données turques avec celles des autres régions européennes[236]. Mais il souligne aussi la nécessité de dépasser le stade des statistiques et de prendre sérieusement la question de l'organisation administrative régionale pour la mise en œuvre des politiques structurelles. Le rapport engage la Turquie à utiliser la carte des régions NUTS 2 pour mettre en œuvre une coordination intra-provinciale et pour définir des plans de développement intégrés à cette échelle.

L'Union européenne exige en effet une harmonisation des échelons statistiques à travers les nomenclatures territoriales statistiques (NUTS) qui découpent l'espace en cinq niveaux hiérarchisés, dont trois possèdent des seuils statistiques, mais il n'est en aucun cas spécifié officiellement que les découpages statistiques et les découpages administratifs doivent correspondre (Marcou, 2002). Cette remarque dans le rapport de suivi n'est pas une obligation de l'acquis mais une interprétation de la Commission, qui oriente de fait la superposition des deux structures. Cependant, comme les NUTS servent de base à l'orientation des fonds structurels, notamment par la définition des seuils statistiques donnant droit à l'éligibilité, la délimitation des unités statistiques est un enjeu politique majeur et souvent une première étape dans la mise en place d'un nouveau découpage administratif, comme ce fut le cas pour les PECO (Lepesant, 2011). Il est plus que probable, même si aucun entretien n'a permis de confirmer avec précision ce point[237], que la lenteur de la définition des NUTS 2 soulevée dans les rapports avant 2002 provienne du fait que les autorités compétentes ont élaboré un découpage statistique amené à évoluer vers un découpage politique. Il fallait donc s'assurer de la viabilité des régions ainsi dessinées.

Entre 2003 et 2006, les rapports soulignent les faibles progrès réalisés en matière de développement régional. Tout juste évoquent-ils l'existence de tentatives de réunion de plusieurs provinces pour la mise en place de programmes régionaux, mais sans leur accorder grand crédit. Par contre, les réformes de 2004 concernant les collectivités territoriales, les Municipalités et les Municipalités métropolitaines sont saluées car elles devraient permettre, selon l'analyse de la Commission, l'adoption du principe de

[234] European Commission, 1998, *Regular report from the Commission on Turkey's Progrss towards accession*, Brussels.
[235] European Commission, 2001, *Regular Report onTurkey's progress towards accession*, Brussels, SEC (2001) 1756.
[236] European Commssion, 2002, *Regular Report onTurkey's progress towards accession*, Brussels, SEC (2002) 1412.
[237] La question du découpage a été systématiquement éludée dans la plupart des entretiens, le plus souvent par une vague allusion au rôle du TUİK et à l'arbitrage du Premier Ministre.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

partenariat dans la mise en œuvre des politiques publiques[238]. Mais le même rapport souligne que l'acquisition des principes qui guident les politiques structurelles de l'UE reste subordonnée à une réforme générale de l'administration publique qui n'a pas abouti. Concernant les capacités administratives, il est également indiqué que l'institution incontournable pour la mise en œuvre de projets de développement régional est le « Bureau central des Finances et Contrats » (*Merkezi Finans ve İhale Birimi*), qui reste étroitement centralisé et qui n'est pas assez doté en ressources humaines étant donné la tâche qu'il a à accomplir.

Une deuxième avancée significative est notée dans le rapport de 2006 : il s'agit du vote et de la ratification de la loi n° 5449 qui fixe « l'établissement, la coordination et les devoirs des Agences de développement ». Ces Agences sont présentées par la Turquie comme les institutions tant attendues par la Commission, et cette dernière estime qu'elles vont permettre « *d'accélérer le développement régional, de promouvoir la coopération entre le secteur public et le secteur privé, et de réduire les inégalités régionales* »[239]. Même si elle reste prudente quant aux capacités de ces nouvelles institutions dans la mise en œuvre de programmes de développement régionaux, la Commission souligne qu'un « *grand progrès a été fait* » sur la voie de la reprise de l'acquis communautaire. Ceci est d'autant plus vrai que sur les principes de suivi des programmes et de leur évaluation, un département spécifique a été créé au sein du DPT pour mettre en place un logiciel de méta-données sur le suivi de chaque ligne budgétaire engagée.

Depuis, les rapports de la Commission constatent un ralentissement de la reprise de l'acquis, tout en soulignant que des progrès ponctuels sont réalisés tous les ans. Si le rapport 2009 se satisfait de la mise en route des Agences de développement à l'échelle régionale[240], très peu d'attention leur est accordée. Il semble que ce ne soit pas l'élément qui préoccupe le plus la Commission ; cette dernière est beaucoup plus diserte sur les structures administratives nationales de distribution des fonds de pré-adhésion. Le rapport 2010 ne discute les principes de programmation, de suivi et d'évaluation que pour le « Bureau central des Finances et Contrats »[241]. Les Agences ne sont considérées que comme un élément supplémentaire dans la mise en place d'une forme de gouvernance multi-niveaux, mais pas comme des partenaires crédibles pour l'absorption des fonds de pré-adhésion. Ces derniers restent étroitement contrôlés par le pouvoir central. Cette relative indifférence aux Agences est pour le moins étonnante, étant donnés les bouleversements et les résistances que leur installation a soulevés.

1.2.2. L'expression de résistances nationales

Etant données les réticences historiques et politiques à mettre en place des institutions à une échelle régionale (chapitre 3), il est assez compréhensible que l'établissement d' « Agences régionales de développement » ait suscité une grande réprobation dans les milieux politiques, institutionnels et

[238] European Commission, 2005, *Turkey 2005 Progress Report*, Brussels, SEC (2005) 1426.
[239] European Commission, 2006, *Turkey 2006 Progress Report*, Brussels, SEC (2006) 1390.
[240] European Commission, 2009, *Turkey 2009 Progress Report*, Brussels, SEC (2009) 1334.
[241] European Commission, 2010, *Turkey 2010 Progress Report*, Brussels, SEC (2010) 1327.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

administratifs turcs. Le débat a retardé leur installation, car la loi a été portée devant la Cour Constitutionnelle. Selon Ulaş Bayraktar et Elise Massicard, plusieurs types d'argument peuvent être relevés dans ces « *oppositions farouches et ces débats houleux* » , qui n'ont pas vu le jour uniquement lors du vote de la loi sur les Agences mais ont concerné l'ensemble du paquet législatif de 2004 sur les collectivités locales[242].

La première opposition est la peur du séparatisme, que le contexte du « syndrome de Sèvres » permet de comprendre. Une diminution de la tutelle étatique et une autonomisation, même partielle, d'un échelon territorial inférieur sont perçues comme des dangers pour l'intégrité et l'unité de l'Etat. La création des NUTS a été vue par certains comme le prélude à une régionalisation politique, ou en tout cas un premier pas vers une régionalisation de la Turquie. La création des Agences, même si elle reste encadrée, quatre ans plus tard leur donne d'ailleurs raison sur ce plan. U. Bayraktar et E. Massicard citent ainsi une organisation kémaliste et souverainiste qui stipule que « *sous le nom d'agences de développement régional, des provinces regroupant plusieurs départements vont être créées (…) ; les départements disposeront de forces armées en dehors des forces de sécurité de l'Etat (…) ; un tel développement implique de renoncer à l'Etat unitaire ; c'est très dangereux, étant donné que, après une période de préparation, cela va ouvrir la voie pour une séparation d'avec la Turquie (…) et fera monter les tensions sociales. Il est connu que ce contexte ne fera que soutenir le séparatisme* »[243]. Cet argument, qui repose souvent sur une croyance en une menace qui planerait en permanence sur la Turquie, ressort fréquemment dans les échanges informels plus que dans les entretiens d'ailleurs. L'idée générale est qu'on ne peut donner plus d'autonomie à des collectivités locales car elles risquent de s'en servir au détriment du pays, surtout si elles sont dirigées par un parti kurde (encadré 2). Ce principe est parfois érigé en véritable logique d'action, y compris chez les spécialistes du développement régional (fonctionnaires ministériels, personnel des agences, universitaires). Selon G. Massardier et H. Tek, cette posture se retrouve également au sein du principal parti d'opposition, le CHP (*Cumhuriyet Halk Partisi*, Parti Républicain du Peuple) qui voyait dans les régulations proposées par les réformes de 2004, comme le principe de subsidiarité, des effets négatifs sur la structure unitaire de l'Etat (Massardier, Tek, 2005).

La deuxième opposition concerne la dimension économique néo-libérale des réformes, qui rejoint la première opposition dans le sens où, d'après ses détracteurs, le néo-libéralisme mène à une perte d'influence de l'Etat et donc à un abandon de la souveraineté nationale. La loi sur les municipalités, qui encourage la privatisation des services municipaux, et celle sur les agences ont été dénoncées par l'Union des Chambres d'Ingénieurs et d'Architectes Turcs (TMMOB) qui estimait en 2005 que « *les réformes de l'administration publique y compris les nouvelles lois sur les pouvoirs locaux ainsi que la*

[242] Ulaş Bayraktar, Elise Massicard, 2009, *La décentralisation en Turquie*, Rapport FASOPO/Agence française de développement, Istanbul, 58 p.
[243] Association pour le Défense du droit, *mudafaa-i hukuk*. Citation tirée du bulletin n°5 de l'association : *Müdafaa-i Hukuk Temsilciler Bülteni*, n°5.

création des agences de développement régional visent à parachever le processus d'intégration au capitalisme global et à transformer le pays en marché, l'Etat en commerçant et le citoyen en client »[244]. La même institution estimait en 2008 que dans les agences, *« la pratique néo-libérale, les réseaux communautaires et l'ouverture au capital étranger sont monnaie courante. Les agences ont été imposées par l'Union européenne avant la crise pour promouvoir le secteur privé et la concurrence inter-régionale* »[245]. En plus d'être des vecteurs du séparatisme, les agences sont vues comme porteuses d'un affaiblissement économique de l'Etat au profit des entreprises étrangères.

Encadré 2 : Extraits d'entretiens

Avec un expert de l'Agence d'Izmir

Y a-t-il d'autres résistances à la collaboration, entre les organisations membres par exemple ?

« *Le problème est surtout celui du séparatisme, le problème des Kurdes, vous savez. Mais ils ne pensent pas vraiment diviser l'Etat, ce ne serait pas possible. Par contre, pour certains, minimiser le rôle de l'Etat Providence revient à minimiser le rôle de l'Etat central. Ces structures sont nouvelles pour le système administratif turc, ce sont de nouveaux corps. Certaines personnes sont vraiment très méfiantes. C'est un débat politique important : cela minimise le rôle de l'Etat central et réveille la peur du séparatisme.* »

Savez-vous pourquoi Izmir et Adana ont été choisis comme régions pilotes ?

« *C'est vrai qu'il y a des séparatistes à Adana… Mais ce n'est pas toute la région. Izmir a toujours été ouverte aux innovations, aux nouvelles perceptions des choses, elle a toujours été une porte ouverte sur le monde. La ville est basée sur le commerce, elle a un fort potentiel. Adana est dans le même genre, Mersin est un gros port. Et puis, il y a eu du lobbying de la part des hommes d'affaire déjà organisés. Ce n'est pas comme dans l'Est*. »

Avec un expert du DPT

Quelle pourrait être les liens entre l'agence du GAP et les Agences de développement des régions concernées ?

« *L'Union européenne aime beaucoup l'institution du GAP. C'est un programme central. Ils nous prennent l'argent mais c'est la même chose, un gros projet d'équipement. Mais ça prend du temps, on ne sait jamais vraiment comment l'argent va être utilisé là-bas. Ce gouvernement veut fermer le GAP, il a déménagé les bureaux à Urfa. Les vieux ont démissionné, ils ne veulent pas aller dans la région. Le GAP risque de devenir un programme régional.* »

Le GAP a-t-il constitué un point central dans les programmes de pré-adhésion ?

« *Non, pas vraiment, c'était de la négociation constante. C'est venu du MEDA. L'UE a commencé les négociations avec les régions de l'Est, c'était beaucoup trop de choses à la fois. Le MEDA était sous le contrôle de la délégation, mais le Turquie voulait avoir la main sur le programme. L'UE nous a poussé à faire des grant schemes. C'est très compliqué pour cette partie de la Turquie, plus de progrès auraient pu être accomplis à l'Ouest. Ils ne sont pas entrepreneurs là-bas, ils font seulement des enfants – beaucoup d'enfants d'ailleurs – et attendent de l'Etat qu'il fasse quelque chose pour eux. Personne ne sait où passe l'argent ; l'argent va aux municipalités qui achètent la population, entretiennent leurs clientèles, l'argent disparaît on ne sait pas où…* »

Ces oppositions se sont cristallisées avec le veto du Président de la République d'alors, Adnan Sezer, sur plusieurs articles, au motif que certains transferts de compétences, l'autonomie des collectivités

[244] Conférence de presse, Samsun, 5 février 2005, cité par U. Bayraktar, E. Massicard, 2009, *Ibid.*
[245] « TMMOB'dan Kalkınma ajansı tepkisi » (La réponse de TMMOB aux agences de développement), *BirGün*, 16 décembre 2008.

locales et le principe de subsidiarité étaient incompatibles avec la Constitution et le caractère unitaire de l'Etat. Après quelques modifications, la loi a été adoptée en février 2005, contestée devant la Cour Constitutionnelle puis finalement validée en 2007. Parallèlement, l'Union des Chambres d'Ingénieurs et d'Architectes Turcs a saisi le Conseil d'Etat pour obtenir la suspension de l'exécution du règlement sur les bases de travail des agences de développement régional. Les raisons étaient essentiellement la possibilité de développer des plans régionaux sans coordination avec le plan national et la mise en danger du bien public par la concurrence entre régions (Bayraktar, Massicard, 2009). Finalement, seuls deux articles mineurs ont été supprimés du projet initial, et, non des moindres, le terme « régional » n'apparaît plus dans le texte final. Les « agences régionales de développement » sont donc devenues de simples « agences de développement ».

Ces réactions montrent le profond bouleversement entraîné par cet ensemble de mesures souvent présentées comme européennes. Ces éléments, analysés de manière sibylline dans les rapports de la Commission comme une contestation marginale qui a engendré de nombreux retards dommageables[246], attestent de la vigueur du débat national indépendamment du processus européen. Ils viennent ainsi remettre en cause le transfert systématique des politiques publiques depuis un pouvoir supranational (l'Union européenne) vers un Etat candidat (la Turquie), et corroborent la thèse d'Olivier Baisnée et Romain Pasquier sur le caractère conflictuel de l'européanisation[247]. La résistance à l'ajustement provient ici de l'épaisseur institutionnelle de l'Etat et cet épisode judiciaire révèle un *misfit*, une inadéquation, entre l'acquis communautaire et la Turquie. Cette inadéquation entraîne une adaptation de part et d'autres qui changent tout d'abord ce qui existait dans le pays candidat, mais aussi ce qui était initialement proposé dans le *Partenariat pour l'Adhésion* en vue d'une reprise de l'acquis communautaire. Cette « *adaptation institutionnelle* » que sont les agences, pour reprendre l'expression de G. Massardier et H. Tek (2005), est donc le résultat d'un processus conflictuel d'européanisation.

De surcroît, partout en Turquie, cette réforme est présentée comme européenne ; il apparaît donc intéressant de voir si la forme choisie, celle d'agence, correspond effectivement aux critères européens et si elle ne procède pas aussi d'autres logiques, internationales ou nationales.

2. Le choix des « Agences de développement » à l'échelle régionale

Le gouvernement turc a donc proposé la création de 26 Agences de développement (*Kalkınma Ajansları*) dont les territoires (figure 35) sont un regroupement d'un nombre variable de provinces (de 1 à 6 provinces par région) et correspondent aux découpage NUTS 2. Deux Agences pilotes, celle d'Izmir et celle d'Adana-Mersin, ont été créées début 2007. La deuxième vague de création, par décret

[246] European Commission, 2007, *Turkey 2007 Progress Report*, Brussels, SEC (2007) 1436
[247] Olivier Baisnée, Romain Pasquier (dir.), 2007, *op. cité.*

gouvernemental, lance l'ouverture de 9 autres Agences en 2008, dont celle d'Istanbul et de nombreuses à l'Est du pays. La troisième phase, en 2010, complète le processus et ouvre officiellement les 15 Agences restantes. Fin 2010, les 26 Agences sont installées et tous les secrétaires généraux ont été nommés. La période de mise en place est donc achevée ; celle des premières expériences commence. Avant d'étudier le fonctionnement interne et les transformations introduites par ces nouvelles institutions dans l'aménagement du territoire à l'échelle régionale, il apparaît nécessaire de revenir sur la forme « agence de développement » et voir à quelles logiques d'européanisation cette dernière répond.

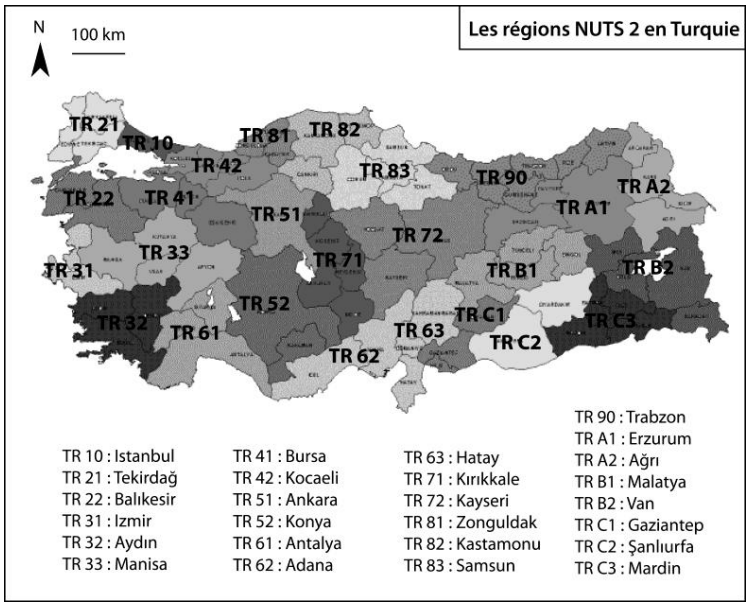


Figure 35: Les territoires administratifs des 26 agences de développement, correspondant au découpage NUTS 2

Source : D'après le *Devlet Planlama Teşkilatı*, http://www.dpt.gov.tr/bgyu/biid/ibbs.html

2.1. Les fonctions et attributions des agences turques

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

1. Fournir un support technique aux études de planification des autorités locales ;
2. Soutenir, aider et évaluer les projets et activités permettant la mise en œuvre du plan régional ;
3. Contribuer à l'amélioration de la capacité de la région en termes de développement local ;

4. Suivre les autres projets mis en œuvre dans la région par le secteur public, le secteur privé ou des organisations non-gouvernementales et présentant un intérêt majeur en terme de développement régional ;
5. Améliorer la coopération entre le secteur public, le secteur privé et les organisations non-gouvernementales pour réaliser les objectifs du plan stratégique de développement ;
6. Utiliser et faire utiliser les ressources allouées aux agences conformément au plan et programmes régionaux ;
7. Mener ou faire mener des recherches sur les ressources régionales, leur utilisation et leur optimisation dans le but d'accroître la compétitivité régionale ;
8. Promouvoir et aider à promouvoir les équipements économiques et les opportunités financières pour attirer les investissements nationaux et internationaux dans la région ;
9. Coordonner l'ensemble des transactions administratives et des autorisations délivrées aux investisseurs de la région dans le cadre de l'exercice des fonctions de l'agence pour s'assurer de leur réalisation dans les temps et dans le cadre légal ;
10. Soutenir les petites et moyennes entreprises et les nouveaux entrepreneurs dans les domaines du management, de la production, du marketing, des technologies, de formation de la main d'œuvre et de gestion financière ;
11. Promouvoir les activités de relations internationales bilatérales ou multilatérales menées par l'Etat ou les autorités locales et présentes dans la région ;
12. Préparer un site Internet pour informer régulièrement des activités de l'agence et présenter sa structure financière.

Les objectifs officiels sont donc ambitieux, et visent clairement à insuffler une part locale dans le processus de développement, considéré dans son acception économique uniquement. Les Agences doivent donner une vision à la région dont elles ont la charge par l'intermédiaire d'un plan stratégique (*stratejik planı*), contribuer à la mise en œuvre de ce plan en finançant des projets locaux et en coordonnant les projets nationaux à dimension régionale, favoriser la compétitivité de la région en formant les cadres administratifs aux normes internationales de gestion, en attirant des investissements étrangers et en soutenant les secteurs et entrepreneurs innovants de la région. Ces fonctions ne sont pas toutes explicitement demandées dans l'acquis communautaire et correspondent plus à un mode de fonctionnement répandu à l'échelle internationale qu'à une véritable exigence européenne.

2.2. Une forme originale d'un modèle international

Les agences de développement sont en effet un outil institutionnel qu'on retrouve dans de nombreux pays mais qui recoupent des réalités assez différentes. En turc, le terme *ajans* lui-même est un néologisme importé de l'anglais *agency* et qui ne correspond pas à une forme bien déterminée ; l'agence telle qu'elle est définie par la loi se rapproche plus de l'union locale (*yerel birliği*) ou de la

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

fondation (*vakfi*). Le modèle turc créé par la loi n'est cependant pas le décalque d'un modèle trouvé ailleurs mais la combinaison de plusieurs structures, notamment anglaises et françaises.

Le terme « agence de développement » lui-même a une importance. Ces institutions sont aussi appelées « agence de développement régional » et « agence régionale de développement » sans grande distinction par leurs promoteurs, mais la dimension régionale n'est pas équivalente dans les trois formulations. Une « agence régionale de développement » a plus d'autonomie locale qu'une « agence de développement régional », cette dernière étant plus un instrument de déconcentration des politiques nationales de développement. Dans le cadre de la Turquie, la terme *Bölgesel Kalkınma Ajansı* initialement proposé, et qui reste souvent utilisé, pourrait se traduire par les deux expressions. Mais une étude précise des prérogatives de ces nouvelles institutions montre clairement qu'il s'agit d' « agences de développement régional », car le contrôle par le pouvoir central reste fort, ce qui empêche la constitution d'une autonomie locale plus grande sous-entendue dans l'expression « agence régionale de développement ».

Henrik Halkier et Mike Danson définissent l'agence de développement comme un organisme privé ou semi public réunissant les différents acteurs stratégiques d'un territoire donné pour en favoriser l'innovation et la gouvernance économique[248]. Dans leur définition de l'idéal-type de l'agence de développement, trois critères émergent. Sur le *plan organisationnel*, une agence doit être en position de semi-autonomie vis-à-vis du pouvoir politique qui la finance. Sur le *plan stratégique*, elle doit soutenir principalement les entreprises locales par des incitations dites douces (*soft policy instruments*). Sur le *plan pratique*, la mise en œuvre de sa politique doit être intégrée, c'est-à-dire qu'elle doit prendre en compte l'ensemble des politiques sectorielles et des instruments qui interagissent entre eux. Les auteurs insistent sur le fait qu'il ne peut y avoir un seul modèle idéal d'agence de développement, et que le succès d'une telle institution ne peut être dissocié de son adéquation au système administratif et associatif régional préalablement établi.

Bien que déjà datés, les résultats de leur enquête auprès des agences d'Europe de l'Ouest montrent des éléments très significatifs pour les agences turques[249]. Tout d'abord, plus de 80 % des agences ne dépendent que d'une seule source de financement, principalement l'autorité politique qui les a créées. Mais dans le même temps, 80 % de ces agences sont aussi indépendantes que possibles de leurs créateurs, car situées à une distance institutionnelle raisonnable (l'expression *arm's length* est utilisée ici). Ensuite, en ce qui concerne les fonctions des agences, les auteurs distinguent les « anciennes prérogatives » des « nouvelles prérogatives ». Les anciennes prérogatives sont des attributions classiques qui visent à compléter ou remplacer les politiques étatiques de redistribution de la croissance, comme le soutien aux investissements par aides financières directes ou indirectes. Les

[248] Henrik Halkier, Mike Danson, 1997, « Regional development agencies in Western Europe. A survey of key characteristics and trends », *European Urban and Regional Studies*, Vol. 4, n°3, p. 243-256.
[249] Henrik Halkier, Mike Danson, Charlotte Damborg, 1998, *Regional development agencies in Europe*, Londres, Jessica kingsley Publishers & Regional Studies Association, 373 p.

nouvelles mesures sont celles qui ne sont pas mises en place par le gouvernement central, notamment les activités de conseil et de soutien à la compétitivité des petites entreprises locales. L'activité la plus répandue est essentiellement le conseil aux petites et moyennes entreprises. Enfin, la coopération entre les institutions au sein des agences est essentielle, mais pas toujours effective du fait du morcellement des autorités locales à l'échelle régionale, très variable d'une région à une autre, et du fait de la politisation parfois forte des enjeux de développement local, là aussi très variable entre les régions. Cette étude démontre ainsi l'utilité d'une politique de soutien à l'activité et à la compétitivité régionale à partir d'un mode de gouvernance souple associant institutions publiques, entreprises privées et associations non-gouvernementales organisées à l'échelle locale.

Elle oublie cependant la dimension politique de nombreuses agences créées par un gouvernement central qui cherche à promouvoir l'échelon régional sans décentraliser l'Etat. En Angleterre, par exemple, Graham Pearce et Sarah Ayres ont montré que la création d'Agences de développement régional (*Regional Development Agencies*) n'avait pas pour but central de soutenir la compétitivité des petites et moyennes entreprises locales mais s'inscrivaient dans le programme plus large du *New Labour* dont l'objectif était la redéfinition de l'organisation territoriale du Royaume-Uni[250]. Plus particulièrement, leur étude démontre que la forme « agence de développement » choisie pour favoriser l'échelon régional permet au gouvernement central de garder un rôle prépondérant dans la gouvernance économique et générale des régions tout en contribuant à la restructuration des échelles d'exercice du pouvoir, car elle évite de transférer des pouvoirs politiques par le fait qu'elle n'implique pas la création d'une nouvelle autorité administrative ou d'une nouvelle collectivité territoriale.

Cependant, le modèle agence de développement satisfait les attentes européennes en matière d'institution pour la mise en place de la politique de cohésion. Il crée une institution intermédiaire entre les autorités locales et l'Etat qui a les compétences pour mettre en œuvre des programmes de développement et qui permet au système administrativo-territorial d'adopter une forme de gouvernance multi-niveaux. Elle permet d'orienter les fonds publics vers des petites entreprises en fonction des besoins locaux et non selon des programmes macro-économiques nationaux. Enfin, par l'adoption de principes proactifs et plus uniquement réactifs, les principes de programmation prennent une place centrale dans le fonctionnement interne de l'institution. Si l'agence de développement n'est pas strictement un modèle européen mais plus un modèle d'organisation au service du développement en vogue dans les institutions internationales comme la Banque Mondiale ou le PNUD, car elle s'appuie au départ sur des dynamiques endogènes, son adoption permet néanmoins de satisfaire les critères européens concernant la politique de cohésion et sa dimension régionale. Plusieurs pays candidats ont également choisi cette forme avant leur adhésion en vue de reprendre l'acquis

[250] Graham Pearce, Sarah Aymes, 2009 « Governance in the English regions : the role of the regional development agencies », *Urban Studies*, vol 46, n°3, p. 537-557.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

communautaire du chapitre sur la politique régionale (alors chapitre 21), notamment la Pologne, la Hongrie ou la République Tchèque (Halkier, Danson, Lamborg, 1998 ; Lepesant, 2011).

2.3. L'inscription dans des réseaux européens

Cependant, si le modèle n'est pas strictement européen, la référence est clairement européenne. Les études préalables qui ont été menées par les experts du DPT ont pris plusieurs pays européens en exemple, dont l'Irlande, l'Angleterre, la France, l'Italie ou la Pologne. De nombreux séminaires ont été tenus à l'initiative du DPT, mais aussi à l'initiative de fondations pour la recherche comme TEPAV[251] ou TESEV[252], d'Universités ou de Chambres de Commerce et d'Industrie. On peut citer en exemple le partenariat entre TEPAV et le Département de planification régionale de l'Université Technique d'Ankara (*Orta Doğu Teknik Üniversitesi*), qui a débuté à la fin des années 1990 sur les thématiques du développement local, qui a ensuite mis en avant le modèle « agence de développement » et qui continue à l'heure actuelle de proposer des séminaires d'échange de savoir-faire et de pratiques entre les membres des agences[253]. De même, des voyages d'étude ont été organisés en Europe occidentale, notamment par la Chambre de Commerce d'Izmir (*Izmir Ticaret Odası*, IZTO), dans le cadre de partenariats bilatéraux avec Coventry et le gouvernement local des « West Midlands »[254]. C'est dans ces voyages exploratoires, auxquels se sont joints des experts du DPT, que l'idée de trouver une forme administrative souple pouvant faire office d'institution régionale a vu le jour. Des échanges ont aussi eu lieu avec l'Agence de développement d'Alsace, dénommée dorénavant « Alsace International », et dont les statuts ont servi de base à la rédaction des statuts des agences turques[255].

Il est toutefois difficile de savoir à quel moment précis le gouvernement a décidé de créer des agences de développement sous la forme finalement proposée. On peut cependant avancer l'hypothèse d'un lien fort entre le responsable du développement régional au DPT de l'époque, Lutfi Elvan, et le gouvernement AKP, puisque Lutfi Elvan est devenu député AKP de Karaman en 2007. Symbole d'une nouvelle génération politique fortement empreinte de néo-libéralisme plus que de conservatisme social (il a étudié en Angleterre et aux Etats-unis), il incarne une élite provinciale ouverte sur l'international. Originaire de Karaman en Anatolie centrale, il a aussi travaillé comme responsable du développement rural à l'OCDE. Cette proximité entre le gouvernement et certains milieux aménagistes ouverts sur des expériences internationales a grandement favorisé le passage de cette idée depuis des séminaires prospectifs vers les textes de loi[256]. Selon Cécile Nourigat, le DPT a joué un rôle clé dans cette

[251] TEPAV : Türkiye Ekonomi Politikları Araştırma Vakfı, Fondation pour la recherche en économie politique de Turquie.
[252] TESEV : Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı, Fondation des études économiques et sociales de Turquie.
[253] Voir l'annonce du séminaire du 03/06/2011, « Kalkınma Ajanslarının Karşılaştığı Zorluklar Tartışılacak » (Les défis et les difficultés des agences de développement), http://www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/2148
[254] Entretien avec Dilara Sülün, responsable des relations internationales, Chambre de Commerce d'Izmir, 22/04/2010.
[255] Entretien avec Teresa Reeves, Ancienne responsable du développement régional, Délégation de la Commission européenne, Ankara, 25/06/2009.
[256] Entretien avec Deniz Akkahve, ancienne responsable de la politique régionale du DPT, Ankara, 01/07/2010.

entreprise[257], même si en son sein des oppositions ont pu surgir, notamment à propos du principe de la perte de l'unicité du territoire national, et aussi à propos de la crainte de se voir déposséder d'une partie de ses prérogatives.

Une fois créées, ces agences se sont saisies des réseaux européens et internationaux pour asseoir leur légitimité locale et pour remplir leur mission de promotion de leur région à l'étranger. Le réseau EURADA (*European Association of Development Agencies*) sert de référence en la matière. Réunissant plus de 150 agences régionales de l'Union européenne et du bassin méditerranéen, il s'agit d'un lobby puissant pour promouvoir l'innovation locale et le développement endogène à travers l'Union européenne et les pays candidats. Ses membres ont des statuts très variés, montrant la souplesse de l'appellation « agence de développement » : des collectivités locales, des Chambres de Commerce et d'Industrie, des associations de promotion régionale. A ce jour, 8 Agences de développement turques en sont membres[258], ainsi que l' « Union pour le développement du fleuve *Yeşilırmak* » (*Yeşilırmak Havzası Kalkınma Birliği)*, association de promotion et de coordination des politiques le long du bassin versant du fleuve Yeşilırmak, dont le création est antérieure aux Agences.

Mais d'autres réseaux sont aussi utilisés par les régions turques, comme par exemple la Conférence des Régions Périphériques et Maritimes (CRPM), lobby dont le principe d'appartenance est basé sur le concept de périphéricité. Cette adhésion est antérieure à 2006, les membres sont donc les provinces et non les agences de développement[259]. Selon un des responsables de la CRPM, les provinces turques n'investissent pas beaucoup les réseaux européens, mais on note un regain d'activité depuis la mise en place des Agences, notamment dans la recherche de partenaires internationaux[260]. Par ailleurs, chaque Agence développe sa propre stratégie en matière de relations internationales, qui s'orientent essentiellement vers les régions européennes, méditerranéennes et frontalières. L'agence d'Izmir, par exemple, est membre du réseau EURADA, du réseau mondial sur la compétitivité régionale TCI (*The Competitiveness Institute Network*), de l'Association mondiale des agences de promotion de l'investissement (WAIPA : *World Association of Investment Promotion Agencies*) pour favoriser les échanges entre agences et les aider à optimiser leur attractivité, et du réseau euro-méditerranéen des agences de promotion de l'investissement (ANIMA *Investment Network*), déclinaison régionale du précédant.

Bien qu'elle ne soit pas uniquement européenne, cette inscription internationale est très forte, et montre que l'objectif des Agences turques est aussi d'intégrer les réseaux transnationaux pour

[257] Cécile Nourigat, 2007, *Le rôle d'une institution nationale, le Devlet Planlama Teşkilatı, dans la mise en place des prémisses de la politique régionale en Turquie selon les normes européennes*, Rapport de stage à l'Observatoire Urbain d'Istanbul, IFEA, Istanbul, 76 p.

[258] Il s'agit de : Bursa-Eskişehir-Bilecik Kalkınma Ajansı, Çukurova Kalkınma Ajansı, Doğu Marmara Kalkınma Ajansı, Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı, Doğu Akdeniz Kalkınma Ajansı, Izmir Kalkınma Ajansı, Karacadağ Kalkınma Ajansı, Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı, Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı.

[259] Il s'agit des provinces de Çanakkale, Sinop, Tekirdağ, Trabzon, Samsun, Edirne, Kırklareli.

[260] Entretien avec François Derentes, Chargé des relations extérieures, *Conférence des Régions Périphériques Maritimes*, Rennes, 15/03/2010.

favoriser l'ouverture économique de la Turquie. La réforme mettant en place les Agences répond donc à une logique d'internationalisation, effectuée en amont dans la préparation du DPT pour créer ces infrastructures, et en aval par leur pratique des réseaux internationaux, au premier rang desquels les réseaux européens.

2.4. Réforme européenne ou réforme nationale ?

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

La loi n° 5449 sur les Agences de développement ne peut en effet pas être analysée seule ; elle fait partie d'un paquet législatif global, proposé en 2004, qui visait à réformer l'ensemble du système de l'administration publique. Plusieurs lois ont été proposées pour réorganiser la répartition des tâches entre les collectivités locales, les branches ministérielles déconcentrées et l'Etat, notamment en donnant plus d'autonomie et de moyens aux collectivités territoriales. Il s'agit de la loi n° 5227 relative aux Principes fondamentaux et à la réforme de l'administration publique, des lois n° 5215, 5272 et 5393 relatives aux Municipalités, la loi n° 5216 relative aux Municipalités métropolitaines, des lois n° 5197 et 5302 relatives à l'Administration spéciale de province, la loi n° 5747 relative à l'Annulation de la personnalité municipale de certaines communes, et la loi n°5449 relative aux Agences de développement régional. Une grande majorité est entrée en vigueur, sauf la loi relative à la réforme de l'administration publique qui était pourtant au cœur du projet, car son adoption et son application conditionnaient l'efficacité d'une grande partie des changements espérés (Bayraktar, Massicard, 2009 ; Tek, 2010). Selon Korel Göymen, ces réformes étaient envisagées comme un véritable changement de paradigme dans le mode de gouvernance territoriale en Turquie[261]. Le truchement des vetos présidentiels, la modification d'un nombre important d'articles et la non adoption de la loi de Réforme de l'administration publique a finalement fait perdre sa cohérence globale au paquet législatif.

Cependant, ces réformes sont également l'héritage de plusieurs lois et de plusieurs tentatives d'autonomisation progressive des pouvoirs locaux. La loi sur les Municipalités de 1921, qui est restée

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

en vigueur pendant soixante-quinze ans, concevait les municipalités comme une prolongation du gouvernement central dans la mise en œuvre de la modernisation nationale (Bayraktar, Massicard, 2009). Mais, selon Tarik Şengül, l'accélération de l'exode rural dans les années 1950 et l'urbanisation massive des années 1960 ont affaibli l'influence du gouvernement central sur les autorités locales en contexte urbain, essentiellement par le jeu de la légalisation du foncier bâti dans le processus de production des villes[262]. La première reconnaissance du principe de décentralisation se trouve dans la Constitution de 1961 qui n'a pas été appliquée ; à l'inverse, la mise en place d'une économie planifiée dans les années 1960 a renforcé le pouvoir central. Le changement le plus important intervient en 1984 avec le vote de la loi n° 3030 sur les municipalités métropolitaines, qui a notamment attribué des compétences en matière de planification locale. Avec l'obtention d'un budget important et l'élection des Maires métropolitains au suffrage universel, ces municipalités métropolitaines ont acquis progressivement une autonomie et un pouvoir indéniable, contestant même la place des conseils de province. Plusieurs tentatives, émanant essentiellement de gouvernements libéraux, ont jalonné les années 1990. En 1996, 1998, 2000 et 2001, plusieurs projets de loi sur les pouvoirs locaux sont déposés, mais n'ont pu être menés à terme (Bayraktar, Massicard, 2009). Les lois de 2004 sont les héritières de ce long processus, et visent essentiellement à libérer les collectivités locales du contrôle étatique. Il se trouve qu'elles ont coïncidé avec le début du processus d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne. Ce dernier n'y est bien sûr pas étranger, car il a pu apparaître comme une opportunité aux yeux du gouvernement pour faire passer des réformes contestées, mais le processus européen n'en est pas le seul moteur.

L'ensemble des réformes passées en 2004 renforce les échelons inférieurs de l'Etat. Un niveau régional est créé, bien sûr, mais les autres niveaux connaissent des changements importants. Tout d'abord, de nouvelles compétences sont attribuées. La loi sur l'Administration spéciale de province met fin à la tutelle de l'Etat sur l'assemblée élue en supprimant la présidence préfectorale systématique, et lui confère des pouvoirs détenus précédemment par l'administration déconcentrée. Elle lui reconnaît le droit d'emprunter pour financer ses politiques, et lui accorde la possibilité de monter des partenariats public/privé. L'administration provinciale se rapproche ainsi d'une véritable collectivité territoriale à l'échelle départementale. Les Municipalités métropolitaines obtiennent également de nombreuses prérogatives. Elles exercent une compétence stratégique en matière d'urbanisme, de transport, d'équipements sociaux. Elles doivent approuver les budgets des municipalités d'arrondissement qui les composent pour les coordonner, et peuvent le cas échéant les modifier. En parallèle, les municipalités de 2000 habitants sont dissoutes et le seuil de 5000 habitants est instauré pour pouvoir constituer une ville. Un « plan de développement stratégique » est rendu obligatoire pour les municipalités de plus de 50 000 habitants.

[262] Tarik Sengül, 2001, *Kentsel Çelişki ve Siyaset* (Les tensions urbaines et la politique), Istanbul, Demokrasi Kitaplığı, p. 61-94.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

A toutes les échelles, les pouvoirs locaux sont ainsi renforcés, même si cette affirmation se fait au bénéfice de certains échelons et au détriment d'autres, notamment des municipalités d'arrondissement qui composent les municipalités métropolitaines. Selon Ebru Ertugal, le nouveau fonctionnement se rapproche d'un modèle de gouvernance multi-niveaux, même si la pratique accentue la concentration des pouvoirs au sein des institutions les plus puissantes, et même si la tutelle du pouvoir central ne disparaît pas totalement, notamment par le biais des politiques sectorielles et de pratiques de guichet qui restent déterminantes pour nombre de petites municipalités[263]. La loi mettant en place les Agences de développement est donc comprise dans une réforme globale des collectivités territoriales. Il ne faut pas en conclure pour autant qu'elle instaure une nouvelle collectivité territoriale à l'échelle régionale. Il ne s'agit pas d'une autorité politique élue pour exercer des prérogatives définies, mais du résultat d'un long processus national vers une autonomisation des pouvoirs locaux et vers un renforcement des échelons inférieur à l'Etat central. La forme Agence de développement à l'échelle régionale répond également à des expériences préalables de planification et d'organisation à des échelles comparables.

3. Une rencontre d'expériences préalables

La formule de l'Agence de développement entend donc répondre à la double volonté de faire émerger une institution souple à l'échelle régionale pouvant mener des projets de développement et gérer des fonds européens selon les principes de la « bonne gouvernance », et en même temps de favoriser une forme de développement endogène en participant à la création de coalitions de croissance à l'échelle régionale. Cette ambition repose sur des influences internationales, mais aussi sur des expériences menées dans des régions particulières par le DPT et par la Délégation de la Commission européenne à Ankara, et sur la volonté de milieux d'affaire préalablement organisés.

3.1. Un processus national d'expérimentations à l'échelle régionale

Le lien entre développement régional et agence de développement est facile à faire, et il est souvent fait de manière rapide en datant l'arrivée en Turquie du développement régional selon les principes européens de partenariat, de co-financement et de suivi à la création des Agences. Mais des expériences ont été tentées avant leur création, notamment pendant la phase exploratoire où la Délégation de la Commission à Ankara pilotait les programmes de pré-adhésion. Ces transformations sont directement liées au processus d'adhésion et aux transformations demandées par la Commission à la Turquie, et à ce titre participent pleinement à l'européanisation des pratiques de l'aménagement du territoire. Toutes n'ont pas réussi, mais elles ont contribué à former les experts du DPT à ces nouveaux fonctionnements. Comme le soulignent plusieurs responsables du développement régional au DPT :

[263] Ebru Ertugal, 2010, « Europeanization and multi-level governance in Turkey », *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. 10, n°1, p. 97-110.

« *Toutes ces expériences ont été un laboratoire pour les agences. Nous nous sommes trompés plusieurs fois, mais nous avons beaucoup appris. Le DPT est sans arrêt critiqué de planifier depuis le centre, mais ce n'est pas toujours le cas.* »[264]

« *L'expérience acquise dans le domaine du développement régional a permis la germination de l'idée de créer des agences de développement. Les transformations du 9ème Plan quinquennal sont l'aboutissement de 40 ans d'évolution [au sein du DPT].* »[265]

Cette expérience de planification, de mise en œuvre, d'évaluation, qui sont les principes guidant les transformations en cours, s'est faite essentiellement par l'intermédiaire de la gestion de programmes de pré-adhésion dans le cadre des « *grant schemes* » européens. Afin d'en saisir la portée, il est tout d'abord nécessaire de revenir sur le mécanisme de gestion des fonds de pré-adhésion avant d'analyser leur influence sur la transformation des principes de développement régional.

3.1.1. Les programmes européens de pré-adhésion : premiers pas et incompréhension réciproque

Les objectifs fixés par la Commission sont clairement énoncés dans le *Document de programmation indicative multi-annuel 2007-2009* pour la Turquie: « *le principal objectif de l'Instrument d'aide à la Pré-Adhésion (IPA) est d'aider les pays bénéficiaires à faire face aux défis de l'intégration européenne et à mettre en place les réformes nécessaires pour satisfaire les critères de Copenhague en vue d'une adhésion à l'Union européenne* » [266] . L'IPA, représentant un montant total de 1602.3 millions d'euros cumulés pour les trois années 2007, 2008, 2009 en Turquie, est constitué de cinq grands domaines d'intervention :

- l'aide à la transition et à la création institutionnelle (IPA-I, 735,6 millions d'euros) ;
- l'aide à la coopération transfrontalière (IPA-II, 24,8 millions d'euros), qui s'applique aux régions frontalières des Etats membres, des pays candidats et des pays sous statut de pré-adhésion ;
- l'aide au développement régional (IPA-III, 524 millions d'euros) qui prépare l'arrivée des fonds du FEDER ;
- l'aide au développement des ressources humaines (IPA-IV, 158.7 millions d'euros) anticipant la gestion des fonds du FSE ;
- l'aide au développement rural (IPA-V, 159,2 millions d'euros), préparant l'attribution des fonds de la PAC.

[264] Entretien avec Deniz Akkahve, ancienne responsable de la politique régionale du DPT, Ankara, 01/07/2010.
[265] Interview de Ahmet Yaman, Directeur du département du développement régional au DPT, revue planlama.org, 29/01/2009, http://www.planlama.org/new/bolgesel-kalkinma-ajanslari/ahmet-yaman-ile-bolgesel-kalkinma-ajanslari-uzerine/2.html
[266] Commission européenne, 2007, *Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2007-2009 for Turkey*, Commission Decision C (2007) 1835 of 30/04/2007, Bruxelles, 51 p.

En tant que pays candidat, la Turquie est éligible aux titres de ces cinq domaines. Avant le fonctionnement en IPA, l'aide financière européenne à la reprise de l'acquis communautaire était effectuée par l'intermédiaire du programme MEDA entre 1996 et 2001[267], et par les instruments de pré-adhésion pour la période budgétaire 2002-2006.

Le DPT a été l'interlocuteur principal de la Délégation de la Commission à Ankara pendant cette période. La collaboration a parfois été difficile, car les deux institutions répondaient à des temporalités et des modalités de l'action publique différentes. D'un côté, la Délégation de la Commission a découvert l'ampleur du travail à accomplir en peu de temps en matière de formation à la gestion de programmes européens et d'accompagnement financier, et s'est rendue rapidement compte de la dimension hautement politique, voire clientéliste, des politiques d'aide au développement régional. De l'autre côté, le DPT était lié à la planification indicative quinquennale et a mal supporté de se voir observé et critiqué par des experts européens qui essayaient d'appliquer leurs schémas et concepts différents de l'expertise turque. Un épisode peut être cité comme exemple de cette incompréhension initiale. Lors de la mise en place du premier programme de coopération financière de pré-adhésion pour la période 2004-2006, le DPT et la Délégation de la Commission ont monté conjointement un projet de développement régional à titre d'expérience pilote[268]. La délégation de la Commission insistait pour se focaliser sur des régions sous-développées de l'Est, notamment Van. Le DPT a quitté la réunion pour protester.

Les deux parties n'ont pas la même explication de l'incident. Selon la Délégation de la Commission, le DPT ne pouvait pas accepter qu'on donne de l'argent à des régions kurdes et voulait concentrer le programme sur des villes importantes politiquement pour l'AKP[269]. Selon le DPT, la Délégation de la Commission ne voulait pas comprendre que les départements de l'Est n'avaient pas les capacités nécessaires pour absorber les fonds européens et que cela ne servait à rien de donner de l'argent qui n'allait pas servir[270]. Il fallait mieux commencer l'expérience dans des provinces où on pouvait espérer un succès. Finalement, suite à de dures négociations, le programme a retenu les régions NUTS 2 de Ağrı et Malatya (comprenant respectivement les provinces de Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars et Malatya, Bingöl, Elazığ, Tunceli) auxquelles ont été ajoutées les régions de Kayseri (provinces de Kayseri, Sivas, Yozgat) et de Konya (provinces de Konya et Karaman). Cet exemple montre une incompréhension réciproque, tout du moins au début du processus, et des stratégies de développement différentes. La délégation de la Commission voulait se concentrer sur les provinces les plus pauvres, en application de la notion de ciblage pour favoriser la cohésion territoriale ; le DPT voulait lui

[267] Le programme MEDA de l'Union européenne vise à mettre en œuvre les mesures de coopération destinées à aider les pays tiers méditerranéens à procéder à des réformes de leurs structures économiques et sociales et à atténuer les effets du développement économique sur le plan social et environnemental. Il s'agit du principal instrument de la coopération économique et financière du partenariat euro-méditerranéen.
[268] DPT, 2007, *AKKM NUTS II Regions development programme*, Rapport officiel, Ankara, 143 p.
[269] Entretien avec Teresa Reeves, Ancienne responsable du développement régional, Délégation de la Commission européenne, Ankara, 25/06/2009.
[270] Entretien avec Deniz Akkahve, ancienne responsable de la politique régionale du DPT, Ankara, 01/07/2010.

encourager les investissements dans des régions déjà développées pour favoriser la croissance économique, selon une logique d'optimisation des investissements. Au final, les régions sélectionnées reflètent le consensus trouvé entre les deux parties : des provinces pauvres et à majorité kurde d'une part, des villes anatoliennes réputées conservatrices et piliers du parti au pouvoir d'autre part.

A partir de 2007 et pour la période budgétaire 2007-2013, dans le cadre de l'IPA, la Délégation de la Commission à Ankara a cessé de gérer les fonds de pré-adhésion, dont la mise en œuvre a été entièrement transférée au gouvernement turc. Il n'y a donc plus de ligne budgétaire ou *grant schemes* attribués directement à des programmes régionaux. Le développement régional soutenu par les fonds de pré-adhésion passe entièrement par la composante III de l'IPA sur la compétitivité régionale. Malgré l'expérience préalable et ses fonctions antérieures, le DPT n'a pas été désigné comme l'institution responsable de la gestion des fonds de pré-adhésion, ce que certains experts en son sein considèrent comme une dépossession. Le transfert des fonds et la sélection des projets passe maintenant par le MFİB (*Merkez Finans ve İhale Birimi*, plus communément dénommé par son acronyme anglais, CFCU, *Central Finance and Contracts Unit).* Cette institution est sous l'autorité du Ministère des Relations avec l'Union européenne, et détient la compétence totale et exclusive sur la gestion des fonds attribués à la Turquie dans le cadre des instruments de pré-éadhésion. Il est important de noter ici que les Agences de développement ne gèrent pas les fonds de pré-adhésion et ne bénéficient pas pour l'instant d'un soutien financier provenant de ces fonds. On ne peut donc conclure à une filiation directe entre le processus d'attribution de fonds de pré-adhésion et le processus de régionalisation, les deux n'ayant aucune correspondance.

3.1.2. Les coopérations bilatérales des « Grant Schemes » (2002-2006) : l'enjeu de la formation aux nouvelles pratiques

Les programmes de développement régional pilotés par le DPT et la Délégation de la Commission donnent une bonne indication des manières de faire et des conceptions du développement qui sous-tendent l'ensemble des actions de développement régional mené dans le cadre de l'européanisation de l'aménagement du territoire, notamment dans les Agences de développement. Si les premiers pas ont été difficiles dès le choix des régions bénéficiaires de ces projets pilotes, la collaboration a été, de l'aveu des deux parties en présence, fructueuse pour le DPT. La mise en œuvre de ces programmes et leur suivi sont importants, car d'après Zeynep Demirhan Darvish, il s'agit d'un des principaux outils utilisés par la Commission européenne pour les négociations sur le chapitre 22[271]. Au total, quatre programmes différents ont été lancés, recouvrant 33 provinces et 9 régions NUTS 2[272]. L'ensemble

[271] Zeynep Demirhan Darvish, 2007, « EU-supported regional development programmes, implementations, monitoring and evaluation in Turkey », in Dimitris Tsarouhas, Ebru Ertugal, Ayşe İdil Aybars (dir.), *Bridging the real divide. Social and regional policies in Turkey's EU accession process*, Ankara, Middle East Technical University Press, p. 174-184.
[272] Il s'agit du Programme de développement de l'Anatolie de l'Est pour la région TRB2 (Van, Hakkari, Bitlis, Muş), du Programme de développement régional de Samsun, Kastamonu, Erzurum regroupant les régions TR82, TR83, TRA1 (Sinop, Kastamonu, Çankırı ; Samsun, Amasya, Tokat, Çorum ; Erzurum, Bayburt, Erzincan), du Programme AKKM pour Ağrı,

était doté de 212 millions d'euros pour financer des projets sélectionnés selon les principes du co-financement par des experts indépendants. 5046 projets ont été soumis, 1215 ont été retenus et finalement signés. Six thèmes, assez larges pour intégrer la majorité des dossiers, ont été privilégiés et constituent les lignes directrices de chaque *grant scheme* : « Initiatives de développement local », « Agriculture et développement rural », « Tourisme et environnement », « Petites et moyennes entreprises », « Développement social », « Infrastructures de petites taille ».

Le DPT a tenu une évaluation précise de l'ensemble des projets financés dans ce cadre. Les premiers résultats sont intéressants pour comprendre le fonctionnement de la démarche et sa réception de la part des acteurs du développement local[273]. 95 % des bénéficiaires n'étaient pas familiers avec les règles et procédures de fonctionnement des projets européens avant de soumettre leur projet, et 51 % n'avaient jamais piloté de projet. Par contre, seulement 27 % des projets ont été montés par les bénéficiaires seuls, 19 % ont monté une équipe pour préparer le projet et 32 % ont eu recours à des entreprises spécialisées. En moyenne, les porteurs de projet ont dépensé 2 500 TL (1250 €) en préparation. Ces données montrent le besoin de formation et la nécessité d'apporter un soutien logistique, surtout dans les régions où la capacité institutionnelle est moindre, pour obtenir des dossiers répondant aux critères préalablement établis, et ce d'autant plus que la complexité des règles et des procédures est identifiée par tous les acteurs comme un obstacle majeur pour la constitution des dossiers.

De plus, le *Document de programmation indicative pluri-annuel 2007-2009* (Commission européenne, 2007) souligne également ce besoin omniprésent de formation pour renforcer la capacité administrative du pays. L'expérience des programmes de pré-adhésion fait effectivement ressortir trois faiblesses majeures, qui sont l'absence de document de programmation et de stratégies sectorielles, l'attention insuffisante portée aux réformes nécessaires pour améliorer les capacités administratives et judiciaires, et la faiblesse des programmes de gestion et de formation aboutissant à un taux d'encadrement en ressources humaines insuffisant. Ces remarques sont les mêmes que celles énoncées dans les rapports annuels de la Commission sur l'avancée des négociations d'adhésion. Ces trois faiblesses sont récurrentes et présentes dans de nombreux domaines touchant directement aux enjeux de la politique de cohésion et du développement local. Bien souvent, les innovations demandées par les réformes récentes en matière de gestion et de rédaction de plan ont du mal à être mises en place de manière efficace, notamment au sein des municipalités (encadré 3).

Le problème est le même en ce qui concerne les projets de développement régional. Selon un expert du PNUD opérant en Turquie, un des problèmes majeurs rencontrés par les institutions internationales de soutien au développement dans le pays est l'absence de personnel compétent, ou en tout cas formé aux pratiques de gestion financière, de programmation et aux concepts d'économie du

---

Kayseri, Konya, Malatya (Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars, Malatya, Bingöl, Elazığ, Tunceli, Sivas, Yozgat, Kayseri, Konya Karaman), et du Programme pour les régions de la mer Noire (Ordu, Giresun, Trabzon, Rize, Artvin, Gümüşhane).

[273] L'ensemble des données présentées ici ont été publiées dans Z. Demirhan Darvish, 2007, *ibid.*

développement[274]. Directement lié à cet écueil, l'enjeu de la formation est omniprésent dans les programmes. Cette dernière vise à la fois la population ciblée pour répondre aux appels à projet et les experts du DPT qui doivent encadrer la mise en œuvre des programmes. Le DPT estime ainsi que 15 000 personnes ont assisté aux journées de présentation sur l'ensemble des quatre programmes, et que 8 000 personnes ont assisté aux journées de formation (gratuites) sur le montage de dossier et la conduite de projet, formation dispensée dans chaque province.

Encadré 3 : La rédaction des plans stratégiques des municipalités

> « L'adoption d'un plan stratégique pluriannuel et d'un budget analytique permettant une meilleure gestion des dépenses municipales (loi n°5018 de 2003 sur la gestion financière et le contrôle public) sont en phase de mise en œuvre dans les 205 municipalités dont la population est supérieure à 50 000 habitants. Les « plans stratégiques » et les « programmes de performance » décrivent, par activité, les objectifs de la municipalité. […] L'introduction d'une technique si étrangère à la fonction publique ne se fait évidemment pas sans problème. Certaines municipalités ont mis en place une direction de la stratégie et de la planification afin de centraliser les informations financières et techniques sur l'ensemble des opérations de la municipalité et de suivre, évaluer et contrôler la mise en œuvre du programme de performances. Mais selon une recherche récente, 10 % des municipalités, dont une municipalité métropolitaine, n'ont pas créé de direction spécifique de planification. Presque la moitié des départements créés ont bénéficié de l'assistance de conseillers externes pour l'élaboration du plan stratégique (entreprises privées ou universitaires). 36,5 % des municipalités qui ont eu recours à une telle expertise ont totalement externalisé la rédaction du plan stratégique. Pour les autres municipalités, l'élaboration du plan stratégique ne constitue bien souvent qu'un copier-coller des plans d'autres institutions […]. Les principaux responsables des services municipaux, s'ils saluent la philosophie de la réforme en termes de traçabilité et d'efficacité, estiment que la réalisation de tels documents dans le contexte turc est impensable, arguant notamment de l'absence de personnel ayant des notions de comptabilité dans la plupart des services de la mairie, ou du caractère illusoire, au vu des pratiques courantes, d'une planification financière pluri-annuelle ; d'une manière générale, ces plans stratégiques semblent considérés non pas comme un cadre référentiel pertinent pour les activités des collectivités locales, mais comme des documents de pure forme n'ayant que peu d'implications. »

Extrait de Ulaş Bayraktar, Elise Massicard, 2009, *La décentralisation en Turquie*, Rapport FASOPO/Agence française de développement, Istanbul, p. 35.

À la suite de ces programmes de coopération entre le DPT et la délégation de la Commission, le renforcement de la capacité administrative apparaît donc comme un des enjeux essentiels du développement régional en Turquie. Mais dans ce domaine également, la Turquie connaît des formes auto-organisées qui précédaient largement la création des Agences ou la mise en œuvre des fonds européens de pré-adhésion.

3.2. Un processus local de constitution d'un milieu d'innovation à l'échelle régionale

Les Agences de développement créées en 2006 visent à fédérer les milieux d'affaire locaux et les milieux politiques au sein d'une assemblée pour définir des objectifs généraux et des stratégies communes. Cette volonté de réunir l'ensemble des acteurs économiques et politiques à l'échelle d'un territoire peut paraître innovante en Turquie, mais l'expérience n'est pas inédite. Bien plus, ce sont des

[274] Entretien avec Brian Weber, Expert en développement au PNUD, Ankara, 17/05/2011.

formes de regroupement spontanées, c'est-à-dire indépendantes de l'Etat, qui ont inspiré le DPT. Il s'agit dont aussi d'une dynamique par le bas, où les entrepreneurs et décideurs installés sur certains territoires ont décidé de se constituer en associations pour faire valoir leurs intérêts, persuadés que la réussite de chaque projet privé dépend aussi du dynamisme régional.

3.2.1. Des expériences locales de « coalitions entrepreneuriales »

Le principe même de l'associationnisme n'est pas nouveau en Turquie. Les Chambres de commerce ou d'industrie, parfois regroupées au sein d'un même établissement, sont des formes d'organisation courantes et bien structurées, présentes dans chaque province et unifiées au sein du réseau national TOBB (*Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği*, Union des Chambres et des Bourses de Turquie). Certaines remontent à l'Empire ottoman, comme la Chambre de Commerce d'Izmir (IZTO, *Izmir Ticaret Odası*), créée dans sa forme originale en 1885 pour fédérer les activités économiques d'une ville commerciale dynamique. Initialement Chambre de Commerce et d'Industrie, les deux branches ont été séparées en 1951 suite à une loi nationale décidant de la nécessité de séparer la structuration des deux types d'activité. Le réseau national, institué par la loi comme un représentant officiel des milieux d'affaire turcs, compte à ce jour 363 membres, essentiellement les Chambres d'industrie et les Chambres de commerce de chaque province, mais aussi les Chambres commerciales maritimes et les Bourses d'échange de titres. Certaines de ces Chambres, notamment la Chambre de commerce d'Izmir et la Chambre de commerce d'Istanbul, proposent depuis plusieurs décennies des expertises et des réflexions globales sur le devenir de leur territoire. Cette attention se voit notamment dans la rédaction de plans stratégiques pour plusieurs années, souvent 5 ans par mimétisme avec la planification nationale, mais en totale indépendance des orientations du DPT.

La forme la plus aboutie de cette mobilisation des milieux d'affaire locaux afin de promouvoir un environnement favorable aux investissements dans les provinces peut prendre la forme de coalitions entrepreneuriales de croissance (*growth coalition*), modèle d'association des milieux entrepreneuriaux et des autorités publiques développé dans l'étude de la régénération urbaine dans les villes anglo-saxonnes. Keith Basset, par exemple, définit la coalition de croissance de Bristol comme un ensemble de collaborations formelles et informelles entre d'une part des entrepreneurs soucieux de développer un climat entrepreneurial local favorable, et d'autre part entre les milieux économiques privés et les autorités politiques locales à la recherche de projets et de financement pour favoriser la régénération de la ville[275]. Même si cette théorie a connu des évolutions suite à la remise en cause de la systématisation des analyses en termes de régime urbain (*Urban Regime Governance*)[276], ses principes sont riches d'enseignements pour la Turquie. Ils démontrent notamment la possibilité pour des élites locales de s'associer à des processus de développement dans un contexte de forte centralisation des

[275] Keith Bassett, 1996, « Partnerships, business elites and urban politics: new forms of governance in an English city? », *Urban Studies*, vol. 33, n°3, p. 539-555.
[276] Keith Dowding, 2001, « Explaining urban regimes», *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 25, n°1, p. 7-19.

politiques publiques, qui se traduit par une intervention omniprésente du gouvernement central dans les projets de développement à l'échelle locale.

L'exemple de Gaziantep est particulièrement intéressant, car il reflète la diversité des situations entre provinces, qui ont des traditions et des trajectoires entrepreneuriales différentes, et est le symbole du dynamisme économiques nouveau des villes de l'intérieur de la Turquie. Dans son analyse des modes de mobilisation de l'entrepreneurialisme de la ville, Mustafa Kemal Bayırbağ souligne que la mobilisation de la bourgeoisie locale pour promouvoir une stratégie d'accumulation locale à plusieurs échelles a été déterminante[277]. La Chambre d'industrie de Gaziantep (*GSO, Gaziantep Sanayi Odası*) a joué un rôle central dans cette mobilisation, notamment du fait de la disparition des syndicats traditionnels dans la période qui a suivi le coup d'état de 1980 et les réformes favorables au libéralisme économique du gouvernement Özal. Elle a réussi à fédérer l'ensemble des investisseurs locaux, nombreux grâce à la présence d'une grande Zone industrielle organisée, pour investir massivement l'échelle nationale et internationale. Cela s'est traduit tout d'abord par l'élection du responsable de l'Association des jeunes hommes d'affaire de Gaziantep (GAGİAD, *Gaziantep Genç İşadamları Derneği*), créée en 1993, à la présidence du réseau national, le TÜGİK (*Türkiye Genç İşadamları Konfederasyonu,* Confédération des jeunes hommes d'affaires de Turquie), en 2002. D'autre part, ce changement d'échelle dans les dynamiques entrepreneuriales est aussi passé par un investissement de la scène européenne, notamment par l'accueil de programmes de jumelage avec des régions italiennes. Cette stratégie à deux niveaux a permis à la ville de s'imposer comme le pôle industriel de la région, au détriment de Adıyaman et de Şanlıurfa, notamment car elle a su plaider sa cause auprès du gouvernement central d'une seule voix, montrant ainsi la volonté des élites régionales de coopérer pour le développement global de la ville.

Cette expérience montre que la mobilisation par le bas, indépendante des pouvoirs centraux, et la création de coalitions entrepreneuriales locales peuvent créer un environnement favorable aux investissements et entraîner une reconnaissance nationale, voire internationale, de la compétitivité d'une ville. Les Agences de développement entendent justement donner les cadres institutionnels pour répéter cette expérience dans toutes les régions de Turquie. Elles incarnent donc aussi l'évolution de ces mobilisations locales vers une forme plus encadrée par le pouvoir central.

3.2.2. La région d'Izmir : un modèle privilégié

L'expérience de Gaziantep a bien sûr intéressé les experts du DPT qui ont mené des réflexions sur les manières de favoriser la création de telles coalitions entrepreneuriales, mais c'est avant tout Izmir qui a servi de modèle. Il n'est pas anodin de souligner qu'Izmir était une des deux Agences pilotes ouvertes par le Premier Ministre dès 2007, avec celle d'Adana-Mersin. Tous les interlocuteurs, nationaux ou locaux, soulignent que si elle a été choisie, c'est parce que le gouvernement avait besoin

[277] Mustafa Kemal Bayırbağ, 2010, « Local entrepreneurialism and State rescaling in Turkey », *Urban Studies*, vol. 47, n°2, p. 363-385.

de démonter l'efficacité de ces Agences, et qu'il savait que cela marcherait à Izmir. Cette analyse a rapidement été confirmée, notamment par l'accueil physique de l'Agence de développement dans les locaux de la Chambre de commerce d'Izmir, et par le lancement rapide du fonctionnement normal de l'Agence. Du fait de l'existence d'un fort potentiel local, le recrutement a été assez facile, et les premières études menées ont rencontré un accueil plutôt favorable auprès des partenaires[278].

Cela s'explique principalement par l'expérience préalable incarnée par la constitution d'une coalition entrepreneuriale par l'intermédiaire de plusieurs associations. Depuis les années 1980, des expériences originales ont été menées en termes de prise de décision régionale au sein desquelles l'accent a été mis sur la collaboration et la participation de tous les acteurs concernés, anticipant de deux décennies les propositions gouvernementales. L'exemple le plus significatif est l'association EGEV (*Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı*, Association pour le développement économique de la région égéenne) qui regroupe une grande partie des acteurs économiques, comme les Chambres de commerce, les Chambres d'industrie, les Chambres agricoles, les ports ou les zones industrielles de la région égéenne (la région « naturelle » et officielle qui comporte sept provinces). Initiée en 1992, elle a pour but de penser un mode de développement intégré pour la région égéenne et officie comme un think-tank régional, cherchant des expériences à l'étranger et favorisant la construction de réseaux régionaux d'entrepreneurs. L'originalité de cette association est qu'elle ne concerne pas uniquement la province d'Izmir mais l'ensemble des provinces de la région égéenne, c'est-à-dire Izmir, Afyon, Manisa, Denizli, Kütahya, Aydın, Uşak, Muğla, auxquelles s'ajoutent également Balıkesir et Çanakkale. L'objectif de cette association est officiellement de « *promouvoir un développement équilibré et durable de la région égéenne par une utilisation efficace des ressources naturelles et humaines* »[279]. Elle comporte 118 organisations, dont les Préfectures de chaque province, les Municipalités métropolitaines, les Universités et de nombreuses associations locales. Son directeur général est Yılmaz Temizocak, propriétaire de l'entreprise « Temizocak », orfèvrerie d'Izmir. De par son objectif et son fonctionnement, EGEV est l'expression d'une forme de régionalisation préalable à la création des agences par le DPT, dans la mesure où elle participe à la création de liens entre provinces pour élaborer une stratégie commune.

Elle n'est pas seule à participer à la formation d'une coalition entrepreneuriale locale. L'Association des exportateurs de la région égéenne (EİB, *Ege İhracatçı Birlikleri*), qui dépend de la direction du commerce extérieur du Ministre de l'Economie, l'Association des jeunes hommes d'affaire de la région égéenne (EGIAD, *EGE Genç İşadamları Derneği*), mais aussi la Chambre d'industrie de la région égéenne (EBSO, *EGE Bölgesi Sanayi Odası*) et la Chambre de commerce d'Izmir (IZTO, Izmir Ticaret Odası), entretiennent des liens étroits, matérialisés à de multiples reprises, notamment par des présences mutuelles dans les conseils d'administration de chaque association ou chambre. Ces liens se

[278] Entretien avec Güvenç Küçüktok, Expert salarié à l'Agence de développement d'Izmir, Izmir, 01/07/2009.
[279] Site internet de l'association EGEV, rubrique *EGEV'in visyonu*, http://www.egev.org/index.php?option=com_content&view=article&id=89&Itemid=201

tissent également par des relations ou des trajectoires personnelles. La personnalité de Can Ersay, par exemple, est intéressante : aujourd'hui coordinateur de EGIAD, il a été par le passé directeur général de EGEV[280]. Par la circulation des hommes qualifiés entre les instituions et par des rencontres régulières, l'ensemble de ces associations donnent corps à cette coalition entrepreneuriale.

Un bon exemple de cette coordination dans la promotion du développement de la région est la mobilisation générale pour l'exposition universelle 2020. Après l'échec de l'attribution de l'exposition universelle de 2015, l'ensemble des acteurs régionaux s'est mobilisé pour présenter un nouveau dossier, centré sur la construction d'un nouveau centre des congrès international à proximité de l'aéroport. La composition du comité de pilotage de l'opération « EXPO 2020 » donne un aperçu symptomatique de ces liens et permet de mieux saisir la portée et l'organisation de cette coalition entrepreneuriale locale (tableau 3).

NOM	FONCTION PRINCIPALE	PRESENCE DANS D'AUTRES INSTITUTIONS
Cahit Kıraç	*Vali* d'Izmir	Président du Conseil d'Administration de IZKA Membre de droit de EGEV
Aziz Kocaoğlu	Maire métropolitain d'Izmir	Vice-président du CA de IZKA Membre de droit de EGEV CHP
Candeğer Yılmaz	Recteur de *Ege Üniversitesi*	Membre de droit de EGEV
Mehmet Füzun	Recteur de *Dokuz Eylül Üniversitesi*	Membre de droit de EGEV
Mehmet S. Tekelioğlu	Député d'Izmir	CHP
Tunç Soyer	Président de EXPO 2015	Maire de Seferifisar, CHP
Gül Şener	Directeur général de ESHOT (Direction des Transports en commun d'Izmir)	Directement relié à la mairie métropolitaine
Ömer Cihat Akay	Dirigeant départemental de l'AKP	
Tacettin Bayır	Dirigeant départemental du CHP	CHP
Hasan Ali Türkaslan	Dirigeant départemental du MHP	
Mustafa Türkmenoğlu	Président du Conseil d'Administration de EİB (Association des exportateurs de la région égéenne)	Membre du CA de EGEV Membre du conseil de développement de IZKA
Serdar Değirmenci	Président de l'Assemblée Provinciale	Membre du CA de IZKA
Ekrem Demirtaş	Président de IZTO (Chambre de Commerce d'Izmir)	Membre du CA de IZKA Membre de droit de EGEV
Ender Yorgancılar	Président de EBSO (Chambre d'Industrie de la Région égéenne)	Membre du CA de IZKA Membre de droit de EGEV
Işınsu Kestelli	Présidente de la Bourse de Commerce d'Izmir	Vice-Présidente du CA de EGEV
Geza Dologh	Président de la Chambre du Commerce maritime	Vice-Président du CA de EGEV
Sedat Köse	Président de la Chambre d'Agriculture d'Izmir	Membre du CA de IZKA Membre du CA de EGEV
Zekeria Mutlu	Président du Conseil d'Administration de IESOB (Union des Chambres de Commerçanst et Artisans d'Izmir)	Membre du CA de EGEV Membre du CA de IZKA
Atilla Sertel	Président de l'Association des Journalistes d'Izmir	Membre de droit de EGEV Membre du conseil de développement de IZKA
Hüseyin Porsuk	Président du Conseil d'Administration de BASIFED (Fédération des Hommes d'affaire et des industriels de l'Anatolie de l'Ouest)	Membre du CA de IZKA Membre de droit de EGEV
Yılmaz Temizocak	Directeur Général de EGEV (Association pour le Développement de la Région égéenne)	Membre du conseil de développement de IZKA
Ergüder Can	Directeur Général de IZKA (Agence de développement de Izmir)	

Tableau 3: Les membres du comité "EXPO 2020" à Izmir et leurs rattachements institutionnels

[280] Il est d'ailleurs symptomatique que c'est lui qui a répondu aux questions sur EGEV, alors qu'il était déjà coordinateur de EGIAD et ne travaillait plus à EGEV depuis plus d'un an. Contact écrit, 26 avril 2010.

Les responsables des principales organisations économiques de la province sont présents, ainsi que les responsables politiques. Si l'Agence de développement d'Izmir est omniprésente en tant que porteuse du projet, elle est trop jeune pour pouvoir lui accorder la paternité des liens entre les différentes institutions. C'est surtout le travail d'EGEV qui a permis de construire un tel comité, à l'image de celui mis en place pour EXPO 2015. De nombreux membres du comité sont effectivement membres de EGEV (13 sur 22). Les Chambres de commerce, d'industrie, d'agriculture, de commerce maritime, les Unions des commerçants, des artisans, des exportateurs de la région égéenne participent également au projet, montrant l'étendue de la mobilisation autour d'un objectif commun. La nécessité d'afficher une unité du soutien politique fait que les dirigeants des trois principaux partis politiques sont membres de ce comité, même si les réseaux efficaces sont avant tout ceux du CHP, qui est le parti politique omniprésent à Izmir et sa région. Le dirigeant de l'AKP peut faire le lien avec le gouvernement, car un tel projet a aussi besoin du soutien gouvernemental.

L'exemple du comité EXPO 2020 montre ainsi qu'il existe des liens forts entre les principaux acteurs régionaux, et que ces derniers sont capables de se mobiliser autour d'un projet commun porteur de développement pour l'ensemble de la province. Les acteurs privés sont très investis, soutenus et animés par les figures politiques principales, et notamment le maire métropolitain. Le *vali* est le garant du soutien de l'Etat et de la conformité de la constitution d'un tel comité avec les principes constitutionnels. Cette coalition entrepreneuriale est antérieure à la création de l'Agence de développement. C'est principalement ce modèle de mobilisation locale qui a inspiré le modèle d'organisation institutionnelle mise en place par le DPT.

Conclusion : les « Agences de développement » comme rencontre institutionnelle entre une demande européenne et une évolution nationale.

La création des Agences de développement n'est pas le résultat d'un transfert institutionnel d'un modèle européen vers un pays candidat. Il s'agit d'une opportunité saisie du côté turc pour promouvoir l'échelle locale dans le développement économique, dans le prolongement des expériences déjà menées en Turquie et dans le même cadre que les réformes des collectivités locales. La dimension européenne est bien sûr importante, car les négociations d'adhésion servent de cadre à la mise en place de la réforme. L'étude du chapitre 22, depuis la définition de l'acquis communautaire jusqu'aux expériences menées sous l'égide de la délégation de la Commission européenne à Ankara, atteste d'une co-construction des normes européennes. La conditionnalité européenne n'est donc pas exclusive ; les conditions exprimées par l'Union européenne évoluent dans un ensemble de contraintes sans pour autant prédéfinir ce qui est ou n'est pas « européen ». L'exemple de la Turquie permet ainsi de relativiser l'aspect unificateur du processus européen, et montre que l'européanisation de

l'aménagement du territoire s'effectue plus par des principes ou des manières de faire que par des règles ou modèles préétablis.

La dimension européenne peut aussi apparaître comme un prétexte pour le gouvernement turc, dans la mesure où elle permet de créer des institutions régionales qui correspondent aux attentes du gouvernement en matière de soutien aux entrepreneurs locaux. La base électorale de l'AKP repose en effet sur les petits entrepreneurs d'Anatolie, sur cette petite bourgeoisie urbaine qui a fait des villes de l'intérieur du pays les « Tigres anatoliens ». En rendant possible l'aide à des projets individuels et en affirmant son soutien aux PME via des modes de financement qui ne passent pas par l'échelon national, le gouvernement satisfait ainsi sa clientèle électorale tout en respectant les règles d'attribution en vigueur au sein de l'Union européenne. L'européanisation des structures locales devant favoriser le développement régional et la cohésion territoriale est donc le résultat d'un compromis, d'une adaptation entre les normes européennes et la réalité nationale sur le mode d'une négociation, suite à une inadéquation entre l'acquis communautaire et la Turquie dans ce domaine.

La forme Agence de développement répond en effet au dynamisme des milieux d'affaire dans certaines régions qui étaient déjà constitués en associations locales de promotion du développement régional, notamment dans la région d'Izmir avec l'association EGEV. C'est sur leur lobbying que le DPT a entrepris la mise en place des Agences pour répondre aux attentes européennes. Les Chambres de commerce provinciales dynamiques ont aussi joué un rôle important dans ce processus, notamment celle d'Izmir, qui a impulsé les premiers séminaires de réflexion sur les formes d'organisation nécessaires pour promouvoir le développement local, mais aussi celle de Gaziantep. On observe par conséquent une rencontre entre une contrainte communautaire requérant l'existence d'un échelon régional et une aspiration locale cherchant à promouvoir une échelle supra-locale pour favoriser le développement économique, les deux entrant en interaction pour influencer la prise de décision nationale finale.

Les premières expériences de coopération sur le mode de fonctionnement attendu par l'Union européenne laissent cependant entrevoir les efforts qui seront nécessaires à la Turquie pour mener à bien la mise en œuvre des fonds de cohésion, c'est-à-dire pour acquérir une capacité d'absorption suffisante pour rendre les fonds efficaces. Il s'agit essentiellement de l'absence de vision stratégique et du principe de programmation dans l'exécution de plans pluri-annuels de développement, et de la faible capacité administrative à l'échelle locale pour monter des projets répondant aux critères attendus. La formation des acteurs régionaux et des bénéficiaires potentiels aux modes de fonctionnement est donc centrale dans la mise en place des principes de fonctionnement en vigueur dans l'Union européenne en Turqie.

Chapitre 5

DES « AGENCES » CREATRICES DE REGION ?
HERITAGES ET INNOVATIONS A L'ECHELLE REGIONALE

Les Agences ainsi définies par la loi permettent-elles de créer des régions ? La dimension fortement symbolique de la création de régions dans un pays centralisé amène nécessairement à s'interroger sur la portée effective d'une telle innovation territoriale. Avant même de se demander si la création des régions peut être favorable à la cohésion territoriale, il convient de déterminer si une institution telle qu'une agence de développement peut effectivement contribuer à construire une entité régionale. La complexité de cette question tient essentiellement dans son énoncé : la conceptualisation polysémique de la région dans les sciences sociales et économiques rend la réponse nécessairement plurielle. Comme le souligne Bernard Elissalde, « *réfléchir sur la notion de région transforme très vite le géographe qui s'y hasarde en un forçat condamné au supplice de Sisyphe* »[281]. Elle implique à la fois de définir ce qu'*est* une région et de déterminer ce qui *fait* région.

La question régionale est récurrente dans le raisonnement géographique. L'Ecole de géographie française s'est construite en effet autour des études régionales. Jusque dans les années 1970, la thèse de géographie régionale, plutôt descriptive et très détaillée, était un passage obligé de la géographie institutionnalisée. Commençant par une analyse physique, essentiellement géomorphologique, elle se poursuivait par une étude de l'occupation humaine, avant de se conclure par une typologie régionale. Si ce modèle s'appliquait aux études sur le territoire français, il était également plaqué sur l'ensemble des terrains investis par les universitaires français à l'étranger. En réaction à ce mimétisme qu'elle jugeait sclérosant, la « jeune géographie » s'est employée à conceptualiser les rapports de l'homme à l'espace à l'aide de théories empruntées à l'ensemble des sciences sociales, laissant la région de côté. Comme le souligne Armand Frémont, « *la région, notion fondamentale de l'école française de géographie, s'accordait mal aux grands courants intellectuels qui traversaient alors, et qui traversent toujours plus ou moins, les débats des anciens et des modernes* »[282]. Si ce rejet de la région se comprend a posteriori dans la volonté de révolutionner une discipline devenue peu attrayante, il a cependant amené à déconsidérer de manière systématique les études régionales classiques, alors que certaines présentaient des analyses théoriques intéressantes.

Contrairement à d'autres terrains, la Turquie a été assez peu investie par la géographie française. La structuration de la géographie universitaire turque sur le modèle français et allemand a peut-être limité

[281] Bernard Elissalde, 1993, « La région, histoires de changements », *EspacesTemps-Les Cahiers*, n°51-52, p. 84-100.
[282] Armand Frémont, 1999, *Préface à la deuxième édition, La région, espace vécu*, Flammarion (1ère Edition 1976), 288 p.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

la nécessité de l'explorer, et le développement des « études turques » à partir des archéologues a laissé relativement peu de place aux géographes[283]. Cependant, la thèse de Xavier de Planhol a fait date et révèle un certain rapport des géographes français vis-à-vis du concept de région, plus particulièrement en Turquie. Cette étude monumentale, réalisée à partir d'observations de terrain en immersion longues et minutieuses, est divisée en trois grandes parties[284]. Le livre I est consacré aux « *Conditions générales de la vie humaine* » et décrit le cadre naturel et l'évolution historique de la région concernée par l'étude[285]. Le livre II traite de « *L'organisation de la vie* » et développe les observations de l'auteur sur la vie nomade et sédentaire, l'habitat rural ou encore la société villageoise. Le livre III enfin, intitulé « *Les aspects régionaux* », établit une typologie des différents espaces régionaux. Le plan de l'ouvrage reprend ainsi le plan classique de l'étude de géographie régionale, mais cela n'empêche pas l'auteur de développer des idées originales sur le nomadisme pastoral, et d'essayer de théoriser le passage du nomadisme au sédentarisme à partir de l'organisation des groupes sociaux et non de la simple différenciation des espaces physiques.

En ce qui concerne le concept de région, il n'est pas ici au coeur de la réflexion. Si dans la troisième partie l'auteur s'attache à définir des ensembles spatiaux présentant une certaine unité, il souligne « *qu'aucune combinaison régionale analogue à celles qui caractérisent nos pays d'Europe occidentale ne s'est développée ici* »[286]. Il constate donc l'inadéquation d'un concept de la géographie classique française – la combinaison régionale – à un espace particulier qui résulte d'une construction socio-spatiale différente[287]. Plus encore, il montre que l'identification de portions d'espace présentant une certaine unité dépend essentiellement de l'usage et des représentations des habitants, qui distinguent les espaces estivaux de pâturage (*yayla*) et les espaces hivernaux de résidence en zone littorale (*sahil*). Cette absence de combinaison régionale se traduit essentiellement par l'absence de toute toponymie *ad hoc*, ce qui a amené X. de Planhol à utiliser les noms antiques pour délimiter son champ d'étude[288]. Cette thèse permet donc d'invalider l'existence d'entités régionales résultant d'une territorialisation politique historique et d'un mode d'organisation spatiale particulier.

Une deuxième étude faite par des géographes français, postérieure à la précédente de dix ans, montre que le mot région peut être employé de toute autre manière. Répondant à une demande de l'OCDE, l'Association Bretonne de Géographie Appliquée a mené une enquête de terrain de plusieurs mois, en collaboration avec le Ministère turc de la Construction, afin de réaliser un diagnostic territorial et de

[283] Jean-François Pérouse, 2011, « Echos géographiques de Turquie…. », *EchoGéo* [En ligne], numéro 16 | 2011, mis en ligne le 04 juillet 2011, URL : http://echogeo.revues.org/12440
[284] Xavier de Planhol, 1958, *De la plaine pamphylienne aux lacs pisidiens. Nomadisme et vie paysanne*, Bibliothèque archéologique et historique de l'Institut Français d'Archéologie d'Istanbul III, Paris, Librairie Adrien-Maisonneuve, 495 p. + planches et cartes.
[285] Cette étude est d'ailleurs augmentée d'une thèse complémentaire abordant les problèmes géomorphogéniques et l'analyse du relief, publiée dans la *Revue de Géographie Alpine* : Xavier de Planhol, 1956, « Contribution à l'étude géomorphologique du Taurus occidental et de ses plaines bordières », *Revue de géographie alpine*, vol. 44, n°4, p. 609-685.
[286] Xavier de Planhol, 1958, *ibid*, p. 432.
[287] A propos du concept de combinaison régionale, on peut se référer au chapitre d'Armand Frémont sur « La méthode géographique » dans *La région, espace vécu* : Armand Frémont, 1999, *ibid*., p.121-145.
[288] La Pamphylie était le nom de la province romaine située au Sud de l'Asie Mineure et à l'ouest de la Cilicie.

proposer un programme de développement économique pour la Thrace orientale[289]. La délimitation régionale proposée dans cette étude est uniquement administrative et reprend la sub-division régionale du Ministère de la Construction : la Thrace dont il est question ici comprend les trois provinces d'Edirne, de Kirklareli et de Tekirdağ. Le but de l'étude est de fournir au ministère turc les bases pour la rédaction d'un plan régional, dans le prolongement du travail déjà effectué pour la planification de la Marmara orientale, et dans l'attente d'un plan identique pour la région d'Istanbul. Avec trois plans de développement, la région Marmara, telle que définie par le bureau déconcentré du Ministère de la Construction, aurait ainsi été totalement couverte. Le ministère disposerait également d'exemples de plans de développement régionaux pour trois types de région différents, à savoir une région à potentiel de développement élevé (Marmara orientale), une région défavorisée et périphérique (Thrace orientale) et une zone métropolitaine (Istanbul)[290].

L'étude très complète reprend à son compte la division classique du cadre physique et de l'installation humaine, mais le milieu naturel n'est évoqué que dans son apport pour le développement économique de la région, essentiellement agricole. Loin de rechercher les composantes d'une combinaison régionale, les auteurs dressent un diagnostic des trois provinces concernées sans s'attarder sur leur unité ou sur les éléments qui pourraient constituer une cohésion à l'échelle régionale. Les échanges avec les provinces voisines, et notamment la polarisation très forte exercée par Istanbul, sont pris en compte, mais sans pour autant aboutir à une remise en cause du découpage régional proposé. Le but est de définir un plan de développement en évaluant les atouts et les faiblesses des trois provinces. La région utilisée ici n'est considérée que comme un support pour administrer une politique ; elle peut aussi devenir outil de développement dans la mesure où le rapport préconise la création de bureaux régionaux permanents de planification. Cependant, elle n'est pensée à aucun moment comme pouvant être elle-même actrice de son développement. Ce travail de prospective territoriale et de collaboration avec les autorités turques s'inspire directement de la géographie-action développée par Michel Phlipponneau comme un savoir utile pour – et utilisable par – les pouvoirs publics[291]. Il n'a cependant pas porté les fruits espérés, puisque cette étude ne s'est pas traduite par un plan de développement approuvé par le Ministère de la Construction ou par le DPT. Cela peut s'expliquer essentiellement par l'aspect temporaire de la collaboration et par le fait que, rédigé en français, le rapport n'a semble t-il pas rencontré grand écho dans les milieux aménagistes turcs de l'époque.

Loin d'être anecdotiques, ces deux exemples d'utilisation différente du concept de région en Turquie par des géographes français révèlent la complexité de la question et soulignent que le transfert d'un modèle d'analyse hors du terrain qui a servi à le forger n'est pas toujours bienvenu. Le chapitre 3 a montré que la région n'était pas inconnue, mais qu'elle correspondait soit à un découpage fait à partir

[289] Michel Phlipponneau (dir.), 1966, *Programme de développement économique et social de la Thrace orientale (Turquie)*, OCDE-Association Bretonne de Géographie Appliquée, Rennes, 4 tomes, 849 p.
[290] Les types identifiés ici sont désignés comme tels dans le rapport. On constate donc que dès 1965 Istanbul est traitée comme une *zone métropolitaine* à part dans les dynamiques régionales.
[291] Michel Phlipponneau, 1960, *Géographie et action, introduction à la géographie appliquée*, Paris, Armand Colin, 227 p.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

de critères physiques, soit à des périmètres délimités pour l'action publique. Cet écart entre l'existence de régions de planification et l'absence de régions politiques vient surtout du fait que le mot région ne recoupe pas les mêmes acceptions selon les interlocuteurs, les administrations ou les disciplines scientifiques. Siber Ecemiş Kılıç et Mustafa Mutluer ont notamment montré que, en Turquie, la Géographie comme discipline universitaire et l'Aménagement comme pratique professionnelle n'avaient pas la même définition de la région[292]. Pour la première, il s'agit d'une entité de taille intermédiaire qui comporte une certaine unité due à une caractéristique climatique (la région égéenne par exemple), à un système d'exploitation économique spécifique (la région de Çukurova), ou à une pratique quotidienne vis-à-vis d'un centre urbain ou économique (comme la région de Gaziantep). Dans les pratiques professionnelles d'aménagement du territoire, la région est une unité spatiale physique délimitée dans le but d'appliquer un plan ou une politique, peu importe d'où viennent ces derniers. Dans ce cas, la région est une donnée physique créée par la politique d'aménagement qui la concerne. Les deux ne se recoupent que très rarement, même si les évolutions récentes dans les deux domaines font converger les différentes définitions vers la notion de région fonctionnelle. En aucun cas la région n'est vue comme une entité politique autonome et détentrice d'une légitimité politique.

Dans ces conditions, quelle définition de la région retenir pour l'étude de la régionalisation en Turquie ? La région telle que définie par la géographie turque doit être écartée, car elle conserve un certain classicisme disciplinaire qui rend son utilisation peu opérationnelle. Les conditions naturelles sont ainsi systématiquement considérées comme un élément déterminant du développement d'un espace considéré, au détriment parfois des facteurs sociaux pourtant tout aussi, voire plus importants, et sans prise en compte des facteurs complexes de localisation des activités économiques. Par exemple, l'approche de Süheyla Balcı Akova dans son étude sur les facteurs du développement du district d'Enez à la frontière grecque semble limitée, dans la mesure où seuls les facteurs physiques (insolation, températures, précipitations, vents, etc.) sont pris en compte, alors que la situation de la ville permet de faire l'hypothèse d'un effet frontière (soit comme obstacle, soit comme accélérateur du développement) tout aussi important, hypothèse à vérifier bien sûr[293]. Cela ne veut pas dire pour autant qu'il faille circonscrire la région à sa seule dimension opérationnelle.

La définition retenue est par conséquent volontairement large, et reprend celle déjà citée du *Dictionnaire de géographie et de l'espace des sociétés* : la région comme un espace intermédiaire délimité et administré. Le problème de savoir si les Agences créent des régions en Turquie soulève donc la question de la territorialisation des politiques publiques. Un territoire ne peut en effet pas être isolé des processus qui le construisent, à savoir sa délimitation et son appropriation. La question de la territorialité, entendue comme le lien intrinsèque entre le territoire et les sociétés qui le pratiquent et le

[292] Siber Ecemiş Kılıç, Mustafa Mutluer, 2004, « Coğrafyada ve bölge planlamada bölge kavramının karşılaştırmalı olarak irdelenmesi » (Comparaison entre le concept de région en Géographie et en Aménagement), *Ege Coğrafya Dergisi - Aegean Journal of Geography*, n°13, p. 17-28.
[293] Süheyla Balcı Akova, 2008, « Enez'in kalkınmasında coğrafi faktörlerin rölü » (Le rôle des facteurs géographiques dans le développement d'Enez), *İ.Ü. Coğrafya Dergisi*, n°16, p. 1-25.

font vivre, implique d'étudier la pratique sociale du territoire. Cette question est d'importance, mais sera évoquée plus loin (partie III). Ce chapitre se concentre sur la portée effective du découpage en NUTS 2 et de la création des Agences en termes de construction territoriale, en se demandant par quels mécanismes ces nouvelles institutions peuvent créer des régions. C'est tout d'abord la dimension performative de la délimitation régionale qui apparaît centrale : les nouvelles régions existent car elles sont délimitées et que des politiques – accompagnées de financements spécifiques – s'appliquent sur l'espace ainsi délimité. Mais leur appropriation par les acteurs locaux du développement ne va pas de soi, et l'analyse de leur mode de fonctionnement semble incontournable pour évaluer leur insertion dans le contexte institutionnel local. Enfin, la régionalisation ne peut être effective que si les Agences acquièrent un certain niveau d'autonomie vis-à-vis du pouvoir central : il s'agira ici de déterminer si la réforme est plus une décentralisation du pouvoir politique ou une déconcentration de l'Etat centralisé.

1. La dimension performative de la délimitation régionale

« *Dire, c'est faire* ». Cet extrait du titre de l'essai du philosophe John Langshaw Austin sur l'effet performatif du discours peut résumer à lui seul le sens de sa pensée[294]. Son analyse repose sur le fait qu'un discours n'est pas toujours constatif, dans le sens qu'il décrit une chose ou un fait qui existe *per se*. Certains énoncés sont eux-mêmes l'acte qu'ils désignent, dans le sens où c'est en le disant que la chose se réalise. L'exemple le plus symptomatique est le discours religieux des sacrements : c'est en disant qu'il baptise que le prêtre baptise, c'est en disant « je vous marie » qu'il marie. Une énonciation est donc performative lorsqu'elle ne se borne pas à décrire un fait mais qu'elle *fait* directement la chose en question. Cependant, tout discours ne peut être performatif : son énonciation doit remplir un certain nombre de conditions. La principale est l'autorité de celui qui le prononce : il doit être reconnu par tous comme étant légitime et doit conférer à l'acte un aspect solennel et, dans une certaine mesure, irréversible. Pour prolonger l'exemple religieux, seul le prêtre baptise effectivement lorsqu'il dit « je te baptise », car il est seul détenteur de l'autorité religieuse et le seul à même de conférer un caractère sacré au discours du baptême. C'est par l'intermédiaire de la sacralisation de la parole que le discours devient fait. Quiconque n'est pas détenteur de ce monopole du sacré ne peut baptiser ; il peut dire « je te baptise », mais dans ce cas son discours ne baptise personne car le baptême n'a pas de validité aux yeux de la communauté. Cette dimension performative du discours est un élément incontournable dans la création de nouvelles entités administratives, et plus particulièrement en ce qui concerne les limites régionales.

[294] John Langshaw Austin, 1970, *Quand dire c'est faire*, Paris, Editions du Seuil, (Publication originale *How to do things with words*, 1962, Oxford, Editions Urmson).

1.1. Délimitation territoriale et appropriation symbolique

L'effet performatif est en effet souvent déterminant lors de la création de nouvelles entités territoriales. Ce fut particulièrement le cas pour les régions françaises, qui ont été dessinées en 1956 dans le cadre des 22 régions de programme. Catherine Guy a montré dans son étude sur les régions Bretagne et Pays-de-la-Loire que les découpages ainsi proposés étaient fortement sujets à caution et ne correspondaient pas aux héritages régionaux historiques ni aux pratiques des « bassins de ville » proposées par certains géographes[295]. Mais le simple fait d'avoir délimité et nommé ces nouvelles entités administratives les a créées, car le discours (ici un décret ministériel) d'un acteur fortement légitime (l'Etat) les a faites exister. Ce dernier n'a en effet pas cherché à délimiter des territoires en fonction de ce qui existait, comme un héritage historique fortement présent dans les représentations, une identité culturelle forte, ou des liens plus ou moins forts avec une ville qui pourrait faire office de centre régional polarisateur, mais en fonction de ses besoins en matière d'aménagement et de gestion territoriale, en gardant les délimitations départementales existantes. En décrétant par la loi un découpage régional nouveau, il l'a rendu effectif et réel. Dans un article détaillé sur les significations sociales de l'idée régionale, Pierre Bourdieu souligne :

> « La *regio* et ses frontières (*fines*) ne sont que la trace morte de l'acte d'autorité consistant à circonscrire le pays, le territoire (qui se dit aussi *fines*), imposer la définition (autre sens de *finis*) légitime, connue et reconnue, des frontières et du territoire, bref le principe de di-vision légitime du monde social. Cet acte de droit consistant à affirmer avec autorité une vérité qui a force de loi est un acte de connaissance qui, étant fondé, comme tout pouvoir symbolique, sur la reconnaissance, produit à l'existence ce qu'il énonce (…). Tout énoncé sur la région fonctionne comme un *argument* qui contribue (…) à favoriser ou à défavoriser l'accès de la région à la reconnaissance et, par là, à l'existence. »[296]

L'existence même d'une région réside ainsi essentiellement dans la légitimation du tracé régional, qui repose avant tout sur une reconnaissance symbolique par un groupe social. Bourdieu insiste par la suite sur la création des identités régionales par une combinaison de représentations qui vont au-delà du simple découpage, car une limite ne suffit pas à créer un territoire. Il faut aussi que ce dernier soit approprié, vécu, défendu, c'est-à-dire qu'il ait une existence propre pour un groupe social donné.

En effet, le découpage seul ne suffit pas pour donner réalité à un échelon territorial nouveau ; il faut aussi le légitimer par une appropriation symbolique, qui peut prendre la forme d'une identification ethno-culturelle ou d'une action volontariste. La délimitation régionale est en effet plus complexe que le simple tracé sur une carte. En Turquie, la délimitation des régions dites géographiques en 1941 l'a bien montré, car ces espaces ne correspondent qu'à des représentations cartographiques et n'ont

[295] Catherine Guy, 1997, *L'aménagement du territoire et les contrats de plan Etat-région. Les régions Bretagne et Pays de la Loire*, Thèse de doctorat, Université Rennes 2, 635 p.
[296] Pierre Bourdieu, 1980, « L'identité et la représentation. Eléments pour une réflexion critique sur l'idée de région », *Actes de recherche en sciences sociales*, vol. 35, p. 63-72.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

aucune réalité matérielle. Dans le cadre des 22 régions de programme françaises, l'action régionalisée de l'Etat a ainsi donné un sens au découpage proposé. Le découpage initial a été fortement décrié, notamment par la communauté des géographes universitaires. Jean Labasse, par exemple, soutenait en 1960 que les régions ainsi délimitées et les plans de développement qui y étaient associés n'étaient que « *des monographies qui n'offraient qu'un intérêt scientifique limité* » et n'avaient pas les moyens d'impulser de véritables dynamiques de développement régionalisées[297]. Plusieurs décennies plus tard, force est de constater avec C. Guy que ces programmes régionaux ont été à la source de la constitution de régions politico-administratives, qui ont pris tout leur sens lors de la décentralisation de 1982 (Guy, 1997). En appliquant une politique spécifique, comme des mesures d'incitation économique ou des aides sociales, à un territoire particulier, on contribue ainsi à le créer car on le distingue des autres. Il acquiert une spécificité, certes relative mais à la valeur symbolique forte, qui le différencie et donc l'identifie. Pour qu'il soit performatif en matière de délimitation territoriale, le discours doit donc aussi être source de pratique.

La question de savoir si l'annonce de la création d'une région peut être une prophétie autoréalisatrice mérite également d'être posée, dans un contexte national où le fait régional reste méconnu. Peu utilisé en géographie mais parfois indispensable pour comprendre certains processus d'aménagement, le concept de prophétie autoréalisatrice a été popularisé dans la géographie française par Jean-François Staszak. Ce dernier le définit comme « *une assertion qui induit des comportements de nature à la valider* » [298]. La prophétie autoréalisatrice est différente de l'énonciation performative dans le sens où ce n'est pas le discours lui-même qui fait acte mais les comportements induits par le discours. Le phénomène prévu est ainsi différent de l'énoncé qui le prévoit ; ce dernier ne fait qu'enclencher le processus qui amènera à l'acte, et ne le constitue pas en tant que tel. L'auteur prend l'exemple de la gentrification : dans un quartier de friches industrielles, il suffit parfois qu'une ou deux usines désaffectées soient transformées en atelier d'artiste pour éveiller l'intérêt des agents immobiliers, qui vont anticiper l'attrait du quartier en rachetant le foncier à bas prix. En augmentant la demande par rapport à l'offre, ils vont faire augmenter les prix du foncier tout en contribuant à la rénovation du quartier. Les clases moyennes sont alors séduites et réinvestissent le quartier, ce qui contribue d'autant plus à sa requalification et à l'augmentation des prix, phénomènes caractéristiques de la gentrification. Les comportements des premiers agents immobiliers qui ont anticipé la hausse des prix aboutissent précisément à celle-ci ; la prophétie s'est ainsi réalisée toute seule.

Dans le cadre de la délimitation régionale, on pourrait interpréter la prophétie autoréalisatrice comme suit : la création arbitraire d'une région donnée, même si elle ne correspond à aucune réalité matérielle, induit une modification des comportements sociaux et par extension des flux économiques,

[297] Jean Labasse, 1960, « La portée géographique des programmes d'action régionale français », *Annales de Géographie*, vol. 69, n°374, p. 371-393.
[298] Jean-François Staszak, 2000, « Prophéties autoréalisatrices et géographie », *L'espace Géographique*, vol. 29, n°2, p. 105-119.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

de manière à anticiper les changements qui devraient résulter de la mise en place du nouveau territoire régional. Ce sont ces anticipations mêmes qui produisent le changement, et qui valident *a posteriori* les décisions prises pour s'adapter à l'évolution prévue. Le changement survient donc par son anticipation : l'annonce de la création d'une région a induit des pratiques sociales qui ont créé la région. Bourdieu souligne d'ailleurs que la performativité du discours régional est proportionnelle à l'autorité qui l'énonce. En cas de faible autorité, le discours sera plus autoréalisateur que performatif, dans la mesure ou le simple fait de parler d'une région ne la crée pas pour autant ; il faut attendre que ce discours induise des comportements, comme des revendications culturelles ou des choix électoraux, pour voir émerger l'effet régional.

La loi n°5449 instaurant les Agences de développement en Turquie a-t-elle un effet performatif tel qu'elle induit automatiquement la création de régions? La réponse est positive : la loi, même après avoir été combattue, est d'une autorité irréfutable. En annonçant la mise en place des régions, elle les crée. Une fois décrétés, les contours de la région contraignent les acteurs à conduire leurs projets stratégiques dans ce cadre. En territorialisant une certaine forme d'action publique à partir de limites imposées, la loi fait évoluer certains comportements sociaux au sein de cet espace, et par là même lui donne une existence et une consistance indéniables. Mais comme pour l'exemple des régions de programme en France entre 1960 et 1982, c'est l'action publique telle qu'elle est rendue possible par la structuration interne des Agences qui contribue à créer, ou pas, des entités régionales.

1.2. Les ressources des nouvelles régions comme moyen d'action territorialisée

L'enjeu est donc de déterminer les moyens d'action qui permettent aux Agences d'intervenir sur le territoire pour lequel elles sont compétentes. Ces moyens sont les conditions pour l'émergence d'une entité spatiale qu'on pourrait appeler région dans la mesure où en étant le levier de politiques volontaristes applicables sur un territoire donné, ils contribueront à différencier ce territoires des autres, et donc à l'identifier.

1.2.1. Les moyens financiers

En Turquie, les Agences ne sont pas des coquilles vides. Elles sont dotées par la loi de moyens financiers importants qui leur permettent d'intervenir de manière visible. Comme le soulignent Ahmet Yaman et Murat Kara, il s'agit de la première expérience en Turquie de dotations de fonds propres non gérés par le pouvoir central à une institution d'échelle intermédiaire[299]. En effet, les Agences reçoivent non seulement de l'argent du budget national, mais elles aussi des institutions locales qui en sont membres (figure 36). Ce principe est une innovation majeure dans le système administrativo-territorial turc, car pour la première fois des collectivités locales financent directement une institution publique

[299] Ahmet Yaman, Murat Kara, 2008, « Türkiye'de bölgesel gelişme politikasının dönüşümü sürecinde kalkınma ajansların kuruluş çalışmaları : son durum ve değerlendirmeler », (Les travaux sur l'établissement des agences de développement dans le processus de transformation de la politique de développement régional en Turquie : dernière proposition et évaluation) in Collectif, *Bölgesel kalkınma ajansları*, İstanbul Politikalar Merkezi – İKTİSAD - Friedrich Naumann Vakfı, p. 31-60.

sans passer par le pouvoir central. L'attribution des fonds est fixé par la loi : les Agences reçoivent 0,5 % du Budget Général national et 1 % du budget des institutions qui en sont membres, c'est-à-dire 1 % du budget des Administrations provinciales (*İl Özel İdaresi*), 1 % des Municipalités et des Municipalités métropolitaines, 1 % des Chambres de Commerce et d'Industrie. Les associations, syndicats et universités qui sont également membres des Agences mais ne disposent pas d'un budget suffisant ou qui n'ont pas un budget indépendant ne contribuent pas au financement global. Au total, les Agences sont dotées d'un budget annuel allant de 25 à 130 millions TL en fonction des régions (12 à 65 millions d'euros). Les premières évaluations estimaient ainsi qu'environ 850 millions TL seraient mobilisés par an, en fonction bien sûr des recettes du Budget Général, pour l'activité des 26 Agences. 73 % proviendrait du Budget Général, 3 % des Administrations spéciales de province et 24 % des Municipalités[300].

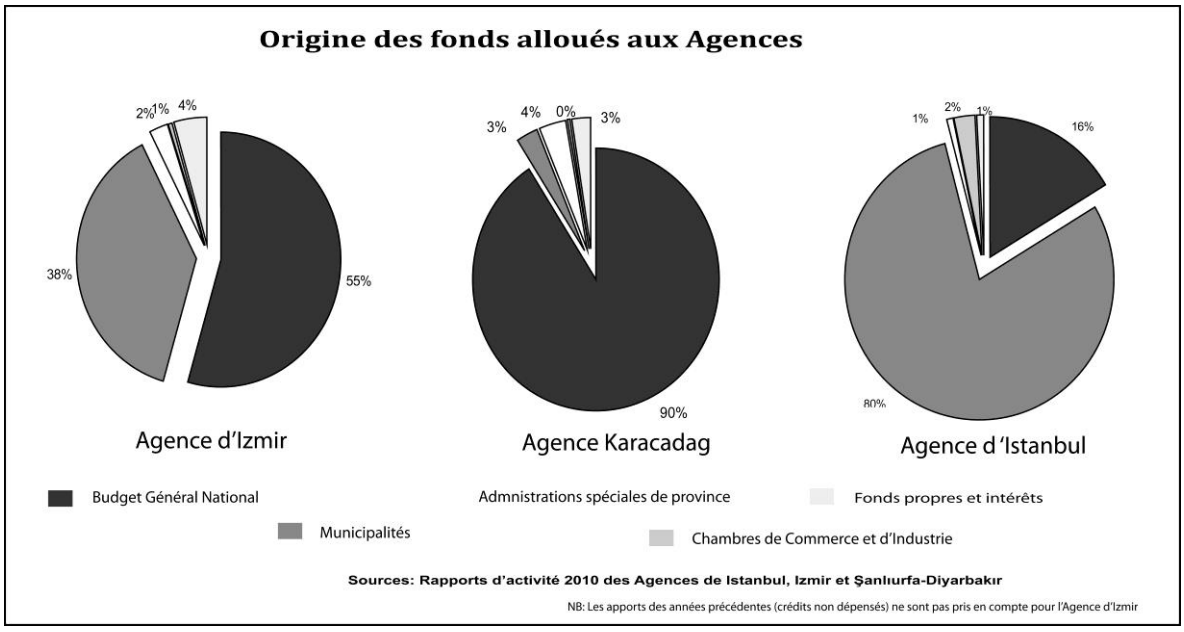


Figure 36: Origine des fonds des Agences d'Istanbul, d'Izmir et de Şanlıurfa-Diyarbakır

Les disparités entre régions sont flagrantes : pour l'année 2010, l'Agence d'Istanbul disposait d'un budget général de 131 835 000 TL, l'Agence d'Izmir de 96 755 000 TL et l'agence de Şanlıurfa-Diyarbakır de 26 135 000 TL[301]. Le budget total d'Izmir est cependant artificiellement gonflé par rapport aux autres car il prend en compte le reversement des fonds des années précédentes qui n'ont pas été dépensés[302]. Sans tenir compte de ce biais, on constate que la différence se fait en fonction du

[300] Cette estimation, avancée par A. Yaman et M. Kara (2008, *id.*) est proposée à titre indicatif et ne tient pas compte des contributions des Chambres de commerce et d'industrie. Même si les contributions varient d'une année sur l'autre en fonction des recettes et des contributions de chacun, la répartition reste globalement la même, avec une forte part provenant du Budget Général.

[301] Sources : Rapports d'activité 2010 pour les trois Agences : Izmir Kalkınma Ajansı, 2010, *2010 yılı faaliyet raporu*, Izmir, 65 p. ; İstanbul Kalkınma Ajansı, 2010, *2010 yılı faaliyet raporu*, Istanbul, 49 p. ; Karacadağ Kalkınma Ajansı, 2010, *2010 yılı faaliyet raporu*, Diyarbakır, 135 p.

[302] Izmir étant une Agence pilote, elle a reçu des financements importants dès 2007, mais tous n'ont pas été consommés, du fait d'une part d'un tâtonnement dans les premiers dossiers et d'un versement différé.

budget des municipalités membres et de la répartition nationale des fonds prélevés sur le Budget Général (figure 36). La différence est nette entre les trois régions. Alors que les municipalités d'Istanbul versent 80 % du budget à l'Agence de développement, celles de la région Karacadağ ne contribuent qu'à hauteur de 3% pour l'Agence Şanlıurfa-Diyarbakır. Le versement étant proportionnel au budget global de chaque municipalité, on constate ici l'écart abyssal qui existe entre la Municipalité métropolitaine d'Istanbul, la plus riche du pays, et les municipalités des départements nettement plus pauvres de Şanlıurfa et Diyarbakır. Le versement par l'Etat est globalement la même en valeur absolue pour les trois régions : 21 578 513 TL pour Istanbul, 22 339 053 TL pour Izmir et 23 747 014 TL pour Şanlıurfa-Diyarbakır. Si on prend en compte la population régionale, on constate la volonté de l'Etat d'allouer spécifiquement des fonds nationaux aux régions les moins développées, puisque le ratio annuel est de 1,6 TL par habitant à Istanbul, 5,7 TL par habitant à Izmir et 7,4 TL par habitant à Şanlıurfa-Diyarbakır.

Une attention particulière doit être effectivement accordée à la redistribution régionale de ces fonds nationaux et à la collecte des fonds locaux. Les critères sont multiples et parfois flous : s'il est admis par tous que le Ministère des Finances attribue les fonds en fonction de critères socio-économiques, certains acteurs soulignent aussi que la population rentre dans les critères. Le principe qui guide cette répartition est donc mixte ; il conjugue une logique de ciblage vers les régions qui ont le plus besoin d'aide au développement à une répartition proportionnelle à la population qui favorise les régions les plus peuplées, qui sont aussi les plus développées. Si l'allocation nationale essaie de compenser les écarts de développement, le principe de réserver 1 % du budget des organisations locales, et principalement des municipalités, favorise nettement les régions qui comportent de grands centres métropolitains organisés et dynamiques économiquement. A l'inverse, les régions où les municipalités disposent de peu de moyens peuvent avoir du mal à collecter les 1 % obligatoires, notamment dans les deux premières années où certains maires gardent une défiance vis-à-vis des structures étatiques. C'est notamment le cas pour l'Agence de Mardin (*Dicle Ajansı*), où le secrétaire général reconnaît que nombre de petites municipalités, notamment rurales, ne versent pas leur part[303]. Dans ce cas, elles ne peuvent bénéficier des financements de l'Agence, mais aucune sanction financière n'est prise contre elles ; il est vrai que c'est bien souvent l'absence de ressource qui oblige à ne pas verser la part légale au budget de l'Agence.

1.2.2. Les ressources humaines

Comme l'a montré l'exemple des programmes de coopération dans le cadre du processus de pré-adhésion (chapitre 4), un des enjeux du succès des initiatives de développement régional en Turquie est la capacité administrative des acteurs locaux à gérer des programmes et à mettre en œuvre des fonds selon un programme pré-établi. Les expériences turques en matière de planification régionale

[303] Entretien avec Entretien avec Abdullah Erin, Secrétaire général de l'agence, *Agence de développement Dika*, Mardin., 23/06/2010.

ont aussi montré que l'absence d'administration *ad hoc* pour la mise en place effective des plans était préjudiciable (chapitre 3). Le projet initial cherche à surmonter ces deux handicaps en dotant les Agences d'un personnel de qualité et bien formé aux spécificités financières et aux normes de gestion internationales des programmes de développement. Les différentes visites et les nombreux entretiens formels et informels avec des membres du personnel des Agences ont permis de confirmer ce point, par ailleurs reconnu par les acteurs internationaux du développement présents en Turquie[304] : les Agences ont peuplé l'ensemble des provinces turques de personnes capables de comprendre les logiques d'attribution et de programmation correspondant aux attentes de l'Union européenne en la matière. Ces personnes ne sont plus dans une logique de guichet vis-à-vis du pouvoir central et des élus locaux, mais dans la recherche de co-financements à toutes les échelles, depuis les partenaires locaux jusqu'aux fonds européens.

La loi n°5449 fixe en effet des cadres pour embaucher le personnel et conditionne leur recrutement. Les salariés des Agences sont divisés en deux grandes parties, des experts (*uzman* est employé ici) et les personnels administratifs. Le nombre de personnels administratifs (secrétaires, relations publiques, archives etc.) ne doit pas excéder 20 % du nombre total des salariés, afin d'éviter la bureaucratisation de la structure. Les conditions légales sont celles de l'administration publique : les employés doivent être des citoyens turcs, ne doivent pas avoir été privés de leurs droits civiques et ne doivent pas avoir été condamnés pour vol, malversation, abus de bien sociaux et crimes contre l'Etat. Ils doivent être diplômés d'un master (équivalent à 5 années d'études) dans les domaines du droit, de l'économie, des finances publiques, du management, de l'administration publique, des statistiques, des relations internationales, des mathématiques, de l'architecture ou de l'aménagement régional et urbain. Surtout, la loi exige un bon niveau d'anglais en fixant le seuil de 70 points à l'examen national de langue étrangère pour le personnel du secteur public.

Beaucoup de ces jeunes experts ont fait leurs études à l'étranger, en Angleterre, Allemagne, Pays-Bas, Etats-Unis ou en France. Tous ont déjà une expérience professionnelle, et beaucoup admettent que c'est le niveau de rémunération qui les a attirés, notamment dans les Agences situées an Anatolie du Sud-est. C'était il est vrai une condition *sine qua non* pour faire venir des personnes qualifiées dans des provinces réputées reculées et peu attractives, comme Diyarbakır ou Mardin. Une jeune experte de l'Agence Karacadağ a ainsi confié qu'il était difficile sur le plan social d'être une jeune femme turque célibataire à Diyarbakır, mais qu'elle prenait cela comme un défi, qu'elle a semblé relever sans trop de problème. Quelques experts sont originaires de la région où ils travaillent, et ont déclaré avoir voulu ce travail pour contribuer au développement de leur région d'origine. Mais la plupart sont extérieurs à la région, ce qui contribue à créer une émulation entre les salariés mais ne favorise pas leur intégration

[304] Entretien avec Entretien avec Brian Weber, Expert en développement au PNUD, Ankara, 17/05/2011, et avec Teresa Reeves, Ancienne responsable du développement régional, Délégation de la Commission européenne, Ankara, 25/06/2009.

dans la vie sociale locale. Pour beaucoup, cette activité dans des régions éloignées des grands centres urbains n'est que transitoire.

Parmi le personnel de l'agence, le secrétaire général détient une place particulière. En relation constante avec le DPT, les *vali*, les autorités administratives provinciales et les élus municipaux, notamment les maires, il est chargé d'assurer la coordination de l'Agence, d'en impulser la politique et de donner corps au territoire régional dont il s'occupe. Personnage important, il est souvent plus âgé que les experts et a déjà exercé des responsabilités importantes dans l'administration publique. La loi fixe également les conditions de son recrutement : comme les experts, il doit être diplômé d'un master dans les champs disciplinaires concernés par le développement, avoir obtenu 70 points à l'examen national d'anglais, et en plus avoir 10 ans d'expérience professionnelle dans des activités similaires. Trouver 26 secrétaires généraux n'a pas été chose facile. En ce qui concerne l'agence Karacadağ par exemple, la nomination de son secrétaire général n'a pas pu être réalisée immédiatement après la première réunion du conseil, du fait de l'absence de candidatures pour les postes à pourvoir, malgré un salaire très attractif[305]. Cependant, lors de la visite de l'agence Karacadağ en juin 2010, cet obstacle semblait surmonté : le secrétaire général était nommé, en la personne de İlhan Karakoyun, et les experts et salariés étaient au travail.

Cet exemple révèle toutefois la difficulté matérielle qu'ont rencontrée les premières Agences situées dans des villes peu pourvues de personnel qualifié comme Diyarbakır ou Mardin. Trouver des agents compétents pour mettre en place des politiques précises s'est avéré plus long que prévu, et seuls les salaires très attractifs ont permis la venue de ces jeunes cadres. Leur présence contribue également à reconsidérer les rapports administratifs traditionnels de subordination entre les provinces et le pouvoir central, dans la mesure où la majorité de ces nouveaux agents n'a pas été formée dans les écoles des cadres de la République, mais est titulaire de diplômes obtenus dans des universités internationales ou turques ouvertes sur l'étranger, en gestion, finance ou relations internationales[306]. Leur intégration dans les notabilités locales n'est par conséquent pas automatique, ou reste dans un rapport hiérarchique par rapport au secrétaire général de l'agence. Ce dernier, même s'il a un rang inférieur à celui du *vali*, est un personnage important du milieu administratif local et conserve un pouvoir direct sur ses conseillers. A Mardin par exemple, les repas informels où se construit en partie cette notabilité provinciale réunissent souvent le secrétaire général, sa garde rapprochée, des conseillers municipaux de la ville et des employés des autres administrations (encadré 4).

[305] Radikal, 8 janvier 2009, « 7.500 TL maaşlı işe başvuran yok » (Pas de candidature pour un poste à 7500 TL). Comme ordre de grandeur, un professeur d'université en fin de carrière gagne approximativement 4500 TL.
[306] Peu en effet sont issus du *Mülkiye*, faculté de sciences politiques de l'Université moderne d'Ankara et vieille institution républicaine, destinée à former l'élite administrative à la gestion des prérogatives étatiques, dont est issue la majorité des *vali*.

Encadré 4 : Carnets de terrain, extraits

Diyarbakır, 21/06/2010

« La matinée a été consacrée à la visite de Karacadağ Ajansı, premier but de ma visite. Réunissant deux pôles urbains importants, Diyarbakır et Şanlıurfa, mais peu complémentaires, la région ainsi dessinée peine à trouver son unité. De l'aveu même de mes interlocuteurs, le découpage est peu pertinent car il exclut Mardin et Batman, qui sont deux villes situées dans l'hinterland de Diyarbakır. La volonté politique de ne pas créer un pôle régional fort marqué 'BDP' est ici flagrante. Urfa est nettement moins politisée que Diyarbakır, elle doit servir de contrepoids. Le bâtiment tout neuf est imposant, bien que situé derrière une station service. Une partie des bureaux est encore vide, ils sont en train de recruter le personnel. Les salles de réunion sont par contre remplies d'experts indépendants au travail qui évaluent les projets soumis à l'agence dans le cadre des deux premiers programmes de financement. Je note d'ailleurs que les projets seront sélectionnés avant même l'adoption du plan stratégique. Mais je pense que l'agence en sera d'autant plus efficace. De mes trois interlocuteurs, un seul est originaire de Diyarbakır, l'assistant du secrétaire général. Il dit être revenu d'Istanbul pour aider au développement de sa ville. Le secrétaire général, au look très 'bureaucrate turc', est originaire de Ardahan à la frontière géorgienne. Un laze chez les Kurdes, il fallait oser (est-il laze d'ailleurs ?) ! La troisième travaille au département de planification. Elle a fait ses études à Middle East Technic University à Ankara et son master en Californie. Elle avoue être très bien payée et que c'est le salaire qui l'a motivée à venir. Elle trouve ça 'challenging' d'être une jeune femme célibataire qui travaille à Diyarbakır. Quatre qualificatifs qui vont rarement ensemble ici. On la comprend… »

Mardin, 22/06/2010

« La soirée est très improbable et fort instructive. Je suis invité à manger avec le secrétaire général et d'autres personnes de l'agence dans le nouveau Mardin, qui est en fait la vraie ville de Mardin où la plupart des gens vivent. J'ai pu ainsi observer de l'intérieur la sociabilité des fonctionnaires de province qui il faut bien l'avouer s'ennuient à mourir une fois le bureau terminé. Le personnel important de l'agence dîne très souvent avec le secrétaire général qui aime avoir ses troupes près de lui, pour le divertir, les surveiller et exercer sa position dominante. Un fonctionnaire du Ministère des finances, qui vient de Silopi et qui connaît Seyfi, se joint à la troupe. Il raconte comment il s'est fait voler ses chaussures à la mosquée. Nous prenons le thé dans un jardin public derrière la Préfecture, à la table la plus reculée où apparemment mes hôtes ont leurs habitudes. A côté, le programme social du GAP organise un tournoi de streetbasket, *sokak basketbol*, au son des derniers tubes américains. Le propriétaire du lieu se joint à nous et met les petits plats dans les grands (fruits, cacahuètes, etc.). Il n'oublie pas le chauffeur et le garde du corps qui sont à 2 tables derrière. Il est aussi conseiller municipal et connaît bien le préfet, le directeur de l'agence, etc., bref tous les notables de la ville. Le secrétaire de l'agence me confie qu'il était camarade de classe du métropolite de Mar gabriel et que son père était un imam. »

Les Agences de développement ont donc été pourvues des moyens nécessaires pour les faire exister. Elles ont les moyens humains et financiers pour pouvoir mener une politique de développement à l'échelle régionale. Même si le temps est important pour la création d'entités régionales distinctes les unes des autres, la loi sur les Agences comporte un caractère performatif indéniable. En décidant de la création des Agences sur un territoire régional et en les dotant des moyens nécessaires, elle contribue ainsi à créer les régions.

2. Une insertion difficile dans le contexte institutionnel local

Les Agences nouvellement créées ont autorité sur des territoires qui, pour la plupart, n'avaient pas de cohérence préalable. Cela ne signifie pas pour autant que la nouvelle institution intervient sur un territoire vierge de toute régulation. Sur le plan politique, les Administrations spéciales de province,

les Municipalités et les Municipalités métropolitaines ont acquis une expérience et une légitimité qu'il est difficile de remettre en cause. Sur le plan administratif, les services de la préfecture (*valilik*), des sous-préfectures, des administrations nationales déconcentrées détiennent aussi un nombre de prérogatives qui ne sont pas annulées par la loi n°5449. Sur le plan économique et social, des associations, des Chambres professionnelles ont aussi acquis une légitimité dans l'intervention publique par la place qu'elles occupent dans l'animation des réseaux, parfois depuis longtemps. Les Agences doivent donc composer avec ce contexte institutionnel, qui présente des similitudes mais aussi des différences d'une région à une autre.

2.1. Le fonctionnement administratif

La loi fixe un fonctionnement administratif original, inspiré du mode de fonctionnement des agences anglaises et de l'agence de la région Alsace, qui a pu déstabiliser dans un premier temps des acteurs régionaux habitués à une organisation hiérarchique des prises de décision publiques. Deux organes majeurs composent l'agence : le *Yönetim Kurulu* (Conseil d'Administration) et le *Kalkınma Kurulu* (Conseil de Développement). Le Conseil d'Administration est l'organe exécutif de l'Agence, et le Conseil de Développement son organe consultatif (figure 37). Les principes de leur composition sont fixés par la loi, et la liste des membres est arrêtée par décret.

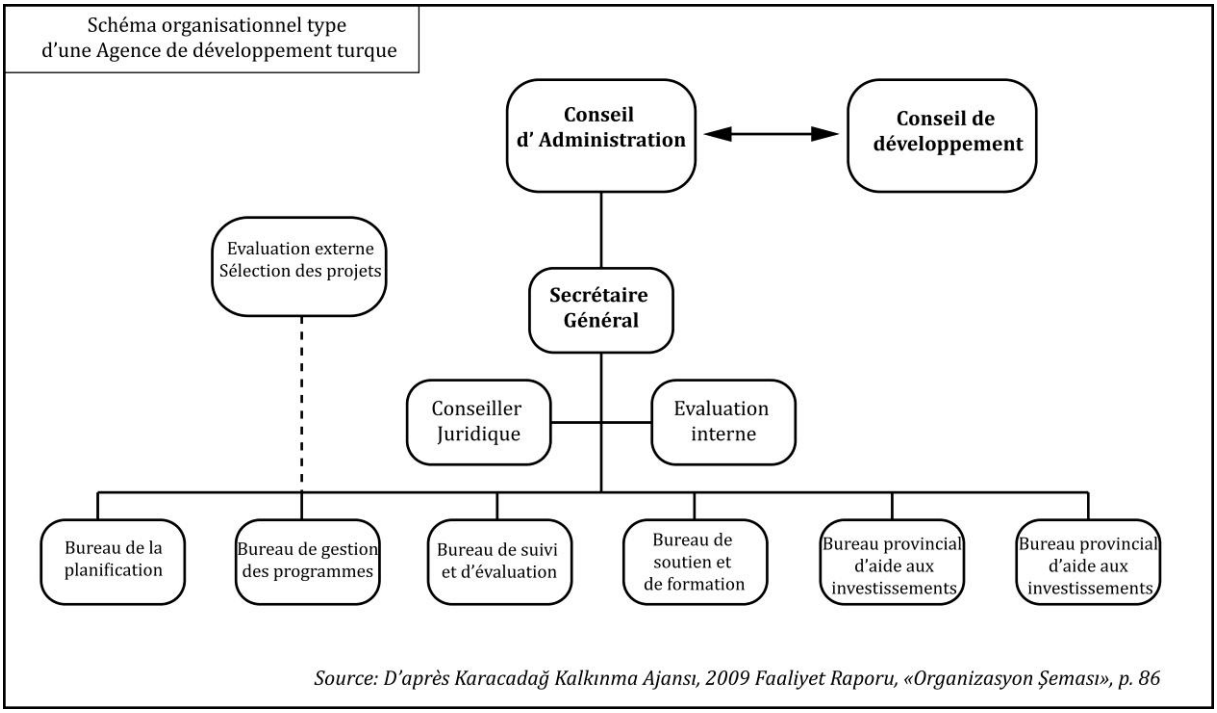


Figure 37: Schéma organisationnel type d'une Agence de développement en Turquie

Le Conseil d'Administration comporte les préfets (*vali*) de chaque département constituant la région, les maires des villes-centre de chaque province, les présidents des Administrations départementales de chaque province, les présidents des Chambres de Commerce et d'Industrie de chaque province. Le nombre de membres est donc variable d'une Agence à une autre en fonction du nombre de provinces.

Dans le cas où la région ne compte qu'une seule province (Istanbul, Izmir, Ankara), le Conseil d'Administration est complété par trois représentants d'organisations non gouvernementales élus parmi les membres du Conseil de développement. À Istanbul, cette élection a fait l'objet d'une véritable campagne électorale relayée dans les médias et a donné lieu à une lutte d'influence entre les milieux d'affaires libéraux, incarnés par la TÜSIAD[307], et les milieux d'affaires conservateurs proches du gouvernement, incarnés par la MÜSIAD[308]. Au final, la candidature de la TÜSIAD n'a pas été retenue, et le directeur général de la MÜSIAD, Ömer Cihad Vardan, a été élu membre du Conseil d'Administration. Dans le cas inverse, comme pour l'Agence Karacadağ, le Conseil d'Administration est composé de huit membres non-élus (les deux *vali*, les deux maires des municipalités principales, les deux présidents des Conseils de province et les deux présidents des Chambres de Commerce et d'Industrie). Il s'agit là d'une différence majeure avec les régions ne comportant qu'une seule province : l'ouverture du conseil exécutif à des personnes qui n'ont pas de responsabilités déjà reconnues est donc impossible dans cette configuration.

Le Conseil de développement est plus large : la loi fixe sa composition à 100 membres, et ce quel que soit le nombre de provinces qui composent la région. Sa composition est particulièrement intéressante car elle montre les réseaux mobilisés pour instaurer une dynamique régionale. Les membres du Conseil d'Administration sont tous également membres du Conseil de développement. On retrouve dans les trois Conseils étudiés des institutions identiques (Annexe IV). Il s'agit tout d'abord des municipalités métropolitaines et des municipalités d'arrondissement. Dans le cas d'Istanbul et d'Izmir cependant, seules quelques municipalités sont présentes, alors que dans le cas de Karacadağ toutes les municipalités ont un représentant dans le Conseil. Cela tient d'une part à l'importance des municipalités métropolitaines dans le premier cas, et d'autre part au nombre limité de places qui, proportionnellement au nombre d'organisations susceptibles de faire partie du Conseil, oblige à sélectionner les municipalités. Dans le cas d'Izmir, par exemple, ce sont essentiellement les municipalités non membres de la municipalité métropolitaine (Ödemiş, Foça, Bergama) qui ont été retenues, pour donner des places à des municipalités plutôt rurales afin d'équilibrer le poids de la municipalité métropolitaine. On retrouve également des représentants des administrations déconcentrées, comme les responsables des branches provinciales des ministères de la Santé, de l'Environnement et des Forêts ou de la Jeunesse et des Sports. Dans le cas de Karacadağ, les administrations déconcentrées des deux provinces sont présentes, ce qui limite d'autant plus le nombre de places pouvant être attribuées à des organismes non-gouvernementaux.

De manière constante, les Chambres de Commerce et d'Industrie, ainsi que les Zones industrielles principales sont représentées. L'influence de ces dernières reflète par là-même les structures économiques des différentes régions. Ainsi le Conseil de développement de l'Agence Karacadağ ne

[307] TÜSİAD : *Türkiye Sanayicileri ve İşadamları Derneği*, Association des Industriels et Hommes d'affaires de Turquie.
[308] MÜSIAD : *Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği*, Association des Hommes d'affaire et Industriels Indépendants.

compte qu'un seul représentant de Zone industrielle, le directeur de la Zone Industrielle Organisée de Şanlıurfa. Celle de Diyarbakır est absente, révélant ainsi sa faiblesse structurelle dans une province assez peu industrialisée. A l'inverse, le Conseil de développement de l'Agence d'Izmir compte cinq Zones industrielles, dont les puissantes *Atatürk Organize Sanayi Bölgesi* et *Ege Serbest Bölgesi* (ESBAŞ, Zone Franche Egéenne), montrant par là la force économique d'une province dont la production est fortement internationalisée. Le Conseil de développement d'Istanbul en compte trois, dont les très grandes de İkitelli et Beylikdüzü.

Autre similitude, les Conseils des trois Agences comportent des représentants de nombreuses associations professionnelles, notamment les industriels, les jeunes hommes d'affaire (*Türkiye Genç İşadamları Derneği*), les exportateurs, mais aussi les journalistes et patrons de presse (*Türkiye Gazeteciler Cemiyeti*). Là aussi, les Agences d'Izmir et d'Istanbul en comptent beaucoup plus que l'agence Karacadağ, du fait de la profusion de ce type d'organisations dans les deux premières régions, et du fait de la multiplication des places laissées aux différentes administrations dans la troisième. Enfin, la présence de représentant d'Universités se constate partout. L'université Harran est la seule présente dans le Conseil de développement de l'Agence Karacadağ, bien qu'elle ne soit pas la seule sur la région (*Dicle Üniversitesi* à Diyarbakır). Pour Istanbul, ce sont les universités publiques de *Boğaziçi*, d'*İstanbul Teknik*, d' *İstanbul* et de *Marmara* qui ont été sélectionnées, dans une offre très large. Notons cependant qu'aucune université privée n'apparaît dans la liste. A l'inverse, à Izmir, le Conseil de Développement comporte toutes les grandes universités de la ville : *Dokuz Eylül Üniversitesi* (2 représentants), *Izmir Yüksek Teknoloji Enstitüsü* (2 représentants), *Yaşar Üniversitesi, Ege Üniversitesi* et *Izmir Ekonomi Üniversitesi*. L'université de *Dokuz Eylül* entretient d'ailleurs des liens privilégiés avec l'Agence, notamment dans le domaine de la planification et de la rédaction des documents programmatiques[309].

L'organisation interne des Agences a donc été conçue pour impliquer un nombre important d'acteurs régionaux. Elle regroupe des institutions publiques, des administrations, des élus locaux, des associations et des groupes d'intérêt qui sont tous concernés, certains plus directement que d'autres, par les enjeux du développement régional. Elle sert donc de lieu de convergence entre les acteurs publics, étatiques et locaux, et les acteurs privés. La longue liste de membres montre ainsi la profondeur ou les limites des réseaux économiques régionaux. L'Agence d'Istanbul regroupe un nombre impressionnant d'organisations privées différentes, certaines ayant plus ou moins les mêmes fonctions d'ailleurs, laissant une place moins large aux représentants des administrations ou des municipalités. L'Agence Karacadağ, au contraire, fait une large place au secteur public, notamment parce qu'elle compte un grand nombre de municipalités et qu'elle double le nombre d'administrations déconcentrées en accordant systématiquement les mêmes représentants aux deux provinces. Celle d'Izmir est plus équilibrée. Une des grandes différences entre cette dernière et les deux autres est

[309] Entretien avec Güvenç Küçüktok, Expert salarié à I'Agence de développement d'Izmir, Izmir, 01/07/2009.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

d'ailleurs la présence dans son Conseil de développement des syndicats de salariés, et pas seulement des syndicats patronaux. Elle est en effet la seule à compter des représentants des trois grands organes syndicaux, DİSK, TÜRK-İŞ et HAK - İŞ. Bien que le but des Agences ne soit pas d'instaurer un dialogue social entre organismes patronaux et syndicats, l'absence de syndicats de salariés est tout de même révélatrice d'une certaine conception du développement dans les deux autres Agences : le but est bien de favoriser les investissements économiques, peu importe leur qualité sur le plan de l'emploi. Il s'agit là d'un écueil important dans la volonté de promouvoir une forme d'organisation transparente à l'échelle régionale.

2.2. Une institution jeune « *qui doit faire ses preuves* »

Si le schéma de l'organisation institutionnelle, et notamment la composition du Conseil de développement, font que les acteurs impliqués dans les travaux des Agences sont nombreux, cela ne signifie pas pour autant qu'elles sont immédiatement devenues la référence incontournable en matière de développement local, et que le recours à leurs services soit devenu automatique pour les principales institutions des régions.

La première difficulté rencontrée est la multiplicité des acteurs concernés par le développement local à l'échelle de la région nouvellement constituée. Cela se confirme dans les trois Agences étudiées. Ces dernières doivent en effet produire une analyse détaillée de la situation économique, sociale et environnementale de la région, puis en tirer les enseignements nécessaires pour l'élaboration d'un plan de développement stratégique (*Bölgesel Stratejik Gelişme Planı*). Le statut même de ce plan est ambigu. Les premières analyses portaient à croire qu'il allait donner une cohérence spatiale à la multitude des plans sectoriels[310] ; force est de constater qu'il est très difficile d'aboutir à une réelle planification intégrée. Chaque administration déconcentrée et chaque institution locale produit en effet son propre plan et n'entend pas en être dépossédée[311]. A Izmir, par exemple, la Chambre de Commerce a monté un projet ambitieux pour accueillir les bateaux de croisière qui croisent au large à destination de Kuşadası. De son côté, la délégation provinciale du Ministère du Tourisme entend fouiller et mettre en exposition des vestiges antiques du centre-ville d'Izmir, quitte à abandonner des chantiers et des sites situés dans l'arrière-pays. Ces derniers sont pourtant des éléments importants dans l'offre touristique que la Chambre de Commerce veut offrir aux croisiéristes pour les convaincre de s'arrêter à Izmir même. De son côté, la Municipalité métropolitaine a lancé un grand projet ambitieux pour construire une deuxième ligne de métro, dont le tracé ne passerait pas par le port de voyageur et dont le chantier risque de détruire une grande partie du patrimoine antique non fouillé[312]. La coordination des différentes stratégies s'avère donc difficile, voire impossible, et le plan stratégique de l'Agence d'Izmir n'aborde pas la question, en restant dans un registre très général.

[310] Entretien avec Fikret Kasapoğlu, chargé de mission pour la mise en place de l'agence d'Istanbul, Istanbul, 17/06/2009.
[311] Entretien avec Deniz Akkhave, ancienne responsable de la politique régionale du DPT, Ankara, 01/07/2010.
[312] Entretien avec Dilara Sülün, responsable des relations internationales, Chambre de Commerce d'Izmir, 22/04/2010.

De même, les municipalités ont leurs propres plans stratégiques, souvent plus détaillés et ambitieux que ceux des Agences, ainsi que les plans environnementaux qui déterminent l'occupation du sol. Dans la région de Şanlıurfa- Diyarbakır, l'Agence Karacadağ affirme avoir pris en considération les plans des municipalités pour la rédaction du sien[313] ; de même à Istanbul, le chargé de mission pour le lancement de l'Agence assure que le plan environnemental de la ville a été pris en compte pour rédiger le plan stratégique[314]. Cependant, chaque institution considère son propre plan comme étant le plus légitime. La loi reste d'ailleurs confuse sur ce point et stipule uniquement que les plans régionaux doivent être établis en accord avec les plans quinquennaux ; elle ne fixe pas de hiérarchie locale. Si les secrétaires généraux des Agences pensent souvent avoir l'autorité nécessaire pour coordonner l'ensemble[315], les autres institutions, qui disposent parfois de plus de moyens (cas des Municipalités métropolitaines notamment), poursuivent leurs politiques sans vraiment se soucier des cadres du plan régional. La jeunesse de ce dernier fait aussi relativiser ce manque de considération : peut-être que les prochains plans des municipalités s'inscriront dans le plan stratégique régional, il faut maintenant attendre que la pratique évolue pour pouvoir en juger.

D'autre part, le recours aux services de l'Agence de développement n'est pas encore automatique. Cela est bien sûr compréhensible dans le cas des Agences d'Istanbul et de Karacadağ, qui n'existent que depuis 2009 et qui ont véritablement commencé leurs activités en 2010, mais le constat est aussi valable pour la région d'Izmir. Par exemple, le projet « InovİZ » (*Inovation İzmir*) autour du secteur biomédical a été lancé en 2010 dans les locaux de la Zone Franche Egéenne (*Ege Serbest Bölgesi :* ESBAŞ)[316]. Le but est de bâtir un grand complexe de recherche appliquée autour de la biologie cellulaire et de l'industrie pharmaceutique, ouvert sur l'international par des partenariats avec les Etats-Unis, Israël et Dubaï. Les institutions regroupées dans ce projet reflètent bien l'existence d'une coalition entrepreneuriale : l'Union des Hommes de savoir et des Universitaires Turco-américains, l'Université de l'Egée, l'Agence de développement d'Izmir (İZKA), l'université *Dokuz Eylül* et la Zone Franche Egéenne se sont regroupées pour créer ce cluster de santé sur le site de la Zone Franche. Mais la participation de l'Agence de développement n'est pas centrale, loin de là. D'après un responsable de ESBAŞ, İZKA s'est greffée au projet, voire s'est imposée dans l'équipe de pilotage alors qu'elle n'a aucune expérience en la matière[317]. Selon ce cadre, l'Agence essaie de réunir les acteurs et de les faire collaborer enter eux, comme en organisant des rencontres entre les responsables des différentes Zones Franches ou Zones Industrielles Organisées présentes dans l'agglomération d'Izmir, mais ces derniers estiment ne pas avoir besoin d'elle. Elle apparaît comme un « *organisateur*

[313] Entretien avec İlhan Karakoyun, Secrétaire général de l'agence, *Agence de développement Karacadağ*, Diyarbakır, 21/06/2010.
[314] Entretien avec Fikret Kasapoğlu, chargé de mission pour la mise en place de l'agence d'Istanbul, Istanbul, 17/06/2009.
[315] « *Nos plans s'imposent aux autres, nous sommes au-dessus* » est une phrase fréquemment entendue lors des entretiens avec les responsables des Agences de développement.
[316]« InovİZ ile İzmir'in 'sağlıkta Ar-Ge merkezi' olma yolu açılıyor » (Avec le centre de R&D sur la santé d'Izmir, InovİZ ouvre la voie), *Radikal*, 19 mai 2010.
[317] Entretien avec Murat Özgürtaş, Chargé du Marketing et des relations extérieures, Zone Franche Egéenne, ESBAŞ, Izmir, 28/10/2010.

de réunions », mais qui doit encore « *faire les preuves de son efficacité pour faciliter les investissements* ». Sa présence n'est pas encore légitime, d'autant plus qu'elle n'a pas les compétences pour monter de bout en bout et surtout financer des gros dossiers d'infrastructure, ce que la plupart des acteurs locaux attendent d'une institution étatique.

Les Agences n'apparaissent donc pas encore comme les piliers incontournables pouvant unifier les régions dont elles ont la charge. Cependant, on peut de nouveau se référer aux prophéties auto-rélisatrices pour anticiper une évolution possible. J.F. Staszak souligne en effet qu'une analyse en terme de prophétie autoréalisatrice est pertinente dans le cas du développement régional, dans la mesure où, d'après Hirschman, « *la condition du développement est que les citoyens soient déterminés à le faire* »[318]. L'annonce de la construction d'un milieu économique favorable peut favoriser la création de la région dans la mesure où les acteurs locaux du développement vont anticiper le dynamisme de la région en investissant les espaces ouverts par l'Agence, qui leur apparaîtra comme l'institution incontournable du dynamisme régional. C'est leur investissement et leur recours à l'Agence qui la rend en fait incontournable, validant *a posteriori* les analyses faites initialement. Si ce processus n'est pas encore clairement enclenché, il ne faut pas pour autant en conclure à l'impuissance des Agences à créer une unité sur le territoire dont elles ont la charge. Seule la pratique, et les anticipations du dynamisme créé par la pratique, permettront de la dire. L'exemple d'InovİZ montre ainsi que les Agences doivent faire leurs preuves, mais qu'un affichage systématique dans les projets régionaux devrait les rendre incontournables en quelques années.

2.3. L' « *Etat souriant* » et la particularité du Sud-est turc

L'insertion des Agences dans le contexte institutionnel local est d'autant plus importante que les rapports entre l'Etat, les autorités municipales et la société civile au sens large sont tendus dans les régions à majorité kurde (chapitre 2). Selon Nicole Watts, la « question kurde » dans le Sud-est turc est caractérisée par la permanence d'un peuplement kurde majoritaire, par la très forte politisation de l'ethnicité par les municipalités du BDP, au premier rang desquelles Diyarbakır, par des rapports spéciaux entretenus entre l'Etat et toute organisation se revendiquant kurde et, de manière générale, par la construction rhétorique et pratique d'une opposition difficilement dépassable entre Etat turc et population kurde[319]. L'exemple de Diyarbakır est d'ailleurs d'autant plus remarquable que la ville est considérée comme la capitale du Kurdistan turc et cristallise par l'intermédiaire de son maire actuel, Osman Baydemir, les tensions entre les autorités locales du parti pro-kurde (BDP) et l'Etat turc. Le

[318] Albert O. Hirschman, 1964, *Stratégie du développement économique*, Paris, Les Editions Ouvrières, 246 p., cité par Staszak, 2000, *art. cité*.
[319] Nicole Watts, 2009, « Re-Considering State-Society Dynamics in Turkey's Kurdish Southeast », *European Journal of Turkish Studies*,10, Online. URL : http://ejts.revues.org/index4196.html

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

procès de Diyarbakır, ouvert en octobre 2010 et qui met en accusation 151 responsables dont les élus locaux du BDP et Osman Baydemir lui-même, en est l'exemple le plus criant[320].

La situation politique du Sud-est a en effet joué un rôle dans les débats sur l'opportunité de la création de telles agences régionalisées (chapitre 4). Le discours officiel n'a pas changé. Les ingénieurs du DPT voient toujours dans les municipalités BDP des acteurs peu fiables et jouant contre la légitimité de l'Etat. Certains décrivent même le système politique local de Diyarbakır comme un milieu mafieux qui détourne l'argent de l'Etat ou de l'Union européenne au profit de sa clientèle électorale[321]. Au sein des Agences elles-mêmes, certains conseillers ou responsables considèrent qu'on ne peut donner de l'argent aux séparatistes, ce qui justifie les contrôles du pouvoir central sur leurs activités[322]. Des discussions plus informelles avec certains acteurs directement concernés par ces rapports tendus entre Etat et collectivités locales, notamment à l'Agence de Mardin (*Dicle Kalkınma Ajansı*), ont aussi montré que cette défiance, qui ne peut s'exprimer lors d'entretiens officiels, va plus loin. Les maires BDP sont ainsi directement identifiés comme liés à la branche urbaine du PKK ; ils sont à ce titre considérés comme séditieux et ne sont pas reconnus comme des partenaires fiables dans la mise en place des projets régionaux. Au premier abord, les personnels des agences, pour la plupart recrutés à l'extérieur de la région où ils sont nommés, entretiennent donc ce que N. Watts appelle « l'état d'exception » des relations entre l'Etat et la société dans le Sud-est turc, dominé par le paradigme d'opposition systématique entre les deux composantes (Watts, 2009).

Cependant, cette exceptionnalité kurde peut être relativisée. Malgré cette opposition, les agences de Diyarbakır et de Mardin, considérées comme faisant partie des plus sensibles politiquement, ont été mises en place rapidement et fonctionnent normalement. Les élus BDP ne boycottent ni les sessions de travail ni les assemblées générales[323] ; certes les procès à caractère politique à l'encontre des maires de Diyarbakır ou de Batman peuvent les empêcher d'assister à ces réunions, mais ils ne constituent pas un point de rupture ni un moyen de protestation, et ces derniers se sont pour l'instant toujours fait représenter en cas d'impossibilité physique ou pénale. L'objectif des secrétaires généraux des Agences est d'assouplir l'image de l'Etat et de dépasser les oppositions systématiques au moyen de projets concrets qu'ils participent largement à financer[324]. Cela est d'autant plus remarquable que, selon Nilay Özok-Gündoğan, le concept même de développement et les programmes sociaux mis en place par le GAP étaient au départ un moyen de lutte politique contre le séparatisme kurde et un moyen de couper

[320] Ce procès faisait comparaître élus locaux et militants associatifs, dont la plupart sont membres du BDP, sous plusieurs chefs d'inculpation dont « atteinte à la sûreté de l'Etat » et « membre d'une organisation terroriste ». De nombreux inculpés avaient été élus aux élections municipales de 2009, qui ont vu le DTP (ex-BDP) remporter une victoire nette dans de nombreuses municipalités du Sud-est.
[321] Entretien avec Deniz Akkhave, ancienne responsable de la politique régionale du DPT, Ankara, 01/07/2010.
[322] Entretien avec Güvenç Küçüktok, Expert salarié à l'agence de développement d'Izmir, Izmir, 01/07/2009.
[323] Entretien avec Mehmet Raşit Okumuş, Assistant du secrétaire général, *Agence de développement Karacadağ*, Diyarbakır, 21/06/2010.
[324] Entretien avec Abdullah Erin, Secrétaire général de l'agence, *Agence de développement DiKa*, Mardin, 23/06/2010.

le PKK de ses bases populaires[325]. Toute politique de développement initiée par l'Etat central est donc susceptible d'être interprétée comme une tentative de mise au pas de la région, voire comme un acte colonialiste. Dans les faits, les premiers appels à projet ont rencontré un franc succès : l'Agence Karacadağ a ainsi eu 470 dossiers à traiter pour son premier appel en 2010. Les Agences semblent incarner une image plus bienveillante de l'Etat, à la recherche de relations apaisées basées sur la reconnaissance et la négociation[326]. Sans vouloir présumer du fonctionnement futur de ces Agences, elles participent pleinement à l'instauration de médiations exercées par un nombre croissant d'acteurs étatiques et non-étatiques qui sont à la base des reconfigurations actuelles des rapports d'autorité entre la société kurde et l'Etat central turc. Cet « *Etat souriant* », pour reprendre l'expression du secrétaire général de l'agence de Mardin, semble pour l'instant participer à forger l'état de « post-exceptionnalité » décrit par N. Watts dans les rapports entre Etat et société en Turquie du Sud-est.

La création des Agences et leurs modes d'organisation permettent donc un fonctionnement nouveau à l'échelle régionale, dont la collaboration et la construction collective sont deux pratiques fondamentales. Ces dernières doivent s'articuler aux pratiques locales, plus souvent fondées sur des rapports hiérarchiques entre administrations que sur la collaboration entre acteurs régionaux. Cela prend du temps, et l'identification des citoyens à ces nouvelles régions n'est pour l'instant pas effective, tant la structuration du pouvoir local autour de la municipalité et du député reste forte. Mais comme le souligne C. Guy dans le cas des contrats de plan Etat-région en France, « *il y faut du temps, mais de l'énoncé performatif à l'enracinement dans le réel, les objets politiques territorialisés prennent une identité aux yeux des citoyens* » (Guy, 1997).

3. Les Agences comme commande à distance des politiques de développement

Dans le « Programme national d'adoption de l'acquis » (PNAA) présenté précédemment (chapitre 4), une réforme de la planification et de la gestion territoriale était envisagée. Dans ce cadre, des antennes déconcentrées du DPT au niveau régional étaient annoncées. Les Agences n'étaient donc pas initialement prévues dans leur forme actuelle, mais comme simples agences administratives déconcentrées d'une institution de planification et d'orientation du développement fortement centralisée jusqu'alors. Parallèlement, la paquet législatif dans lequel les Agences sont comprises entendait insuffler une politique de décentralisation, notamment en confiant plus de pouvoirs aux collectivités locales. La concordance entre les deux processus pourrait laisser penser que les Agences constituent la forme d'une décentralisation du pouvoir politique à l'échelle régionale. Ces deux assertions (celle du PNAA et celle des lois de 2004) semblent a priori contradictoires, et cette

[325] Nilay Özok-Gundoğan, 2005, « 'Social development' as a governmental strategy in the southeastern anatolia project », *New Perspectives on Turkey*, n°32, p.93-111.
[326] Entretien avec Abdullah Erin, Secrétaire général de l'agence, *Agence de développement DiKa*, Mardin, 23/06/2010.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

contradiction se retrouve dans les différentes interprétations de la loi selon les acteurs ou analystes. Certains y ont vu effectivement une amorce de décentralisation et le début d'une reconfiguration des pouvoirs politiques locaux (Göymen, 2006), quand d'autres estimaient que la nouvelle loi devait permettre une planification stratégique à différentes échelles (Yaman, Kara, 2008). Une étude précise de l'organisation interne des Agences et de leur mode de fonctionnement permet de lever le doute sur cette contradiction apparente.

3.1. Les tutelles du pouvoir central : une déconcentration plus qu'une décentralisation

Bien que souvent occultées par les membres des Agences et par les experts du DPT qui estiment pour la plupart incarner une indépendance nouvelle vis-à-vis du pouvoir étatique, les tutelles du pouvoir central sur l'exercice des activités des Agences sont nombreuses (figure 38), et remettent en cause la thèse décentralisatrice à propos de la loi n° 5449.

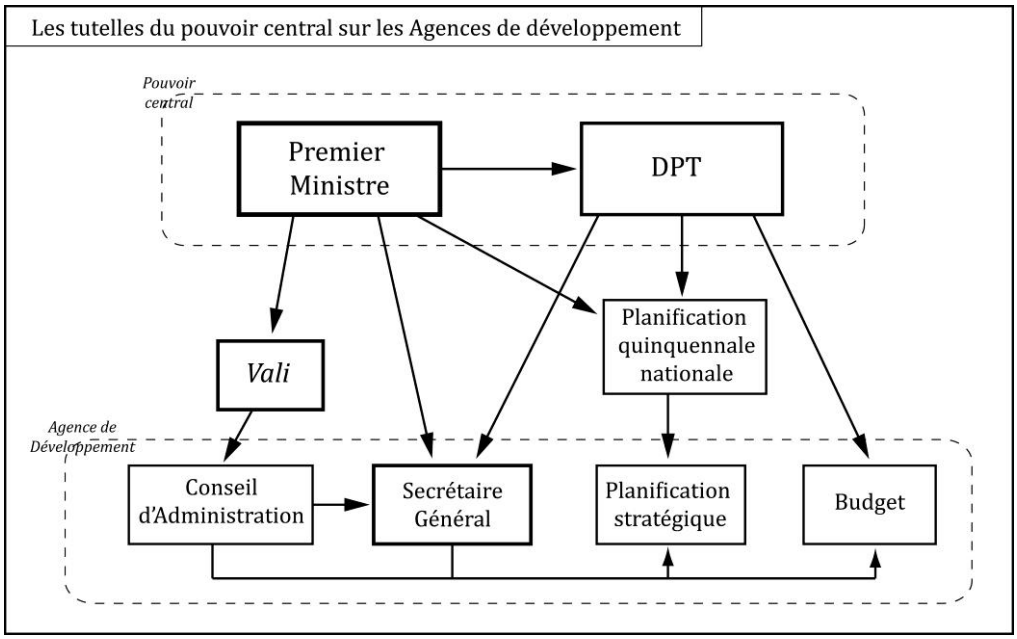


Figure 38: Schématisation des tutelles du pouvoir central sur les Agences de développement

En plus de la dépendance indirecte déjà évoquée à propos du financement par l'attribution de fonds nationaux, plusieurs modes de contrôle directs ont été mis en place, sous l'autorité du Premier Ministre et du DPT. Tout d'abord, et non des moindres, le Conseil d'Administration est présidé par le *vali* ; dans le cas où la région comporte plusieurs provinces, la présidence est tournante entre les différents *vali* concernés, à raison d'un an chacun et par ordre alphabétique. Les *vali* étant nommés directement par le Conseil des Ministres, c'est donc aux représentants directs de l'Etat dans les provinces que revient la responsabilité de convoquer les réunions du Conseil de Développement et du Conseil d'Administration. C'est également lui qui en assure la présidence ; il n'a cependant pas de droit de veto et en cas de vote, sa voix compte comme une, comme l'ensemble des autres membres. Il doit assurer la cohérence de l'ensemble des membres et s'assurer de la collaboration de tous,

notamment des maires métropolitains. Cela peut s'avérer problématique dans le cas où les maires seraient en conflit avec l'Etat, comme c'est le cas à Batman ou Diyarbakır, même si les conflits politiques ne semblent pas avoir eu pour l'instant de répercussion sur le fonctionnement des Agences. On ne peut manquer cependant de faire l'hypothèse d'une possible politisation de la participation de certains acteurs aux activités des Agences, surtout si ces dernières sont perçues dans leur activité comme des supplétifs de l'action du pouvoir central.

Le DPT garde également un contrôle sur les Agences par deux outils très importants : le budget et la planification stratégique. Si les budgets sont réalisés par les Agences, et soumis à l'approbation du Conseil d'Administration par le Secrétaire Général, ils doivent être automatiquement soumis au DPT qui les contrôle, les valide ou le cas échéant les rejette. Si un budget est rejeté, il est renvoyé à l'Agence qui doit le modifier jusqu'à validation. La marge de manœuvre dans l'utilisation des fonds est donc limitée, et le DPT peut ainsi imposer des principes généraux qui s'appliquent à toutes les Agences, mais peut aussi avoir une appréciation différenciée en fonction des régions. Par exemple, lors de la première année d'installation des Agences, le DPT a accepté qu'une part du budget de financement des projets soit attribuée au fonctionnement, pour la construction des locaux et la communication. Concernant l'Agence d'Istanbul, la répartition a donc été de 50 % pour le fonctionnement et de 50 % pour l'aide aux projets de développement pour l'année 2009, quand la loi fixe un seuil maximal de 20 % du budget total pour les lignes budgétaires attribuées au fonctionnement[327].

Ce contrôle par le DPT est encore plus fort concernant les plans stratégiques : ces derniers doivent suivre les lignes du plan quinquennal et sont également contrôlés et validés par le DPT. De ce fait, les Agences entretiennent plus de relations avec le DPT qu'avec les organisations locales lors de la rédaction du plan, ce qui alimente la thèse qui présente les Agences comme des organismes déconcentrés du DPT à l'échelle régionale. Les entretiens avec des experts en charge de la rédaction des plans dans les Agences montrent en effet que si les plans nationaux (plans quinquennaux, plans régionaux rédigés par le DPT comme GAP ou DOKAP) sont largement consultés dans le but d'anticiper les contrôles du DPT, les plans locaux des municipalités sont pratiquement tous ignorés[328]. Les plans stratégiques des Agences cherchent donc avant tout à décliner localement les plans nationaux pour leur assurer une bonne réception de la part du DPT : par ce contrôle final, le pouvoir central fait donc en sorte que les acteurs locaux acceptent et mettent en œuvre les plans nationaux. Cela peut être critiqué dans la mesure ou le contrôle depuis le centre n'est pas gommé et où la part de liberté locale est minimisée, mais cela revient aussi à doter les ambitions nationales de structures locales permettant leur mise en œuvre. L'absence de telles structures était soulignée à plusieurs reprises comme un des points faibles de la planification et du développement local en Turquie

[327] Entretien avec Fikret Kasapoğlu, chargé de mission pour la mise en place de l'agence d'Istanbul, Istanbul, 17/06/2009.
[328] Entretien avec Güvenç Küçüktok, Expert salarié à l'Agence de développement d'Izmir, Izmir, 01/07/2009.

(chapitre 3, chapitre 4) : la nouvelle organisation des Agences peut donc être considérée comme une réponse à cette critique et comme un moyen pour remédier aux difficultés de la planification nationale, moyen réclamé par les institutions internationales comme l'Union européenne ou l'OCDE.

Un dernier point est essentiel dans la compréhension des tutelles du pouvoir central sur les Agences : la figure du Secrétaire Général. Ce dernier occupe une place prépondérante dans le nouveau dispositif. Il assure l'application de la politique décidée par le Conseil d'Administration et veille à la coordination des différents services, notamment les secteurs clé de la planification et des programmes opérationnels. Sa figure incarne l'Agence à elle seule, et il la représente auprès de l'ensemble des institutions locales et nationales lors de réunions officielles ou de manifestations publiques. Pour certains, le dynamisme d'une Agence dépend essentiellement de la volonté de son Secrétaire Général[329]. Il assure aussi le contact avec les forces sociales en présence dans la région. Ainsi à Mardin, le Secrétaire Général avance ostensiblement la bonne entente de l'Agence avec le Monastère de *Mar Gabriel*, symbole de la communauté chrétienne (syriaque orthodoxe) encore implantée localement. Cette entente reposerait essentiellement sur des liens personnels qu'il aurait tissés avec le métropolite du Monastère sur les bancs de l'école primaire[330]. Cette remarque résume bien l'enjeu pour le pouvoir central de nommer des personnes expérimentées et capables d'assurer un dialogue avec la société civile au sens large, tout en gardant le devoir d'Etat à l'esprit. La nomination du Secrétaire Général est donc largement stratégique, et ne dépend pas du Conseil d'Administration mais du gouvernement qui le nomme par décret. Les Secrétaires Généraux sont donc choisis par le gouvernement en accord avec le DPT. Dans le cas hautement stratégique d'Istanbul, en tant que région économique majeure et en tant que fief politique de l'AKP, le dossier a été directement traité par le Premier Ministre[331].

L'ensemble de ces tutelles du pouvoir central, associé à l'absence d'un pouvoir politique régional indépendant, amène donc à conclure à l'absence de décentralisation dans la réforme régionale en Turquie. A l'inverse, les nouvelles Agences sont l'expression d'une déconcentration de certaines prérogatives, mais dans laquelle le transfert de compétences reste étroitement surveillé par les institutions centrales. On ne peut donc affirmer pour l'instant que les Agences sont la constitution d'un pouvoir régional qui remettrait en cause la souveraineté nationale.

3.2. La sélection des projets : vers une contractualisation du développement ?

Le fonctionnement des Agences introduit une autre nouveauté dans le système administrativo-territorial turc : celle de l'attribution d'aides financières à des projets montés par des organismes publics ou privés. Certes le principe existait déjà, notamment par l'agence KOSBEG qui attribue des prêts à taux préférentiel pour les petites et moyennes entreprises, mais les Agences attribuent

[329] Entretien avec Entretien avec Brian Weber, Expert en développement au PNUD, Ankara, 17/05/2011
[330] Entretien avec Abdullah Erin, Secrétaire général de l'agence, *Agence de développement DiKa*, Mardin, 23/06/2010.
[331] « *Le dossier est sur le bureau du Premier Ministre* », Entretien avec Fikret Kasapoğlu, chargé de mission pour la mise en place de l'agence d'Istanbul, Istanbul, 17/06/2009.

directement des fonds sur des principes présentés comme « européens », et qui relèvent des critères internationaux de la bonne gouvernance : le co-financement et l'appel à projet. Plusieurs mécanismes ont ainsi été mis en place pour favoriser l'absorption des fonds redistribués et pour garantir l'impartialité de l'attribution des financements.

La co-financement est obligatoire : la contribution des Agences ne peut excéder 75 % du total du projet, mais ce taux varie en fonction des types de projet et en fonction des structures bénéficiaires. Chaque Agence met en place des seuils pour favoriser certains investissements ou ne pas attribuer tous les fonds au secteur public. Par exemple, l'Agence Karacadağ limite le financement de l'Agence à 50 % pour les projets présentés par les collectivités locales et 70 % pour les projets présentés par des petites ou moyennes entreprises. Les autres sources de financement sont les ressources propres, les crédits bancaires ou des apports d'autres organismes, notamment les fonds européens de pré-adhésion, ou des financements issus de programmes internationaux comme ceux du PNUD. Ce principe de co-financement, qui imite celui en vigueur pour l'attribution des fonds de cohésion européen, est utilisé pour s'assurer de l'absorption des fonds et éviter l'effet de guichet, car un projet co-financé est réputé plus sérieux et plus abouti qu'un projet au financement unique.

Une anecdote peut être relatée pour illustrer cette nécessité. Lors de la création de la seconde zone industrielle de Şanlıurfa, financée par les fonds européens de pré-adhésion et soutenu par le PNUD, un appel à candidatures a été lancé pour l'attribution des terrains aux entreprises : plus de 800 candidatures ont tout d'abord été reçues. Le PNUD a préconisé la prise en compte du projet industriel et du plan de financement des offres présentées par les entreprises, accompagnée par le versement d'une taxe (relativement faible : 1000 TL, 500 €) pour l'examen des dossiers. Finalement, 41 dossiers ont été représentés, soit 5 % des projets préalablement déposés, et 13 ont été retenus, soit 1,6 %. Selon les responsables du programme pour le PNUD, la grande majorité des entrepreneurs avaient vu là une opportunité foncière et envisageaient l'achat de terrain comme un placement financier ; ce comportement économique ne correspondait pas aux volontés initiales qui étaient de se servir de la seconde zone industrielle comme d'un effet de levier pour encourager les investissements locaux[332]. Le processus est le même pour les Agences de développement : le co-financement est là pour leur éviter d'être utilisées comme des guichets où les entrepreneurs viendraient se servir pour des placements financiers, et au contraire être de véritable leviers de développement en obligeant à la consommation des fonds dans des projets servant le développement du territoire tel que défini par les plans stratégiques.

Le sérieux des dossiers est aussi assuré par les Agences grâce au principe de l'appel à projet et de l'évaluation indépendante. Chaque Agence définit ainsi chaque année un nombre limité de programmes thématiques et les dote d'une enveloppe budgétaire. Ces axes sont définis par le Conseil d'Administration en fonction des priorités élaborées dans le plan stratégique ; un appel à projet

[332] Phénomène rapporté par Brian Weber, Expert en développement au PNUD, Ankara, 17/05/2011.

correspondant aux thématiques ainsi dessinées est ensuite officiellement lancé, laissant un délai de trois à six mois pour le montage des projets par les institutions ou organismes intéressés. En 2010, l'agence d'Izmir a ainsi mis la priorité sur l'agriculture et le développement local d'une part, et sur le tourisme et l'environnement d'autre part, dans le but de susciter des projets de développement hors du territoire métropolitain stricto-sensu. L'Agence Karacadağ a, elle, fait le choix pour la même année d'ouvrir ses financements à deux secteurs clé du développement économique local, en choisissant de cibler les petites et moyennes entreprises du secteur industriel d'une part (premier programme doté de 12,5 millions TL, 6 millions d'euros et le développement du potentiel touristique d'autre part (deuxième programme doté de 10 millions TL, 5 millions d'euros). Le succès de l'opération a surpris les personnels de l'Agence eux-mêmes, puisque pour une première tentative, 470 projets ont été déposés, 404 pour le premier programme et 66 pour le deuxième. 95 % relèvent du secteur privé[333]. Cette forte participation démontre à la fois l'intérêt accordé à ce nouveau type de financement et les besoins en matière de soutien aux investissements, et témoigne aussi de l'effort par les services de formation et de communication de l'Agence pour à la fois se faire connaître auprès des entrepreneurs locaux et pour former ces derniers aux principes contraignants de la soumission des dossiers.

L'évaluation des dossiers soumis n'est pas effectuée par les membres du Conseil de Développement ni par les salariés des Agences, mais par des experts indépendants recrutés uniquement pour les séances d'évaluation. Ces derniers sont automatiquement recrutés dans des régions extérieures à celles où ils officient, afin d'éviter tout favoritisme ou collusion d'intérêt. Leur recrutement est varié : experts indépendants, experts comptables, cadres administratifs, conseillers en management, etc. Les champs professionnels sont divers, mais la plupart exercent cette activité en plus de leur emploi régulier. Ils évaluent la qualité du dossier, le respect des critères énoncés par les Agences, la viabilité du financement[334]. Leur intervention est censée prémunir de toute intervention directe d'acteurs influents : les financements ne peuvent donc servir à entretenir une clientèle politique. Le système présente cependant des effets indésirables mais importants. La nécessité du co-financement et la complexité administrative des dossiers risquent en effet de favoriser les structures qui ont déjà une expérience en matière de montage de projets et qui ont des ressources propres assez importantes pour pouvoir apporter une part du financement, comme les Chambres de Commerce et d'Industrie ou les Municipalités métropolitaines. Rien n'empêche, en effet, les organisations membres de l'Agence de bénéficier de ses avantages et de ses financements ; cela renforce le fait que les organismes qui ont les capacités matérielles et fonctionnelles sont les mieux placés pour répondre aux critères du système d'appel à projet, limitant de fait la portée des actions des Agences aux grosses infrastructures. Les

[333] Entretien avec Mehmet Raşit Okumuş, Assistant du secrétaire général, *Agence de développement Karacadağ*, Diyarbakır, 21/06/2010.

[334] Lors d'une visite à l'Agence Karacadağ, les experts évaluateurs étaient à l'œuvre. Au nombre d'une cinquantaine, ils occupaient toutes les salles de réunion de l'Agence et bénéficiaient de conditions de travail tout à fait bonnes. Les secrétaires de l'Agence veillaient à ce que leurs dossiers restassent anonymes et que les contacts avec les employés locaux fussent limités au maximum.

secrétaires généraux en ont conscience, et chacun développe des programmes de formation à la constitution de dossiers répondant aux standards internationaux.

Cette forme de financement, si elle n'est pas encore généralisée à l'ensemble du système administrativo-territorial turc, introduit cependant une nouvelle manière de faire qui à terme pourrait bouleverser l'ensemble du fonctionnement de l'administration turque. En établissant un relais de l'Etat central au niveau régional, il coupe en effet les liens directs entre Etat national et développement ; en favorisant le soutien aux petits projets locaux au détriment des grands programmes nationaux, il change la nature de l'intervention étatique sur les territoires. Ce mode de financement est central dans la mise en place d'un « *commandement à distance* » des territoires. Renaud Esptein a forgé ce concept à partir du fonctionnement de la République française actuelle, qui n'est pas caractérisé, comme on pourrait le croire, par une marginalisation de l'Etat dans la régulation des territoires, mais au contraire par une réaffirmation de la centralité étatique dans la gestion de ces derniers. Par l'intermédiaire d'une multitude de contrats et d'acteurs constamment redéfinis, l'Etat donne en effet l'impression de se retirer des territoires, alors qu'il se fait simplement plus discret tout en continuant de piloter l'ensemble du processus de développement[335].

Certes le commandement à distance d'Epstein correspond à la réalité française après plusieurs vagues de décentralisation et la mise en place des contrats de plan Etat-région, situation à laquelle la Turquie est loin de ressembler. Mais il précise que le retrait direct de l'Etat s'accompagne d'un renouvellement de ses interventions par l'intermédiaire d'organisations par lesquelles il oriente les décisions des acteurs locaux. En transférant le financement des politiques locales de développement vers des agences qui définissent librement leurs critères de sélection, au terme d'une mise en concurrence via les appels à projet, le nouveau modèle se caractérise par une incertitude dans l'attribution des fonds. Le non renouvellement systématique de ces derniers place les territoires locaux dans une situation telle qu'ils deviennent dépendants de leurs financeurs. Dans le cas de la Turquie, les bénéficiaires de financement de la part des Agences ne pourront pas les renouveler indéfiniment, à moins de coller au plus près des attentes de ces dernières, qui ne manqueront pas d'évoluer avec le temps. En contrôlant les Agences, l'Etat continue donc de contrôler les territoires sur lesquels s'inscrivent leurs politiques.

3.3. Une « remise à l'échelle » de l'aménagement du territoire ?

Cette évolution, si elle n'est pour l'instant qu'amorcée, participe à la reconfiguration des modèles de régulation territoriale, en instaurant de nouveaux rapports entre l'Etat central et les territoires. L'émergence de l'échelle régionale et des pratiques de contractualisation met en valeur de nouveaux acteurs intermédiaires qui n'agissent plus en fonction d'un objectif de redistribution de la croissance de manière plus ou moins homogène sur le territoire mais dans le but de contribuer à la croissance nationale à partir de la maximisation des ressources locales. Ce mouvement, qui en est pour l'instant

[335] Renaud Epstein, 2009, « Après la territorialisation : le gouvernement à distance », in Martin Vanier (dir.), *Territoires, Territorialité, Territorialisation*, Presses Universitaires de Rennes, p. 131-139.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

au stade initial en Turquie, est symptomatique des évolutions globales des modes de gouvernance territoriale dans le cadre d'un changement de modèle économique. Comme le soulignent Jamie Peck et Adam Tickell[336], la grande majorité des pays occidentaux, et à leur suite une bonne partie des pays de la planète, sont en effet passés d'un mode de régulation sociale-démocrate à un mode de régulation néolibérale au cours des années 1980-1990. Neil Brenner démontre également que sous l'influence des politiques anglo-saxonnes, on assiste à un recul des pratiques keynésiennes de redistribution des richesses entre les territoires et à l'émergence d'une logique schumpétérienne de soutien ciblé aux territoires producteurs et compétitifs[337]. Dans ce cadre, de nouvelles institutions et de nouvelles formes de régulation sont constamment produites aux échelles supra-nationale et infra-nationale. L'auteur nomme ce phénomène « *re-scaling* », qu'on pourrait traduire par « remise à l'échelle », même si la plupart des auteurs francophones préfèrent garder le terme dans sa langue originale. Ce *re-scaling* est à la fois le produit et le moteur des transformations des échelles de production et de gouvernance dans le processus de mondialisation en cours, et rejoint la constatation faite par Scott et Storper sur l'émergence de nouveaux territoires intermédiaires à l'échelle régionale dans la géographie mondiale (Scott, Storper, 2006).

Dans le cas de la Turquie, c'est la rencontre entre une volonté descendante d'imposer un modèle territorial pour la gestion des fonds d'aide au développement de l'Union européenne et un processus ascendant de valorisation des coalitions entrepreneuriales locales qui a guidé le DPT dans le mise en place de ces réformes. Les Agences de développement participent ainsi à la recomposition scalaire des stratégies de développement, définie par Bayırbağ à partir du cas de Gaziantep comme « *le moment où l'affirmation des territoires comme lieu de prise de décision passe par une recherche active d'intervention à toutes les échelles, c'est-à-dire quand les acteurs locaux sont autant capables de gérer par eux-mêmes leurs relations avec l'Etat central qu'avec les autres acteurs locaux* »[338]. Les Agences permettent donc de faire la synthèse entre un modèle de développement en vogue sur le plan international (la contractualisation et le soutien à la compétitivité) et la volonté locale de structurer des milieux d'affaire pour leur permettre d'investir et éventuellement d'orienter les politiques nationales de développement. Il ne s'agit donc pas d'un processus strictement *top-down* ou strictement *bottom-up* de soutien à la compétitivité régionale, pour reprendre les catégories d'analyse traditionnelles des politiques de développement économique, mais bien d'une association des deux principes, d'une rencontre objective entre deux échelles d'action favorisée par la demande européenne.

Le gouvernement Turc semble donc avoir trouvé la réponse au défi posé par la nouvelle dimension régionale de l'économie mondiale. A. Scott et M. Stroper précisent ainsi : *« L'une des principales tâches de toute politique du développement viable devrait être de cultiver les multiples avantages*

[336] Jamie Peck, Adam Tickell, 2002, « Neoliberalizing Space », *Antipode*, vol. 43-33, p.380-404.
[337] Neil Brenner, 1999, « Globalisation as reterritorialisation : the re-scaling of urban governance in the European union », *Urban Studies*, vol. 36, n°3, p. 431-451.
[338] Mustafa Kemal Bayırbağ, 2010, *art cité*, p. 2.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

importants que secrètent les systèmes de production régionalisés lorsque sont réunies les conditions interrégionales et intrarégionales complexes gouvernant la logique d'agglomération »[339]. Le mode de fonctionnement des Agences répond à ces exigences, en permettant d'affirmer la région dans la compétition *inter*-régionale en mobilisant les dynamiques *intra*-régionales. Cependant, les régions telles que définies par les Agences de développement ne sont pas des structures territoriales préfabriquées, prêtes à l'emploi, mais des constructions sociales initiées par les acteurs économiques sous l'impulsion d'une politique nationale. Le résultat final n'est pas connu d'avance, et l'application d'un même modèle sur des territoires différents ne produira pas les mêmes effets. Il est donc nécessaire de prendre en compte la diversité des situations locales et des trajectoires régionales pour rendre compte des nouvelles dynamiques de développement local en Turquie.

Conclusion : le rôle central des acteurs locaux dans le processus de régionalisation

Les Agences de développement sont-elles créatrices de région ? La réponse dépend essentiellement de la définition donnée au concept en question. Comme le soulignait Xavier de Planhol, il est difficile en Turquie de trouver des combinaisons régionales répondant aux critères établis par la géographie française classique (de Planhol, 1958); il pourrait être plus facile d'identifier des régions comme systèmes spatiaux, qui sous-entendraient l'existence de relations complexes entre le territoire et les hommes qui le pratiquent, mais ces relations ont été profondément bouleversées par l'urbanisation massive des tente dernières années, au point que l'espace vécu est bien souvent un aller-retour entre la ville de résidence et les lieux d'origine. La distinction avancée par Philippe et Geneviève Pinchemel entre *région donnée* et *région voulue* est plus stimulante dans le cas étudié ici, car elle pose une différence nette entre la région définie comme différenciation territoriale issue du jeu des effets géographiques de multiples agents sur un espace donné, et la région définie comme un territoire délimité par des sociétés humaines afin de disposer d'une structure territoriale permettant d'affirmer une autorité[340]. C'est cette dernière définition qui est retenue ici : les Agences créent des régions car elles délimitent un territoire pour appliquer des politiques spécifiques. En effet, comme le souligne Frédéric Giraut, « *tout découpage régional, toute régionalisation, consiste à différencier un espace en entités définies par une substance, des limites et/ou éventuellement un centre, et qui obéissent à un même principe de cohérence. Au nom de ce principe de cohérence, tous les lieux d'une entité ont plus à voir entre eux qu'avec un lieu d'une autre entité, fût-il son voisin* »[341]. En marquant l'espace, et en

[339] Allen J. Scott, Michael Storper, 2006, *art cité*, p. 182.
[340] Philippe Pinchemel, Geneviève Pinchemel, 1988, *La Face de la Terre*, Armand Colin, 517 p.
[341] Frédéric Giraut, 2005, *Fabriquer des territoires : utopies, modèles et projets*, Habilitation à diriger des recherches, Institut de Géographie Alpine, Université Joseph Fourier, 308 p.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

créant des différences entre des territoires voisins, la loi n° 5449 produit un effet performatif qui donne naissance *de facto* aux régions qu'elle délimite.

Cependant, les régions ainsi créées ne sont pas des collectivités territoriales ni des espaces vécus identifiés, deux critères importants pour établir des régions cohérentes et homogènes. Elles se cantonnent à dynamiser un milieu local, et inaugurent un nouveau mode de fonctionnement dans l'attribution des aides nationales aux territoires locaux sur la base de l'appel à projet. Elles répondent donc à la définition de Marcou sur la régionalisation dans les pays candidats à l'Union européenne : « *la régionalisation est le processus par lequel s'opère la construction d'un nouvel espace d'action publique ayant pour objet de promouvoir un territoire, infra-national mais supra-local, par la mobilisation de son tissu économique et par le développement de son potentiel, voire par la mobilisation de ressorts identitaires et de solidarités locales ou régionales* »[342]. On constate donc la création d'un nouvel espace d'action publique, qui vise à promouvoir un territoire par la mobilisation de son tissu économique et des acteurs politiques principaux.

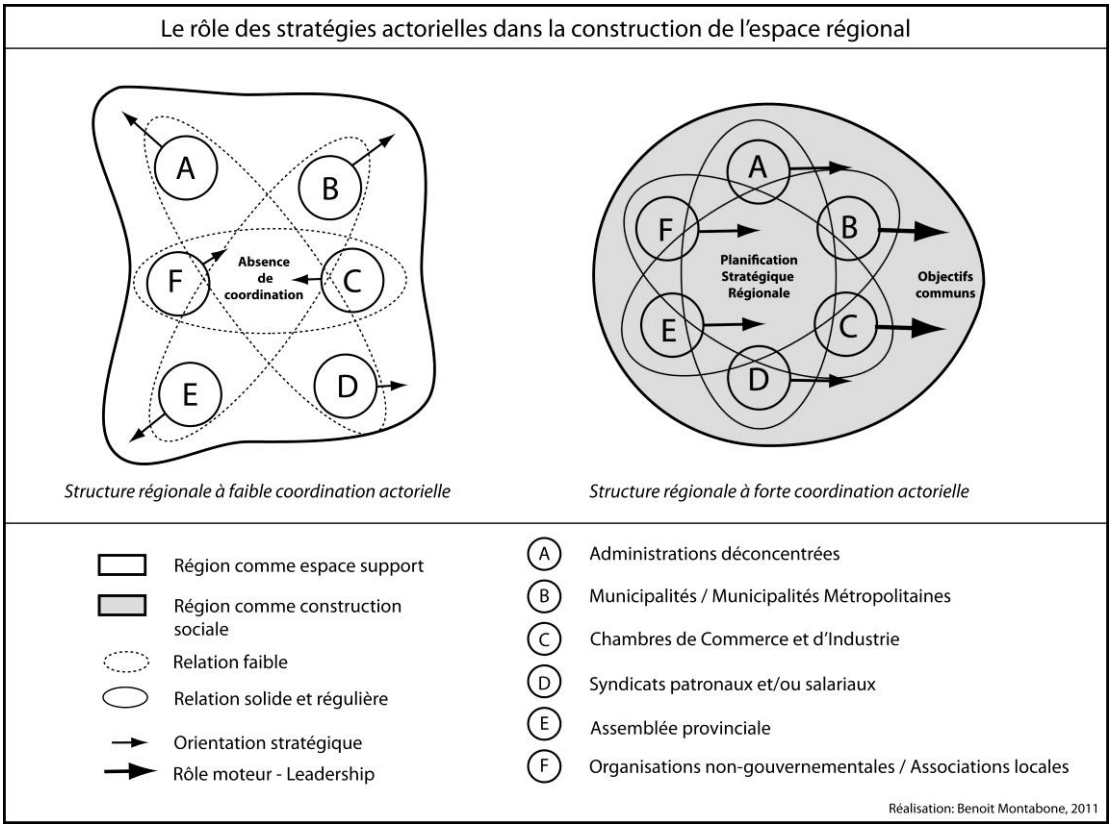


Figure 39: Schématisation du rôle des stratégies actorielles dans la construction d'un espace régional

Ce dernier point est important car même si la portée du processus est encore limitée, celui-ci pourrait bien initier un rapport nouveau de l'Etat turc avec la gestion de son territoire. La régionalisation permettrait en quelque sorte une recentralisation de certaines prérogatives, mettant en place un mode

[342] Gérard Marcou, 2002, *art. cité*.

de gouvernement à distance. Cette transformation du pouvoir étatique se manifeste à travers la promotion des échelles locales qui, en parallèle d'un retrait de l'Etat, investissent de plus en plus des champs de l'action collective qui ne leur étaient pas dévolus, analysé en terme de *re-scaling* de l'Etat. Les Agences de développement sont le lieu de rencontre de ces multiples acteurs mobilisés à différentes échelles. Ces derniers sont au cœur du processus de régionalisation (figure 39), dans la mesure où leurs stratégies donnent des orientations au projet régional. Si chaque acteur développe sa propre stratégie sans concertation, alors le territoire régional n'est qu'un espace substrat, un support pour les politiques de développement. A l'inverse, si les stratégies actorielles sont cohérentes et unifiées dans une planification régionale qui aboutit à des objectifs communs, alors le territoire régional devient lui-même un acteur du développement régional par les interactions entre les groupes qui le pratiquent. On observe d'ailleurs souvent le rôle central d'un leader parmi l'ensemble de ces acteurs, qui porte et symbolise le projet régional ; il peut s'agir d'une Municipalité métropolitaine, comme à Istanbul, d'une Chambre de commerce, comme à Izmir, ou de l'Agence de développement elle-même qui comble le vide laissé par les autres institutions, comme pour Diyarbakı-Şanlıurfa.

Avec ce nouveau système de soutien au développement local, la Turquie inaugure une nouvelle ère dans ses politiques d'aménagement du territoire. La planification perd tout d'abord sa dimension volontariste et prend une orientation stratégique pour des territoires plus fragmentés. Ensuite, l'aménagement du territoire semble renoncer aux grandes inflexions remédiatrices pour s'infléchir vers une action plus localisée. Enfin, la mise en place d'institutions à l'échelle régionale plaide pour une gouvernance multi-niveaux et une redéfinition scalaire des interventions publiques sur les territoires. Ces évolutions ne sont pour l'instant qu'embryonnaires : la centralisation et les modalités étatiques d'intervention sur les territoires perdurent. Les résultats sont donc contrastés, et cela dépend des régions considérées. Les premiers appels à projet semblent avoir rencontré un franc succès dans au moins deux régions analysées (Diyarbakır-Şanlıurfa, Mardin), mais l'attente des milieux économiques déjà bien organisés par ailleurs se fait moins sentir dans d'autres régions, en particulier à Izmir et à Istanbul. Pour l'instant, ce sont donc les régions qui ont le plus besoin de développement économique local qui se saisissent le plus de cet outil. Une analyse plus détaillée des Agences dans leur contexte régional est donc nécessaire pour déterminer leur lien avec les politiques régionales et leur rôle dans la constitution d'une cohésion territoriale « *à la turque* ».

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

Partie 3

REGIONS ET METROPOLES : LES AGENCES DE DEVELOPPEMENT ENTRE COHESION TERRITORIALE ET COMPETITIVITE METROPOLITAINE



Manifestation d'opposition au troisième pont sur le Bosphore à Istanbul

Cliché : Benoît Montabone

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

Chapitre 6

À QUELLE ECHELLE PENSER LE DEVELOPPEMENT REGIONAL ? MAILLE TERRITORIALE ET DYNAMIQUES LOCALES

Le processus d'européanisation de l'aménagement du territoire en Turquie introduit donc un changement majeur d'échelle en plaçant les régions au cœur des enjeux de l'intervention étatique. Ce changement n'est pas brutal : les pratiques de régulation fordistes demeurent, tandis que les cadres de l'économie territoriale post-fordiste ne sont pour l'instant pas les outils privilégiés par les acteurs économiques et politiques. Mais la mise en place des Agences introduit une innovation qui, en fonction des manières dont ces dernières seront investies, peut impulser un nouveau mode de développement. La région en est l'échelle privilégiée.

L'enjeu principal sur le plan spatial est alors de déterminer si la création des Agences de développement en Turquie peut favoriser la cohésion territoriale. Le chapitre 1 a montré que cette dernière est difficilement quantifiable, et se fonde plus sur des principes généraux de fonctionnement que sur des observations empiriques. En reprenant les critères avancés par A. Da Cunha énonçant les conditions d'un développement territorial durable, le chapitre 2 soulignait les différents principes qui devraient fonder toute politique cherchant à favoriser la cohésion territoriale. La partie 2 (chapitres 3, 4 et 5) a, elle, souligné que le *principe politique de l'autonomie territoriale*, pour faire face à la concentration et à la centralisation des pouvoirs, n'était pas respecté, mais que la forme « agence » favorisait une mise en responsabilité des pouvoirs locaux et l'émergence d'acteurs économiques régionaux. Le chapitre 4 montrait également que le but de ces Agences était essentiellement de créer des coalitions entrepreneuriales pour favoriser des dynamiques de développement par le bas. Le modèle choisi répond donc aussi au *principe économique de la croissance endogène*.

Le *principe écologique de préservation de l'écosystème* n'est pas directement concerné par les réformes territoriales en cours, même si toutes les Agences annoncent dans leurs plans stratégiques qu'elles veillent à la protection de l'environnement, mais de manière assez vague et sans jamais placer ce principe au cœur des dispositifs d'intervention. De même, *le principe sociologique de l'équité sociale*, qui vise à lutter contre les inégalités sociales, dépend plus des politiques sectorielles et de la redistribution des surplus économiques par les Ministères que de l'action des Agences, puisque ces dernières n'ont pas de compétence en la matière. Le dernier principe avancé par A. da Cunha, *le principe géographique de l'équité territoriale*, concerne par contre directement le travail des Agences, puisqu'il vise à gommer les disparités entre les centres et les périphéries et à assurer à chacun, où qu'il réside, la même chance de satisfaire ses besoins fondamentaux.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

A l'échelle nationale, les Agences permettent en effet d'orienter des fonds d'aide au développement économique vers des régions qui en ont besoin, par l'intermédiaire des fonds nationaux alloués à chaque région. Mais en étendant ce principe à l'ensemble du territoire sans cibler plus particulièrement les régions les plus en difficulté, le nouveau système ne fait pas du ciblage territorial sa priorité (chapitre 5). A l'échelle nationale, le rééquilibrage entre centres et périphéries est donc battu en brèche. Qu'en est-il à l'échelle régionale ? Le nouveau découpage permet-il un développement spatial homogène, assurant des solidarités entre les espaces urbains et les espaces ruraux, entre les très grandes villes et les villes inférieures dans la hiérarchie urbaine ? Ces questions nous amènent à interroger la pertinence des nouveaux territoires régionaux vis-à-vis des dynamiques spatiales actuelles, dont la métropolisation et l'émergence de villes intermédiaires sont les traits les plus caractéristiques (chapitre 2).

Ce découpage est en effet important car il circonscrit l'étendue des politiques menées par les Agences, et de ce fait est une condition première à la mise en place de solidarités territoriales à l'échelle régionale. Se focaliser sur les délimitations régionales n'est pas anodin ici : le territoire compte – *territory matters*, pour reprendre l'expression transformée de P. Krugman[343], et les limites régionales en sont un élément indispensable. Les approches modernes de la région ont en effet laissé de côté les questions du territoire et de la maille territoriale pour définir le concept de région relationnelle : la région ne serait plus fermée, délimitée (« *bounded territorial entity* ») pas plus qu'elle ne pourrait être un espace contenant (« *container spaces* »). Au contraire, comme le démontre Ash Amin, la région serait relationnelle et poreuse, et se définirait par les flux et les interactions sociales que les acteurs peuvent avoir à différentes échelles. Dans ce contexte, les questions des limites régionales et de la région comme territoire politique sont écartées[344]. Cette approche a été critiquée, notamment par Kevin Morgan, qui démontre dans son analyse des politiques anglaises de décentralisation que le territoire délimité et administré continue à jouer un grand rôle dans les modes de régulation régionale, car il est à la base du système électoral de désignation des acteurs politiques qui en font leur cadre quasiment exclusif d'action[345].

La grande majorité des auteurs reconnaissent cependant les apports de la notion de région relationnelle, qui permet de prendre en compte de manière systémique l'ensemble des faits non fixés spatialement (flux, nouvelles communications, etc.), et qui, en cherchant à comprendre comment se structurent les relations sociales à une échelle intermédiaire, évite de réifier l'espace. Pour Ray Hudson, la région est donc à la fois territoriale et relationnelle : il apparaît nécessaire d'identifier les luttes de pouvoir entre les acteurs, ainsi que leurs discours, pour comprendre comment la région se

[343] A l'origine de l'expression devenue classique « *space matters* », in Paul Krugman, 1991, *Geography and trade*, Cambridge, MIT press, 142 p.
[344] Ash Amin, 2004, « Regions unbounds : towards a new politics of place », *Geografiska Annaler*, Vol. 86B, n°1, p. 33-44.
[345] Kevin Morgan, 2007, « The polycentric State : new spaces of empowerment and engagement », *Regional Studies*, Vol. 41, p. 1237-1251.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

construit via une institutionnalisation des représentations[346]. Mais il convient également de garder à l'esprit que ces discours sont toujours localisés et motivés par le territoire lui-même, de sorte qu'on ne peut opposer schématiquement les deux approches. Dans le but de dépasser cette opposition, Caitriona Carter et Romain Pasquier proposent d'introduire le concept « d'espace institutionnalisant » (*institutionalising space*) pour définir une région qui comporte ses propres pouvoirs locaux, capables de se mobiliser non pas en simple rapport à une autre échelle (« *la région contre l'Etat* », « *la région grâce à l'Europe* »), mais comme un espace pouvant développer ses propres actions stratégiques grâce à la mise en cohésion des différents acteurs régionaux[347]. Dans ce cas, les régions ne sont plus des réceptacles de politiques macro-territoriales mais des unités d'analyse pour comprendre les constructions socio-politiques qui les créent.

La région n'est donc pas sans limite territoriale, et la constitution de ces limites conserve une importance car elle circonscrit l'action politique, qui de ce fait devient territoriale. L'objectif de ce chapitre est donc d'analyser la pertinence du découpage régional proposé en regard des dynamiques territoriales émergentes des trois régions turques plus particulièrement ciblées.

1. Quelle délimitation pour quel territoire ? Une approche critique du découpage régional

La question du découpage territorial n'est pas récente en géographie et en sciences politiques, elle resurgit fréquemment à chaque tentative de partition territoriale, depuis l'échelle communale jusqu'à l'échelle internationale. Pour Claude Raffestin, le découpage de l'espace est en effet l'acte fondateur du pouvoir politique, qui en créant des mailles divise son territoire pour mieux le contrôler[348]. Mais, souligne t-il, ce n'est pas tant la maille qui détermine le territoire que les politiques qui sont menées dans le cadre de cette maille. Ceci explique une certaine permanence des maillages territoriaux malgré les volontés sans cesse renouvelées de redécouper l'espace : il est difficile de modifier sans cesse un maillage, alors qu'il est plus facile d'assouplir et d'ajuster le pouvoir à travers ses cadres et ses principes. Comme l'écrit l'auteur, « *si des rapports nécessaires doivent s'instituer entre des éléments appartenant à deux mailles différentes, ce ne sont pas les limites qui empêchent de le faire, mais les structures du pouvoir qui garantissent ces mailles* »[349]. Il s'agit donc d'étudier les mailles choisies par le nouveau découpage régional en Turquie, tout en considérant que ces mailles ne sont pas des contraintes absolues pour le territoire, puisqu'elles ne prennent sens que par rapport à leurs usages dans la mise en place d'un pouvoir territorialisé.

[346] Ray Hudson, 2007, « Regions and regional uneven development forever ? Some reflective comments upon theory and practice », *Regional Studies*, Vol. 41, n°9, p. 1149-1160.
[347] Caitriona Carter, Romain Pasquier, 2010, « Studying regions as 'spaces for politics' : re-thinking territory and strategic action », *Regional and Federal Studies*, Vol. 20, n°3, p. 281-294.
[348] Claude Raffestin, 1980, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Librairies Techniques, 249 p.
[349] *Ibid.*, p. 160.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

1.1. La recherche de l'optimum territorial

Comment découper un territoire ? Sur quels principes s'appuyer pour créer des limites qui dans les faits donneront un cadre aux politiques territoriales ? La question est débattue, et aucune recette miracle n'a encore été trouvée. Un principe guide cependant les « découpeurs d'espace » de manière lancinante : celui de l'optimum territorial. Le découpage recherché devrait ainsi viser à la plus grande pertinence du territoire en fonction de l'objectif du maillage, en fonction de critères démographiques, fonctionnels, culturels etc. Trouver l'optimum territorial serait donc une fin en soi qui justifierait la recherche constante de nouvelles mailles, supposées pertinentes spatialement (dans leur taille démographique notamment) et cohérentes territorialement (dans l'homogénéité ou la complémentarité fonctionnelles).

1.1.1. Le mythe du découpage idéal face à la complexité territoriale

Pour la plupart des chercheurs en sciences sociales, cet optimum territorial est un mythe qu'il convient de déconstruire.

> « *La recherche concomitante de territoires « pertinents » et de maillages simplifiés – autrement dit, le double respect des ambitions d'optimum dimensionnel et de cohérence spatiale – apparaît techniquement comme géographiquement non opératoire et politiquement infondée. Il faut faire avec l'irréductibilité des oppositions entre spécialisation et globalité, d'une part, entre légitimités fonctionnelles et citoyennes, d'autre part.* »[350]

Cette affirmation de Jean-Marc Offner pose d'emblée les termes du débat : l'optimum territorial n'existe pas, il s'agit d'un leurre suffisamment puissant pour fonder des interventions du pouvoir sur le découpage territorial, mais qui ne correspondent pas aux dynamiques sociales qui créent le territoire. Ce leurre repose sur une aporie simple, à savoir la contradiction intrinsèque entre pertinence territoriale et simplicité organisationnelle. Les tenants de l'optimum territorial recherchent en effet une simplification des découpages territoriaux, arguant que la simplicité de l'offre de dispositifs institutionnels est une condition de la légitimité du pouvoir[351]. Il faudrait donc sans cesse redécouper pour simplifier le découpage, créer de nouvelles mailles pour épurer les enchevêtrements complexes des territoires d'intervention publique. Mais il est erroné de penser que la même maille territoriale conviendrait pour administrer ou gérer des problèmes différents. Pour reprendre l'exemple de J.M. Offner, l'espace fonctionnel d'un réseau d'assainissement n'est pas celui d'un service de transports en commun, qui eux-mêmes ne correspondent pas aux optimums économiques définis par les aires de chalandise. Comme le souligne l'auteur, *« la pertinence d'un territoire se mesure à l'aune des préoccupations de chaque acteur, local ou national […]. Aucune raison technique première ne saurait*

[350] Jean-Marc Offner, 2006, « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue française de science politique*, Vol. 56, n°1, p. 27-47.
[351] D'après l'expression de Jean-Claude Thoenig, cité par Jean-Marc Offner : Jean-Claude Thoenig, 2001, « Quelles légitimités pour les nouvelles structures territoriales ? », in Jean-Claude Némery (dir.), *Quelle administration terrtitoriale pour le 21° siècle en France dans l'Union européenne ?*, Paris, L'Harmattan, p. 85-96.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

épuiser l'épaisseur du local »[352]. Il faut donc que la cohérence politique du découpage s'adapte à sa pertinence technique : l'un ne peut aller sans l'autre.

La recherche de l'optimum territorial se heurte à une deuxième contradiction, celle de l'absence de coïncidence entre le domaine juridico-institutionnel et le domaine socio-politique. Le rythme des changements des modes de production économique et des relations sociales est en effet différent de celui de l'évolution des cadres institutionnels. Or, le système institutionnel est censé apporter une stabilisation au monde socio-économique : la géographie politico-administrative ne peut suivre aveuglément la géographie économique et sociale, car dans ce cas la première perdrait toute légitimité. Il y a donc un antagonisme entre d'une part la simplification de l'architecture institutionnelle pour des raisons de lisibilité ou de réduction des coûts décisionnels, et d'autre part l'adaptation des cadres administratifs au fonctionnement des sociétés qui correspond à des situations changeantes et des imbrications complexes. Comme le souligne Roger Brunet, « *ce serait une erreur profonde de redécouper le territoire en fonction des problèmes identifiés, qui correspondent en général à des situations changeantes, des limites floues et des imbrications complexes* »[353]. A partir d'une analyse approfondie sur l'émergence de nouvelles territorialités dans la région Rhône-Alpes, Martin Vanier écrit :

> « *Pourtant, comme l'explique Roger Brunet lui-même, il n'y a aucune raison pour que se correspondent les maillages de l'administration, de la représentation politique et de l'action publique d'aménagement. Les rationalités sont différentes, et peut-être même étrangères les unes aux autres, ce que les politistes admettent plus volontiers que les géographes. Qui peut raisonnablement défendre la nécessité de fondre en une seule maille la circonscription du cadastre, celle du député, et le périmètre du syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères ? Or c'est bien la logique de l'optimum dimensionnel, dès lors qu'on veut l'investir d'une triple mission : porter les espoirs de développement socio-économique des espaces locaux, élargir la territorialité de la citoyenneté, déconcentrer ou maintenir les services publics dans un souci d'équité spatiale* »[354].

La recherche d'un optimum territorial n'apparaît donc pas comme un moyen efficace pour créer de nouvelles mailles territoriales, en France comme dans les analyses citées précédemment, mais également dans tous les systèmes nationaux, qu'ils soient hérités d'une lente territorialisation des différentes échelles de pouvoir ou d'une nécessité nouvelle de découper l'espace pour des gestions différenciées. Frédéric Giraut, par exemple, a montré à partir des recompositions territoriales au Niger et en Afrique du Sud que « *l'exercice d'une fonction territoriale de régulation spatiale des dynamiques socio-économiques nécessite une échelle et une configuration qui assurent une certaine*

[352] Jean-Marc Offner, 2006, *art. cité*.
[353] Roger Brunet, 1997, « Le développement durable en haut de l'échelle », *Pouvoirs locaux*, n°34, p. 18-26.
[354] Martin Vanier, 1999. « La recomposition territoriale : le grand débat idéal », *Espaces et Sociétés*, n°95, p. 125-143.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

complémentarité entre centre(s) et périphérie(s), entre espaces différemment dotés »[355]. L'auteur reprend donc à son compte le principe de cohésion devant définir la maille territoriale, mais en insistant sur les solidarités entre différents types d'espace plutôt que sur la taille idéale du territoire ainsi délimité. On assiste par conséquent à une profusion de pouvoirs locaux, à la fois concurrents et partenaires, dont les positionnements et les alliances sont variables en fonction des enjeux. Ils forment la « complexité territoriale » théorisée par F. Giraut et M. Vanier[356].

Ce débat se pose légitimement en Turquie, même s'il ne semble pas dominer les réflexions en cours dans les milieux aménagistes. La maille territoriale principale, celle de la province, est la mieux identifiée, mais elle n'est pas la seule. Sur le plan de l'administration politique, toutes les échelles ont leur propre découpage, avec les quartiers (*mahalle*), les municipalités (*belediye*), les arrondissements (*ilçe*), les provinces (*il*), maintenant les régions (*bölge*). La complexité territoriale est là aussi présente : à cet encadrement scalaire qui couvre systématiquement l'ensemble du territoire, avec une distinction entre municipalités urbaines (*şehir*) et villages (*köy*), viennent s'ajouter des territoires plus fonctionnels qui ne recoupent pas de manière précise les précédents : municipalités métropolitaines, unions techniques de municipalités, mais aussi zones franches, zones naturelles protégées, zones touristiques, etc. L'enchevêtrement du maillage est rendu encore plus complexe par une redéfinition fréquente des mailles, avec des créations de municipalités assez régulières dans les périphéries urbaines ou des fusions dans les quartiers plus anciens, créations de nouvelles provinces ou changements des limites provinciales.

Ces mailles ne sont pas toutes des territoires politiques, même si par définition elles relèvent toutes d'une forme de territorialisation du pouvoir, pour reprendre l'expression de C. Raffestin. Le quartier, par exemple, est une maille particulièrement intéressante. Territoire de la proximité, il est incarné par le *muhtar*, élu au suffrage universel. Ce dernier n'exerce pas d'autorité politique mais est en charge de l'état civil et de la cohésion sociale du quartier. Il exerce plus une fonction de médiateur local, entre les institutions et les habitants, entre les différents groupes d'habitants, voire entre les individus dans des cas de conflits de voisinage ou familiaux. Cette fonction est un héritage historique qui, malgré la professionnalisation de la gestion des affaires locales, subsiste et sait se rendre indispensable. Elle est en quelque sorte l'incarnation de l'échelle locale et des solutions de proximité sans recours systématique à l'administration de l'Etat central. Les catastrophes humanitaires, comme le tremblement de terre de 1999 à Istanbul, ont d'ailleurs révélé la vivacité et l'opportunité de telles mailles locales en même temps que la fonction de *muhtar*[357]. On ne peut par conséquent rendre compte de cette complexité en déplorant systématiquement l'absence de mailles qui répondraient à une forme

[355] Frédéric Giraut, 2005, *op. cité*.
[356] Frédéric Giraut, Martin Vanier, 1999, « Plaidoyer pour la complexité territoriale », in Françoise Gerbaux (dir.), *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, p. 143-172.
[357] Jean-François Pérouse, 2006, « Catastrophes, risques sismiques et redécouverte de la dimension locale à Istanbul », In Thierry Coanus et Jean-François Pérouse (dir.), *Villes et risques. Regards croisés sur quelques cités "en danger*, Economica, Anthropos, p .56-78.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

d'optimum dimensionnel, mais en cherchant à comprendre les différentes formes d'action et d'interaction exercées dans le cadre de ces mailles territoriales.

1.1.2. Les principes de découpage du territoire régional

Le paradigme de la complexité ne doit cependant pas aboutir à l'absence d'action : l'espace doit être découpé pour être géré. Comme le soulignent Philippe Pelletier et Martin Vanier, les géographes peuvent être au cœur de ce processus, car « *la géographie, ça sert beaucoup à découper le territoire* »[358]. Plus particulièrement, l'objet spécifique présenté ici est le découpage territorial à l'échelle régionale, même si de nombreux principes sont multi-scalaires et peuvent donc s'appliquer à tous les types de maille. Les critères avancés par Frédéric Giraut, qui ont été construits à partir de contextes territoriaux différents, ont été retenus ici (Giraut, 2005).

Le découpage régional répond essentiellement à deux logiques : celle de la complémentarité et celle de l'homogénéité. Ces principes rassemblent chacun trois critères qui peuvent relever de différents ordres fonctionnels : environnemental, économique ou culturel ; à chaque combinaison de principes correspondent des modèles territoriaux (tableau 4).

Principe de cohérence	**Ordre fonctionnel ou formel**		
	Environnemental	*Economique*	*Culturel-politique*
Complémentarité	Bassin-Versant	Bassin d'emploi Aire polarisée	Collectivité Juridiction
Homogénéité	Massif Terroir	Terroir Région économique	Communauté Homeland

Tableau 4: Principes de découpage régional et modèles territoriaux

Source : Frédéric Giraut, 2005, *Fabriquer des territoires : utopies, modèles et projets*, Habilitation à diriger des recherches, Institut de Géographie Alpine, Université Joseph Fourier, 308 p.

La complémentarité met en avant l'association de différents types d'espace : urbain et rural, centres et périphéries, amont et aval, zones d'emploi et zones de résidence, *etc.* Le but est de constituer un territoire diversifié pour assurer des solidarités ou mettre un type d'espace au service d'un autre. L'homogénéité privilégie les ressemblances et l'unité : aire de chalandise, primauté d'une métropole dans une hiérarchie urbaine, identité culturelle réelle ou imaginée, *etc*. Le but est de constituer un territoire cohérent en regroupant des espaces qui seront concernés par les mêmes problématiques pour assurer une plus grande efficacité de l'action publique ou pour satisfaire des revendications culturelles et/ou politiques. Il s'agit, d'après Philippe et Geneviève Pinchemel, d'une activité essentielle de la géographie théorique et appliquée, mais qui est problématique dès lors qu'elle se confronte à des activités polarisatrices, donc créatrices d'espaces hétérogènes et de flux dissymétriques (Pinchemel, Pinchemel, 1988). Le principe de complémentarité est le fondement à un type de découpage régional devenu classique, à savoir la région polarisée.

[358] Philippe Pelletier, Martin Vanier, 1997, « Les ciseaux du géographe. Coupures et coutures du territoire », *Revue de Géographie de Lyon*, Vol. 72, n°3, p. 163-165.

Cette dernière se présente comme une organisation élémentaire monocentrée autour d'une ville. Jacques R. Boudeville la définit ainsi :

> « *La région polarisée est par nature un espace hétérogène dont les diverses parties ont un caractère complémentaire et entretiennent de façon principale, avec un pôle dominant, plus d'échange qu'avec tout pôle de même ordre dominant dans une région voisine. Il apparaît que la région polarisée ne se fonde pas sur la description d'une ou plusieurs caractéristiques, mais sur les relations existant entre les diverses unités considérées.* »[359]

A l'origine, la région polarisée introduisait une certaine fluidité dans la définition de la région, en contradiction avec la recherche de stabilité de la problématique originale de la géographie régionale (Pinchemel, Pinchemel, 1988). Ce concept a connu un succès fulgurant dans les années 1970-1990, mais a aussi été relativisée par l'approche sociale et culturelle de la région, qui lui reprochait de ne prendre en compte que les flux économiques et non l'ensemble des faits sociaux inscrits dans l'espace. Il reste cependant omniprésent, car il incarne une nouvelle forme d'optimum territorial, dans la mesure où une région polarisée permet de faire émerger un ensemble de pôles sur un territoire auxquels sont rattachés des espaces dépendants. Les flux économiques détermineraient ainsi les bassins de vie.

Par ailleurs, Frédéric Giraut note deux séries de logiques qui permettent de dessiner des territoires (Giraut, 2005). La première série se base sur une fonctionnalité dominante qui ferait l'objet d'une exploitation particulière. On distingue alors la « logique de pôle », la « logique de môle » et la « logique d'axe ou de circulation ». La *logique de pôle* repose sur la complémentarité centre/périphérie, censée favoriser une diffusion des dynamiques économiques à partir des centres vers les périphéries. La distribution théorique emboîtée des pôles permet de conférer à cette logique une dimension totalitaire, dans la mesure où elle peut prétendre au pavage exhaustif de l'espace. La *logique de môle* repose sur des logiques d'arrière-pays, à la fois périphérie et complément des aires métropolisées. Ces entités ne sont pas des subdivisions mais des ressources spécifiques, et n'ont pas vocation à couvrir l'ensemble de l'espace, seulement les zones concernées par cette complémentarité spécifique. Enfin, la *logique d'axe ou de circulation* repose sur une liaison ou un couloir qui structure un espace composite ou qui relie deux pôles éloignés. Cette logique est fréquemment utilisée pour traiter des espaces de transition.

La deuxième série se fonde sur trois grands types de traitement territorial de la ville, qui apparaît être le moteur indispensable au découpage régional. L'auteur distingue ainsi le traitement « monocentré », le traitement « multicentré » et le traitement « excentré ». La première figure *monocentrée* est celle de la domination, par l'intermédiaire d'une assimilation de l'hinterland régional à son chef-lieu. Le département français ou la province turque en sont des exemples parfaits : il s'agit de mailles de contrôle et d'administration définies à partir d'un chef-lieu accessible et doté d'un représentant du pouvoir central. La figure *multicentrée* est celle de la dispersion, sur le modèle du polycentrisme qui

[359] Jacques R. Boudeville, 1972, *Aménagement du territoire et polarisation*, Paris, Editions M.Th. Gérin, p. 31.

distribue les fonctions centrales sur plusieurs localités. On le retrouve essentiellement dans des Etats à structure confédérale dont le but est d'assurer une cohabitation entre des mailles composites (Afrique du Sud). Enfin, la figure *excentrée* s'appuie sur la séparation et l'autonomie. Dans ce modèle, la ville est un isolat qui jouit de privilèges et de franchises et est un lien d'exercice d'une vie politique autonome. Ce modèle revient en force pour la gestion des aires métropolitaines, dont la recherche de délimitations revêt une nouvelle forme d'optimum territorial.

Une région peut être délimitée en fonction de ces critères. Elle peut privilégier une complémentarité entre plusieurs types d'espace (logique de môle) ou assurer la domination d'une métropole sur son hinterland (figure monocentrée). La région a l'avantage d'être souple et de pouvoir prendre en compte plusieurs réalités en fonction des contextes locaux, tout en répondant à des transformations des modes de régulation qui font de la fluidité et de la complexité un nouveau paradigme territorial (encadré 5).

Encadré 5 : La région, paradoxe territorial néolibéral

« Si le modèle de la « région néolibérale » ou « région globale » s'impose, c'est parce que l'importance de la région n'est pas dictée par des catégories d'analyse du géographe mais par sa présence récurrente dans les projets politiques et économiques qui fondent sa fonctionnalité multiple. […]. La globalisation a fait évoluer l'expression spatiale des rapports entre l'économique et le politique, en ce sens qu'elle aurait transformé la quête impossible d'un « *maillage à géométrie variable qui n'était pas compatible avec la gestion politique traditionnelle* » (Raffestin, 1980) en l'émergence d'un pavage à fonctionnalité variable. Si la région peut jouer ce rôle aujourd'hui, c'est que le rapport des pouvoirs politiques et économiques a évolué dans le sens d'une perte des prérogatives de l'Etat. »

« La notion de région est conservée car il s'agit de la production de discours et de leur validation spatiale ; cela permet de conserver le nom utilisé par ceux qui font de ce maillage un genre nouveau, leur permettant d'assurer une base territoriale ouverte sur la flexibilité. La région s'impose donc comme catégorie d'analyse spatiale caractéristique du contexte socio-économique néolibéral. Il s'agit d'un sous-système administratif dont l'échelle du maillage permet la convergence d'intérêts divers, et surtout économiques. A l'inverse de Raffestin pour qui la décentralisation était un « *écran de diversité plaqué sur l'uniformité par l'Etat* », la division régionale en contexte néolibéral est un écran d'uniformité appliqué sur la diversité. »

« Le changement de rythme de production des territoires ne revient pas à vider l'espace de tout substrat historique ni à le rendre homogène. Il permet en revanche de prendre en compte la coexistence de temporalités variables sur un même espace, se traduisant par l'expression de stratégies à plus ou moins long terme et qui peuvent être amenées à se côtoyer. […]. Malgré ses ambiguïtés, seul le terme de région permet de confronter différents types de stratégies, aussi bien aréolaires que réticulaires, dans un même espace. Cela revient à positionner au-delà du débat qui oppose réseaux et territoires pur supposer que ces deux formes peuvent coexister. »

Extraits de Anne-Laure Amilhat-Szary, 1999, *La région, paradoxe territorial néolibéral ? Analyse de l'impact géographique d'un modèle économique sur le Norte Grande chilien*, Thèse de doctorat, Université Toulouse 2 Le Mirail.

Anne Laure Amilhat-Szary démontre ainsi que, dans le cas chilien, la région en tant qu'entité administrative est un décalque d'un modèle économique préconçu, interprété dans un mode opératoire pour être l'instrument territorial d'un projet économique et politique.

Sa capacité d'adaptation aux besoins économiques et/ou politiques locaux explique ainsi le succès que le concept de région (et le processus de régionalisation qui l'accompagne) peut avoir dans les

politiques internationales de développement, menées par le PNUD ou par la Banque Mondiale, dont la doctrine économique pousse à trouver de nouveaux territoires de régulation[360].

1.2. Les incohérences territoriales du découpage régional en Turquie

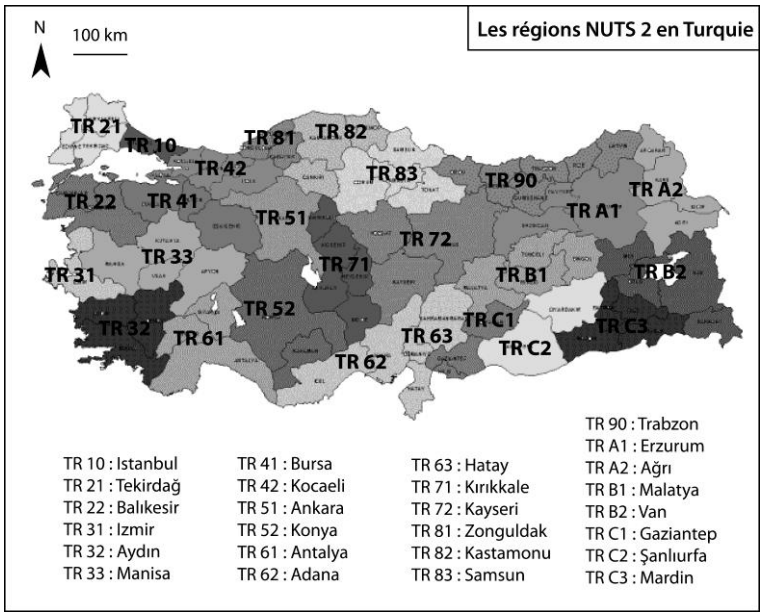
Le découpage régional proposé par le DPT et le TÜİK (voir chapitre 4) est sujet à caution. Il se base sur le principe de regroupement de provinces voisines sur la base de critères démographiques et fonctionnels. C'est du moins toute l'information qu'il a été possible de récolter lors de l'ensemble des entretiens dans lesquels la question était systématiquement abordée: de vagues évocations de principes généraux, sans jamais qu'aucun seuil ne soit présenté. Il semble cependant que ce découpage ait donné lieu à des négociations de la part de certaines provinces, qui ne voulaient pas être associées avec leurs voisines ou qui revendiquaient le titre de capitale provinciale. Ce titre n'est d'ailleurs qu'indicatif, car il n'implique aucune attribution particulière, même si on connaît par ailleurs l'importance symbolique de la dénomination d'un territoire par son chef-lieu.

1.2.1. Le découpage turc au crible des critères de complémentarité et d'homogénéité

Les régions ainsi dessinées (voir figure 35, chapitre 4) correspondent plus à un agrégat parfois disparate qu'à des entités territoriales créées selon la recherche d'un optimum territoria. Mais peut-être faut-il voir dans cette absence la recherche d'un optimum politique plus que dimensionnel, même si la taille, et en particulier la taille démographique, a été prise en compte dans le découpage. Selon quelles logiques les provinces ont-elles été regroupées ? Il est malaisé de l'affirmer avec précision, le cadrage théorique précédent est repris ici pour chercher, en fonction de ce qu'on sait par ailleurs du territoire turc et de la hiérarchie urbaine nationale (chapitre 2), les principes d'agencement de ces nouvelles entités régionales. Pour faciliter l'interprétation, la carte des régions NUTS 2 est reprise ici (rappel figure 9), et est accompagnée de la liste hiérarchisés des territoires NUTS 1, 2 et 3 en Turquie (tableau 5).

Le concept de région polarisée peut être tout d'abord mobilisé pour certaines régions. C'est essentiellement le cas sur le littoral de la mer Noire, ou la région TR 90 draine les relais portuaires de Trabzon avec les provinces de Ordu, Giresun et Rize, ainsi que les arrières pays, Gümüşhane pour Trabzon et Artvin pour Rize. La région TR61 est aussi l'expression d'une organisation de pôle monocentré, puisqu'elle associe la métropole littorale d'Antalya à deux provinces qui forment son hinterland, Burdur et Isparta. Cependant, de nombreuses autres régions négligent la question de la polarisation par un centre de commandement urbain.

[360] Frédéric Giraut, 2009, « Les ambiguïtés de la nouvelle doctrine spatiale de la Banque mondiale », *Cybergeo : European Journal of Geography*, La Banque Mondiale et la géographie, mis en ligne le 02 octobre 2009, modifié le 07 octobre 2009. URL : http://cybergeo.revues.org/22695



Rappel (figure 35): Les territoires administratifs des 26 agences de développement, correspondant au découpage NUTS 2

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

Tableau 5: Composition provinciale des nouveaux cadres territoriaux NUTS (düzey) 1, 2, 3.
Les Düzey 2 correspondent aux territoires régionaux des Agences de développement, les Düzey 3 aux provinces.
Source : http://www.planlama.org/new/bolgesel-kalkinma-ajanslari/turkiye-deki-istatistiksel-bolge-birimleri-ibb.html

Le choix d'isoler dans des régions uni-provinciales les trois grands centres métropolitains du pays, à savoir Istanbul, Izmir et Ankara va à l'encontre de cette logique. Istanbul est coupée de Kocaeli et de Bursa, qui d'après les analyses de Dilek Özdemir et James Darby font partie intégrante du système productif de la capitale économique par l'intermédiaire des tâches d'exécution et des fonctions de stockage, indispensables au fonctionnement de l'économie métropolitaine[361]. Izmir est coupée de Balikeşir et de Manisa, alors que les ports de la façade égéenne sont les principaux débouchés des surplus agricoles de la région (Bazin, 1986). Enfin, en ce qui concerne Ankara, la ville se retrouve isolée de ses relais productifs que sont Eskişehir, Çankırı et Kırıkkale.

On pourrait alors penser que l'accent a été mis sur les logiques d'homogénéité plus que de hiérarchie. C'est par exemple le cas pour la région TR 81 autour de Zonguldak, qui lui associe les provinces contiguës de Bartın et Karabük. A elles trois, elles forment une région économique homogène, basée sur un tissu économique d'industries lourdes (mines, sidérurgie). C'est également le cas de la région TR 21 qui associe Edirne, Tekirdağ et Kırklareli, reprenant ainsi le découpage des années 1960 des bureaux déconcentrés du Ministère de la Construction (chapitre 5). Ces trois régions présentent les mêmes profils économiques, caractérisés par une agriculture intensive et un niveau assez élevé des revenus moyens, même si une différence commence à émerger sous l'effet de la polarisation stambouliote, autour de Tekirdağ notamment[362]. Mais cette homogénéité est fortement limitée dans d'autres régions, comme la TR 41 qui réunit Bursa, Bilecik et Eskişehir, alors que Bursa est tournée vers Istanbul et la Marmara, et Eskişehir vers l'Anatolie et Ankara[363].

Le modèle multicentré ou polycentrique pourrait s'appliquer à la région TR 62, région pilote pour l'instauration des Agences qui regroupe les deux provinces d'Adana et de Mersin, deux pôles industriels de taille équivalente sur le littoral méditerranéen. Il correspond aussi assez bien à la région Karacadağ qui associe Diyarbakır et Şanlıurfa sur le principe de la complémentarité. Mais cette logique polycentrique ne prend pas en compte la totalité des pôles présents dans le système urbain local. Şanlıurfa est ainsi coupée de Gaziantep, pourtant gros centre industriel auquel elle est liée par la sous-traitance. De son côté, les relations de Diyarbakır avec son arrière-pays fonctionnel de Batman et Mardin sont ignorées.

De plus, certaines régions ne semblent avoir aucune cohérence. Etirée entre deux gros pôles industriels (Mersin à l'Ouest, Gaziantep à l'Est), la région TR 63 réunit les provinces de Hatay, Osmaniye et Karamanmaraş qui ne sont ni homogènes ni complémentaires. La première est une province frontalière assez isolée qui bénéficie d'un effet frontière important, la deuxième est un relais industriel d'Adana et

[361] Dilek Özdemir et James Darby, 2009, « One less barrier to foreign direct investment in Turkey ? Linkages between manufacturing and logistic opeartions in Istanbul and the Marmara region. », *European Urban and Regional Studies*, Vol. 16, n°1, p. 87-99.
[362] Osman Inci (dir.), 2010, *Trakya (Istanbul'un işgaline) direniyor* (La Thrace résiste (à l'occupation d'Istanbul)), Istanbul, Cumhuriyet Kitapları, 460 p.
[363] Jean-François Pérouse, 2009, « Is Turkey's 'Marmara Region' really developed ? », *Geographische Rundschau International Edition*, Vol. 5, n°3, p. 40-46.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

la troisième est une ville provinciale moins dynamique. La région TR 71 est tout aussi sujette à caution. Elle s'étire de Kırıkkale au Nord jusqu'à Niğde au Sud, en passant par Kırşehir, Nevşehir et Aksaray. La seule justification possible à un tel découpage est la nécessité de combler le trou sur la carte entre Konya à l'Ouest et Kayseri à l'Est, deux pôles régionaux importants qui pourtant exercent une influence directe sur des villes de la région TR 71 (Aksaray pour Konya, Nevşehir pour Kayseri).

Une analyse précise des découpages régionaux révèle donc de nombreuses incohérences, comme l'absence de prise en compte des dynamiques métropolitaines (régions d'Istanbul, région d'Adana), l'abstraction faite des réseaux urbains hiérarchisés à l'échelle régionale (région d'Izmir, région de Mardin) ou la mise en concurrence de pôles pourtant complémentaires (Gaziantep et Şanlıurfa). Les logiques politiques partisanes n'y sont pas étrangères : l'alliance de Diyarbakır et de Şanlıurfa au sein de la région Karacadağ semble directement être liée à une volonté politique de contrebalancer le pouvoir du parti kurde BDP (*Barış ve Demokrasi Partisi*, Parti de la Paix et de la Démocratie) au pouvoir à Diyarbakır par une municipalité plus proche de l'Islam politique, au pouvoir à Ankara et à Şanlıurfa.

Concernant directement le principe de cohésion territoriale, des critiques ont également été faites à l'encontre de ce découpage, à propos du niveau de développement des régions nouvellement créées. Selon l'équipe du site Planlama.org, plateforme qui réunit de nombreuses analyses sur les transformations en cours dans l'aménagement du territoire en Turquie, le maillage proposé crée *de facto* des régions riches et des régions pauvres, sans essayer de réaliser des assemblages complémentaires qui pourraient tirer l'ensemble des provinces vers le haut[364]. L'article site l'exemple de la région TR A2, région de Ağrı. Celle-ci est classée 25ème sur 26 dans le classement socio-économique des régions NUTS 2. Les provinces qui la composent sont classées comme suit dans le même classement mais pour les provinces NUTS 3 (sur 81 provinces) : Kars : 67ème ; Iğdır : 69ème ; Ardahan : 74ème ; Ağrı : 80ème. Les auteurs soulignent que de telles configurations régionales risquent de favoriser la permanence du sous-développement dans les régions pauvres, et au contraire de concentrer les investissements dans les régions les plus riches. On peut cependant objecter à cette analyse qu'aucun centre dynamique et développé n'est disponible pour être le moteur des régions les plus en retard dans l'Est du pays. Or comme les NUTS 2 sont fondées sur la contiguïté territoriale, il est difficile de faire autrement si on veut respecter les seuils démographiques.

1.2.2. Une proposition alternative, l'exemple des bassins-versants

Le bassin versant est une figure classique du discours sur les divisions régionales. Sa cohérence repose sur une complémentarité entre amont et aval, relevant d'un principe environnemental, celui de l'écoulement des eaux de la source à la mer. Rarement utilisé pour définir des mailles administratives, le bassin versant conserve cependant une importance dans les découpages des administrations de

[364] http://www.planlama.org/new/bolgesel-kalkinma-ajanslari/kalkinma-ajanslarinin-yonetim-yapisi-ve-gelir-kaynaklari.html

gestion des eaux. Son évidente pertinence peut cependant être discutée, dans la mesure où elle repose sur la croyance en un déterminisme naturel à la délimitation régionale, sans prise en compte des dynamiques économiques et sociales.

Indépendamment de la création des Agences de développement et du processus de régionalisation qui l'accompagne, des aménageurs turcs ont proposé dans une étude universitaire un découpe alternatif précis des régions et des provinces en s'appuyant sur les bassins-versants. Leur expérience, si elle ne concerne pas les délimitations officielles des régions et si elle a été proposée en dehors de tout cadre étatique pouvant leur accorder une légitimé politique, est intéressante car elle montre la possibilité d'aborder cette question du maillage territorial de manière alternative. Faisant fi des considérations historiques et administratives, la carte élaborée par Mercan Efe et Burcu Silaydın Aydın remet en cause la trame provinciale actuelle pour proposer un nouveau découpage, dont le principe de cohérence repose sur la structure physique du bassin-versant[365]. La première étape consiste à déterminer le nombre de provinces actuelles se situant sur chaque bassin-versant hydrologique (figure 40), afin de déterminer les changements à apporter.

La deuxième étape consiste à redélimiter les provinces, puisque la méthodologie propose d'ajuster les limites actuelles plutôt que d'en créer d'autres ex-nihilo, partant du principe (vérifié juridiquement dans l'étude) qu'il est plus facile de modifier la maille provinciale actuelle que d'en proposer une nouvelle. Comme chaque bassin-versant représenterait une maille trop large, les auteurs retiennent les principes de sous-systèmes hydriques pour délimiter les provinces, même si, immanquablement, certaines rivières sont morcelées. Les 81 provinces deviennent ainsi 67 (figure 41).

Les bassins-versants des grands fleuves turcs sont aisément reconnaissables, comme celui du Yeşilırmak au Nord, ou ceux du Tigre et de l'Euphrate au Sud-Est. En revanche, la méthode butte sur les petits fleuves côtiers, qui ne peuvent suffire à eux seuls à délimiter une province. Dans le cas d'Istanbul, la province proposée n'est pas un morcellement autour de chaque bassin-versant mais une extension de la province actuelle aux petits fleuves se jetant dans la mer Noire, actuellement dans la province de Kırklareli. Les auteurs soulignent que ce découpage, réalisé sans tenir compte de critères politiques ou administratifs qui pourraient le rendre impossible, est le mieux placé pour donner une base territoriale à un nouveau projet de société basé sur le développement durable, car il permettrait de gérer de manière cohérente les ressources hydriques du pays.

[365] Mercan Efe, Burcu Silaydın-Aydın, 2009, « İdari sınırlara dayalı planlamanın değiştirilebilirliği ve havza temelli il sınırları önerisi » (Modification de l'aménagement basé sur les limites administratives et proposition d'un nouveau découpage provincial basé sur les bassins versants), *Ege Coğrafya Dergisi- Aegean Geographical Journal*, n°18 (1-2), p.73-84.

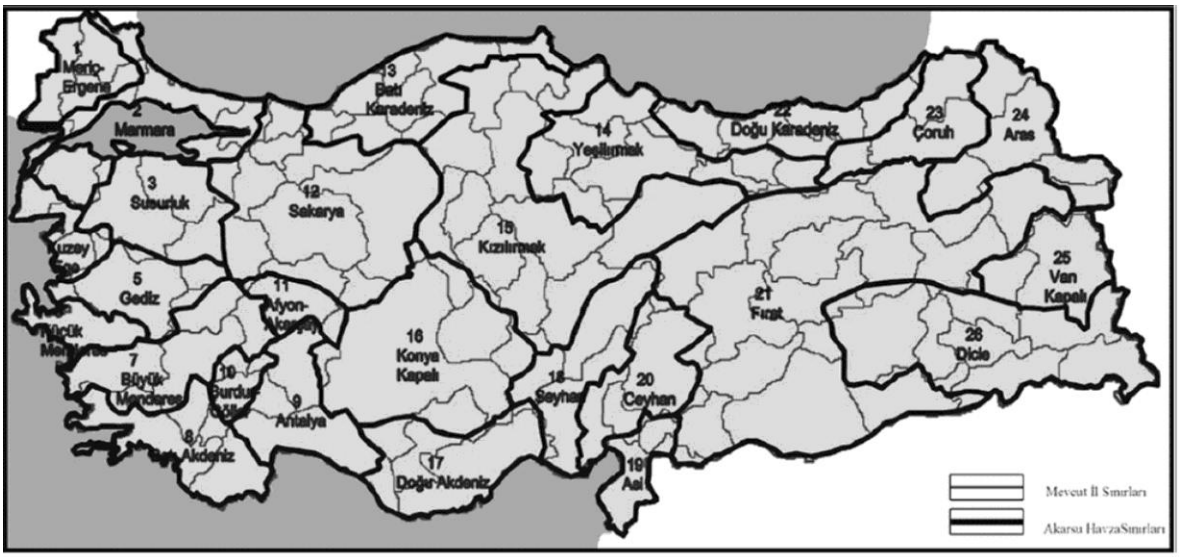


Figure 40: Les 26 bassins-versants de Turquie, superposés à la maille provinciale

Source : Mercan Efe, Burcu Silaydın-Aydın, 2009, p. 82

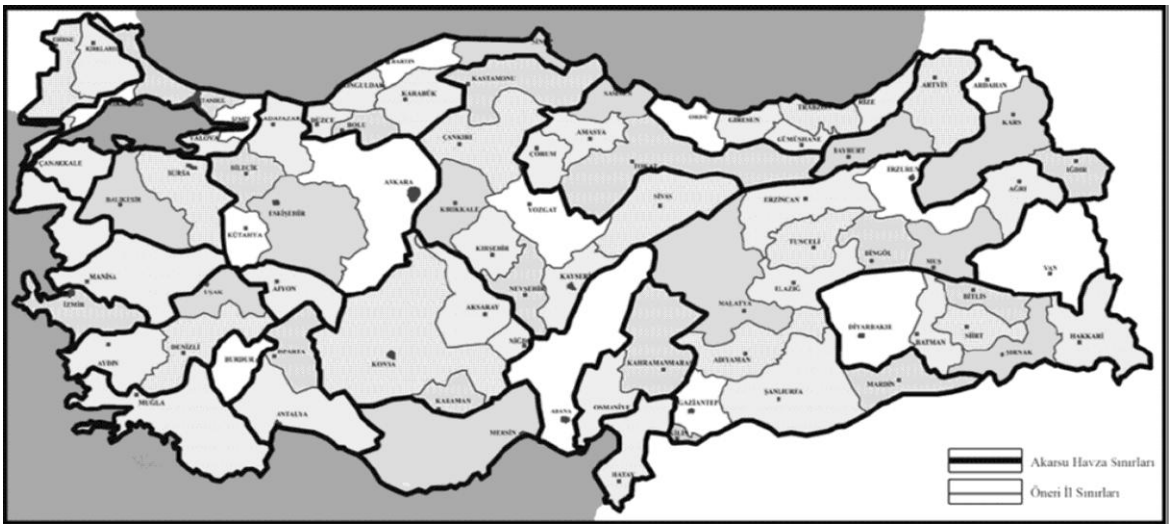


Figure 41: Proposition de nouveau découpage provincial basé sur les limites des bassins versants

Source : Mercan Efe, Burcu Silaydın-Aydın, 2009, p. 82

La question de la maille territoriale se situe donc directement au cœur du processus de régionalisation. Les territoires ainsi délimités sont en effet les cadres sur lesquels vont s'appliquer des politiques ou les supports à des mobilisations locales qui lui donneront sens. Bien que contesté, sur le plan politique ou sur le plan pratique, il est le cadre définitif des plans de développement régionaux. Il est en effet peu probable que des propositions comme celle du découpage en bassins-versants donnent lieu à une nouvelle délimitation des territoires régionaux. Afin de mesurer la pertinence des nouveaux territoires dessinés vis-à-vis des dynamiques territoriales, une analyse à l'échelle régionale est nécessaire. Les régions d'Istanbul, d'Izmir et de Diyarbakır-Şanlıurfa serviront d'exemples privilégiés.

2. Coupures et superpositions des dynamiques à l'échelle régionale : exemples régionaux

On propose ici d'interpréter les nouveaux territoires régionaux (NUTS 2) au travers des relations anciennes et nouvelles qui se nouent entre les provinces, sur le plan économique, social ou politique, afin de voir si le découpage proposé est pertinent vis-à-vis des dynamiques spatiales ou relationnelles qui servent de fondement à la construction d'entités régionales.

2.1. Istanbul : le territoire introuvable

Istanbul compte aujourd'hui entre 12 et 14 millions d'habitants, les chiffres fluctuent selon les estimations et le territoire considéré. On parle maintenant de 14 millions « d'utilisateurs » de la ville, en prenant en compte les pôles résidentiels périphériques, les urbains temporaires en visite dans leur famille, les commerçants et autres pratiquants du commerce à la valise. La continuité du bâti est impressionnante, allant de Silivri à l'Ouest jusqu'à Gebze à l'Est, urbanisant toute la côte Nord de la mer de Marmara sur un continuum urbain de plus de 200 km. Le territoire d'Istanbul comporte également 50% de forêts, notamment sur le littoral Nord, servant à la fois de réserve foncière, de zones de captage d'eau, de terrains militaires et d'espaces de récréation.

2.1.1. Une région aux dimensions multiples

Pour autant, même si la Turquie ne connaît pas jusqu'à présent de territoire régional de type administratif, on peut identifier des territoires régionaux de tailles différentes autour d'Istanbul en fonction du critère retenu parmi les trois suivants[366]: la région naturalisée de la mer de Marmara, la région institutionnelle du département d'Istanbul et la région fonctionnelle comme aire d'influence de la ville.

A) La région « naturelle »

Lors du premier congrès national de géographie en 1941, la Turquie a été subdivisée en sept régions naturelles combinant le relief et les grandes unités bioclimatiques (Bazin, 2000) : Istanbul est ainsi au cœur de la région maritime de la mer de Marmara qui regroupe 11 départements. Cette définition, officiellement abandonnée en 2002, sert toujours de référence culturelle dans la vie quotidienne turque, depuis les manuels scolaires jusqu'à la présentation télévisée des prévisions météorologiques. Dans le cadre de la classification NUTS 1, cette région a été divisée en trois sous-ensembles : Marmara Est, Marmara Ouest et Istanbul. Mais cette échelle territoriale, si elle a un sens identitaire, n'a aucune signification institutionnelle. Aucune administration ne gère ce territoire potentiel, qui ne signifie donc rien dans la définition des politiques de développement régional. Même le projet de

[366] Cette distinction en trois critères reprend celle utilisée par Jean-François Pérouse lors d'une communication orale faite au séminaire sur la décentralisation en Turquie à l'Université Galatasaray le 16 juin 2009 (Pérouse, 2009).

développement de la Marmara de l'Est dans les années 60 ne prenait pas en compte la totalité de cette région naturalisée (Tekeli, 2008).

B) La région institutionnelle

La définition institutionnelle du territoire régional fait autrement plus sens comme territoire de gestion et de projet. Sur le plan administratif, Istanbul est à la fois un département (*il*) et une municipalité métropolitaine (*Büyükşehir Belediye*). Si ces deux autorités recouvrent aujourd'hui le même territoire, cela n'a pas été le cas pendant plusieurs années. Istanbul est ainsi dotée d'un maire (*başkan*) et d'un préfet (*vali*), le premier étant élu au suffrage universel et le deuxième nommé directement par le Premier Ministre, aux compétences et intérêts parfois contradictoires. Pendant longtemps, le préfet était nommé dans une optique de contrôle d'une ville jugée suspecte pour l'administration kémaliste[367]. Le territoire de la municipalité est débordé par le processus d'urbanisation, notamment à l'Est où la ville s'étend sur le département de Kocaeli, qui concentre une grande partie de la production industrielle de la ville. Sur un plan statistique, depuis la mise en place des unités territoriales statistiques, Istanbul est à la fois NUTS 1, NUTS 2 et NUTS 3, ce qui entraîne des biais statistiques parfois importants, dans les analyses des inégalités régionales par exemple. Ce territoire est aussi celui retenu pour établir l'Agence de développement (figure 42).

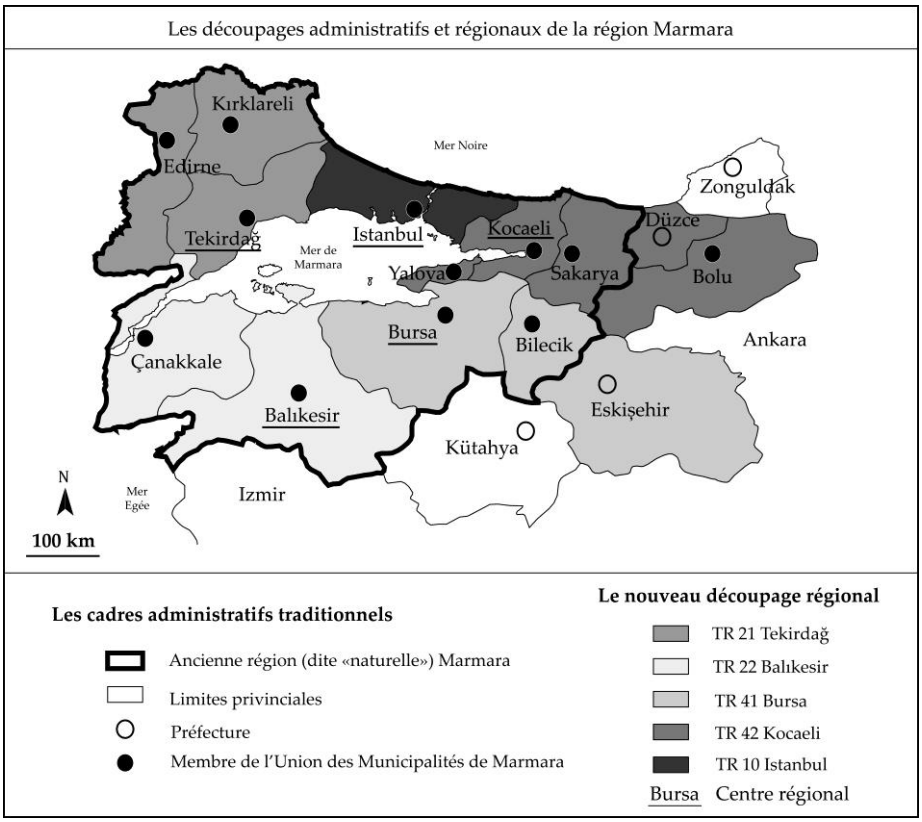


Figure 42: Les découpages administratifs et régionaux de la région Marmara

[367] Jean-François Pérouse, 1999, « Gouverner Istanbul aujourd'hui », *Rives méditerranéennes*, 1999/2, mis en ligne le 06 juillet 2004, url : http://rives.revues.org/152 .

C) La région fonctionnelle

Il apparaît cependant évident que les seules limites administratives de la ville ne peuvent pas rendre compte des dynamiques spatiales dans une telle mégapole. Pourtant, elles servent toujours de cadre de référence à de nombreuses politiques publiques municipales, et surtout de cadre à la planification générale de la ville. Dans ce cadre, l'IMP (*Istanbul Metropoliten Planlama*), organe directement relié au maire d'Istanbul, financé essentiellement par des institutions privées et sans statut légal mais aux pouvoirs très étendus, est l'acteur institutionnel le plus important dans la planification régionale. Il rayonne sur tout le territoire de la municipalité métropolitaine, et par extension de presque tout le département, mais impose aussi ses vues dans la présentation de plans de développement régionaux sans grande concertation avec ses voisins.

2.1.2. Une accumulation de projets territoriaux

La diversité des acteurs et des territoires d'intervention a pour premier effet de multiplier les projets de développement qui ont un impact sur la ville, son urbanisme, son extension et son dynamisme économique. Ces projets décidés à des échelles administratives différentes n'ont pas tous la même ampleur ni ne répondent aux mêmes desseins, chaque acteur tendant de manière classique à assurer ses prérogatives et à instituer sa propre vision du territoire considéré. Selon le statut du donneur d'ordre, public ou privé, les intérêts peuvent diverger, même si dans les faits la collusion entre les milieux d'affaire, notamment les investisseurs immobiliers, et les milieux politiques entraîne une certaine mise en cohérence de cette multiplicité de projets. Pour faciliter l'approche de ces projets de développement, une présentation par échelle administrative de décision sera privilégiée, mais il est évident que chaque projet comporte des impacts à toutes les échelles, depuis la dimension internationale de la ville à la vie quotidienne du quartier.

A) Les projets gouvernementaux : assurer une intégration internationale de la ville par les infrastructures de transport

L'Etat central intervient de manière massive dans la région d'Istanbul, notamment par l'intermédiaire du Ministère des Transports qui met en place des infrastructures lourdes pour renforcer la connexion de la ville avec le reste du territoire turc d'une part, et avec les autres métropoles régionales d'autre part. Istanbul est au débouché du corridor transeuropéen de transport (TEM) qui vise à intégrer au territoire européen l'Europe du Sud-Est, par des liens terrestres avec la Grèce et la Bulgarie. Elle est aussi une plaque tournante importante des programmes européens de la Politique Européenne de Voisinage, comme le programme TRACECA qui vise à intégrer par les infrastructures de transport toute la zone centrasiatique et le littoral de la Mer Noire[368]. Passage physique le plus aisé entre la Thrace et l'Anatolie, ne nécessitant pas de rupture de charge par la présence de deux ponts autoroutiers

[368] Nil Güler, 2005, « Black Sea maritime transport corridors in relation with EU projetcs », *Transactions on the Built Environment*, vol. 79, p. 293-300.

sur le Bosphore, Istanbul est traversée par des autoroutes servant autant au trafic intra-urbain qu'au commerce international.

A ce titre, la planification et la gestion des autoroutes urbaines sont assurées par le Ministère des transports, qui seul peut décider de l'implantation des voies de communication. Le cas du troisième pont au dessus du Bosphore en est l'exemple le plus symptomatique (encadré 6).

Encadré 6 : Le troisième pont sur le Bosphore à Istanbul

« « *Rant köprüsüne hayır* » ! Non au pont de la rente ! A Istanbul, l'annonce de la construction d'un troisième pont sur le Bosphore suscite une opposition grandissante des riverains et des milieux professionnels, telles la Chambre des Architectes et la Chambre des Planificateurs Urbains d'Istanbul (TMMOB, 2010). Présenté en avril 2010, le tracé de ce pont et des 260 kilomètres d'autoroute qui le relient aux grands axes de circulation traversant la mégapole est inattendu ; plusieurs emplacements avaient déjà été proposés, mais aucun ne retenait ce passage tout au nord du Bosphore, au débouché sur la mer Noire. L'ouverture d'une telle infrastructure soulève en particulier la question de la valorisation des franges de l'agglomération, et ce d'autant plus que les polarisations stambouliotes (zones d'emploi, aéroports, *shopping malls*, rivages du Bosphore, etc.) sont en pleine mutation. Les centres commerciaux situés aux jonctions des grands axes et reliés aux grands complexes immobiliers de standing fleurissent tout le long des deux premières autoroutes périphériques. Le meilleur exemple est celui de *Ümraniye* sur la rive asiatique au débouché du deuxième pont, qui a connu une valorisation exceptionnelle suite à l'installation d'une zone commerciale comprenant *Carrefour*, *Ikéa*, etc. Cet échangeur est en passe de devenir un troisième centre d'affaires, en concurrence avec les pôles de *Levent* et de *Maslak* sur l'autre rive du Bosphore, également valorisés par des résidences de prestige. (…)

Au-delà de la constitution de nouveaux pôles d'attractivité, la question soulevée par la construction du pont est celle d'une urbanisation massive d'un secteur pour l'instant à peu près vierge de constructions. Les expériences précédentes ont démontré que les projets immobiliers de grande ampleur répondaient presque immédiatement à la mise en service de ces nouvelles centralités, voire les anticipaient. Après l'ouverture du deuxième pont sur le Bosphore en 1988, les zones directement desservies ont été totalement transformées. Cette date a, par exemple, inauguré une nouvelle ère pour l'arrondissement de *Beykoz*, situé au nord d'Istanbul, entre le Bosphore et la mer Noire, en accélérant de façon spectaculaire le processus d'urbanisation. (…)

Même s'il a un temps désapprouvé le tracé du troisième pont, le maire d'Istanbul ne peut pas faire valoir de solution alternative. Le projet de ce nouveau pont n'est par conséquent pas anodin. Dans la grande majorité des projets immobiliers à Istanbul, il est difficile de ne pas faire le lien entre les projets d'infrastructures routières et les projets des promoteurs. Bien souvent, les grands groupes qui investissent dans l'immobilier à Istanbul sont dirigés par des proches du parti au pouvoir, voire sont directement reliés aux membres du Gouvernement. La légalisation a posteriori des occupations illégales de forêts classées, la formidable plus-value pour les placements antérieurs, le surenchérissement du coût des terrains et la vente de nombreux terrains publics sont autant de bénéfices pour le Gouvernement et ses proches. »

Extraits de Yoann Morvan, Benoît Montabone, 2010, « Le pont de la rente. Les enjeux fonciers du troisième pont sur le Bosphore à Istanbul », *Etudes Foncières*, n°148, p. 20-24.

Même si les débats publics se concentrent sur l'impact local d'une telle infrastructure, sur ses répercussions environnementales, sur le désenclavement de certains quartiers périphériques comme Arnavutköy, et sur la facilitation supposée de la circulation au sein de la métropole en proie à une énorme congestion automobile, la décision finale de l'opportunité d'un tel ouvrage reviendra au Ministère des Transports et au Premier Ministre. Le débat n'est pas récent, le sujet du troisième pont revenant de manière épisodique depuis 20 ans sur le devant de la scène politique, mais il est facile

d'imaginer les impacts locaux d'un ouvrage d'art de cette ampleur au sein des quartiers très urbanisés qu'il affectera, alors que ces derniers n'ont aucune maîtrise de la question[369].

Dans le but d'améliorer la productivité de la première région économique de Turquie, et ainsi consolider son rôle de « Gateway City » vers l'Europe et le commerce mondial en général, le gouvernement cherche à améliorer les transports en commun au sein de la région métropolitaine d'Istanbul. Le projet Marmaray, qui vise à relier les deux rives d'Istanbul par un train souterrain pour améliorer les transports en commun et redéployer sur tout le littoral les activités économiques, a de nombreux impacts sur les territoires qu'il traverse (figure 43). Citons, entre autre, la disparition de la gare historique de Sirkeci ou, plus inhabituel, la mise à jour archéologique du port byzantin et antique de la ville qui a soulevé une mobilisation de sauvegarde patrimoniale importante. Mais ce projet ne dépend d'aucune façon de la municipalité stambouliote et les quartiers riverains sujets aux démolitions, aux travaux et à la spéculation immobilière ont dû se plier aux décisions prises au niveau central.

B) Les projets métropolitains : inscrire Istanbul dans le circuit des villes internationales

L'analyse de la stratégie métropolitaine est facilitée par la publication de plans de développement prospectifs de la part de l'IMP et par l'activisme de la municipalité sur le plan de la transformation urbaine et de la communication territoriale. Depuis une dizaine d'années, inscrire Istanbul dans le circuit des villes mondiales revient comme un leitmotiv dans les politiques de la municipalité métropolitaine (Pérouse, 2007), influencée par les classements internationaux proposés par différents instituts de recherche (Beaverstock & alii, 1999), et largement soutenue en cela par le gouvernement[370]. Grâce au soutien de fondations privées ou semi-publiques, la ville se dote d'un agenda événementiel important dans le but d'assurer sa visibilité internationale et de démontrer son degré d'internationalité : candidature aux Jeux Olympiques, construction d'un circuit de Formule 1 aux normes internationales et aux conséquences environnementales catastrophiques, organisation de championnats européens ou mondiaux de sport, etc. La consécration de cette politique est bien sûr l'attribution du label « Capitale européenne de la Culture 2010 » qui, bien que géré par une association de droit privé, est un événement à forte dimension métropolitaine, voire nationale. Mais cette stratégie de communication territoriale repose aussi sur une volonté de remodeler le territoire stambouliote et de penser son développement économique à une échelle plus petite par un découpage fonctionnel de l'espace.

[369] Yoann Morvan, Benoît Montabone, 2010, « Le pont de la rente. Les enjeux fonciers du troisième pont sur le Bosphore à Istanbul », *Etudes Foncières*, n°148, p. 20-24.
[370] L'ancien maire de la ville, Recep Tayıp Erdoğan, est l'actuel premier ministre de Turquie. Istanbul lui a assuré un solide tremplin politique.



Figure 43: Le tracé du Marmaray exposé dans la gare de Sirkeci. Ce train souterrain construit par l'Etat central rejoindra les deux rives du Bosphore

Cliché : Benoît Montabone, avril 2009



Figure 44: Les traces industrielles sur la Corne d'Or, aujourd'hui transformée en espace de récréation. Au second plan, les tours du quartier d'affaires de Levent.

Cliché : Benoît Montabone, avril 2010



Figure 45: Le quartier littoral de Küçükçekmece, habité principalement par des célibataires, sujets à l'expropriation de la municipalité d'arrondissement pour la construction d'un écoquartier.

Cliché : Benoît Montabone, avril 2009

L'analyse des documents de l'IMP[371] révèle une double volonté de renforcer les fonctions métropolitaines supérieures au sein de la ville, et de déconcentrer les activités de production industrielle à l'extérieur de la ville, en se servant ainsi de la région comme base arrière productive. L'institution de planification métropolitaine entend ainsi multiplier les centres d'affaire internationaux pour équilibrer le territoire et éviter la concentration actuelle des activités métropolitaines supérieures sur un axe Şişli-Levent, en créant deux centres d'affaire aux deux extrémités de la ville sur le littoral de Marmara, un à Silivri à l'Ouest et l'autre à Kartal à l'Est. Dans le même temps, la même institution propose une déconcentration (le document d'origine parle de « décentralisation »[372]) des activités de production vers le reste du territoire régional, redécouvrant par là même l'existence d'une telle région mais lui attribuant des fonctions de réceptacle des activités indésirables pour une métropole internationale. C'est par exemple le cas des activités des chantiers navals, qui migrent de la zone urbaine d'Istanbul vers les zones industrielles littorales de Tuzla ou Kocaeli, certains sont encore sur la Corne d'Or au cœur de la ville historique et touristique (figure 44). Le district de Tuzla concentre à lui tout seul plus de 90 % de la construction navale privée en Turquie.

Les projets urbains des municipalités d'arrondissement sont plus difficiles à percevoir parce que moins ambitieux dans leur développement et leurs moyens, et difficilement séparables des projets métropolitains. De manière générale, ces municipalités visent à remodeler l'urbanisme local pour une meilleure intégration de leur quartier à l'urbanité stambouliote par l'intermédiaire de jardins municipaux ou d'espaces publics à visée pédagogique, dans le prolongement de l'intégration des nouveaux venus à travers des plaquettes promouvant un comportement urbain et stambouliote[373]. Cette échelle territoriale est aussi la première concernée par l'implantation des projets urbanistiques de la municipalité ou des investisseurs immobiliers privés, et peut susciter des mobilisations locales de défense des intérêts de riverains. Les municipalités peuvent aussi se saisir de ces projets pour remodeler leur voisinage selon leurs desiderata et expulser des populations gênantes, comme pour le projet « *Kunsal* » à Küçükçekmece[374].

A l'Ouest de la ville, sur l'étroit cordon de sable qui sépare la mer de Marmara et le lac de Küçükçekmece, le cabinet *Llewelyn Davies Yeang* a remporté un concours d'architecture pour réaménager la zone stratégiquement bien placée, face à la mer de Marmara et le long d'un axe de communication majeur pour pénétrer dans le cœur d'Istanbul. L'architecte a voulu dessiner un quartier à vocation environnementale, conçu comme un corridor écologique, tout en répondant aux normes internationales d'utilisation des *waterfronts* à travers une marina et des immeubles de standing. La

[371] Brochures *« Istanbul metropoliten planlama ve kentsel tasarım merkezi »* et « *Istanbul metropoliten planlamasında Marmara bölgesi değerlendirmeler* », Istanbul Metropoliten Planlama, Août 2006, Istanbul.
[372] « *Istanbul için Bölgesel Desantralizasyon Stratejileri* », in *Istanbul metropoliten planlamasında Marmara bölgesi değerlendirmeler*, IMP 2006, p.5.
[373] « *Istanbul'um* », traduisible par : *Je suis Istanbul*, ou *Je fais aussi partie d'Istanbul,* édité par la municipalité et distribué dans les différents quartiers de la ville.
[374] Benoît Montabone et Martine Candelier-Cabon, « Istanbul, une internationalisation forcée ? », *EchoGéo* [En ligne], Sur le vif 2009, mis en ligne le 02 décembre 2009. URL : http://echogeo.revues.org/11523

municipalité d'arrondissement entend, avec ce projet, devenir un nouveau centre de l'agglomération stambouliote, mettant en avant les liens avec la mer et la modernité urbanistique de l'opération reprenant en partie le modèle d'une « petite Venise » (figure 45. Pour les résidents, ce projet ne tient pas compte des réalités du territoire et encore moins de leurs préoccupations et attentes. La mairie utilise la vulnérabilité sismique pour justifier une expulsion, qui s'apparente plus à une élimination drastique du risque social que représente cette population composée majoritairement de célibataires aisés et instruits, qui plus est d'un autre bord politique. Le maire d'Istanbul, Kadir Topbaş, a déclaré à ce sujet : *« Nous avons détruit quatre cent vingt huit habitations pour faire une zone de récréation pour tous les habitants d'Istanbul* » [375]. Cette phrase illustre à elle seule les conflits de territorialité entre le quartier local, défendu par ses habitants, et la politique métropolitaine qui vise à conformer la ville aux ambitions internationales.

C) Les projets transversaux : favoriser une répartition fonctionnelle des activités au sein du territoire régional ?

L'identification de projets régionaux est malaisée car aucune institution n'est compétente pour intervenir à cette échelle (chapitre 3). Pourtant, des visions générales existent et certaines structures peuvent prétendre à la planification stratégique d'un tel territoire. L'Union des Municipalités de Marmara vise à faciliter la collaboration entre les municipalités de la région[376] ; l'Agence de développement d'Istanbul, bien que récente, vise aussi à faciliter une compréhension régionale du territoire; enfin, l'IMP participe aussi à la réflexion stratégique régionale.

Les Agences de développement sont censées fournir un cadre à la mise en place de visions régionales. La présence de plusieurs Agences de ce type au sein de la région Marmara (une pour Istanbul, une pour Kocaeli, une pour Bursa, une pour Balıkesir, une pour Tekirdağ, soit quatre au total) complique encore un peu plus la mise en place d'une vision commune. Mais la loi promulguant ces agences stipule qu'elles doivent « *mettre en place des politiques de développement intégré et favoriser le développement des régions dont elles ont la charge* »[377]. Il est donc particulièrement intéressant d'analyser les buts et les visées de l'Agence d'Istanbul qui doit dans le cadre de ses activités proposer un plan de développement stratégique pour son territoire de compétence. Si la mission principale de l'agence est « *le développement socio-économique de la ville pour arriver à un développement équilibré* »[378], ses activités sont surtout concentrés sur les objectifs de la municipalité, à savoir faire d'Istanbul un « *centre financier international, un centre mondial du tourisme, un centre de production high-tech et un centre culturel mondial* »[379]. Le but est le développement économique de la métropole

[375] Déclaration faite lors d'une conférence de presse le 20/01/2010, disponible en ligne sur le site www.ibb.gov.tr.
[376] *Marmara Belediyeler Birliği*, Union des Municipalités de la Marmara. Présidée par Recep Altepe, maire métropolitain de Bursa, elle compte comme membres les villes de : Balıkesir, Bilecik, Bolu, Bursa, Çanakkale, Edirne, Istanbul, Kırklareli, Kocaeli, Sakarya, Tekirdağ, Yalova.
[377] Loi n°5449 publiée le 08/02/2006 sur l'Etablissement et les Devoirs des Agences de Développement, article 5.
[378] Entretien avec Fikret Kasapoğlu, chargé de mission pour la mise en place de l'agence d'Istanbul, Istanbul, 17/06/2009.
[379] Idem.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

stambouliote sans prise en compte du reste du territoire pour lequel l'agence est compétente, et encore moins du territoire de la région Marmara. Les zones rurales et les zones nouvellement urbanisées des périphéries d'Istanbul ne font pas partie des priorités de l'Agence (absence de politiques spécifiques pour la conservation des forêts ou le développement du littoral de la Mer Noire par exemple).

L'Union des municipalités de Marmara pourrait également servir de support à une telle vision régionale, et s'y emploie en essayant de fédérer des réponses communes à des questions transversales, comme les politiques environnementales. Mais ses membres n'ont pas tous la même vision de la région, et aimeraient aussi bénéficier du dynamisme de la métropole stambouliote. Bursa, par exemple, vise à devenir le deuxième centre touristique régional en jouant sur son passé de capitale ottomane. Le maire de Bursa, Recep Altepe, aussi président de l'Union des municipalités de Marmara, a déclaré à ce propos que sa ville avait assez fait pour le développement industriel de la région, et que l'heure était venue pour elle de se lancer dans le développement touristique[380]. Néanmoins, cette union semble difficilement s'affranchir de la tutelle stambouliote. Il est symptomatique que lors des congrès régionaux à visée prospective, ce sont les plans élaborés par l'IMP qui soient mis en avant comme documents de travail. Ainsi le schéma synthétique de la région Marmara, véritable vision spatiale de la « City-Region » d'Istanbul[381], est à notre connaissance le document le plus accompli concernant le développement de la région (détaillé dans le chapitre 7).

2.1.3. Vers une *city-region* stambouliote ?

Si le territoire administratif d'Istanbul est particulièrement bien délimité et fournit un support clair à toute entreprise de planification ou de développement régional, le territoire fonctionnel comme aire d'influence de la ville sur son arrière-pays est beaucoup plus étalé, mais moins facile à délimiter. L'IMP en a donné sa propre définition par l'intermédiaire d'une carte distinguant l'aire métropolitaine (*metropoliten alan*) de la région métropolitaine (*metropoliten bölge*), la première étant l'aire urbanisée et la seconde la périphérie de cette dernière englobant les pôles urbains de Tekirdağ à l'Ouest et le golf d'Izmit-Yalova à l'Est (figure 46).

La non prise en compte de Bursa dans cette région métropolitaine peut laisser dubitatif dans la mesure où cette ville voisine est totalement intégrée dans les circuits productifs de la ville d'Istanbul, avec notamment un complexe industriel automobile très développé et des zones logistiques directement lié aux centres décisionnels d'Istanbul. Dilek Özdemir et James Darby ont ainsi montré que l'implantation des investissements étrangers à Istanbul s'effectuait en fonction de la capacité de stockage et de la facilité à assurer la logistique des unités de production, essentiellement dans le secteur automobile. Or, le département d'Istanbul n'a plus d'espaces disponibles pour assurer cette fonction ; les firmes s'appuient donc sur les sous-traitants logistiques basés dans les départements

[380] Entretien avec Iskender Güneş, Expert aux relations extérieures, Union des Municipalités de Marmara, 16/02/2010.
[381] « Marmara Bölgesi Alt-Bölgeler Sentez ive Eylem Alanları Şeması », in *Istanbul metropoliten planlamasında Marmara bölgesi değerlendirmeler*, IMP 2006, p.7.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

voisins, essentiellement Tekirdağ, Kocaeli et Bursa[382]. Cependant, cette carte laisse entrevoir une possibilité de penser le territoire stambouliote au-delà de ses limites administratives pour arriver à la définition territoriale d'une « City-Region » définie par les liens réticulaires intra-firme et inter-firmes telle que proposée par Alan J. Scott, comprenant une ville centre de grande envergure et un arrière-pays assurant une base productive, foncière, récréative nécessaire à la vie de cette ville-centre (Scott, Storper, 2006).



Traduction de la légende : *Metropoliten Bölge* : Région métropolitaine ; *Metropoliten Alan* : Zone métropolitaine (espace bâti continu).

Figure 46: Délimitation de la région métropolitaine d'Istanbul d'après l'IMP.

Source : *Istanbul metropoliten planlamasında Marmara bölgesi değerlendirmeler*, IMP 2006

Une telle « City-Region » s'étend autour de la mer de Marmara, dont les ports et les liaisons maritimes constituent un élément d'intégration important[383], et rejoint pratiquement les limites de l'ancienne région naturalisée de Marmara, montrant au passage que la définition de 1941 n'est pas si obsolète. Mais cette région ainsi définie n'est pas un territoire d'action ni une unité administrative. Notons cependant l'effort fourni par l'association des Municipalités de Marmara, association réunissant depuis 1974 les municipalités de toute la région Marmara sur une base de volontariat, afin de penser le développement au niveau régional et de mettre en place des mesures communes, notamment concernant la gestion du trafic maritime et la préservation de l'environnement, deux domaines qui par leur nature même entraînent des liens de solidarité entre des territoires voisins. Mais cette Union, toute dynamique qu'elle soit, n'a pas de légitimité politique et administrative pour servir de cadre de référence à des plans de développement au niveau régional.

[382] Dilek özdemir, James Darby, 2009, « One Less Barrier to Foreign Direct Investment in Turkey ? Linkages between manufacturing and logistics operations in Istanbul and the Marmara region », *European Urban and Regional Studies*, 16(1), p. 87-99.

[383] Marcel Bazin, Jean-François Pérouse, 2004, « Dardanelles et Bosphore. Les détroits turcs aujourd'hui », *Cahiers de Géographie du Québec*, vol 48, n° 135, p. 311-334.

Nous voyons donc que la délimitation territoriale de la région d'Istanbul est difficile, du fait de l'enchevêtrement des territoires administratifs, des territoires fonctionnels et des territoires culturalisés. La classification NUTS de 2002 n'a pas pour autant clarifié la situation (figure 32). La sous-région Nord-Marmara (*Küzey Marmara Altbölgesi*) composée des départements de Kocaeli, Sakarya et Düzce se voit ainsi attribuer un département supplémentaire, Bolu et s'appelle dorénavant TR 42 ; de même, la sous-région de Marmara du Sud-ouest (*Güneydoğu Marmara Altbölgesi*) est maintenant TR41 et comporte, en plus de Bursa et Bilecik, Eskişehir, qui passe ainsi de la région naturelle centre-anatolienne selon le découpage de 1941 à l'aire d'influence de la région Marmara.

La présence de plusieurs interprétations possibles d'un territoire régional stambouliote ne recoupant pas les mêmes limites administratives ni les mêmes échelles spatiales montre la difficulté à instaurer des liens de coopération ou d'échange réciproque entre les territoires. En fonction du sens donné au concept de région, il est possible de trouver des territoires aux délimitations différentes. Dans les cas évoqués ci-dessus, la région NUTS 2 sur laquelle s'exerce l'autorité de l'Agence ne correspond à aucune des dynamiques observées. Cela est-il propre à Istanbul, dont la taille et la fonction de commandement dans la hiérarchie urbaine de la Turquie en font une région exceptionnelle ?

2.2. Izmir : la région amputée

Comptant 3,8 millions d'habitants dans l'ensemble de sa province, Izmir est la troisième agglomération en termes de population à l'échelle du pays. Cumulant aussi des fonctions économiques importantes (Izmir représente à elle seule 13,5 % de la valeur ajoutée totale produite en Turquie) et servant de centre polarisateur pour toute la façade égéenne, notamment pour les exportations des produits manufacturés et pour la transformation des produits agricoles, elle est une métropole nationale (Keyman, Koruncu-Lorasdağı, 2010). Elle entend s'affirmer de plus en plus à l'échelle européenne et mondiale, en multipliant les partenariats internationaux et en accueillant des événements mondiaux. Cette dynamique de croissance urbaine et de concentration fonctionnelle est essentielle dans les rapports qu'entretiennent les zones périphériques avec la ville-centre, dessinant ainsi un espace régional particulier. De plus, organisées depuis longtemps au sein d'associations régionales, les élites économiques et la municipalité d'Izmir ont défini un projet pour la région, qui vise à attirer les investissements étrangers, à promouvoir les exportations et à assurer une coordination des politiques économiques. Ils sont en cela relayés par la nouvelle Agence de Développement (*Izmir Kalkınma Ajansı*) créée en 2006 à titre d'exemple pour toute la Turquie (chapitre 4).

2.2.1. Un territoire administratif qui tourne le dos à la région

Le découpage traditionnel en 7 régions dites « naturelles » du Congrès de Géographie de 1941 a déterminé une région égéenne (*Ege bölgesi*), comportant les provinces de Afyon, Aydın, Denizli, Izmir, Küthaya, Manisa, Muğla et Uşak. La région a été ainsi délimitée sur des critères essentiellement climatiques (influence du climat méditerranéen), hydrologiques (écoulement des eaux vers la mer

Egée) mais aussi fonctionnels (polarisation de la façade égéenne par Izmir). Le découpage statistique de 2002 a divisé cette région en trois sous-ensembles qui forment le support territorial des nouvelles Agences de développement, et donc servent de base à la régionalisation en cours. La province d'Izmir devient ainsi la région TR31, les provinces de Aydın, Denizli et Muğla forment la région TR32, dont la capitale régionale est Aydın, et les provinces de Afyon, Küthaya, Manisa et Uşak sont réunies au sein de la région TR33, dont la capitale régionale est Manisa (figure 47).

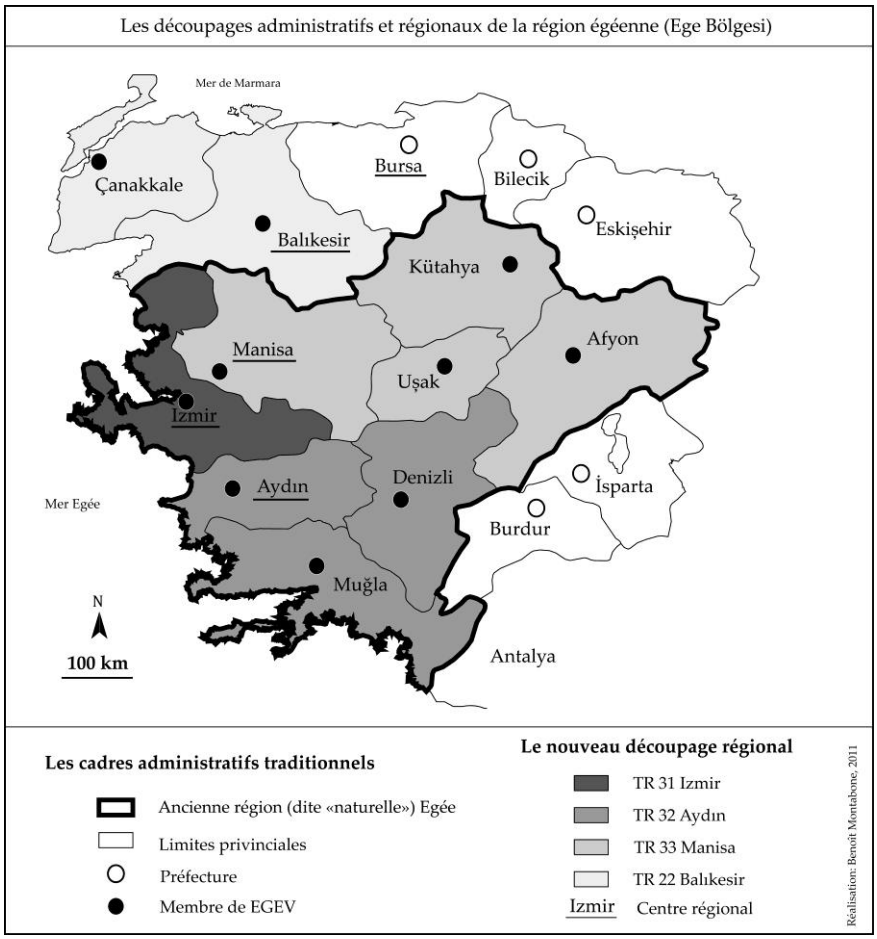


Figure 47: Les découpages administratifs et régionaux de la région Egée

Légalement, la planification mise en place au sein des Agences ne peut prendre en compte que les provinces dont elle a la charge. La région d'Izmir, qui équivaut de fait au département, se retrouve ainsi coupée de tout son hinterland régional avec qui elle entretient pourtant des relations privilégiées. Devant dorénavant officiellement ignorer les villes moyennes qui lui assuraient un relais efficace dans l'espace rural égéen, elle se retrouve en tête-à-tête avec les petites villes de son département pour mener son plan stratégique de développement. Le fait que Manisa, située à moins d'une demi-heure de route d'Izmir et dont la structure économique lui est étroitement liée, notamment depuis la déconcentration de l'industrie électronique, n'apparaisse pas dans la construction de ce plan stratégique est symptomatique de cette coupure artificiellement orchestrée.

2.2.2. Les réseaux métropolitains au-delà de la province

Pour autant, les limites actuelles de la région d'Izmir ne sauraient refléter les dynamiques en cours ni les relations fonctionnelles qui se sont établies entre les différents territoires effectivement reliés entre eux. Depuis les années 1980, des expériences originales ont été menées en termes de prise de décision régionale. L'accent a été mis sur la collaboration et la participation de tous les acteurs concernés, anticipant de deux décennies les propositions gouvernementales (chapitre 4). L'exemple le plus significatif est l'association EGEV qui regroupe une grande partie des acteurs économiques, comme les Chambres de Commerce, les Chambres d'Industrie, les Chambres Agricoles, les Ports ou les Zones industrielles de la région. Cette dernière n'est cependant pas structurée selon les limites régionales classiques : à la région égéenne s'ajoutent les provinces de Çanakkale et de Balıkesir, démontrant par là l'étendue des influences économiques d'Izmir, qui reste la tête de pont du réseau.

Cette construction de réseaux à l'échelle régionale a permis à Izmir d'accroître significativement sa compétitivité métropolitaine. Ayda Eraydın et ses co-auteurs ont montré l'existence de liens étroits entre les municipalités, les autorités administratives et les organisations non-gouvernementales, liens essentiels selon eux à la productivité régionale dans une économie hautement compétitive[384].

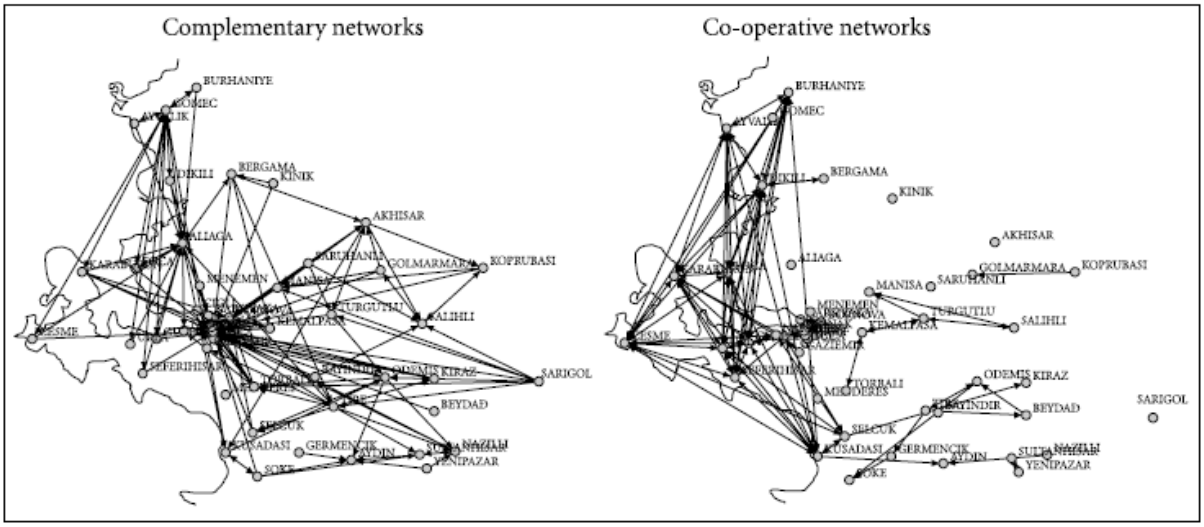


Figure 48: Cartographie relationnelle des réseaux métropolitains dans la région d'Izmir: l'exemple des liens entre des villes à structures économiques similaires (*co-operative networks*) et l'exemple des liens entre des villes aux caractéristiques économiques différentes (*complementary networks*)

Source : Ayda Eraydın, Bilge Armatlı Köroğlu, Hilal Erkuş Öztürk, Suna Senem Yaşar, 2008, « Network Governance for Competitiveness : The Role of Policy Networks in the Economic Performance of Settlements in the Izmir Region », *Urban Studies*, 45-11, p. 2309

[384]Ayda Eraydın, Bilge Armatlı Köroğlu, Hilal Erkuş Öztürk, Suna Senem Yaşar, 2008, « Network Governance for Competitiveness : The Role of Policy Networks in the Economic Performance of Settlements in the Izmir Region », *Urban Studies*, 45-11, p. 2291-2321.

A partir d'enquêtes statistiques sur les indicateurs de compétitivité des villes de la région, d'une étude des réseaux de gouvernance régionaux et d'entretiens avec de nombreux acteurs institutionnels, les auteurs ont pu dresser une cartographie relationnelle des réseaux métropolitains en terme de décision stratégique, de partage de savoir-faire, de projets communs ou d'actions environnementales (figure 48). Ils démontrent ainsi que l'interaction entre les réseaux politiques, économiques et sociaux est importante pour assurer la compétitivité d'un territoire, du fait essentiellement des externalités positives des relations personnelles, des économies d'agglomération et des effets de diffusion de l'information induits par de tels réseaux. Les relations sont cependant variables d'un indicateur à un autre. Par exemple, plus de liens ont émergé entre les municipalités et les organisations non gouvernementales sur les villes littorales, là où les mobilisations environnementales sont plus présentes. Ces résultats sont essentiels pour comprendre dans quelle mesure l'Agence de développement pourra contribuer à la croissance de sa région. En ne portant que sur une portion du territoire concerné par ces réseaux métropolitains, elle se pourra s'appuyer sur ces dynamiques déjà existantes qui sont pourtant au cœur de la compétitivité de la région.

Cette capacité de la région à mobiliser ses différents acteurs politiques et économiques autour d'un projet commun s'effectue de manière non-étatique mais rationnelle entre la métropole d'Izmir et les villes moyennes de la région égéenne. Ces dernières lui permettent de polariser un large hinterland, à l'exemple de Aydın ou Denizli dont la structure entrepreneuriale locale fait preuve d'un réel dynamisme, décrit entre autres par Mustafa Mutluer[385]. La compétitivité internationale d'Izmir dépend ainsi beaucoup plus des villes extérieures à son département que des petites villes situées dans sa région, qui malgré leurs fonctions parfois indispensables n'ont pas la taille critique nécessaire pour servir de relais économique solide. Ces dernières se retrouvent ainsi devant une contradiction difficilement surmontable, telle que définie par Jean-Charles Edouard : elles ne peuvent pas s'intégrer pleinement dans le projet métropolitain sauf en tant qu'atelier productif, mais elles ne peuvent pas non plus se hisser à un niveau d'autonomie suffisant par rapport à la métropole voisine[386]. Cette contradiction ne semble pas être la priorité des plans d'aménagement régionaux.

2.2.3. Une région pour encadrer l'étalement urbain ?

Coupée administrativement des villes moyennes de son hinterland, Izmir l'est aussi de certaines petites villes de son département par la délimitation de la municipalité métropolitaine (*Izmir Büyükşehir Belediyesi*). La loi de sur les municipalités métropolitaines de 1984, réformée en 2004, impose un seuil de population de 750 000 habitants dans la ville-centre et un rayon maximal de 50 kilomètres autour de cette dernière si l'ensemble fait plus de 2 millions d'habitants pour la définition des limites de la métropole administrative (Eliçin-Arıkan, 2005). Si Aliağa et Selçuk sont aujourd'hui membres de cette

[385] Mustafa Mutluer, 1995, *Gelişim, yapısı ve sorunlarıyla Denizli Sanayii (*L'industrie à Denizli, évolution, structure et problèmes), Izmir, Ed. de la Chambre d'Industrie de Denizli, 303 p.
[386] Jean-Charles Edouard, 2008, « La petite ville: contexte scientifique et enjeux de développement / aménagement », *Bulletin de l'Association des Géographes Français*, 2008-1, p.3-12.

municipalité et siègent au conseil métropolitain, ce n'est pas le cas de Çeşme ou Bergama qui sont de fait exclues des politiques publiques métropolitaines et ne peuvent pas bénéficier des retombées économiques de la ville-centre, à la production desquelles elles ont pourtant contribué. Or, les dynamiques urbaines de la métropole égéenne sont telles que la plupart des villes de sa province dépendant essentiellement des processus de diffusion depuis la ville-centre et de son étalement urbain (chapitre 2). La nouvelle Agence de développement, qui a autorité sur l'ensemble de la province, peut-elle pallier ce manque ?

Elle est, à vrai dire, la seule institution qui correspond à la maille territoriale adéquate pour gérer la métropole d'Izmir. Elle n'a cependant ni les compétences directes sur le processus de production de la ville, qui dépend essentiellement de la maîtrise foncière, ni la volonté de le faire. Le plan stratégique de l'Agence vise à valoriser les atouts de la ville et de la province mais ne présente pas de réflexion sur le fait métropolitain ou sur l'étalement urbain[387]. Ses principaux objectifs sont d'accroître les compétences métropolitaines de la région, en attirant des investissements directs étrangers, en développant les capacités logistiques en lien avec les différents ports présents sur son territoire, et en améliorant les infrastructures de transport entre les principaux pôles de développement de l'agglomération. Si cela correspond à une volonté de rationaliser la gestion des flux au sein de la métropole, ce qui revient *de facto* à une gestion de l'étalement urbain, ce dernier est perçu comme une preuve de la croissance de la ville, et participerait donc à sa compétitivité. A ce titre, l'Agence d'Izmir n'est pas destinée à contrôler la croissance urbaine, mais plutôt à l'encourager. Ce faisant, elle favorise l'externalisation des fonctions productives, vers Manisa notamment, et donc leur transfert vers des territoire dont elle n'a pas la charge. Elle n'apporte donc pas à première vue de solution nouvelle à la gestion du fait métropolitain.

Dans le cas d'Izmir, le découpage régional NUTS 2 est dépassé par les liens entre les milieux entrepreneurs à l'échelle de toute la façade égéenne. La notion de région relationnelle dépasse ainsi le cadre administratif officiel choisi pour favoriser le développement régional à Izmir. Cependant, ce dernier pourrait s'avérer pertinent pour gérer la métropole d'Izmir, même si l'Agence ne propose pas pour l'instant de vision alternative à la croissance et l'étalement urbains. La configuration est différente dans une région NUTS 2 qui compte deux pôles urbains principaux.

2.3. Diyarbakır-Şanlıurfa : le territoire contrôlé

La région constituée des provinces de Diyarbakır et de Şanlıurfa est située dans les Sud-est anatolien, région à majorité kurdophone et frontalière avec la Syrie. A la différence des deux premières régions étudiées, elle réunit deux provinces, et se situe dans un cadre régional complexe, où la question kurde est fortement politisée et où le gouvernement a turc a lancé le premier (et seul) grand programme de développement intégré, le GAP (chapitre 3).

[387] *Izmir 2009-2013 Bölgesel Gelişme Planı* (Plan de développement régional d'Izmir 2009-2013), Izmir Kalkınma Ajansı, Planlama, Programlama ve Koordinasyon Birimi, 2009, 14 p.

2.3.1. Un découpage politique

L'association de provinces différentes au sein de mêmes régions ne s'est pas fait sans heurt (chapitre 4). Ces débats se sont particulièrement cristallisés dans la région Karacadağ. L'association avec Diyarbakır, qui symbolise la défiance à l'Etat central et le pouvoir municipal du principal parti pro-kurde (aujourd'hui BDP, *Barış ve Demokrasi Partisi*, Parti de la Paix et de la Démocratie), n'a pas plu aux élites municipales de Şanlıurfa, ville religieuse dont le maire a été pendant longtemps membre du parti au pouvoir (AKP, *Adalet ve Kalkınma Partisi*, Parti de la Justice et du Développement). Ces dernières craignaient de ne pas pouvoir obtenir de fonds de la part de l'Etat du fait de cette association avec une municipalité rebelle[388]. De manière générale, la carte du nouveau découpage régional fait apparaître de façon nette sa dimension politique, exprimée ici à partir des principaux résultats des élections municipales de 2009 (figure 49).

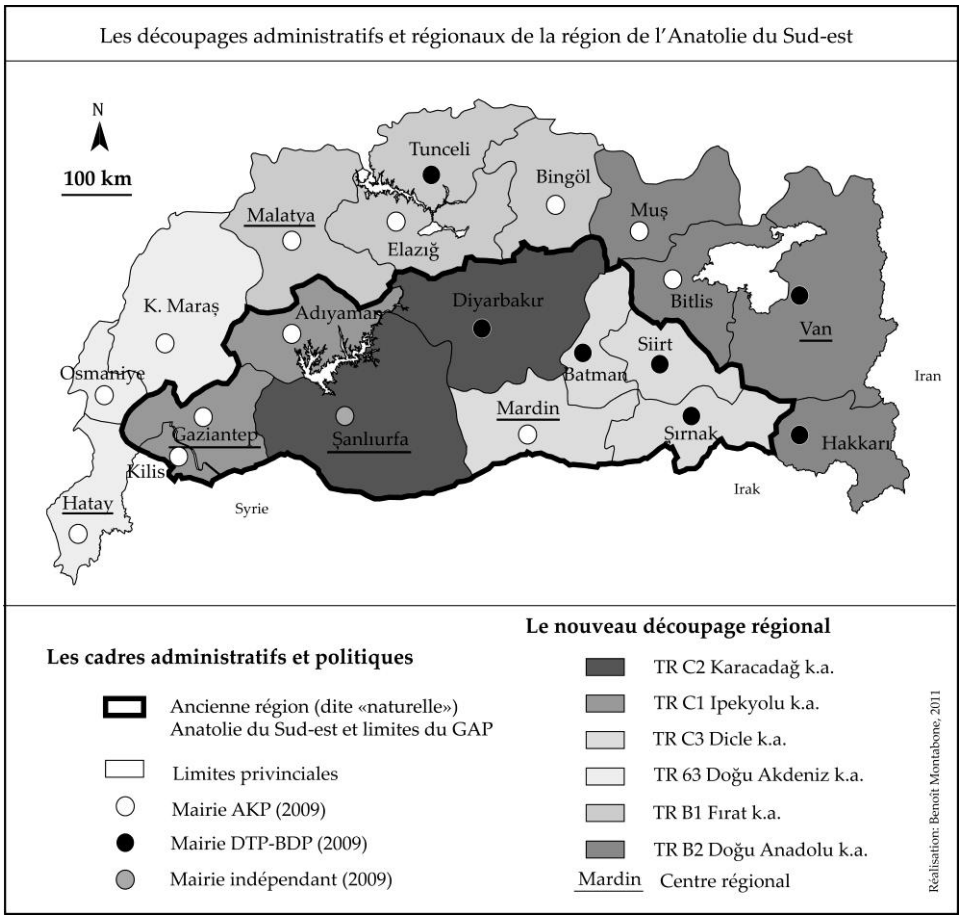


Figure 49: Les découpages régionaux et les principales tendances politiques en Anatolie du Sud-est

Aucune région ne réunit des provinces dont toutes les villes-centres sont tenues par le BDP. Le pôle Batman-Siirt-Şırnak est contrebalancé par Mardin dont la municipalité est AKP ; cette dernière a été déclarée capitale provinciale et accueille le siège de l'Agence. De même, Hakkarı et Van sont

[388] Entretien avec Emir Uğur Divitçi, Responsable du bureau de soutien à l'investissement, *Investment support office*, Şanlıurfa, 30/06/2010.

associées à Muş et Bitlis, qui sont moins enclines à désigner des responsables politiques BDP (les résultats varient d'une élection à l'autre, mais l'AKP est nettement plus présente que dans les autres provinces). Un découpage qui aurait associé Şanlıurfa et Mardin d'un côté, et Diyarbakır, Batman, Siirt et Şırnak de l'autre, comme cela aurait pu se faire d'après plusieurs experts rencontrés, aurait clivé politiquement les régions, avec un pôle AKP d'une part et un pôle BDP d'autre part. Si le gouvernement n'a pas rechigné à constituer des pôles AKP dans d'autres régions (Gaziantep-Adıyaman-Kilis, Hatay-Osmaniye-Kahramanmaraş par exemple), il a tout fait pour empêcher la constitution d'un assemblage provincial BDP qui aurait pu fortement se politiser et fonder la base territoriale d'un régionalisme culturel exacerbé.

Au-delà de ces enjeux politiques nationaux et locaux, le découpage régional est également contestable en termes de pertinence économique et territoriale. Associer Diyarbakır et Şanlıurfa en une seule région revient à couper ces villes de leurs hinterlands respectifs traditionnels, qui reposent à la fois sur les migrations ville-campagne très importantes dans cette partie de la Turquie et sur la hiérarchie urbaine traditionnelle, stable malgré la forte croissance des villes ces trente dernières années (Bazin, 1986). Diyarbakır est ainsi coupée de Batman et Mardin, deux préfectures voisines avec qui elle entretient des relations privilégiées, ce qui risque de limiter la portée de plans de développement régionaux ne prenant en compte que le territoire de l'agence nouvellement créée et non les relations inter-provinciales pourtant fondamentales dans la polarisation régionale. Urfa se voit privée de ses relations commerciales avec Gaziantep, pôle incontournable à la croisée des routes internationales vers Ankara, Adana, Mersin et la Syrie, alors que de nombreuses usines agro-alimentaires ou textiles de la première sont intégrées à l'industrie de la seconde par la sous-traitance (Bayırbağ, 2010 ; Gedikli, 2009). Les logiques politiques de contrôle des territoires périphériques potentiellement hostiles au pouvoir central ont donc été préférées aux logiques de découpage privilégiant la cohérence des réseaux urbains et la complémentarité des aires de chalandise des grands pôles industriels et commerciaux.

Notons cependant une innovation des Agences par rapport au GAP, celle de la communication territoriale. Comme l'indiquait l'évaluation du PNUD pour la région du GAP, le Sud-est turc souffre d'un manque de visibilité. Le rapport stipulait qu'un changement de nom était indispensable pour redonner une image propice aux investissements étrangers. C'est ce qu'on fait les Agences, en se dotant de noms évocateurs ou symboliques, reprenant des noms de traits physiques caractéristiques de la région ou resurgissant d'une prospérité passée reconstruite. Ainsi la région TRC2 a pris le nom d'un massif volcanique a mi-distance des deux principales villes de la région pour éviter toute concurrence entre les deux : Karacadağ. De même, les régions TRB1 et TRC3 ont pris les noms des deux grands fleuves qui prennent leur source dans les montagnes anatoliennes, respectivement le Tigre (*Dicle*) et l'Euphrate (*Fırat*). Enfin, la région TRC1 formée autour de Gaziantep s'est nommée « Route de la Soie » (*İpekyolu*) afin de rappeler le rôle de carrefour des routes commerciales centre-asiatiques et

moyen-orientales que pouvait jouer Gaziantep, en espérant ainsi que ce marketing territorial lui donne une image attractive.

2.3.2. L'ombre omniprésente du GAP

Enfin, et non des moindres, ce nouveau découpage ne semble pas tenir compte du projet GAP qui comporte neuf provinces au sein desquelles des mesures de développement territorial sont mises en place depuis plus de vingt ans (chapitre 3), qui se retrouve partagé en trois régions différentes. Notons cependant que les provinces membres de ces trois régions sont toutes dans le périmètre du GAP, il n'y a pas de provinces extérieures au GAP. Malgré le cumul de trois Agences, cela a le mérite de donner la possibilité de développer un travail de coopération. Toutefois, la question de l'articulation des plans de développement des Agences avec celui du GAP[389] ne semble pas avoir été prise en compte et les quatre institutions concernées (agence de Diyarbakır-Şanlıurfa, agence de Mardin-Batman-Siirt-Şırnak, agence de Gaziantep-Kilis-Adıyaman, administration du GAP) se sont retrouvées devant le fait accompli, sans consultation ni mise en commun préalable[390]. Le GAP devrait à l'avenir être intégré aux Agences, mais nul ne sait sous quelle forme. Selon certains experts du DPT, le gouvernement aurait décidé d'abandonner le GAP, correspondant à une conception révolue du développement régional, mais sans pour autant le supprimer, au profit des Agences de développement ; d'après la même source, les moyens attribués seraient considérablement réduits, information qui n'a pas pu être vérifiée par ailleurs. Le transfert du siège de l'administration du GAP d'Ankara à Şanlıurfa en 2009, présenté officiellement comme un moyen de rapprocher le programme des populations, a ainsi été interprété comme un signe fort d'abandon du projet par l'Etat central et s'est conclu par la démission d'une centaine d'experts du GAP qui refusaient ce transfert[391]. L'évolution récente semble ainsi avaliser la thèse de Damien Bischoff et Jean-François Pérouse qui affirmaient en 2003 que les reconfigurations à venir dans le domaine de la politique régionale risquaient de mettre en concurrence plusieurs administrations et plusieurs niveaux territoriaux dans les politiques de développement du Sud-est anatolien (Bischoff, Pérouse, 2003).

La preuve en est la permanence des références au GAP dans les plans stratégiques des Agences. Cela démontre que ce dernier n'est pas éliminé par leurs activités; elles peuvent au contraire le renforcer en le relégitimant, accentuant d'autant plus la complexité institutionnelle locale. Les activités des deux types d'institution sont en effet à la fois concurrentes et complémentaires. Le GAP coordonne les investissements étatiques en infrastructures (barrages, canaux, routes, aéroports, etc.), ce que ne peuvent pas faire les Agences. Ces dernières peuvent mettre en place des politiques de soutien aux micro-projets, et surtout servir de point d'appui pour attirer des investisseurs nationaux ou étrangers,

[389] GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, 2002, *Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma Planı: Ana Rapor*, (Plan de développement du projet pour l'Anatolie du Sud-Est: rapport principal), Ankara, Turkey.
[390] Entretien avec Mehmet Raşit Okumuş, Assistant du secrétaire général, *Agence de développement Karacadağ*, Diyarbakır, 21/06/2010.
[391] Entretien avec Deniz Akkhave, ancienne responsable de la politique régionale du DPT, Ankara, 01/07/2010.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

ce que le GAP ne réussit pas à faire du fait de son identification comme institution bureaucratique au service de l'Etat central.

Les deux institutions, Agences de développement et GAP, se retrouvent en revanche dans la mission officielle de développer des coopérations transfrontalières avec les pays voisins, essentiellement la Syrie. Développer les échanges frontaliers et les coopérations institutionnelles aurait ainsi pour effet d'ouvrir cette région reculée vers les routes du Moyen-Orient, et la transformerait de périphérie nationale en région d'interface. Un protocole d'accord entre la Turquie et la Syrie a été signé en 2010, posant les bases techniques et financières de ces coopérations[392]. La répartition des rôles entre les Agences et le GAP au sein de cet accord est significative des positions institutionnelles des deux institutions (figure 50).

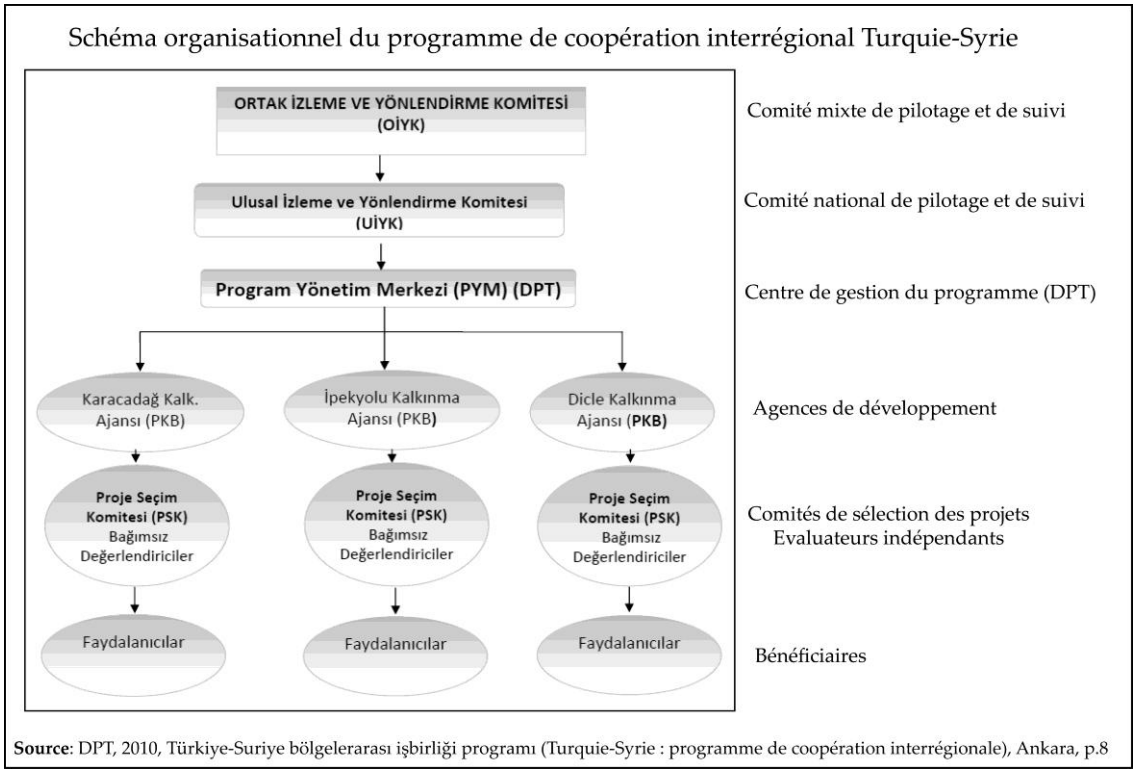


Figure 50: Schéma organisationnel du volet turc du programme de coopération interrégional Turquie-Syrie

Le directeur général du GAP est membre du comité mixte de pilotage et de suivi au même titre que le secrétaire général du DPT et les *vali* des provinces concernées : le GAP reste donc une administration centrale légitime pour représenter l'Etat turc. Les Agences sont, elles, chargées de la coordination et de la mise en œuvre des projets : elles sont des divisions exécutives sans pouvoir de décision, et remplissent bien ici le rôle d'institutions déconcentrées régionalement du DPT. A ce titre, les Secrétaires Généraux des Agences ne remplacent pas les représentants officiels de l'Etat.

[392] Devlet Planlama Teşkilatı, 2010, *Türkiye-Suriye bölgelerarası işbirliği* programı (Turquie-Syrie : programme de coopération interrégionale), Ankara, 25 p.

L'étude la région Karacadağ montre que les dynamiques du réseau urbain comme les expériences de développement régional préalables n'ont pas été des facteurs déterminants lors de la décision de créer la nouvelle région sur laquelle s'exerce l'autorité de l'Agence de développement. Malgré toute la bonne volonté affichée par les directeurs généraux lors des entretiens, il est plus que probable que l'association entre Diyarbakır et Şanlıurfa réponde plus à une logique de contrôle politique d'une région réputée instable qu'à un quelconque objectif de développement régional.

Conclusion : Vers un agencement région/métropole ?

Ce chapitre montre ainsi que la question des délimitations régionales n'est jamais neutre. Même sans avoir pu recueillir les critères choisis par le TUİK et le DPT pour associer les provinces en région, il est possible de déceler certaines logiques, du reste plus politiques que territoriales, dans le découpage proposé. Les cadres théoriques de délimitations régionales cohérentes – complémentarité ou homogénéité – apparaissent ici dépassés par les nécessités politiques. Plus que la complémentarité entre une métropole et son hinterland, ou qu'une homogénéité d'un réseau urbain hiérarchique à l'échelle régionale, c'est un découpage empirique qui a été avancé, où chaque nouvelle région présente des caractéristiques propres mais souvent différentes de ses voisines. A Istanbul et Izmir, c'est surtout la volonté de renforcer le pouvoir des métropoles au sein d'une seule province qui ressort des dynamiques étudiées, au risque de casser les pratiques antérieures qui participent pourtant à la métropolisation. A Diyarbakır-Şanlıurfa, c'est la volonté de contrôler un territoire politiquement contestataire vis-à-vis du pouvoir central en lui associant d'autres villes plus proches du parti gouvernemental qui prime, pour éviter ainsi la constitution d'une région trop marquée par l'influence du parti pro-kurde. Entre les deux, certaines régions semblent uniquement combler les vides, comme celle associant Hatay, Osmaniye et Kahramanmaraş.

Les régions ainsi dessinées sont donc surtout des cadres administratifs pour élaborer des politiques spécifiques, des espaces contenant. Reste maintenant à savoir si ces espaces support serviront de cadres à une augmentation des relations sociales entre acteurs régionaux dans leur stricte délimitation, ou s'ils seront rapidement dépassées par la création de nouvelles régions relationnelles, définies par leurs pratiques. Celles-ci peuvent éventuellement s'appuyer sur les outils fournis par les Agences de développement, tout en dépassant ces dernières et en s'affranchissant d'un cadre territorial somme toute peu contraignant.

Les coupures et les superpositions observées entre les découpages régionaux et les dynamiques spatiales, sociales et politiques en œuvre aux échelles locales et régionales amènent à s'interroger sur les relations entre régions et métropoles. Sont-elles partenaires ou concurrentes ? La mise en œuvre des Agences coïncide en effet avec la montée en puissance des Municipalités métropolitaines, dont les compétences ont été élargies avec le paquet législatif de 2004-2006 (chapitre 5). Peut-on dans ce cas

identifier une convergence entre les stratégies des Agences et les politiques des Municipalités métropolitaines, ou existe-t-il des rapports hiérarchiques qui soumettraient les moyens des unes aux projets des autres ? Etant donné le peu de poids des Agences par rapport aux dynamiques économiques et aux forces d'agglomération qui renforcent l'échelle métropolitaine, on peut dès à présent émettre l'hypothèse de leur subordination au pouvoir métropolitain. Mais le fait qu'elles restent étroitement liées au pouvoir central via le contrôle du DPT relativise cette hypothèse. Les Agences deviennent donc des acteurs nouveaux de la gouvernance métropolitaine, qu'il convient d'analyser pour comprendre comment fonctionnent les modes de régulation des grandes villes turques, entre une échelle municipale jugée trop petite et une échelle régionale inadaptée.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

Chapitre 7

LES VILLES-CENTRES AU CŒUR DES PROJETS REGIONAUX : LA COMPETITIVITE METROPOLITAINE AU DETRIMENT DE LA COHESION TERRITORIALE ?

Comme souligné à plusieurs reprises dans les chapitres précédents, la région a acquis une place incontournable dans les analyses géographiques des processus de production économique à l'échelle de la planète depuis une vingtaine d'année. Dès 1977, Alain Lipietz soulignait l'importance de la répartition régionale des structures de production (capital et travail) pour expliquer la permanence des inégalités régionales[393]. Près de trente ans plus tard, Allen J. Scott et Michael Storper ont dressé un bilan du néo-régionalisme économique, en affirmant que « *les interdépendances entre les lieux sont à la base de la pérennité de l'efficacité et de l'innovation, lesquelles participent à la concentration spatiale du capital et du travail dans le développement économique* »[394]. Autrement dit, les espaces qui concentrent les interrelations entre firmes participent plus que les autres à la croissance et à l'innovation ; selon les auteurs, les lieux privilégiés en sont les grandes métropoles et les régions qui dépendent de ces dernières. Les régions urbaines, prenant la forme de très vastes agglomérations le plus souvent polycentriques à la structure interne complexe, apparaissent en effet comme les « *locomotives* » des économies nationales dans lesquelles elles se trouvent. Toujours selon ces auteurs, on observe de manière quasi systématique que ces agglomérations croissent plus vite que les autres régions du même pays, et qu'elles concentrent la majeure partie des industries tournées vers l'exportation. L'affirmation des régions comme échelle principale d'organisation de la production économique est par conséquent concomitante de la métropolisation.

Dans le cadre d'une volonté nationale d'intégration aux circuits mondiaux des échanges, comme c'est le cas en Turquie, ces régions métropolitaines revêtent un intérêt stratégique évident. C'est en effet essentiellement en connectant une ou plusieurs grandes agglomérations nationales aux régions dynamiques mondiales que le pays a le plus de chance de tenir un rang central dans la nouvelle division internationale du travail. Mais ces agglomérations ont besoin du soutien d'un vaste arrière-pays pour assurer l'ensemble des fonctions nécessaires à une économie compétitive (stockage, production, récréation etc.). Pour correspondre au modèle international, elles doivent donc être reliées à des régions plus périphériques, présentant un développement économique moins dense notamment pour développer des activités de production standardisées par l'intermédiaire de filiales et sous-traitants. Cependant, les forces d'agglomération économiques ne suffisent pas à créer ce genre de

[393] Alain Lipietz, 1977, *Le Capital et son espace*, Paris, Maspero, 165 p.
[394] Allen J. Scott, Michael Storper, 2006, *art. cité*, p. 171.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

régions métropolitaines. Toujours selon Scott et Storper, « *le développement économique régional résulte d'un mixte comprenant les contraintes extérieures, la réorganisation et l'édification de systèmes d'atouts locaux ainsi que la mobilisation politique centrée sur les institutions, la socialisation et l'interaction sociale* »[395]. Ces dernières forment un « *patrimoine économique régional* » qui est déterminant dans la mise en place d'un système productif compétitif et innovant. C'est essentiellement sur ce patrimoine que peuvent agir les décideurs politiques pour encadrer, modifier ou favoriser la croissance économique des régions métropolitaines. Au cœur de ce patrimoine, la question de la régulation des pouvoirs locaux se posent, dans le sens où de l'exercice habile du pouvoir politique peut dépendre la réussite d'une région.

Les régions et les métropoles qui en constituent le centre sont ainsi au cœur des nouveaux processus de production économique basés sur l'économie de la connaissance et l'innovation permanente. Ce principe est donc intrinsèquement opposé au principe de cohésion territoriale puisqu'il revient à sélectionner certains territoires concentrant la croissance économique et à laisser les autres les suivre tant bien que mal. Favoriser une ou plusieurs « locomotives » nationales reviendrait donc à sacrifier la cohésion territoriale d'un pays au profit de sa compétitivité. Soutenir la croissance des métropoles européennes signifierait alors agir à l'encontre de la cohésion territoriale européenne. Dans ce contexte, quelle est la place des métropoles dans l'*Agenda territorial* européen ? Quels sont leurs liens avec l'objectif affiché de cohésion territoriale ?

> *« Les aires métropolitaines et les villes de taille différente peuvent développer au mieux leurs atouts dans le contexte d'une coopération transeuropéenne entres les acteurs de l'économie, de la société civile et de la politique. À condition qu'elles mettent en oeuvre des coopérations de la manière la plus innovante dans un espace européen polycentrique, elles créeront les prémisses d'une meilleure utilisation de la concurrence mondiale pour leur propre développement. »*
>
> *Agenda Territorial de l'Union européenne*, 2007, Article 14, p. 3.

La recherche d'une compétitivité métropolitaine n'est ainsi pas considérée comme un obstacle à la cohésion territoriale mais comme un élément incontournable de l'accomplissement des objectifs de compétitivité de l'Union européenne. La cohésion territoriale est en effet à la fois perçue comme un résultat et un facteur de la compétitivité métropolitaine (chapitre 1). Dans cette optique, la sélection de pôles de croissance sur un territoire et la concentration de l'innovation en certaines régions métropolitaines relèvent de manière indirecte de la cohésion territoriale.

Comment les Agences de développement turques participent-elles à ce rapport dialectique entre compétitivité et cohésion territoriales ? Permettent-elles une distribution équitable de l'innovation sur le territoire national ou sont-elles des nouveaux outils institutionnels au service de la compétitivité du pays ? Plus largement, peuvent-elles servir de cadre institutionnel à un nouvel agencement entre

[395] *Ibid*, p. 182.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

régions et métropoles dans le but de favoriser l'intégration économique mondiale de la Turquie ? Ce chapitre entend ainsi débattre de la place occupée par les Agences dans les cadres institutionnels de la production économique du pays. Tout d'abord, à partir de l'analyse des plans de développement régionaux, on montrera que les Agences sont des vecteurs de la compétitivité régionale. Ensuite, on questionnera leur place dans la gouvernance régionale et/ou locale afin de déterminer si elles peuvent servir de relais à la simplification de la gouvernance métropolitaine. Enfin, la standardisation qu'elles imposent aux différentes régions nouvellement créées nous amènera à interroger le principe de développement endogène dans le contexte turc.

1. Standardisation et compétition métropolitaine

Les Agences sont en effet des vecteurs de compétitivité territoriale, même si elles ne sont pas initialement présentées comme telles. La démonstration suivante, élaborée en trois points (la standardisation de la planification, la planification au profit des grands centres urbains et un outil au service de la compétitivité régionale), s'appuie sur les documents de planification fournis par les trois Agences étudiées. Il s'agit du plan de développement régional 2010-2013 pour la région d'Istanbul[396], du plan de développement régional 2010-2013 pour la région d'Izmir[397] et du plan de développement provisoire pour l'année 2010 pour la région Diyarbakır-Şanlıurfa[398]. Le plan final de cette dernière n'a pas encore été rendu public.

1.1. Une standardisation de la planification

Une des premières tâches de chaque nouvelle Agence a été de rédiger un plan de développement stratégique régional, en accord avec les orientations du Plan quinquennal, afin d'orienter ses actions en fonction des priorités définies par le Conseil de développement (chapitre 5). La rédaction de ces plans a suivi dans chaque Agence une démarche similaire, faite tout d'abord d'évaluations et de diagnostics territoriaux, puis de documents de travail intermédiaires, de plans annuels et finalement de plans pluriannuels correspondant à la périodisation des Plans quinquennaux élaborés par le DPT. Les plupart des plans régionaux correspondent donc à la période 2010-2013, c'est-à-dire de la première année d'exercice des Agences à la date butoir du neuvième plan quinquennal, lui-même revu pour correspondre à la périodisation budgétaire de l'Union européenne. Par ricochet, les plans de développement régionaux suivent donc les périodes de programmation de l'Union européenne.

Une étude comparée des plans des trois Agences révèle des similitudes frappantes d'une région à une autre. Certains objectifs, tels « Accroître la compétitivité des entreprises » ou « Assurer un développement durable pour l'environnement », qui sont des axes structurants dans les trois plans

[396] Istanbul Kalkınma Ajansı, 2010, *2010-2013 Istanbul bölge planı*, 128 p ; Istanbul Kalkınma Ajansı, 2010, *2010-2013 Istanbul bölge planı ekleri, 420 p.*
[397] Izmir Kalkınma Ajansı, 2010, *Izmir bölge planı 2010-2013*, 161 p.
[398] Karacadağ Kalkınma Ajansı, 2010, *2010 yılı ön bölge planı*, 168 p.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

régionaux, sont répétés systématiquement et pourraient être calqués sur n'importe quel territoire. Cela s'explique en partie par le fait qu'il s'agit des axes principaux du plan de développement quinquennal dont les plans régionaux doivent s'inspirer ; cela accrédite la thèse selon laquelle les plans des Agences sont l'expression régionalisée du plan élaboré par le DPT.

En ce qui concerne la compétitivité des entreprises, des nuances régionales sont apportées. Par exemple, l'Agence d'Istanbul parle de « la compétitivité globale » (*Küresel rekabet edebilirlik*) pour signifier son ambition d'intégrer le circuit des régions métropolitaines mondiales, quand l'Agence d'Izmir parle elle de « compétitivité des entreprises » (*İşletmelerde rekabet edebilirlik*) sans insister sur leur dimension nationale ou mondiale. Plus sobrement, et plus en adéquation avec la structure économique locale, l'Agence Karacadağ parle, elle, « d'améliorer la compétitivité régionale » (*Bölgenin rekabetçi bir yapıya kavuşturmak*). Une distinction peut cependant être trouvée concernant le développement durable, puisque l'Agence Karacadağ ne mentionne pas d'objectif environnemental dans ses axes prioritaires mais seulement en sous-partie (*strateji 6.10*) au sein de l'axe 6 : « Développer les infrastructures urbaines et protéger l'environnement » (*Kentsel Altyapıyı Geliştirmek ve Çevreyi Korumak*), alors que les Agences d'Istanbul et d'Izmir en font un des leurs axes prioritaires. Istanbul associe d'ailleurs la durabilité « environnementale » à la durabilité « culturelle » (*Çevre ve kültürel sürdürülebilirlik*). Notons cependant que le plan de développement final de l'Agence Karacadağ n'a pas encore été publié et qu'il ne s'agit ici que d'un document intermédiaire ; il est fort probable que la durabilité environnementale prendra une place importante dans ce plan final, étant donné la force normative de ce principe sur le plan international.

Cette standardisation peut aussi s'expliquer par les méthodes utilisées par les bureaux en charge de la planification dans chaque Agence. Tous, alors qu'il n'existait aucune contrainte officielle pour le faire, ont eu recours à la méthode S.W.O.T. pour établir leur diagnostic territorial. SWOT est l'acronyme de *Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*, dont le parent français est FFOM (Force, Faiblesses, Opportunités, Menaces) et turc GZFT (*Güçlü yanlar, Zayıf yanlar, Fırsatlar, Tehditler*). Il s'agit d'une méthode originellement élaborée pour analyser des situations financières et étendue au management des entreprises, dans le but de déterminer les meilleures décisions à prendre en fonction des besoins réels. Le but pour une Agence de développement est de réaliser un tableau simple où sont énumérées les forces et les atouts régionaux (main-d'œuvre qualifiée, présence de patrimoine touristique, réseaux de sous-traitants, etc.), les faiblesses structurelles (taux de chômage élevé, faible taux de formation, enclavement, etc.), les opportunités à saisir (développer l'accueil touristique, utiliser une situation frontalière, etc.) et les menaces qui pèseraient sur toute politique de développement (forte concurrence régionale, gaspillage des investissements, destruction de terres arables, etc.).

Le tableau analytique suivant (tableau 6) montre les redondances entre les SWOT des trois régions étudiées. Même si des différences existent du fait des profils socio-économiques très différents entre

les trois régions, on retrouve un certain nombre de similitudes, qui relèvent plus du poncif que du diagnostic territorial précis. L'exemple symptomatique en est la position géographique, considérée dans tous les cas comme idéale entre Europe et Moyen-Orient, ce qui est vrai depuis toujours pour toutes les régions de Turquie mais qui n'a pas permis jusqu'à présent d'assurer un développement économique équilibré lié au commerce extérieur. De même, le tourisme et le développement économique induit sont dans les trois cas considérés comme une des solutions incontournables pour améliorer la productivité et l'attractivité de la région. Même si les formes prises par ce tourisme diffèrent, entre Istanbul qui vise à augmenter encore sa capacité d'accueil de tourisme de masse et Şanlıurfa qui vise à créer des circuits pour attirer des touristes non religieux, il est souvent magnifié et paré de toutes les vertus économiques.

SWOT	Forces	Faiblesses	Opportunités	Menaces
Economie: agriculture, industrie, services, compétitivité	Main-d'œuvre abondante et qualifiée Ressources naturelles et culturelles abondantes	Exportation dans secteurs à faible valeur ajoutée Faible taille moyenne des entreprises	Proximité géographique des marchés européens et moyen-orientaux Développement du tourisme	Forte concurrence internationale Crise financière mondiale
Transports et infrastructures	Réseau routier efficace Présence de Zones Industrielles Organisées	Utilisation insuffisante des infrastructures existantes Destruction des terres agricoles par l'urbanisation et l'industrie	Corridors internationaux Nouveaux projets autoroutiers	Augmentation du trafic routier et des embouteillages Risques naturels
Social: emploi, santé, migrations	Présence d'Universités Population jeune	Augmentation du nombre d'illettrés dû aux migrations internes Emigration de la force de travail qualifiée Emploi féminin non déclaré (travail familial)	Développer le nombre d'hôpitaux et notamment les hôpitaux privés Programmes de sensibilisation pour les femmes et les jeunes	Forte augmentation de la population due à une urbanisation illégale et aux migrations
Environnement	Ecosystème riche et unique Existence de centres de traitement des déchets	Réseaux d'assainissement insuffisants Forte pollution industrielle et/ou maritime	Développer la production locale d'énergies propres Investir dans des installations de retraitement des déchets et des eaux usées	Réchauffement climatique et changement global Risque de pollution accru

Tableau 6: Récurrence des diagnostics territoriaux dans les SWOT des trois Agences d'Istanbul, d'Izmir et de Karacadağ (*sont cités ici les principaux éléments présents dans les trois SWOT, à titre non exclusif*).

Source : Istanbul Kalkınma Ajansı, 2010, *2010-2013 Istanbul bölge planı ekleri*, 420 p. ; Izmir Kalkınma Ajansı, 2010, *Izmir bölge planı 2010-2013*, 161 p. ; Karacadağ Kalkınma Ajansı, 2010, *2010 yılı ön bölge planı*, 168 p.

Il ne faut pas pour autant conclure que ces diagnostics sont dé-territorialisés ; une étude précise montre que dans l'ensemble les remarques correspondent au contexte local. Par exemple, le SWOT d'Istanbul insiste largement sur les problèmes de circulation routière, quand le SWOT d'Izmir met lui l'accent sur les potentialités offertes par le développement de l'agriculture biologique. Mais la forme et la méthode de classification en grands thèmes induisent une standardisation indéniable dans les défis relevés par les bureaux de planification de chaque Agence. Cette standardisation a d'ailleurs été relevée par l'ancienne responsable du développement régional au DPT qui constatait que les SWOT s'étaient imposés en moins de trois ans comme l'outil de référence, alors qu'aucune directive n'avait été donnée en ce sens par les diverses directions du DPT[399].

[399] Entretien avec Deniz Akkhave, ancienne responsable de la politique régionale du DPT, Ankara, 01/07/2010.

1.2. Une planification au profit des grands centres urbains

Cette standardisation étant constatée, la place occupée par les villes-centres dans ces documents de planification mérite d'être observée, car elle indique le rôle attribué aux métropoles dans la planification régionale. Au-delà, il s'agit également de jauger la fonction que peuvent jouer les grandes agglomérations dans la mise en œuvre d'une cohésion territoriale en Turquie, ou au contraire leur place centrale dans un accroissement de la compétitivité nationale via le renforcement des compétitivités métropolitaines.

1.2.1. Istanbul : la région au service de la métropole

Concernant la région d'Istanbul, le plan de développement régional, publié début 2011 et valable pour la période 2010-2013, propose un diagnostic territorial approfondi et donne les orientations stratégiques que l'Agence veut impulser pour la région stambouliote (encadré 6).

Sans surprise, ces orientations sont globalement les mêmes que celles de l'IMP et de la Municipalité Métropolitaine. Sur le plan social, on retrouve les grands traits de la politique urbaine impulsée par l'AKP, à savoir la salubrité de l'espace public, l'importance accordée aux espaces publics comme espaces de récréation familiaux, la prise en compte de l'environnement comme un cadre général de la vie urbaine et non comme un ensemble systémique entre éléments naturels et anthropisation. Sur le plan urbanistique, on retrouve également la volonté de reconfigurer l'ensemble de l'agglomération, en favorisant un zonage fonctionnel et en prenant en compte le risque sismique dans les dynamiques d'urbanisation. La volonté de dédensifier certains quartiers, essentiellement centraux, et de nettoyer les quartiers réputés illégaux est aussi fortement affirmée, en accord avec les stratégies de l'IMP et de l'AKP (chapitre 6).

Sur le plan économique, c'est la « compétitivité globale » de la région métropolitaine qui est fortement mise en avant. L'objectif est de faire d'Istanbul et de son arrière-pays une « locomotive » qui soit en mesure de s'imposer dans le circuit des méga-régions qui comptent sur le plan international. Il faut pour cela renforcer le pôle financier d'Istanbul, en accord avec les autorités municipales et nationales. Symbole de cette alliance, la Banque Centrale turque est en cours de déménagement d'Ankara vers Istanbul[400]. En parallèle, l'organisme de construction KİPTAŞ, dépendant directement de la Municipalité Métropolitaine d'Istanbul, a lancé la création d'une « cité de la finance », à proximité de l'autoroute urbaine TEM, « Finanskent », dans le but de loger les futurs cadres de la finance internationale qui viendront s'installer à Istanbul[401]. On voit bien à travers cet exemple les coalitions qui peuvent se mettre en place entre les milieux politiques, les milieux d'affaire et les milieux planificateurs pour façonner la ville selon un idéal-type standardisé et internationalisable. De même,

[400] Voir l'article de presse « Merkez bankası İstanbul'a taşınıyor », *Ulusal Kanal*, 15 avril 2011.
Consultable en ligne : http://www.ulusalkanal.com.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=20309:merkez-bankasi-stanbula-tainiyor&catid=57:ekonomi-emek2&Itemid=169
[401] Le projet est présenté sur le site de KİPTAŞ : http://www.finanskent.com/hosgeldiniz.html

l'Agence reprend à son compte l'objectif de développer l'offre et l'accueil touristique, en favorisant la politique de restauration des monuments principaux et en étendant le centre historique « visitable » touristiquement à l'ensemble de la péninsule historique, et en défendant l'idée d'une mise en marque plus efficace de la ville auprès des tour-opérateurs internationaux.

Encadré 6 : Axes stratégiques du plan de développement de la région d'Istanbul selon l'Agence de développement İstka

Les axes stratégiques sont au nombre de cinq, chacun divisé en objectifs stratégiques

1) **Compétitivité globale** (*Küresel rekabet edibilirlik*)
   a. Développer et augmenter le poids économique du secteur des services
   b. Soutenir les technologies de pointe à forte valeur ajoutée
   c. Faire d'Istanbul un centre de sciences et de technologie
   d. Améliorer la qualité de la main-d'œuvre pour les productions à forte valeur ajoutée
   e. Favoriser l'intégration de la région dans l'économie mondiale
   f. Faire de la région un centre de la finance internationale
   g. Faire de la région un centre mondial d'attraction touristique
   h. Améliorer la compétitivité du secteur logistique
   i. Développer les industries créatives

2) **Développement social** (*Sosyal kalkınma*)
   a. Développement de la culture urbaine et de « l'art de vivre » stambouliote
   b. Accès à l'éducation et amélioration de l'éducation
   c. Développer les services de santé publique
   d. Prévention de l'exclusion sociale
   e. Favoriser les réseaux locaux et la participation
   f. Renforcer les capacités institutionnelles des institutions publiques et de la société civile
   g. Amélioration de la jeunesse des villes
   h. Réduire le nombre de chômeurs

3) **Durabilité environnementale et culturelle** (*Çevresel ve kültürel sürdürülebilirlik*)
   a. Protection des ressources naturelles et de l'environnement
   b. Développer et encourager une gestion efficace des déchets
   c. Augmenter la diffusion et l'utilisation des énergies propres pour une meilleure efficacité énergétique
   d. Préservation du patrimoine historique et culturel
   e. Prendre en compte les dimensions sociales et économiques du développement

4) **Qualité de l'espace urbain** (*Kentsel mekan kalitesi*)
   a. Veiller à une répartition fonctionnelle des espaces urbains
   b. Restructurer les zones à risque en milieu urbain (zones surpeuplées, quartiers irréguliers, sécurité etc.), en tenant compte de l'originalité des dimensions sociales, culturelles et économiques
   c. Amélioration de l'environnement bâti et des espaces de vie
   d. Veiller à la salubrité des espaces de vie
   e. Mettre en place un système de gestion efficace des catastrophes

5) **Transport et accessibilité** (*Ulaşım ve erişilebilirlik*)
   a. Assurer l'intégration entre les différents types de transport et viser à l'équilibre entre les différents systèmes
   b. Développement du transport ferroviaire collectif
   c. Utiliser les transports existants de manière efficace pour mieux gérer la demande

Source : Istanbul Kalkınma Ajansı, 2010, *2010-2013 Istanbul bölge planı*, 128

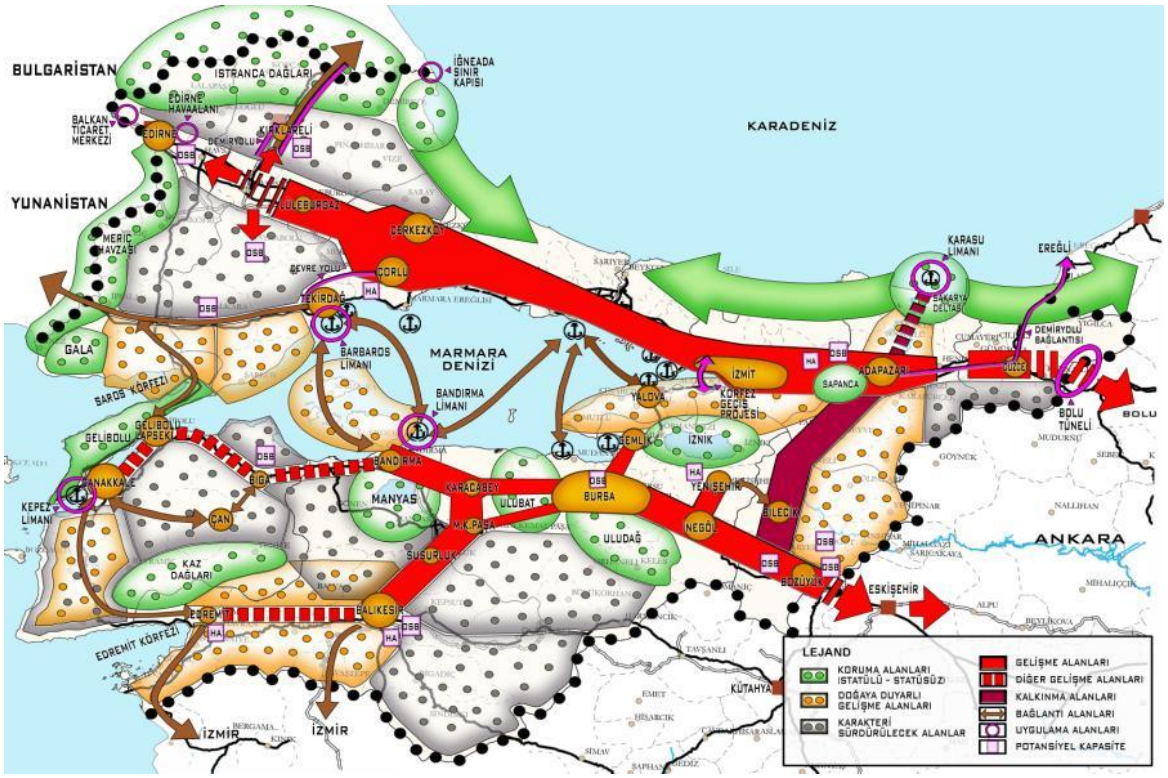
En ce qui concerne la place de l'agglomération vis-à-vis du reste de la région, peu d'éléments sont pris en compte, mais cette vision en creux permet d'appréhender la manière dont la première régente la

seconde. La volonté d'aboutir à une répartition fonctionnelle des espaces urbains (objectif 4-a) fait écho à un document central dans les politiques d'aménagement de l'agglomération stambouliote, le plan environnemental au 1/100 000e (*Çevre düzeni planı*). Ce dernier vise à reconfigurer la répartition des espaces en déconcentrant la plupart des activités productives du sein de l'agglomération vers ses périphéries, bien souvent au-delà des limites de la province. Il s'agit des installations portuaires, pratiquement toutes fermées sur les rives du Bosphore et de la Corne d'Or (chapitre 6), mais aussi d'activités plus diffuses et moins polluantes, comme l'artisanat du cuivre regroupé autour du grand bazar. Le territoire régional (la région comme espace polarisé par Istanbul) est ainsi réduit à un territoire d'expansion pour les activités consommatrices d'espace. Les modalités du développement d'Istanbul subordonnent de ce fait l'ensemble de la région à la métropole centrale, reprenant les analyses de Scott et Storper sur la nécessité pour les grandes métropoles de bénéficier du soutien de larges hinterlands afin d'atteindre la taille critique nécessaire à leur intégration mondiale.

Cette vision de la région comme soutien de la métropole s'illustre aussi avec les documents élaborés par l'IMP, véritables visions spatiales d'une région métropolitaine. Celle choisie ici est la plus aboutie, car elle intègre l'ensemble du bassin de la Mer de Marmara et révèle le fonctionnalisme qui sous-tend l'ensemble des travaux (figure 51).

L'analyse de ce document est éclairante sur plusieurs points. Il vise tout d'abord à renforcer le corridor de transport sur l'axe Tekirdağ-Adapazarı pour en faire l'axe majeur du développement de la région ; le reste du territoire régional lui est subordonné. D'autres axes de développement sont identifiés mais revêtent une importance moindre, notamment l'axe Balıkesir-Bursa-Eskişehir qui ne semble pas devoir bénéficier de la productivité stambouliote mais au contraire s'autonomiser. La « durabilité » du développement régional est laissée aux espaces encore relativement peu touchés par l'industrialisation et l'urbanisation massives de la métropole. Les zones rurales du Sud de la région, autour de Çanakkale par exemple, deviennent des réserves environnementales ou des zones de préservation du milieu rural. On assiste ainsi à une séparation des fonctions au sein de la région et à une spécialisation sous-régionale dictée par la métropole d'Istanbul aux autres composantes dans une optique fonctionnaliste du développement durable, niant par là même la nécessité de trouver les bases de la durabilité à toutes les échelles de la planification. Ce plan vise certes à fournir une vision intégrée du développement régional, mais il est aussi un révélateur des rapports de force au sein de la gouvernance régionale.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011



Traduction de la légende : *Koruma Alanları (statülü-statüsüz)* : Zones protégées (avec ou sans statut); *Doğaya Duyarlı Gelişme Alanları* : Zones naturelles sensibles en devenir ; *Karakteri Sürdürülecek Alanları* : Zones présentant une configuration durable; *Gelişme Alanları* : Zones de développement principales; *Diğer Gelişme Alanları* : Autres zones de développement; *Kalkınma Alanları* : Zones de développement; *Bağlantı Alanları* : Zones de connexion; *Uygulama Alanları* : Zones d'implantation; *Potansiyel Kapasite* : Capacité potentielle.

Figure 51: Vision spatiale de la région Marmara proposée par l'IMP, 2006

Source : IMP, *Istanbul metropoliten planlamasında Marmara bölgesi değerlendirmeler*, IMP 2006, p.7.

1.2.2. Izmir : la cohésion territoriale comme principe fédérateur ?

Le plan de développement proposé par l'Agence d'Izmir présente des particularités intéressantes. Il reflète là aussi les priorités et les spécificités locales, développées par la Mairie Métropolitaine et la Chambre de Commerce, en mettant la coopération entre les différents espaces au cœur de ses axes stratégiques. Le projet régional d'Izmir émerge en effet de plusieurs documents de planification établis par des institutions différentes, dont les moyens et les ambitions ne sont pas les mêmes mais qui fonctionnent en étroite collaboration. La Mairie métropolitaine, de loin l'administration la plus puissante du département, a produit un plan stratégique pour la période 2010-2017[402]. La Chambre de Commerce, une institution lourde et reconnue nationalement, a produit un plan stratégique pour la période 2003-2012[403]. Les trois documents présentent la même orientation générale et la même ambition pour le territoire départemental. Dans les trois cas, Izmir est au centre des préoccupations et bénéficie de lourds investissements, notamment pour la deuxième ligne de métro financée en partie par la municipalité.

[402] Izmir Büyükşehir Belediyesi, *2010-2017 Stratejik Planı*, 320p.
[403] Izmir Ticaret Odası, *2003-2012 Izmir Stratejik Planı*, Izmir, 542p.

A la différence du plan d'Istanbul, celui élaboré par l'Agence d'Izmir fait en effet explicitement référence aux régions voisines et propose d'étendre les réflexions aux provinces de Manisa, Aydın, Balıkesir, Afyon, Uşak, Kütahya, Denizli, Muğla, Çanakkale, soit l'ensemble des provinces membres de EGEV (chapitre 6). Il s'agit d'une preuve supplémentaire de l'influence jouée par les réseaux préalables aux Agences dans leur mise en place et dans la détermination de leurs politiques. Deux exemples de cette volonté de coopération régionale peuvent être relevés. Sur le plan économique, l'Agence propose de diversifier l'offre touristique en créant des itinéraires régionaux autour de grandes épopées, notamment de tracer la « route d'Alexandre » depuis Çanakkale jusqu'à Efes, et d'encourager la création de petits hébergements le long de ces routes pour favoriser des pratiques touristiques plus diffuses, appelées « alternatives » dans le document. Sur le plan environnemental, l'Agence propose de créer des systèmes régionalisés de gestion des risques et catastrophes, notamment de coordonner les moyens de lutte contre les feux de forêt et d'harmoniser la gestion des bassins-versants afin d'éviter les inondations des grands centres urbains situés en aval, en premier lieu la ville d'Izmir elle-même.

Sur le plan technique, le document détermine quatre axes stratégiques, déclinés dans des secteurs clés (figure 52).

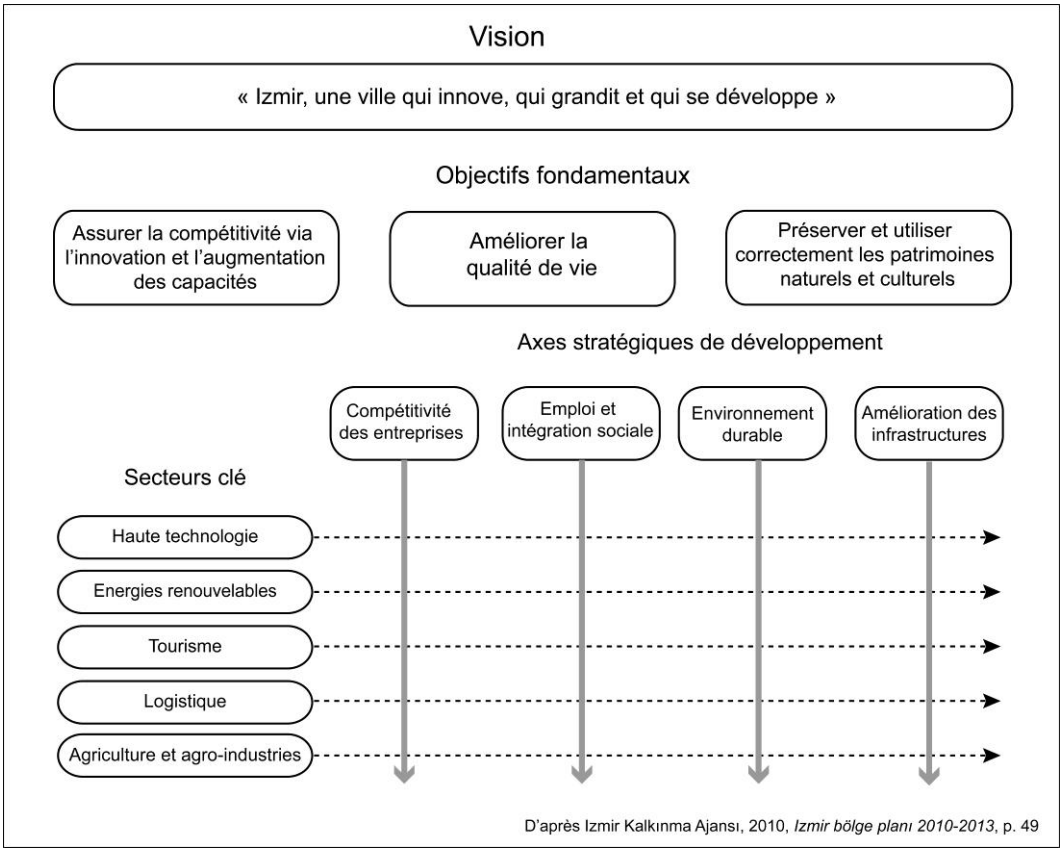


Figure 52: Interprétation des principes guidant le plan de développement stratégique de l'Agence d'Izmir

Les axes choisis sont plutôt classiques vis-à-vis des autres plans (quinquennaux, métropolitains, etc.). Il s'agit de la « Compétitivité des entreprises » (*İşletmelerde rekabet edebilirlik*), de « l'Emploi et

l'intégration sociale » (*İstidham ve sosyal bütünleşme*), de l' « Environnement durable » (*Sürdürülebilir çevre*) et de l' « Amélioration des infrastructures » (*Güçlendirilmiş altyapı ve üstyapı*). Cependant, la part réservée à la compétitivité des entreprises est plus réduite que dans le plan de l'Agence d'Istanbul, et le plan plus équilibré au bénéfice du développement social. De même, les secteurs clés identifiés sont plus ciblés, et s'appuient sur les évolutions en cours dans la région, notamment l'évolution vers des modes de production biologiques et la production d'énergies renouvelables. Au-delà des déclarations d'intention, l'Agence a produit une réflexion poussée sur la différenciation des espaces au sein de la région, et a spatialisé les éléments qu'elle entend développer pour remplir ses objectifs au sein d'une « charte spatiale » (*Mekansal şemalar*), dans laquelle les quatre axes stratégiques de développement sont traduits en cartes à dimension prospective, formant un ensemble de cinq visions spatiales pour la province. La première carte (*Üretim altyapısı* : Infrastructures de production) cible les districts prioritaires pour l'implantation de nouvelles infrastructures productives, en concentrant les unités touristiques sur le littoral déjà aménagé et les centres de transformation agro-alimentaire dans l'arrière-pays plus éloigné des côtes. La deuxième carte (*Ekonomik çeşitlilik ve verimlilik* : Diversité et productivité économiques) attribue à chaque district des domaines dans lesquels ils doivent investir pour assurer l'équilibre de la production régionale, comme les énergies renouvelables sur le littoral et l'écotourisme dans l'arrière-pays rural. La troisième carte (*İstihdam ve sosyal bütünleşme* : Emploi et intégration sociale) est plus descriptive, en indiquant les niveaux socio-économiques de développement (selon l'index SEDI par district, voir chapitre 2). La quatrième carte (*Sürdürülebilir çevre* : Environnement durable) établit un zonage d'intervention selon les priorités environnementales, de la pollution de l'air au contrôle des eaux usées.

La cinquième et dernière carte du document concerne les infrastructures de transport (*Ulaşım altyapısı*) (figure 53). Elle superpose les grandes infrastructures de transport existantes, en cours de construction ou programmées pour les prochaines années au classement socio-économique des districts de la province. Il est tout d'abord notable que les infrastructures extérieures (autoroute vers Istanbul et ligne à grande vitesse vers Ankara) ne sont pas considérées comme les éléments structurants de l'aménagement de la province. Ce sont les liaisons internes qui priment, celles qui visent à relier la métropole d'Izmir avec son arrière-pays. Les aspects de domination spatiale sont explicitement pris en compte, puisque les concepts de centre et de périphérie (*merkez-çevre*) sont utilisés dans le document, mais le plan n'a pas pour objectif de les limiter. Il vise plutôt à assurer une bonne liaison entre les deux, afin d'intégrer toutes les périphéries à la ville-centre pour en faire de véritable périphéries exploitées (au sens développé par Reynaud). De plus, les grands investissements programmés le sont essentiellement dans les zones qui bénéficient déjà d'infrastructures importantes : le centre-ville d'Izmir, Aliağa, Çeşme. Les infrastructures portuaires sont en voie d'abandon, avec la création de nouveaux ports à Seferihisar et Dikili.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011



Traduction de la légende :
Sosyoekonomik Gelişmişlik Durumu : Indice de développement socio-économique ; *İzmir'in En Gelişmiş İlçesi* : District d'Izmir le plus développé ; *İzmir'in En Az Gelişmiş İlçesi* : District d'Izmir le moins développé.
İzmir Kent Merkezi ve Şehirlerarası Ulaşım Bağlantılarına İlişkin Hedefler : Objectifs concernant les connexions de la ville-centre d'Izmir et des transports inter-villes ; *Planlanan Limanlar* : Ports planifiés ; *Yapımı Tamamlanacak Yat Limanları* : Port de plaisance à construire ; *Altayapısı Güçlendirilecek Limanlar* : Ports dont les infrastructures doivent être renforcées ; *Nemrut İskeleleri demiryolu Hattı* : Ligne de train des docks Nemrut ; *İzmir-İstanbul Otoyol Projesi* : Projet d'autoroute Izmir-Istanbul ; *İzmir-Ankara Hızlı Tren Projesi* : Projet de ligne de train à grande vitesse Izmir-Ankara ; *Güçlendirilecek Merkez-Çevre Ulaşım Bağlantıları ve Kırsal Ulaşım Altyapısı* : Connexions de transport entre centre et périphérie et infrastructures de transport rural devant être renforcées ; *Deniz Ulaşımında İyileştirme* : Amélioration du transport maritime ; *Mevcut Metro Hatları* : Lignes de métro existantes ; *Yapımı Devam Eden Metro Hatları* : Lignes de métro en construction ; *Planlanan Metro Hattı* : Lignes de métro planifiée ; *Güçlendirilecek Banliyo Hattı* : Trains de banlieue devant être renforcés ; *Planlanan Tramway Hatları* : Lignes de Tramway planifiées.

Figure 53 : « Charte spatiale » des infrastructures de transport d'après le plan de développement stratégique de l'agence d'Izmir (document indicatif non contraignant juridiquement)

Source : Izmir Kalkınma Ajansı, 2010, *Izmir bölge planı 2010-2013*, p. 129

On pourrait penser d'un premier regard que le plan de développement de l'Agence d'Izmir repose sur un principe de cohésion territoriale, même si l'expression n'est jamais employée. Les espaces périphériques sont considérés dans leur diversité et analysés non pas comme des succursales de la métropole mais comme des pôles indépendants pouvant tous participer à la compétitivité régionale. Cependant, comme la vision spatiale des infrastructures de transport le montre, une grande partie des aménagements sont concentrés dans la ville d'Izmir (nouveau port de croisière, ligne de métro), sur le littoral déjà bien intégré au système métropolitain (Aliağa, Çeşme) ou dans les périphéries immédiates de l'agglomération (ligne de train de banlieue reliant Aliağa à Torbalı). L'objectif est donc clairement d'assurer à la métropole une région capable de lui servir de soutien dans sa recherche de compétitivité.

1.2.3. Diyarbakır-Şanlıurfa : favoriser le développement macro-économique

Si la coordination des différentes politiques d'aménagement est loin d'être effective dans la région Karacadağ (chapitre 5), l'Agence de développement est une institution dotée de moyens financiers et humains importants dont l'action aura une influence, même minime, sur le développement du territoire sur lequel elle exerce sa compétence. On peut légitimement se demander quelle sera l'influence de sa politique sur la région, et surtout comment va s'articuler le développement entre les deux pôles importants qui la composent, à savoir les deux villes de Diyarbakır (900 000 habitants) et Şanlıurfa (500 000 habitants). Il est bien sûr trop tôt pour évaluer une telle influence, mais une étude du plan de développement stratégique donne une première orientation. Sept grands axes ont été sélectionnés dans les priorités régionales, dans lesquels des sous-stratégies sont identifiées. Les considérations sont plutôt générales, et les objectifs à atteindre plus macro-économiques ou macro-sociaux que ciblés. Par exemple, il peut s'agir de promouvoir la qualité de la main-d'œuvre régionale, d'aider plus spécifiquement les petites et moyennes entreprises, ou encore d'améliorer les infrastructures touristiques, ces indications étant données sans autre détail sur les modalités de mise en œuvre. Les sept grands axes retenus sont les suivants :

- Favoriser l'emploi et accélérer le développement social
- Faire de la région le centre économique de la région d'Anatolie du Sud-est en améliorant l'accessibilité et la valeur concurrentielle de l'économie régionale
- Mettre en valeur le potentiel touristique de la région et encourager le développement des infrastructures touristiques
- Augmenter la production agricole et développer les entreprises agro-alimentaires
- Développer l'industrie régionale et les infrastructures industrielles
- Développer les infrastructures urbaines et protéger l'environnement
- Développer les infrastructures de transport de la région et transformer la région en centre logistique international.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

Le concept de développement (*gelişme* est employé ici) est omniprésent dans ces priorités mais n'est envisagé que sous son angle purement économique. Le but est de faire de la région un pôle dynamique et attractif, en sélectionnant les points forts de la structure productive locale (agro-alimentaire ; logistique ; textile) pour les renforcer, mais aussi en diversifiant les apports de devise, notamment grâce au tourisme. La volonté initiale n'est pas de financer sur des fonds publics de gros investissements, mais de dynamiser et de rationaliser les investissements privés. Par exemple, l'Agence soutient la création d'une plateforme locale du coton[404] pour partager les expériences de production et mutualiser les efforts de commercialisation.

Les questions sociales comme l'éducation, la santé, la vie rurale ne sont pas abordées. Il est vrai qu'elles dépendent des ministères sectoriels et qu'un programme social est mené à l'échelle régionale dans le cadre du GAP, mais les objectifs généraux ne prennent pas en compte la diversité des éléments qui participent au processus de développement local qui, comme le souligne Bernard Pecqueur, nécessite de grandes interactions entre sphère sociale et sphère économique pour être réellement efficace[405]. La question des infrastructures est cependant importante ; le plan stratégique met l'accent sur la nécessité d'équiper la région en infrastructures (routes, zones industrielles organisées, aéroports) alors que leur construction ne relève aucunement des compétences de l'agence, et qu'elle ne peut pas les financer entièrement.

Cela recoupe la volonté affichée dans le plan stratégique de favoriser les grandes agglomérations au détriment de l'espace rural. Comme l'illustre le chantier de la seconde zone industrielle organisée (*Organize Sanayi Bölgesi*) de Şanlıurfa implantée à proximité de l'aéroport sur la route de Diyarbakır, financée par les fonds européens de pré-adhésion et fortement soutenue par l'agence Karacadağ, la volonté principale est d'augmenter les capacités économiques des deux villes et favoriser la compétitivité de la région. Le découpage régional empêche ainsi toute collaboration pourtant essentielle avec le centre industriel très important de Gaziantep, et lui oppose Şanlıurfa comme concurrente directe pour attirer les investissements étrangers et servir de ville-relais dans les voies commerciales internationales, alors qu'une coopération plus étroite pourrait permettre de mutualiser certaines infrastructures.

1.3. Un outil au service de l'attractivité régionale

L'école institutionnaliste en géographie économique insiste sur l'importance des cadres institutionnels d'encadrement de la production économique. L'institution, définie par Andrew Cumbers, Danny MacKinnon et Robert MacCaster comme un ensemble de cadres légaux, de conventions informelles et de normes qui façonnent et influencent le comportement des acteurs économiques, est le plus souvent symbolisée par une organisation qui incarne l'ensemble de ces cadres, conventions et normes et qui

[404] Şanlıurfa Pamuk Platformu, dont la deuxième réunion s'est tenue le 20 janvier 2011 dans les locaux de la Bourse de commerce de Şanlıurfa, en présence du secrétaire général et des conseillers de l'agence Karacadağ. Voir http://www.investinurfa.org.tr/haber-duyuru.asp?NewsCatId=1 , consulté le 11/02/2011.
[405] Bernard Pecqueur, 1989, *Le développement local*, Syros, 148 p.

soutient et promeut ouvertement le développement économique d'un territoire donné[406]. Si la plupart des études initiales ont démontré le rôle central de ces organisations *a posteriori*, c'est-à-dire comme modèle explicatif d'une situation donnée, l'audience internationale du néo-régionalisme et du néo-institutionnalisme a fait que certains pays ont développé des cadres institutionnels inédits dans leur contexte national dans le but d'encourager la création de pôles régionaux métropolitains à même de s'intégrer dans les circuits économiques internationaux. Même si les structures productives n'étaient pas compétitives sur le plan mondial, la création *ex nihilo* de nouvelles institutions a pu être perçue comme le meilleur moyen pour atteindre le niveau de compétitivité adéquat. La question posée ici est donc de savoir si, avec la création des Agences de développement, la Turquie participe à ce mouvement global.

1.3.1. La compétitivité territoriale comme priorité régionale

Il est évident à la lecture des documents précédents que le but initial des Agences de développement n'est pas de réduire les inégalités de développement entre l'ouest et l'est du pays, ni de favoriser un développement équitable territorialement au sein des régions, mais bien de favoriser la compétitivité des régions turques, d'accroître leur productivité et de tirer la croissance du pays vers le haut. Cela s'explique notamment par le fait que le neuvième plan quinquennal, que doivent suivre les plans de développement régionaux, fait de la compétitivité nationale sa priorité principale. Les cinq axes de ce plan sont en effet d'améliorer la compétitivité, d'améliorer l'emploi, de renforcer le développement humain et la solidarité sociale, de promouvoir le développement régional et d'améliorer la qualité et l'efficacité des services publics. Le chapitre consacré au développement régional précise également que ce dernier doit être favorisé par des politiques associant les dynamiques locales et le potentiel international propres à chaque région[407].

Bien que difficile à quantifier, ce dernier peut être exprimé par le montant des exportations par province, ramené au nombre d'habitants (figure 54). Cette donnée permet ainsi de voir quelles sont les régions de Turquie les plus ouvertes sur l'économie extérieure.

Cette carte permet d'identifier clairement deux effets pour expliquer l'ouverture économique des régions turques : l'effet métropolitain et l'effet frontière. On distingue clairement la région métropolitaine d'Istanbul, élargie à ses « succursales » productives autour du littoral de la Marmara. Les provinces d'Istanbul, de Bursa et de Kocaeli sont ainsi celles qui exportent le plus, montrant la force de la région stambouliote et sa capacité d'entraînement pour les provinces voisines, notamment Tekirdağ et Sakarya.

[406] Andrew Cumbers, Danny MacKinnon, Robert MacCaster, 2003, « Institutions, power and space: Assessing the limits to institutionalism in Economic Geography », *European Urban and Regional Studies*, vol. 10, n°4, p. 325-342.
[407] Devlet Planlama Teşkilatı, 2007, « 7.4. Bölgesel Gelişmenin Sağlanması », *Dokuzuncu Kalkınma Planı*, p. 91-92.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

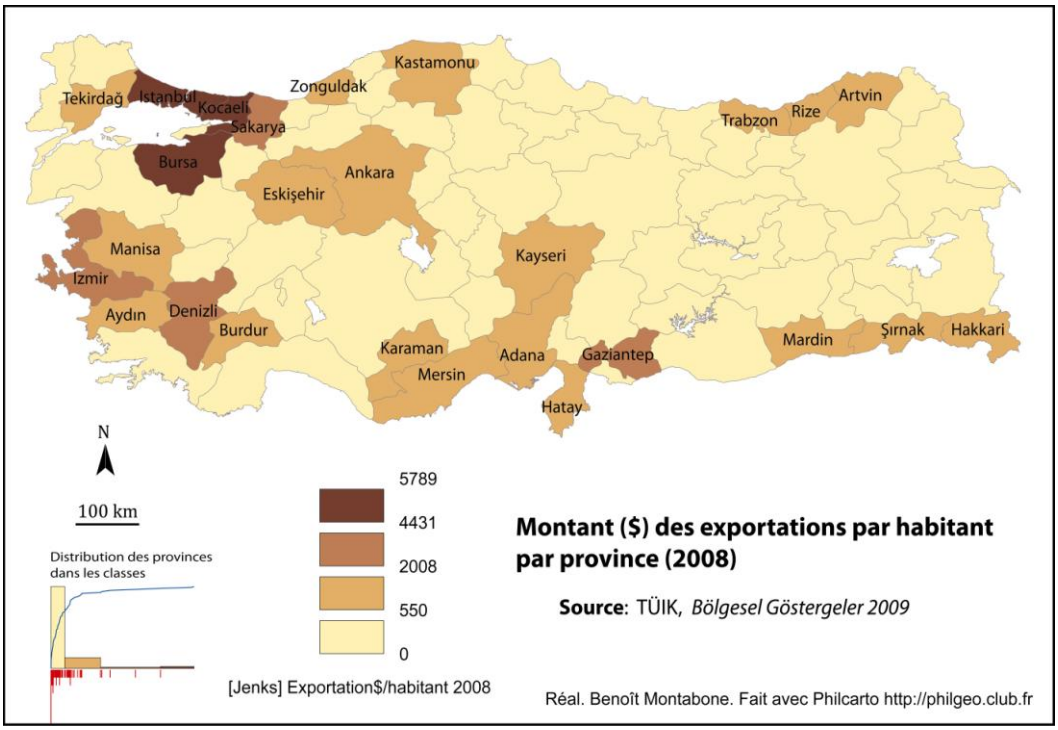


Figure 54: Degré d'ouverture extérieure des provinces turques, exprimé par le montant des exportations par habitant

L'effet métropolitain joue aussi pour Izmir et ses voisines, ce qui prouve la force et l'étendue des réseaux productifs de la métropole égéenne. Bien que plus modeste, le montant des exportations par habitant de Eskişehir et d'Ankara montre également la solidité de ces deux villes dans le système productif national. Les provinces d'Adana et de Mersin, ainsi que leurs voisines de Kayseri et de Karaman, démontrent également la vivacité de leurs productions et de leurs structures d'exportation.

L'effet frontière est tout d'abord visible sur le littoral de la mer Noire à la frontière géorgienne, avec la grosse ville portuaire de Trabzon, la province exportatrice de thé Rize et la province frontalière de Artvin. De même au Sud-est, les provinces de Mardin, Şırnak et Hakkari, malgré leur faible PIB par habitant (chapitre 2), présentent un degré d'ouverture économique important, du fait des échanges avec l'Irak voisin, notamment par le poste frontière de Habur menant à Mossoul. A la frontière syrienne, les provinces de Hatay et de Gaziantep bénéficiaient en 2008 des échanges croissants avec ce pays, même si Gaziantep combine à la fois l'effet métropolitain en tant que plus gros pôle industriel du Sud-est turc et l'effet frontière via le poste frontière de Kilis menant à Alep.

Cette carte montre bien que toutes les régions turques n'ont pas le potentiel initial pour s'intégrer dans les échanges internationaux, mais souligne en retour que certaines régions métropolitaines peuvent jouer le rôle de « locomotive » pour augmenter l'ouverture économique du pays. Le plan quinquennal insiste cependant sur le fait que les régions doivent combiner ouverture extérieure et dynamisme local. Les trois Agences étudiées ont repris ce deuxième objectif et en ont fait le cœur de leur action. La

compétitivité revient comme un aiguillon dès les introductions des plans, et dans les trois cas c'est l'axe stratégique la concernant qui est le plus développé.

L'accent est en effet mis sur les activités innovantes à forte valeur ajoutée, même si parfois elles peuvent être dépendantes de technologies extérieures. Ainsi, le plan d'Izmir propose de développer la Recherche et Développement pour améliorer la capacité d'innovation, notamment en favorisant les transferts entre universités, instituts de recherche publics et privés et les entreprises. Un autre point est le soutien institutionnel à la production, en favorisant les démarches administratives et l'installation d'entreprises étrangères. Dans les trois cas, la promotion de la région comme une région innovante, par l'intermédiaire d'une mise en marque, est considérée comme un élément incontournable de cette politique. Dernier point important dans cette recherche de compétitivité, la création de « cluster » (*küme*/*kümelenme*) est partout encouragée, à tel point que le mot est employé pour désigner n'importe quelle zone industrielle, même si cette dernière ressemble plus à une zone artisanale qu'à un parc technopolitain centré sur des productions technologiques de pointe.

1.3.2. Favoriser l'attractivité métropolitaine et l'ouverture économique

Après le soutien au développement régional via des subventions attribuées sur dossier, le deuxième objectif des Agences est donc de renforcer l'attractivité de leur territoire, notamment par la promotion des capacités locales auprès des investisseurs nationaux et internationaux. Cela passe par la création des bureaux d'aide aux investissements (*Yatırım Destek Ofisi*) présents dans chaque province et qui sont chargés de guider les entreprises dans leurs démarches locales. Dans le cas où la région ne comporte qu'une seule province, comme à Izmir et Istanbul, ces bureaux sont physiquement intégrés à l'Agence. Mais dans le cas où la région est constituée de plusieurs provinces, ces bureaux sont présents dans chaque préfecture provinciale, servant de relais locaux à l'Agence de développement elle-même[408]. Leur rôle est essentiellement d'assurer la promotion de leur région auprès d'éventuels investisseurs nationaux et internationaux, et ils semblent investir assez facilement le circuit des salons et foires économiques, tant en Turquie qu'à l'étranger. Par exemple, le bureau d'aide à l'investissement de Şanlıurfa a participé à la foire internationale de la construction à Beyrut, réputée comme étant la plus grande foire internationale du Moyen-Orient dans ce domaine[409]. Les bureaux d'aide aux investissements sont aussi chargés de guider les entrepreneurs extérieurs à la région dans leurs démarches d'installation[410], voire de les aider dans leurs démarches administratives, parfois même de les simplifier. Ces actions recoupent souvent les compétences des Chambres de Commerce et d'Industrie locales, mais avec des moyens financiers importants et étatiques.

[408] Entretien avec Brian Weber, Conseiller technique en développement, PNUD-Turquie, Ankara, 17/05/2011.
[409] Voir l'article sur le site de l'Agence : « L'Agence de développement Karacadağ à la foire de Beyrut » : http://www.investsanliurfa.com/haber-detay.asp?NewsId=69
[410] Entretien avec Emir Uğur Divitçi, Responsable du bureau de soutien à l'investissement, *Investment support office*, Şanlıurfa, 30/06/2010.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

La promotion de la région passe également par l'organisation de tours de promotion pour les personnes extérieures, que ce soit des délégations officielles de collectivités locales, de Chambre de Commerce et d'Industrie étrangères, voire des membres d'autres Agences ou du DPT soucieux de s'inspirer d'exemples locaux (encadré 7). Les bureaux d'aide à l'investissement organisent également des séjours d'étude à l'étranger pour les élites locales, notamment en France, au Danemark et en Finlande. L'Agence Karacadağ a ainsi organisé un voyage d'étude à Rennes et à Bilbao auquel ont pris part des experts ministériels, le manager de la zone industrielle organisée, le recteur de l'Université, le maire de Şanlıurfa, le *vali*, le président de la Chambre de Commerce, ainsi que des experts de l'Agence et du DPT. A Rennes, la délégation a été reçue dans les locaux du cluster de recherche Valorial et du technopôle Rennes-Atalante. L'objectif initial était de voir comment fonctionnait un cluster de recherche en France et de s'inspirer des modèles réputés « européens » d'organisation de la recherche et de l'innovation, afin de développer des clusters industriels à Şanlıurfa autour de l'agro-alimentaire et du textile[411].

Encadré 7 : Carnets de terrain : extrait (2)

Şanlıurfa, 29/06/2010

« J'ai rendez-vous à 10 heures avec le responsable de l'antenne de Şanlıurfa de l'agence, qui est en fait un « investment support office », c'est-à-dire une agence de promotion de la ville et de facilitation des investissements économiques. Les locaux sont au rez-de-chaussée de *il özel idaresi binası*, la bâtiment de la collectivité départementale, qui démontre une fois de plus les liens forts de ces agences avec les administrations locales. Au bout de 20 minutes d'entretien et quand on commençait à rentrer dans le vif du sujet après les préliminaires d'usage, un de ses collègues vient me chercher pour me proposer de rejoindre l'excursion touristique proposée par l'agence. Je n'ai à vrai dire pas vraiment eu le choix. Bien m'en a pris car cela m'a permis deux choses très utiles : la première de sortir facilement de la ville et d'observer les résultats de l'irrigation liés au GAP, la deuxième d'être mêlé au personnel divers et varié des agences, pour qui l'exploration était en fait un voyage d'étude sur le potentiel touristique de la région. Nous nous sommes rendus sur deux sites périphériques, Harran à 40 km au sud et Göbeklitepe à 10 km à l'Est. Le premier est une enceinte fortifiée en très mauvais état qui abrite un village traditionnel de population arabophone dont le trait le plus marquant est l'architecture en terre. Il y a beaucoup de travail pour en faire un vrai pôle de développement touristique. Le deuxième est un chantier archéologique qui a mis à jour le plus vieux temple du monde paraît-il (11 000 ans BP). Sa découverte aurait changé l'histoire. Notre guide, religieux convaincu, tente de me persuader que c'est là qu'auraient vécu Adam et Eve. Il est fort probable que les créationnistes de tout bord vont s'emparer du lieu. Au moins, cela apportera quelques touristes supplémentaires… (…)

Les discussions informelles engagées avec mes camarades touristes d'un jour sont très instructives sur le fonctionnement des agences et sur leur recrutement social. Une partie de la troupe est constituée de personnel de l'agence de Hatay qui vient voir ce qui se fait ici étant donné que Karacadağ a quelques mois d'avance. Les autres sont des experts indépendants engagés par l'agence à Diyarbakır pour l'examen des dossiers, je les ai vus en plein travail la semaine dernière. L'agence leur a organisé un tour pour qu'ils découvrent la région. L'un vient d'Izmir, un autre d'Ankara, une troisième est la responsable en chef du programme Yeşilırmak au DPT. En mode touriste, je n'ai pas réussi à lui soutirer d'informations particulières à part l'adresse du site internet. Tous ces gens parlent librement de la difficulté de la mise en place des Agences, surtout du fait de leur rapidité et du fait que dans la plupart il y a plusieurs vali. Par contre, le voyage d'étude se transforme rapidement en charter touristique classique. »

[411] *Ibid.*

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

Les Agences de développement doivent donc remplir deux missions. La première, analysée dans les chapitres précédents, vise à renforcer les capacités économiques et sociales locales pour favoriser un développement plus homogène du territoire. La deuxième consiste essentiellement à encourager la compétitivité territoriale en favorisant les métropoles régionales, soit en y concentrant la majeure partie des investissements, soit en assurant à la métropole un hinterland efficace et bien relié. Ce deuxième objectif, s'il n'est pas *a priori* inconciliable avec le premier, risque cependant d'aboutir à une augmentation des inégalités entre les régions, puisque comme le montre les exportations par habitant, toutes n'ont pas le potentiel pour s'intégrer dans la compétition internationale. On constate donc que les Agences peuvent favoriser la création de régions métropolitaines d'envergure mondiale, les plus à même de renforcer la compétitivité du pays. Cependant, comme le montrent les études institutionnalistes en géographie économique, notamment l'étude critique de Franck Moulaert et Abid Mehmood, le contexte institutionnel joue un rôle important dans le développement d'une économie compétitive[412]. La question est donc maintenant de savoir si les Agences peuvent favoriser une gouvernance métropolitaine efficace, ou en tout cas si elles peuvent s'intégrer dans la gouvernance existante.

2. L'impossible simplification de la gouvernance métropolitaine

La gouvernance des grandes métropoles mondiales n'est pas un sujet nouveau dans la recherche en sciences sociales. Si la production d'un nouvel espace économique dominé par de grandes agglomérations urbaines, devenues régions urbaines (city-region), a bien été analysée par les théoriciens critiques de la ville globale, comme David Harvey[413], Saskia Sassen[414] ou Allen J. Scott[415], la question de la gouvernance de telles entités reste problématique. Les acteurs politiques sont dépassés à la fois par les réalités de l'urbanisation et par les liens établis par les firmes au sein de ces régions métropolitaines (Scott, Storper, 2006). En parallèle, Jamie Peck et Adam Tickell ont démontré que les gouvernements urbains avaient été profondément transformés par le tournant néolibéral qui a dominé l'action publique dans les années 1980 dans le monde anglo-saxon et qui s'est rapidement répandu à l'échelle de la planète de manière assez normative, non pas comme un état de fait mais comme un processus[416]. Kevin Ward et Andrew E.G. Jonas insistent quant à eux sur le fait que le néo-régionalisme est apparu simultanément au renouveau des analyses sur les grandes métropoles, mais qu'il n'y a pas de relation causale systématique entre l'extension des agglomérations urbaines et l'affirmation de régions métropolitaines sous l'effet d'une « remise à l'échelle » (*re-scaling*) des

[412] Franck Moulaert, Abid Mehmood, 2008, « Analyser le développement régional. De l'innovation territoriale à la géographie de la dépendance du sentier », *Géographie, économie, société*, vol. 10, p. 199-222.
[413] David Harvey, 1985, *The urbanization of capital*, Oxford, Blackwell, 239 p.
[414] Saskia Sassen, 2001, *The glocal city, New York, London, Tokyo*, Oxford, Princeton University Press, 447 p.
[415] Allen J. Scott (eds), 2001, *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*, Oxford University Press, New York.
[416] Jamie Peck, Adam Tickell, 2002, « Neoliberalizing Space », *Antipode*, Vol. 43, n°3, p.380-404.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

politiques publiques[417]. Ce sont avant tout les interactions entre le niveau local et les politiques globales qui font émerger des formes régionales de gouvernance métropolitaine. La multiplication des acteurs, publics, semi-publics et privés a en effet entraîné une reconfiguration des modes de régulation de ces grandes entités urbaines, formant une gouvernance spécifique. Loin du discours parfois catastrophiste sur les villes ingouvernables, discours alimenté par les analyses de la ville postmoderne en termes de « dystopia » ou d'« exopolis » à la suite d'Edward Soja, qui relèguent le politique à la corruption et au prestige[418], K. Ward et A. Jonas affirment qu'il est possible de comprendre l'organisation et le fonctionnement de la gouvernance des très grandes agglomérations.

En effet, si la difficulté de mettre en œuvre des politiques de développement sur le territoire régional du fait de la multiplicité des acteurs institutionnels est réelle, cela ne doit pas pour autant amener à conclure à une impossibilité de gouvernance régionale. L'absence de territoire régional bien délimité en tant que territoire d'action pour les autorités publiques est certes un point d'achoppement majeur, mais elle n'est pas pour autant synonyme d'absence d'action publique. Si le gouvernement de la région est impossible faute de légitimité territoriale adéquate, sa gouvernance s'établit dans les rapports formels et informels qui existent entre les différents acteurs institutionnels et non institutionnels. D'après Alain Dubresson et Sylvie Jaglin, la gouvernance est « *l'ensemble des processus de coordination d'acteurs, groupes sociaux et institutions visant la réalisation de projets urbains collectivement partagés. Prise en ce sens, la notion permet de mettre l'accent sur l'ouverture des processus de décision au-delà des seules institutions publiques ainsi que sur les modalités d'élaboration et de mise en œuvre de l'action collective* »[419]. La montée en force des autorités locales face au pouvoir central représenté par le *vali* et la présence de nombreuses institutions semi-publiques ou privées dans la gestion de la ville sont autant d'éléments à prendre en compte pour comprendre la gouvernance des grandes métropoles, au premier rang desquelles Istanbul.

2.1. Analyser la gouvernance des grandes métropoles en Turquie

La rapidité de l'urbanisation des villes turques est une des caractéristiques essentielles pour comprendre la complexité de leur gouvernance (chapitre 2). Les autorités municipales ont dû gérer l'extension des limites du front urbain avec les outils qu'elles possédaient, largement inadaptés. Pendant longtemps, le mode principal de régulation urbaine a été la légalisation des habitations illégales, que l'illégalité concerne le foncier ou le bâti. La première préoccupation était la régularisation des *gecekondu* (bâtiments autoconstruits), et selon Ayşegül Cankat la promesse d'attribution de titres de propriété légaux *a posteriori* expliquait les trajectoires politiques

[417] Kevin Ward, Andrew E.G. Jones, 2004, « Competitivie city-regionalism as a politics of space : a critical reinterpretation of the new regionalism », *Environement and Planning A*, Vol. 36, p. 2119-2139.
[418] Edward Soja, 2000, *Post-Metropolis. Critical Studies of Cities and Regions,* Blackwell, London, 440 p.
[419] Alain Dubresson, Sylvie Jaglin, 2005, « Gouvernance, régulation et territorialisation des espaces urbanisés. Approches et méthode », in Benoît Antheaume et Frédéric Giraut, *Le territoire est mort, vives les territoires*, IRD Editions, p. 337-352.

individuelles et les évolutions collectives des zones de logement[420]. Il faut ajouter à cette forte croissance une grande instabilité de la trame administrative, sans cesse modifiée pour coller aux réalités du fait urbain, pour anticiper un développement ou pour récompenser un allié politique. Dans ce puzzle, des acteurs forts émergent et sont devenus incontournables, rendant difficiles les collaborations entre territoires administratifs.

De plus, la gouvernance des métropoles turques est indissociable de l'évolution socio-économique du pays. Comme le souligne Murat Güvenç, l'évolution socio-spatiale des villes s'explique à la fois par les recompositions économiques générales et par les processus locaux de construction[421]. Dans ce cadre, la transition vers un régime néolibéral de régulation politique est un élément central dans l'explication des formes de gouvernance urbaine. La Turquie a en effet connu un tournant économique majeur dans les années 1980, passant d'un modèle étatique de substitution aux importations à un modèle de libéralisation économique pour favoriser les exportations. Cette transition est identifiée par Galip Yalman comme la première phase du processus de néolibéralisation de la Turquie[422]. Une deuxième phase peut être identifiée avec l'arrivée du Parti de la Justice et du Développement (*Adalet ve Kalkınma Partisi*) au pouvoir en 2002, qui a lancé un vaste programme de réformes incluant de nombreuses privatisations et une refonte de l'offre publique de services. Sur le plan de la gouvernance urbaine, cela s'est traduit par des privatisations d'agences municipales, une cession des biens municipaux au secteur privé, un laisser-faire dans l'occupation du sol et un transfert des pouvoirs vers des entités intermédiaires comme les municipalités métropolitaines, ce qui correspond aux traits caractéristiques de la néolibéralisation métropolitaine identifiés par Bob Jessop[423].

Cependant, la production de la ville par des agences semi-publiques, par les promoteurs immobiliers privés et par les constructions personnelles illégales participe à la mise en place d'un système de régulation urbaine qui contredit les théories parfois catastrophistes de « la ville ingouvernable » qui pourraient s'appliquer à Istanbul d'un premier abord. Jean-Pierre Gilly et Jacques Perrat identifient trois principaux types théoriques de gouvernance, en fonction du type d'acteur qui domine la coordination territoriale[424]. Selon ces auteurs, il existe en effet des acteurs-clé, privés et/ou publics, qui jouent un rôle moteur dans les dynamiques territoriales. Ces derniers peuvent aussi bien être économiques (association d'entreprises, conglomérat, etc.) que des acteurs institutionnels (collectivités territoriales, Etat, etc.) ou sociaux (syndicats, associations, etc.). En fonction de la nature des acteurs-clé, de leurs objectifs et de leurs modes d'appropriation des ressources locales, les auteurs distinguent trois type de gouvernance locale. Le premier est la *gouvernance privée* : ce sont les acteurs privés qui

[420] Ayşegül Cankat, 2010, « Gecekondu : un projet urbain en acte et en puissance », *Urbanisme*, Septembre-Octobre 2010, n°374, p. 60-61.
[421] Murat Güvenç, 2010, « Istanbul 1910-2010. Une approche historique et socio-spatiale », *Urbanisme*, Septembre-Octobre 2010, n°374, p. 47-51.
[422] Galip L. Yalman, 2009, *op. cité.*
[423] Jessop, 2002, *art. cité.*
[424] Jean-Pierre Gilly, Jacques Perrat, 2003, « La dynamique institutionnelle des territoires : entre gouvernance locale et régulation globale », C*ahiers du GRESS*, n°5, Bordeaux.

impulsent et dirigent les dispositifs de coordination et de création des ressources selon un but d'appropriation privée. Le deuxième est la *gouvernance privée collective* : l'acteur-clé est une institution formelle qui regroupe des opérateurs privés et impulse une coordination de leurs stratégies. Le troisième est la *gouvernance publique* : les institutions publiques opèrent une coordination des acteurs à travers la production de biens ou de services collectifs. Les auteurs soulignent cependant que les situations types « pures » sont rares et que le plus souvent les formes de gouvernance territoriale prennent une configuration mixte. De plus, ils insistent sur le fait que les formes de gouvernance locale ne sont pas statiques mais le plus souvent changeantes, de telle sorte que chercher à comprendre le fonctionnement de ces modes de gouvernance revient à analyser un processus plus qu'à décrire une situation.

Les Agences de développement turques peuvent instaurer un mode de gouvernance mixte, puisqu'elles sont des institutions formelles publiques mais réunissant des institutions publiques et privées. Leur but est d'améliorer la compétitivité régionale, donc de servir les entreprises locales, mais au profit d'un développement socio-économique général. Elles visent donc officiellement l'intérêt général, mais en soutenant avant tout les intérêts particuliers. Cependant, l'analyse de leur intégration dans le contexte institutionnel local a montré qu'elles n'avaient pas la légitimité et l'ancienneté nécessaires pour devenir les acteurs-clé de la gouvernance régionale, et encore plus de la gouvernance métropolitaine étant donné les pouvoirs attribués aux Municipalités métropolitaines (chapitre 5). Les chevauchements de compétences et la multiplication des territoires d'action sont tels qu'il est parfois difficile de délimiter un territoire pertinent – pour ne pas dire optimal – qui servirait de cadre à une gouvernance régionale et/ou métropolitaine bien identifiable (chapitre 6).

2.2. La médiation partisane des coopérations territoriales : l'exemple d'Istanbul

Le choix est fait ici de se consacrer uniquement à la région d'Istanbul du fait de la complexité locale et des enjeux forts qui y sont concentrés. Les deux autres régions connaissent aussi des spécificités intéressantes, mais sont moins concernées par les actions persistantes de l'Etat central qui entend, selon Jean-François Pérouse, modeler Istanbul à l'image de ses ambitions, entre Paris et Dubaï[425]. Les analyses présentées ci-après reposent sur de longues observations, à travers les débats publics et les nombreux entretiens, des rapports de pouvoir au sein de la métropole stambouliote, et de plusieurs essais d'interprétation réalisés dans des logiques différentes[426].

2.2.1. Les trois dimensions de la coopération territoriale

La gouvernance régionale s'appuie en effet sur plusieurs institutions qui visent chacune à imposer leur propre vision dans le développement territorial mais qui interviennent à des échelles différentes,

[425] Jean-François Pérouse, 2007, *art. cité.*
[426] Ce thème a donné lieu à deux communications orales lors de colloques nationaux, à Avignon lors du *Géopoint 2010* consacré aux « Echelles en Géographie », et à Grenoble lors des *Deuxième Rencontres du Territoire 2010* « Territoire, Territorialité, Territorialisation 2 ».

formant un « arrangement multiterritorial », pour reprendre l'expression de M. Vanier, mais sans grande coordination en son sein[427]. En effet, ce qui fait le plus défaut à la gouvernance régionale est l'absence de coopération et de construction commune de l'ensemble des acteurs, du fait de leur position politique dans l'échelle politico-administrative turque. Car si cette multiterritorialité dans la gouvernance tend à se développer en Turquie du fait des différentes réformes des collectivités locales, elle n'est pas encore le mode de régulation dominant du système régional stambouliote du fait du cloisonnement réel des prérogatives et des compétences, jalousement gardées par chaque acteur concerné.

La question se pose quant à la qualification de ces relations. Le terme d'interterritorialité, développé par Martin Vanier, semblait prometteur de premier abord, car il évoque la possibilité d'appréhender les relations de régulation verticales et horizontales dans une configuration d'empilement des territorialités sur un même espace[428]. Mais forgé à partir du contexte français, ce concept sert surtout d'aiguillon pour trouver des nouvelles formes de compréhension et de gestion des modes sociaux multi-territorialisés, ce qui l'éloigne du cadre de la réflexion présente. Le concept de coopération territoriale, récemment développé par Michel Bussi, correspond plus au mode de fonctionnement des rapports entre territoires au sein de la région stambouliote. Défini comme « *l'ensemble des actions, durables ou non, que plusieurs territoires mettent en œuvre ensemble pour atteindre un objectif commun* » [429], il permet d'analyser les diverses formes de collaboration entre des territoires voisins, reliés ou superposés. Les coopérations territoriales sont opérantes dans le cas de la région d'Istanbul si on prend en compte la dimension du pouvoir politique de ces territoires, notamment par l'intermédiaire des acteurs institutionnels qui en ont la responsabilité. Les coopérations territoriales de cette région s'établissent selon trois dimensions qui sont chacune multi-scalaires : une dimension administrative, une dimension spatiale et une dimension politique (figure 55).

L'échelle spatiale reprend les différents niveaux territoriaux présents dans la région métropolitaine d'Istanbul, à savoir l'échelle locale, l'échelle métropolitaine et l'échelle régionale. L'échelle locale retenue est celle de l'arrondissement car les municipalités d'arrondissement ont des compétences importantes en matière d'aménagement et de développement local, et impulsent chacune leur propre projet territorial, parfois en opposition avec la mairie métropolitaine. Il existe des échelons territoriaux plus petits, tel le quartier incarné par le *muhtar*, mais il s'agit plus d'un espace de gestion sociale de proximité qu'un territoire d'action. L'échelle métropolitaine est celle de la province, recoupant le territoire de la Municipalité métropolitaine qui est l'acteur incontournable de l'aménagement urbain et économique à l'échelle de l'agglomération. Enfin, l'échelle régionale est celle de l'aire d'influence de la métropole, au-delà de ses limites institutionnelles, un espace aux contours flous qui peuvent varier

[427] Martin Vanier, 2005, « L'interterritorialité : des pistes pour hâter l'émancipation spatiale », in Benoît Antheaume et Frédéric Giraut, *Le territoire est mort, vives les territoires*, IRD Editions, p.317-336.
[428] *Ibid*.
[429] Michel Bussi (dir.), 2009, *Un monde en recomposition : géographie des coopérations territoriales*, Rouen, Mont-Saint-Aignan, Publications des Universités de Rouen et du Havre, 316 p.

en fonction des besoins ou des dimensions considérées (zone de chalandise, liens intra-firmes, espaces de vie, etc.). Ses différentes acceptions ont été développées dans le chapitre 6.

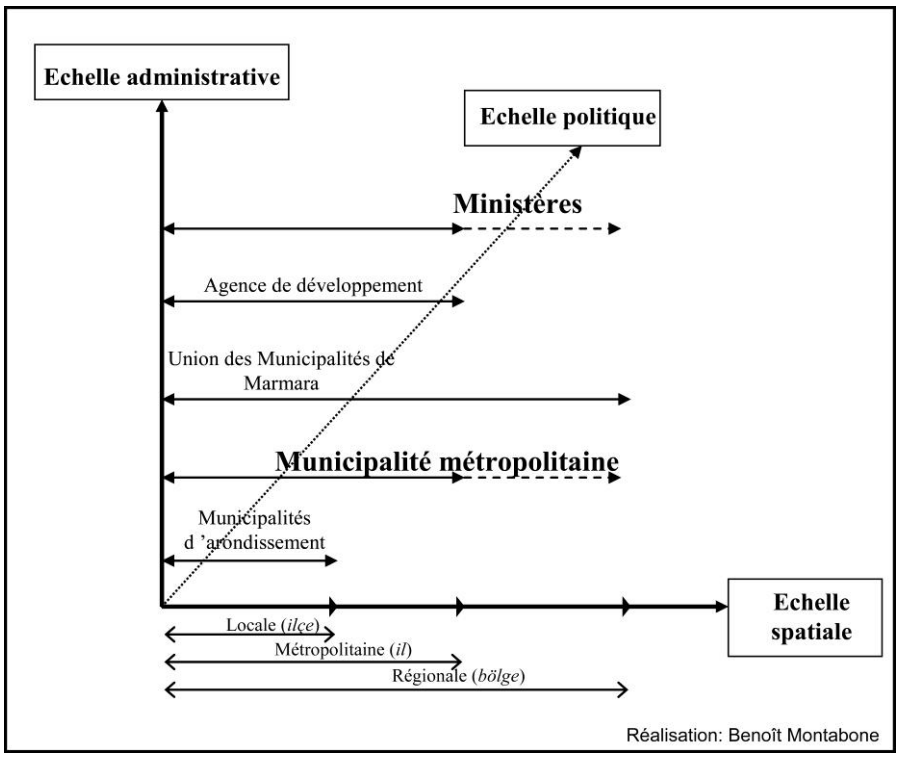


Figure 55: Les trois dimensions des coopérations territoriales dans la région d'Istanbul

L'échelle administrative est celle des principales institutions présentes sur les territoires évoqués précédemment. Ont été retenues les institutions ayant les compétences et les moyens pour développer des projets territoriaux compréhensifs et multi-sectoriels, et ont toutes été évoquées dans les chapitres précédents. Dans cette échelle administrative, la place de l'Agence de développement n'est pas clairement établie, car elle œuvre plus de manière parallèle aux autres institutions que de manière hiérarchique. Cependant, sa dotation budgétaire et le fait qu'elle dépende directement du DPT, avec le *vali* à sa tête, lui donnent une légitimité incontestable. Son territoire d'intervention est néanmoins circonscrit à la seule région NUTS 2, c'est-à-dire la province d'Istanbul. Elle est donc un partenaire essentiel pour la Municipalité métropolitaine.

Enfin, la dimension politique revêt un caractère particulier. Elle est transversale aux deux premières dimensions, et repose sur des rapports de subordination, de concurrence et de hiérarchie étatique complexes. Sur le graphique, la taille de la police est proportionnelle à l'influence effective de l'institution. Le premier élément de cette dimension politique est le poids exercé par le pouvoir central sur la région, ce qui est appelé « Ministères » sur la figure et qui en réalité recoupe des administrations différentes, mais qui dépendent toutes du Premier Ministre. Le Ministère des transports peut imposer ses projets sur tout le territoire turc du fait de ses prérogatives nationales. Le pouvoir central garde aussi des dispositions de contrôle des autorités locales malgré les réformes récentes. Le *vali*, nommé

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

par le Premier Ministre, s'il ne préside plus l'assemblée départementale, doit toujours en valider les décisions et conserve un droit de veto incontournable juridiquement. Le *il* n'a donc dans les faits que très peu d'autonomie malgré des transferts de compétence indéniables. De même les Agences de développement restent extrêmement liées au pouvoir central et notamment au DPT. Son rôle dans la définition des stratégies régionales mises en place par les Agences est essentiel, puisqu'il contrôle à la fois le plan de développement stratégique et le budget, qui ne peuvent être mis en application sans son aval, ce qui limite singulièrement l'autonomie l'Agence. De même, c'est lui qui nomme les directeurs des Agences, sur proposition du « Conseil de développement » certes, mais dans un souci d'assurer une continuité entre politique nationale et projets régionaux. Dans le cas d'Istanbul, le premier ministre a choisi directement le directeur de l'agence. Enfin, le « Comité exécutif » (*yönetim kurulu*) de l'agence d'Istanbul est présidé par le *vali* d'Istanbul lui-même, montrant bien les liens étroits unissant administration centrale et agences dites régionales.

Le deuxième élément de cette dimension politique est le rôle de la Municipalité métropolitaine. Les lois de décentralisation, en 1984 et 2004, ont renforcé le pouvoir des municipalités, essentiellement les municipalités métropolitaines. La municipalité métropolitaine d'Istanbul (*Istanbul Büyükşehir Belediyesi*) a été établie en 1984 et ses limites ont été revues en 2004 ; son territoire de compétence a été étendu de manière à recouvrir l'ensemble de la province. Les compétences de gestion municipale ont été largement transférées entre les mains de la Municipalité Métropolitaine, en faisant un des acteurs majeurs de la gouvernance métropolitaine, si ce n'est l'acteur principal. Elle comporte le Maire métropolitain élu au suffrage universel, 73 maires issues des municipalités d'arrondissement (32) et de premier niveau (41), 274 membres comme représentants de ces mêmes municipalités, soit un total de 348 membres[430]. En plus des ses propres prérogatives, le Conseil métropolitain a le pouvoir légal de prendre des décisions pour les municipalités de niveau inférieur dans le but d'assurer la cohérence de sa politique ou pour pallier les manquements budgétaires (Elicin-Arikan, 1997). Cet outil législatif est une arme politique redoutable envers les municipalités tenues par l'opposition politique, mais aussi envers les maires qui prennent une trop grande autonomie vis-à-vis du pouvoir du maire métropolitain. Pour assurer ses différents services, elles bénéficient de grandes entreprises de gestion des réseaux, comme İSKİ (*İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi*) pour le service des eaux, İSTAÇ (*İstanbul Çevre Yönetimi Sanayi ve Ticaret A.Ş.*) pour la collecte et le tri des déchets ou KİPTAŞ (*İstanbul Konut İmar Plan Sanayi ve Ticaret A.Ş.*) pour la construction de logements de masse. Très puissants, ces organismes dépendent de la municipalité métropolitaine mais agissent comme des entreprises privées en délégation de service public. Pour certains, ce sont de véritables « Etats dans l'Etat », tellement leur autonomie et leur puissance matérielle les rendent incontournables dans la mise en place de n'importe quel projet urbain à Istanbul. Leur rôle dans la gouvernance métropolitaine d'Istanbul est en soit un sujet de recherche qui mériterait une étude beaucoup plus approfondie.

[430] OCDE, 2008, *Istanbul, Turkey*, OECD Territorial Reviews, 273p.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

2.2.2. La médiation politique et partisane

Cette dimension politique est sans doute la plus importante dans la construction des coopérations territoriales, du fait essentiellement du mode de gestion de l'espace qui n'est pas basée sur une vision territoriale mais sur une politique partisane. Le rôle du parti politique au pouvoir est très important car il régule à la fois les carrières politiques des décideurs et subordonne les projets de développement à un projet de société, et ce d'autant plus que la Municipalité métropolitaine d'Istanbul et le gouvernement central sont du même parti politique, l'*Adalet ve Kalkınma Partisi* (AKP, Parti de la Justice et du Développement). L'actuel premier ministre, Recep Tayıp Erdoğan, est l'ancien maire d'Istanbul ; la ville lui a servi de tremplin politique avec succès. Bien qu'absent des institutions régionales, son rôle dans les projets régionaux est très important car il contrôle à la fois le pouvoir central et le pouvoir métropolitain, pouvant faciliter les rapports de l'un avec l'autre ou subordonner les politiques de l'un à l'autre. Il intervient directement en tant qu'acteur politique, mais aussi indirectement en favorisant les grands groupes qui lui sont proches, comme le groupe Çalık particulièrement bien servi dans les projets de rénovation urbaine des vieux quartiers de la ville (Fener-Balat, Talarbaşı) et dont le PDG est le gendre du Premier ministre[431]. Ces liens politiques revêtent par conséquent une importance toute particulière dans la construction du projet territorial de la ville.

En effet, selon Elise Massicard et Ulaş Bayraktar, les pouvoirs locaux issus du même parti politique restent dépendants de ces logiques partisanes et n'osent pas s'opposer au gouvernement ; les maires de la même famille politique ne peuvent s'opposer aux décisions des cadres supérieurs du parti, au risque de perdre leur investiture pour les élections[432]. De manière pragmatique, les élections, même locales, sont décidées par la hiérarchie du parti. Dans l'optique de ne pas donner d'image d'incohérence de l'action du parti majoritaire, la discipline partisane reste forte[433] ; certains acteurs locaux ne veulent pas utiliser par exemple les nouvelles prérogatives des municipalités locales afin de ne pas se mettre en infraction par rapport à la hiérarchie partisane. En parallèle, les projets de développement territorial à l'échelle régionale doivent faire face au clientélisme politique des municipalités, qui ne voient pas ces projets comme des cadres contraignants alors que des engagements ont été pris pour financer leur campagne électorale[434]. Changement de statut des terrains, distribution de permis de construire ou de permis d'ouvrir des commerces, attribution de marchés publics en fonction des liens personnels,

[431] Voir l'article de presse : «Berat Albayrak, Çalık Holding Genel Müdürü oldu» (Berat Albayrak nommé directeur général dela Holding Çalık), *Milliyet*, 30 Mars 2007.
[432] Elise Massicard, Ulaş Bayraktar, 2009, « Les réformes récentes des pouvoirs locaux à l'épreuve de leur mise en place », communication orale au colloque *Un processus de décentralisation en Turquie ? L'apport des sciences sociales*, Université Galatasaray, Istanbul, 6 juin 2009.
[433] Elise Massicard, 2009, « L'islamisme turc à l'épreuve du pouvoir municipal. Production d'espaces, pratiques de gouvernement et gestion des sociétés locales », *Critique internationale*, 2009-1, n°42, p. 21-38.
[434] Ulaş Bayraktar, 2007, « Turkish municipalities: Reconsidering local democracy beyond administrative autonomy », *European Journal of Turkish Studies* [Online], Complete List, 2007, Online since 04 août 2009, url : http://ejts.revues.org/index1103.html .

politiques et financiers sont des priorités autrement plus importantes pour les décideurs du développement local que la coordination de actions au sein d'un plan régional.

Cependant, ces liens hiérarchiques aux mains d'un même parti politique, l'AKP, entraînent des coopérations de fait entre les territoires. Les municipalités d'arrondissement veulent elles aussi bénéficier de la dynamique métropolitaine et prouver que leur quartier est autant capable qu'un autre de s'intégrer dans la « ville-monde ». De même, le projet général de l'agence de développement est le même que la municipalité métropolitaine. Ce sont d'ailleurs les mêmes acteurs individuels que l'on retrouve dans les différentes institutions, entre la Municipalité métropolitaine d'Istanbul et l'Agence de développement. Les cinq membres naturels du comité exécutif de l'Agence (sur 8 membres au total) sont le préfet d'Istanbul, le Maire de la municipalité métropolitaine, le président de l'Assemblée municipale, le directeur de la Chambre de commerce et le directeur de la Chambre d'industrie. Les trois autres membres élus sont connus pour leurs proches affinités avec le pouvoir libéral-conservateur en place (Pérouse, 2009). La présence du préfet n'est pas une contrainte supplémentaire dans la mesure où il dépend d'un pouvoir central lui-même acteur de ce système de gouvernance local. Les coopérations territoriales sont donc possibles, elles sont à la fois horizontales (entre territoires de même niveau administratif), verticales (entre territoires de différents niveaux administratifs) et médianes, dans la mesure où les liens politiques assurent une médiation scalaire et transversale dans les actions publiques. Elle est concentrée au sein d'institutions et d'acteurs clés qui en font l'expression d'un projet politique pour la région d'Istanbul, au service de l'internationalisation de la ville. Soulignons cependant qu'il ne s'agit pas d'une coopération égalitaire entre les territoires.

2.2.3. Des coopérations territoriales limitées

Les relations entre différents territoires de gestion administrative et politique relèvent donc plus souvent du rapport de force que de la coopération équitable, entre l'Etat et la Municipalité métropolitaine d'une part et entre la Municipalité métropolitaine et les municipalités d'arrondissement d'autre part. Notons cependant l'effort fourni par l'association des Municipalités de Marmara, association réunissant depuis 1974 les municipalités de toute la région Marmara sur une base de volontariat, afin de penser le développement au niveau régional et de mettre en place des mesures communes, notamment concernant la gestion du trafic maritime et la préservation de l'environnement, deux domaines qui par leur nature même entraînent des liens de solidarité entre des territoires voisins. Mais cette Union, toute dynamique qu'elle soit, n'a pas de légitimité politique et administrative pour servir de cadre de référence à des plans de développement au niveau régional, et sert essentiellement de ressource pour la formation des cadres municipaux et de relais pour l'établissement de jumelages internationaux stratégiques[435].

[435] Entretien avec İskender Güneş, Expert aux relations extérieures, Union des Municipalités de Marmara, 16/02/2010.

L'innovation territoriale que représente l'Agence de développement ne semble pas pouvoir simplifier cette gouvernance métropolitaine complexe, même s'il est impossible de dire *a priori* comment elle va être utilisée sur le long terme. Certes elle regroupe tous les acteurs jugés incontournables dans le développement de la ville, au premier rang desquels le Maire métropolitain et le préfet, les maires d'arrondissement, mais aussi les représentants des Chambres de Commerce et d'Industrie, des syndicats patronaux, des universitaires de renom, les principaux responsables départementaux de l'administration et des organismes déconcentrés de l'Etat. Son but est d'établir un plan stratégique de développement qui vise à coordonner les différents plans sectoriels et de tisser des liens officiels dans un cadre non contraignant ente les décideurs politiques et économiques. Mais l'analyse de son fonctionnement montre que le but est essentiellement de déconcentrer la planification nationale tout en recentralisant certaines décisions, et surtout d'attirer les investissements à travers une promotion du territoire à l'étranger. L'échelle même de cette Agence, qui en s'établissant sur les limites de la province se coupe de tout l'arrière pays productif de la région Marmara, ne permet pas d'assurer le rôle qu'elle était censée remplir. En ajoutant un acteur territorial supplémentaire sans supprimer de prérogatives à d'autres, cette Agence vient brouiller un peu plus le jeu et apparaît au final comme une tentative avortée de rationalisation de la gouvernance urbaine.

Bien qu'elle soit un aspect important du cadre institutionnel favorisant l'émergence d'une gouvernance métropolitaine pouvant servir de support à la mise en place d'une compétitivité territoriale choisie et encouragée, l'Agence de développement n'en est pas pour autant la solution parfaite pour y parvenir. Son modèle, calqué sur des situations différentes, révèle aussi certaines limites inhérentes aux politiques de développement endogène.

3. Les limites à une politique de développement régional endogène

La volonté d'encourager des formes de développement local via la mobilisation du milieu économique répond à une circulation des modèles économiques de développement, dont les analyses post-coloniales actuelles remettent en cause le caractère systématique. Kirsten Koop et Anne-Laure Amilhat, par exemple, s'interrogent sur la « transférabilité » des modèles contemporains d'aménagement territorial entre les milieux académiques et aménagistes du Nord et du Sud, tout en relativisant cette approche[436]. La Turquie n'échappe pas à cette remise en question, et cette partie entend montrer les limites de l'appropriation du modèle de développement territorial endogène via les Agences de développement dans le pays.

[436] Kirsten Kirsten et Anne-Laure Amilhat, 2011, « Introduction », *L'Information géographique, N° thématique Mondialisation et circulation de concepts scientifiques entre Nord et Sud*, 2011/1 Vol. 75, p. 6-14.

3.1. Du développement régional au développement territorial ?

Les Agences de développement en Turquie peuvent-elles donner naissance à un nouveau mode de développement territorial, dans le sens où les acteurs locaux ne visent plus seulement à promouvoir les ressources locales mais à créer des ressources territoriales? L'approche économique qui sous-tend l'action des Agences est en effet très différente de celle qui a prévalu lors de la mise en œuvre des grands travaux de développement régional, et notamment du GAP. Ces derniers répondaient selon İlhan Tekeli à la conception moderniste du développement, qui visait à passer de l'état de « sous-développement » dans lequel était jugée une grande partie des régions turques à un état de « développement », correspondant essentiellement à une amélioration de la couverture du territoire par de grandes infrastructures[437]. Les années 1990 voient l'émergence du concept de développement local, initié par les théories de la croissance endogène, et analysé par Bernard Pecqueur comme une responsabilisation des acteurs locaux à leur autonomisation vis-à-vis du pouvoir central dans les prises de décision économique[438]. La réussite industrielle de Gaziantep par la mobilisation des élites économiques locales, démontrée par Mustafa Kemal Bayırbağ, en est l'exemple le plus symptomatique[439].

Toujours en suivant les analyses de B. Pecqueur, il semble que les politiques de développement soient passées à un nouveau stade, qu'il appelle le stade du développement territorial. Tout d'abord, trop connotés comme étant autocentrés, les modèles du développement local ne profiteraient pas assez de l'internationalisation croissante des échanges et de l'ouverture économique d'une grande partie des pays du monde : l'articulation avec les autres échelles économiques apparaît alors indispensable. De plus, le développement territorial repose sur une conception du territoire non pas comme un espace circonscrit administrativement sur lequel doivent s'appliquer des politiques de développement, fussent-elles endogènes, mais comme un construit résultant d'un accroissement des interactions entre acteurs territoriaux, économiques, politiques et sociaux. Enfin, dans ce nouveau cadre économique territorial, les acteurs locaux ne visent plus à utiliser de manière optimale la ressource locale initialement présente sur le territoire mais à créer de nouvelles ressources. Cette création se fait en valorisant le potentiel spécifique des territoires via de nouvelles formes d'exploitation. Typiquement, l'accent mis sur le développement touristique dans les plans de développement stratégique des Agences, surtout dans le cas de la région Karacadağ où cette forme d'économie locale n'en est qu'à son stade embryonnaire, répond à ce troisième critère. Cette nouvelle forme d'exploitation de la ressource locale passe également par une valorisation de l'image du territoire, voire par son invention, qui participe en retour à la valorisation de l'activité économique mise en valeur selon une logique de cercle vertueux. La volonté affichée des Agences de renforcer la communication, voire d'engager des

[437] İlhan Tekeli, 2009, *op. cité*.
[438] Bernard Pecqueur, 2005, « Le développement territorial : une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du Sud », in Benoît Antheaume, Frédéric Giraut (dir.), *Le territoire est mort. Vive les territoires !*, Paris, IRD Editions, p. 295-316.
[439] Mustafa Kemal Bayırbağ, 2009, *art. cité*.

véritables politiques de marketing territorial, y répond également. Ainsi, selon les analyses de Kirsten Koop, Pierre-Antoine Landel et Bernard Pecqueur, *« le développement territorial se différencie du développement local au travers de trois traits essentiels : l'ouverture des marchés, la construction de systèmes de gouvernance élargis à d'autres acteurs et la mobilisation de ressources spécifiques* »[440].

Cet objectif semble correspondre à une attente des milieux économiques turcs. Une étude réalisée pour la Chambre de Commerce d'Istanbul révèle ainsi que pendant leur période de développement, un grand nombre de nouvelles firmes n'avaient pas reçu de services de conseil en lien avec la structure organisationnelle de l'entreprise, le marketing, le démarchage de clients potentiels[441]. L'attente est grande, particulièrement en ce qui concerne le soutien aux petites et moyennes entreprises, qui reposent sur un financement avant tout familial. Le rapport indique ainsi que 97 % des entreprises interrogées n'avaient pas eu recours à des services de conseil ou de consulting sur le développement stratégique et les études de marché pendant leur processus de création. Trois différents types de service sont particulièrement identifiés comme faisant défaut aux entreprises stambouliotes : les services juridiques, les services d'information et de communication, et les services administratifs. Dans une analyse critique de cette enquête, Arnoud Lagendijk, Serap Kayasu et Suna Yasar se demandent si une Agence de développement doit répondre à ces attentes, qui relèvent plus des services offerts par une Chambre de Commerce et d'Industrie[442].

Sans vouloir se substituer à ces dernières, plusieurs experts interrogés par entretien, au premier rang desquels les secrétaires généraux des Agences, estiment que les Agences peuvent fournir ce type de services s'ils participent à l'amélioration de la compétitivité des entreprises et s'ils favorisent l'innovation technologique, car cela aura immanquablement des retombées sur l'activité économique de la région. Pour l'instant, aucune des trois Agences étudiées n'offre ce genre de service de manière spécifique, mais le conseil aux entreprises ainsi que l'acquisition de nouvelles techniques de mangement ou de production font partie des domaines éligibles aux financements, à condition de suivre les critères définis par les Agences dans le processus de l'appel à projet.

Mais plus que soutenir directement les entreprises régionales, les Agences cherchent avant tout à fluidifier les rapports économiques, entre les entrepreneurs et les administrations et entre les entrepreneurs entre eux. L'étude citée précédemment montre en effet que les formes de relations et d'interactions entre les firmes et entre les organisations sont très faibles[443]. Les Agences ont donc pour objectif de fédérer un milieu local d'innovation, de réunir des compétences présentes localement pour

[440] Kirsten Koop**,** Pierre-Antoine Landel et Bernard Pecqueur, 2010, « Pourquoi croire au modèle du développement territorial au Maghreb ? Une approche critique », *EchoGéo* [En ligne], numéro 13 | 2010, mis en ligne le 20 septembre 2010, URL : http://echogeo.revues.org/12065

[441] S. Kayasu, S. Pınarcıoğlu, S.Yasar, S. Dere, 2003, *Local/Regional Economic Development and Competitive Capacity: Regional Development Agencies*, Istanbul, Istanbul Chamber of Commerce.

[442] Arnoud Lagendijk, Serap Kayasu, Suna Yasar, 2009, « The Role of Regional Development Agencies in Turkey. From implementing EU directives to supporting regional business communities? », *European Urban and Regional Studies,*16(4), p. 383-396.

[443] S. Kayasu, S. Pınarcıoğlu, S.Yasar, S. Dere, *ibid.*

déterminer des stratégies communes et faire reconnaître l'expérience et le savoir-faire local. Selon Roberto Camagni et Denis Maillat, une des questions clés dans l'émergence d'un milieu innovateur local est de faire collaborer des entreprises entre elles et avec des bureaux de soutien ou des analystes spécialisés qui leur apportent des stratégies communes[444]. L'exemple type de ce soutien institutionnel et de cette proximité nécessaire à l'émergence d'un milieu innovateur est la Zone Franche égéenne, ESBAŞ, située à côté de l'aéroport international d'Izmir. Les entreprises qui s'y installent bénéficient d'avantages fiscaux, mais doivent en retour participer aux efforts collectifs de recherche et d'innovation, travailler avec les autres établissements présents dans la zone franche afin de participer au cercle jugé vertueux de la proximité économique. L'Agence d'Izmir voudrait étendre ces collaborations à l'ensemble des infrastructures accueillant des entreprises d'envergure nationale ou internationale, afin de créer un « cluster local d'innovation ». La Zone Franche, en revanche, ne perçoit pas l'Agence comme étant capable d'imposer des collaborations car elle n'en a pas les moyens. Ce serait plutôt aux Zones organisées d'assumer ce leadership[445]. La mise en place d'un développement territorial basé sur la collaboration des acteurs économiques pour créer de la ressource territoriale endogène est donc difficile, du fait que les Agences ne sont pas encore bien intégrées dans le contexte institutionnel local, et que les acteurs déjà en place n'entendent pas être dépossédés de leurs compétences, comme l'avait déjà montré le chapitre 5.

3.2. Les limites de la proximité

La vivacité avec laquelle le gouvernement turc, le DPT et les Agences de développement visent à favoriser le développement territorial endogène par la formation de clusters n'est pas unique au monde. Le succès des clusters est international, au point qu'André Torre affirme, dans une étude dont le développement qui suit s'inspire largement, qu' « *il fait le bonheur des spécialistes d'aménagement du territoire ou du développement local, qui y voient un puissant outil d'intervention, et les nuits blanches des chercheurs, qui peinent à s'accorder sur sa définition* »[446]. Selon l'auteur, le succès des clusters tient essentiellement à l'audience des travaux de Michael Porter, qui ne sont pas limités à la seule discipline économique et qui influencent directement les grands principes de développement portés par la plupart des gouvernements et les institutions internationales[447]. De fait, le succès du concept de cluster tient essentiellement à la grande variabilité des définitions et des réalités qu'ont peut lui accorder, qui peuvent varier en fonction des commandes, des aires géographiques, des types d'activité.

---

[444] Roberto Camagni, Denis Maillat (dir.), 2006, *Milieux innovateurs, Théorie et politique*, Paris, Anthropos Economica, 502p.
[445] Entretien avec Murat Özgürtaş, Chargé du Marketing et des relations extérieures, Zone Franche Egéenne, ESBAŞ, Izmir, 28/10/2010.
[446] André Torre, 2006, « Clusters et systèmes locaux d'innovation. Un retour critique sur les hypothèses naturalistes de la transmission des connaissances à l'aide des catégories de l'économie de la proximité », *Régions et Développement*, n° 24, p. 15-44.
[447] Voir notamment Michael Porter, 1990, *The competititive advantage of nations*, The free Press, New York.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

Sur le plan économique, A. Torre développe quatre grandes raisons pour expliquer la circulation de ce concept devenu modèle à suivre[448]. La première est la notion de cluster est liée aux notions *d'économie de la connaissance* qui font de la diffusion des connaissances au niveau local par des interactions entre agents la base de l'innovation. La deuxième raison est la constitution de réseaux et de la possibilité de développer des externalités de réseaux, entendues comme un rapport avantageux entre le nombre de membres du réseau et le partage des coûts collectifs. La troisième raison est que la notion de cluster fait référence à la notion *d'intégration verticale* des firmes qui procure aux entreprises des avantages en termes d'intégration dans des situations de marché très favorables. Enfin, la quatrième raison est que les clusters ne sont pas centrés uniquement sur eux-mêmes mais qu'ils entretiennent de *nombreux liens avec l'extérieur*, ce qui leur permet de profiter de l'internationalisation des échanges en tenant compte de leurs avantages comparatifs. Ces avantages ont par conséquent de quoi séduire des responsables politiques ou des entrepreneurs soucieux de la compétitivité de leur territoire.

Pour résumer, A. Torre définit le cluster selon deux principes inaliénables : les relations entre acteurs productifs sont localisées, et elles sont organisées. Selon ces deux principes, il est possible d'établir quatre catégories de clusters :

1) « *Les clusters à la Porter* », qui présentent une localisation des relations inter-firmes forte et une organisation des relations inter-firmes forte ;
2) « *Les clusters sans base locale avérée* », qui présentent une localisation des relations inter-firmes faible et une organisation des relations inter-firmes forte ;
3) « *Les clusters liés à une ressource locale* », qui présentent une localisation des relations inter-firmes forte et une organisation des relations inter-firmes faible ;
4) « *Les activités dispersées* », qui présentent une localisation des relations inter-firmes faible et une organisation des relations inter-firmes faible, et qui ne peuvent être qualifiées de cluster.

Le premier cas est l'idéal-type du cluster tel que développé par Porter. Une étude empirique montre cependant que de nombreux regroupements d'établissements productifs et/ou de recherche ne correspondent pas à cette catégorie. La troisième catégorie constitue en effet la cible choisie par de nombreux aménageurs régionaux pour promouvoir l'innovation locale et favoriser la compétitivité métropolitaine. La seconde zone industrielle organisée de Şanlıurfa en est un bon exemple. Elle est présentée dans les documents officiels de la Mairie de Şanlıurfa et de l'Agence Karacadağ comme un chantier incontournable au service de l'innovation locale car elle constituera un cluster tourné vers l'agro-industrie. Mais selon Brian Weber, les relations inter-firmes, pourtant essentielles à l'échange de brevets et de savoir-faire qui est le principe de base d'une organisation en cluster, relèvent plus du mimétisme que de l'interaction. Par exemple, il relate l'anecdote selon laquelle une entreprise avait déposé un dossier pour obtenir un terrain afin d'y construire un atelier de confection de burgers. La

[448] André Torre, *ibid*.

nouvelle s'est répandue dans les milieux économiques sans trop savoir ni comment ni pourquoi, et deux semaines plus tard le comité de sélection de la zone industrielle organisée recevait une dizaine de dossiers pour monter des entreprises de confection de burgers[449]. Une proximité géographique et le partage d'une activité commune ne fait pas pour autant tourner un cluster selon son modèle fondateur : le mimétisme économique peut être plus fort que la concurrence par l'innovation. Comme le souligne A. Torre, « *dans le cas où la proximité géographique existe sans proximité organisée, les acteurs économiques sont agglomérés mais n'entretiennent pas de relations directes* »[450].

Au-delà de cette anecdote pourtant révélatrice du mode de fonctionnement de nombreux regroupements d'entreprises appelés « clusters », la proximité géographique ne présente pas que des avantages, et n'est pas automatiquement un gage d'innovation territoriale, qui elle-même n'est pas automatiquement une garantie de compétitivité territoriale. En effet, le voisinage de firmes innovantes peut donner naissance à un certain nombre de problèmes qui font obstacle à la circulation des connaissances. Les fuites de connaissance technologique et l'espionnage industriel sont ainsi favorisés par la proximité, tout comme le débauchage de personnel qualifié, ce qui peut amener à produire un climat de défiance plus que de coopération entre les firmes. De plus, comme l'ont montré Harald Bathelt, Anders Malmberg et Peter Paskell, même les clusters les plus dynamiques sont constamment soumis à un danger de « routinisation » qui relèguerait l'innovation au second rang et qui banaliserait les relations inter-firmes, au point de ne plus les organiser pour se consacrer aux relations avec l'extérieur, au risque de les perdre[451]. Le système cluster est donc périssable, du fait de ce que les auteurs appellent le « *local buzz* », c'est-à-dire la perte de son essence première à savoir l'échange d'information. De même, il n'est pas non plus automatique que le regroupement d'entreprises innovantes aboutisse à l'instauration d'un cercle vertueux. Au contraire, le système peut tourner en sens inverse, et l'échec d'une entreprise peut entraîner l'ensemble du cluster dans une spirale régressive. Enfin, et non des moindres, il n'est pas rare que les échanges avec l'extérieur du cluster se révèlent *in fine* plus rentables que les échanges à l'intérieur du cluster, puisque l'intégration verticale des grands groupes multinationaux favorise les échanges d'information et l'innovation technologique au sein du groupe lui-même, et non avec d'autres firmes, fussent-elles localisées dans une immédiate proximité géographique.

La dimension locale de la compétitivité territoriale n'est donc pas toujours efficace, et la promouvoir au nom d'une meilleure intégration dans les échanges internationaux peut parfois se révéler contradictoire. Cela ne remet pas pour autant en cause les analyse développées précédemment concernant la mobilisation des acteurs locaux pour créer une ressource territoriale, mais doit faire relativiser la relation naturaliste entre cluster, proximité, innovation et compétitivité territoriale. Dans

[449] Entretien avec Brian Weber, Expert en développement au PNUD, Ankara, 17/05/2011
[450] André Torre, *ibid*.
[451] Harald Bathelt, Anders Malmberg, Peter Paskell, 2004, « Clusters and knowledge: local buzz, global pipelines, and the process of knowledge creation », *Progress in Human Geography*, Vol. 28, n°1, p. 31-56.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

le cas des Agences de développement en Turquie, la volonté récurrente de créer des clusters pourrait se retourner contre le but initial d'améliorer le développement local. Et ce d'autant plus que pour l'instant, il s'agit bien plus d'effets d'annonce que de véritables politiques, les territoires ayant les moyens de créer des clusters fonctionnels et compétitifs restant pour le moins réduits, et concentrés dans les grandes régions métropolitaines.

Conclusion : vers un nouveau mode de management territorial ?

L'étude des possibilités d'action économique des Agences de développement révèle ainsi que la cohésion territoriale n'est pas la première de leur priorité. Au sein de chaque région, une large place est accordée aux moyens de favoriser la compétitivité métropolitaine, souvent au détriment des espaces périphériques. Il est cependant notable que cette volonté ne concerne pas uniquement les grands pôles métropolitains existants : un bref parcours des documents de planification des Agences non-étudiées ici montre qu'elle est partout affirmée avec force. A l'échelle nationale, cela pourra à terme favoriser l'émergence de nouveaux pôles métropolitains à même de tirer la croissance du pays vers le haut, et dont de favoriser une forme de développement plus polycentrique. Mais à l'échelle régionale, les retombées d'une telle stratégie sur l'ensemble du territoire, y compris dans les espaces les plus reculés, ne vont pas de soi. Pour l'instant, les Agences semblent plus occupées à favoriser les grandes villes centrales plutôt que de chercher à intégrer l'ensemble des territoires au développement régional. Cela bien sûr dépend des régions, car comme il a été montré dans ce chapitre, les volontés et les buts ne sont pas les mêmes d'une Agence à une autre.

De plus, la mise en place des Agences de développement vise essentiellement à « libérer les énergies locales » selon les théories du *local-based development* ou du développement territorial, dans le sens où les acteurs locaux ne visent plus seulement à promouvoir les ressources locales mais à créer leurs propres ressources territoriales. Le gouvernement turc a ainsi trouvé, grâce à une demande européenne, un moyen de mettre en place un soutien à la fois local et étatique à la production économique. Selon l'analyse d'Hervé Gumuchian et de Bernard Pecqueur proposée par ailleurs, il apparaît en effet que la recomposition des systèmes économiques locaux s'effectue avant tout via une compétitivité territorialisée, et prend la forme d'un système de gouvernance élargi à d'autres acteurs que les élites économiques et politiques traditionnelles[452]. La définition du champ de compétences et du mode de fonctionnement des Agences de développement répond explicitement à cette attente, même si on sait par ailleurs que leur fonctionnement reste étroitement lié au pouvoir central. Une question clé pour l'avenir des Agences est donc de savoir dans quelle mesure elles seront capables de nourrir le développement endogène en facilitant la mise en place de structures de coordination souples suivant un agenda stratégique partagé par tous.

[452] Hervé Gumuchian, Bernard Pecqueur, 2007, *La ressource territoriale*, Anthropos Economica, 252 p.

Plus qu'une régionalisation administrative et qu'une volonté de favoriser un développement équilibré du territoire national, c'est bien un nouveau mode de management territorial au service de la compétitivité régionale qui a ainsi été mis en place. Cette ambition, répétée dans chaque entité nouvellement créée, risque cependant de se heurter aux velléités régionales, comme l'atteste l'exemple de la concurrence entre Gaziantep et Şanlıurfa. La recherche de la compétitivité territoriale aboutit ainsi à une sélection des territoires les plus performants au détriment des autres, processus qui a déjà commencé. Diyarbakır semble ainsi hors jeu car seule Şanlıurfa est identifiée comme rivale potentielle à Gaziantep dans toute la région du Sud-est anatolien. Le cercle vertueux du développement local territorialisé se heurte ainsi à des situations locales qui pourraient remettre en cause son efficacité.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

CONCLUSION GENERALE

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

La cohésion territoriale en Turquie

Après avoir rappelé la lente construction d'une politique territoriale commune au sein de l'UE, nous avons confronté les dynamiques territoriales de la Turquie avec les critères européens de cohésion territoriale. Les fortes inégalités régionales présentes dans le pays remettent en cause la volonté d'assurer un développement équilibré du territoire, et les rapports hiérarchiques entre centre et périphéries ne favorisent pas la mise en place de coopérations partenariales entre les différentes échelles territoriales. Un des défis majeurs pour le pays candidat est par conséquent de réussir à connecter ses régions périphériques aux cœurs européens.

Le pays peut pour cela s'appuyer sur un réseau urbain fortement hiérarchisé, avec une mégapole de plus de 10 millions d'habitants comme tête de réseau, Istanbul. Il ne faut cependant pas tomber dans la facilité d'analyse et considérer qu'Istanbul est le seul pôle capable d'intégrer le circuit des « tracteurs » européens. La Turquie n'est pas « Istanbul et le désert turc » ! Ankara et Izmir complètent un triangle métropolitain en croissance continue et constituent des points d'appui pour éviter la trop forte primauté d'Istanbul. Mais d'autres pôles urbains à l'échelle régionale émergent, profitant de la croissance des « Tigres anatoliens », et peuvent devenir des pôles secondaires rayonnant sur un large hinterland et servant de base à un polycentrisme hiérarchisé, à défaut de pouvoir être uniforme. Ces villes, telles Konya, Kayseri, Gaziantep, Adana, sont les clés de l'instauration d'une plus grande cohésion territoriale à l'échelle nationale.

La place de l'Union européenne dans ce processus est limitée. Le principe de subsidiarité fait que la responsabilité de l'aménagement du territoire incombe à chaque Etat membre, même si le Traité de Lisbonne introduit une responsabilité partagée en la matière. Cependant, si l'Union européenne n'intervient pas directement dans ce domaine, elle met en place des instruments communs qui peuvent

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

être utilisés par les Etats ou par des institutions publiques à plus grande échelle. En ce sens, il est apparu nécessaire, au fur et à mesure de la recherche, de trouver quelles pouvaient être les innovations territoriales introduites en Turquie dans le cadre de la candidature et qui pouvaient avoir un impact sur l'aménagement du territoire à l'échelle régionale, nationale et communautaire. Il est rapidement apparu que cette innovation résidait dans la création des 26 Agences de développement ayant comme territoire de compétence les régions de types NUTS 2.

Une grande partie du travail présenté ici a donc consisté à analyser la création de ces Agences, leur genèse, leur réception, leur mise en place et leurs premiers actes. Trois enseignements principaux peuvent en être retenus : l'introduction d'une nouvelle étape dans l'aménagement du territoire national, la transformation de l'échelle régionale et l'ambigüité entre cohésion territoriale et compétitivité dans l'articulation des échelles régionales et métropolitaines.

Une nouvelle étape dans les politiques nationales d'aménagement du territoire

L'analyse des neuf plans quinquennaux qui se sont succédé depuis 1963 démontre en effet une évolution nationale qui n'est pas exceptionnelle, et qui suit les grands courants internationaux concernant les théories du développement, avec quelques soubresauts dus entre autres aux coups d'état militaires.

La période qui va des années 1960 aux années 1990 est fortement empreinte d'un développementalisme d'Etat, hérité de la première période républicaine. La création du DPT en 1960 en est l'exemple le plus symptomatique. Cette période est caractérisée par un contrôle depuis le centre de toutes les opérations de développement, et la croyance en la force des grands projets pour tirer la croissance régionale et nationale vers le haut. Les instruments principaux de cette politique sont le zonage des provinces dites « prioritaires au développement », dévoyé au fur et à mesure de l'inclusion d'un nombre croissant de provinces dans le dispositif, et la multiplication de projets de développement régionaux, basés essentiellement sur des grands travaux routiers ou hydrauliques, dont une grande partie n'a jamais vu le jour.

Les années 1990-2000 sont marquées par deux mouvements en apparence contradictoires. Les gouvernements successifs se sont tout d'abord engagés dans une libéralisation économique qui s'accompagnait de nombreuses privatisations, qui signifiaient une perte de moyens directs d'aménagement du territoire via des politiques de localisation contraignantes. Ces politiques ont par conséquent abouti à un recul du rôle de l'Etat dans le façonnage de la géographie économique du pays. Mais en parallèle, le même Etat a mis en chantier un vaste plan de développement intégré à l'échelle régionale, basé sur l'équipement hydro-électrique de deux grands fleuves, le GAP. Après la mise en œuvre de ce programme et les premiers résultats alors jugés positifs (augmentation de la surface agricole irriguée principalement), d'autres programmes d'envergure régionale ont été décidées. DAP,

DOKAP, etc. ; autant de projets qui sont restés lettre morte. Leurs échecs marquent la fin d'une ère pour le DPT.

Les Agences de développement incarnent une nouvelle étape de cette évolution. Les griefs retenus à l'encontre des grands programmes régionaux sont connus : absence d'institution *ad hoc*, pas de financement, pas de programmes opérationnels ni d'évaluation. Les Agences de développement changent cette approche : plus question de prévoir des grands programmes d'équipement. La politique est dorénavant de soutenir les investisseurs locaux via un système d'appel d'offre et selon le principe du co-financement, ce qui les oblige à assurer le suivi de leurs projets. L'Etat n'est plus l'instigateur des politiques de développement, il les accompagne en favorisant la mobilisation des ressources locales. La Turquie est donc passée du développementalisme d'Etat au soutien discret mais qui se veut efficace au développement territorial.

L'outil Agence de développement n'est pas le seul à marquer cette évolution. La création de l'Agence KOSBEG pour soutenir les projets innovants des PME l'incarne également, tout comme la volonté de multiplier les parcs industriels et les clusters de recherche, même si souvent cela relève plus de l'incantation que de la réalité. Dans tous les cas, la candidature européenne n'est pas le moteur principal de cette évolution. Elle est arrivée au même moment et a servi de justification auprès d'une population sceptique. Les Agences de développement peuvent donc être vues comme des outils trouvés du côté de l'Union européenne pour satisfaire une évolution nationale qui, elle, répond à l'intégration croissante de la Turquie dans les échanges internationaux.

La transformation de l'échelle régionale

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

La réforme impulsée par les demandes européennes introduit donc un outil nouveau, innovant, dont le fonctionnement n'est pas encore assuré. Par contre, les moyens dont les Agences sont dotées, de manière pérenne et pas seulement conjoncturelle, les amèneront à assurer un rôle de plus en plus important dans le développement des territoires pour lesquels elles sont compétentes. Pour l'instant, leur mode de fonctionnement assure une certaine équité territoriale, du fait de la composition des

Conseils d'Administration et des Conseils de Développement. La constitution de ces derniers n'est cependant pas neutre, et une lecture attentive des personnes siégeant dans ces conseils permet d'affirmer que les Agences sont investies par les groupes sociaux qui détiennent le pouvoir sur le plan local, et ce quel que soit le bord politique (CHP à Izmir, AKP à Istanbul).

Cependant, la création *ex nihilo* d'une nouvelle institution n'est pas chose facile. D'une région à une autre, le degré d'investissement des élites locales au sein des Agences est variable. Cela se passe rapidement quand l'Agence vient combler un vide et que ses activités couvrent le manque en matière d'aide au développement local, comme c'est le cas à Diyarbakır. Mais l'efficacité de ces nouvelles structures réside surtout dans l'antériorité des pratiques de concertation et de définition d'objectifs communs à l'échelle régionale, comme c'est le cas à Izmir. La création d'un réseau entrepreneurial local ne se décrète pas, et l'outil Agence de développement est le plus efficace là où des dynamiques existaient préalablement. Le succès de l'Agence d'Izmir en est la meilleure preuve. Ce rôle des réseaux établis dans la construction de coalitions entrepreneuriales régionales accrédite la thèse selon laquelle la région est un construit social relationnel, et ne peut être en aucun cas le fruit d'une délimitation naturelle ou historique. Il arrive que les relations sociales entre acteurs régionaux recoupent un périmètre historique ou naturel, mais ce dernier sert uniquement de cadre et pas de facteur explicatif principal.

Enfin, la création des Agences de développement à l'échelle régionale participe à une redéfinition des fonctions et des pratiques de l'Etat central, dans le cadre d'une remise à l'échelle (*re-scaling*) des politiques publiques. En déléguant certaines compétences à des institutions régionales semi-indépendantes, le DPT, qui dépend directement du Premier Ministre, déconcentre certaines politiques d'aménagement et certaines pratiques de planification. Mais en établissant un contrôle étroit du DPT sur l'activité des Agences, par l'intermédiaire notamment du budget et du plan de développement stratégique qu'il doit approuver, cette transformation participe à l'instauration d'une « commande à distance » des territoires plus qu'à une véritable décentralisation. Les Agences de développement ne sont pas encore, et de loin, des collectivités territoriales.

L'articulation région/métropole au cœur du débat entre cohésion et compétitivité territoriales

Le débat sur la cohésion territoriale ne se pose donc pas de la même manière en Turquie qu'en Europe occidentale, notamment du fait d'une tradition moins interventionniste de l'Etat central sur le territoire. Mais le débat entre cohésion territoriale et compétitivité territoriale n'en est pas pour autant relégué en arrière-plan. La volonté du gouvernement turc d'arrimer la Turquie aux circuits internationaux (circuits d'échanges, de production, de création, d'accueil, etc.) entraînent une concentration des investissements publics et une polarisation du développement économique. Les villes choisies en 2009 pour accueillir des clusters de recherche et de production n'ont pas été

sélectionnées au hasard. Ce sont celles qui bénéficient déjà d'une dynamique en la matière, que le gouvernement entend soutenir et renforcer afin de créer un nombre limité de pôles compétitifs et efficaces pour tirer la croissance nationale vers le haut.

Cette polarisation rejoint les préoccupations majeures du SDEC et de l'*Agenda Territorial* en ce qui concerne la volonté de parvenir à un développement équilibré et polycentrique du territoire européen. Ces pôles permettent de fixer des points de croissance en dehors de la région métropolitaine centrale, mais ils renforcent les quelques régions déjà bien intégrées dans l'économie internationale (Bursa, Izmir, Eskişehir, etc.). En favorisant le polycentrisme à l'échelle continentale en proposant des alternatives à Istanbul dans le Sud-est européen, ils renforcent la position hégémonique de cinq ou six pôles à l'échelle nationale, oubliant le reste du territoire, notamment toute la partie Est qui est pourtant celle identifiée comme la plus délaissée. Le cas de la Turquie confirme ainsi la dimension multi-scalaire du polycentrisme normatif, et illustre toute la difficulté à assurer une cohésion territoriale équitable à toutes les échelles considérées.

A l'échelle régionale, la question de l'articulation entre les dynamiques métropolitaines et les nouveaux découpages régionaux nous est apparue essentielle. La puissance des forces d'agglomération et des migrations intérieures font que la plupart des grandes villes (plus de 500 000 habitants) connaissent toujours aujourd'hui une forte croissance. Cette croissance est telle que les modes de gouvernance de l'étalement semblent toujours avoir un temps de retard sur le front urbain. Il n'est pas encore possible de déterminer si les Agences de développement auront un impact sur la gestion des espaces métropolitains, mais les trois exemples étudiés dans cette thèse montrent des évolutions contrastées.

A Istanbul, le périmètre de l'Agence est déjà trop étroit, et rien ne semble fait pour favoriser les coopérations territoriales avec les régions voisines. A Izmir, au contraire, l'échelle provinciale retenue pour constituer la région semble plus pertinente du fait que la Municipalité métropolitaine ne recouvre pas l'ensemble de la province. Mais les dynamiques urbaines et régionales vont bien au-delà de la province, et la délimitation du territoire de la nouvelle Agence coupe Izmir d'un nombre important de villes relais dans son hinterland égéen. Dans le cas des régions qui comportent deux pôles urbains d'importance équivalente, comme celle de Diyarbakır-Şanlıurfa, la question est de savoir dans quelle mesure les villes coopéreront entre elles, ou si l'une d'entre elles captera l'essentiel des investissements au détriment des autres. Les incohérences spatiales du découpage de certaines régions laissent penser que la deuxième option s'imposera dans bien des cas.

Cohésion territoriale ou compétitivité métropolitaine, le débat n'est pas clos. Il ne fait que commencer. Les Agences peuvent jouer un rôle central pour orienter les politiques publiques et les dynamiques spatiales dans un sens ou dans l'autre. Il faut maintenant attendre pour analyser comment leurs

positions vont évoluer, et voir si leurs fonctions vont être maintenues pour pouvoir mener à bien les objectifs qui leur ont été affectés.

La volonté européenne de promouvoir une cohésion territoriale intervient donc de manière détournée dans la transformation des politiques nationales d'aménagement du territoire. Elle ne constitue pas un cadre juridiquement contraignant, et dans le cas de la Turquie n'est pas perçue comme un objectif essentiel. Mais par l'intermédiaire d'outils spécifiques (nécessité d'un échelon régional) et de pratiques particulières (cofinancement, appel à projet, etc.), le processus d'européanisation met en place un cadre qui peut se révéler favorable à la cohésion territoriale. Les Agences de développement posent ainsi les bases d'un fonctionnement calqué sur les standards européens, mais ces derniers ne permettent pas de choisir une orientation plutôt qu'une autre. Ils assurent le compromis, en rendant possible l'assertion selon laquelle la compétitivité est au service de la cohésion territoriale, et que la cohésion territoriale est indispensable pour assurer la compétitivité d'une économie. Cependant, les forces économiques étant largement supérieures en puissance monétaire (et par ricochet juridique) aux capacités d'intervention des pouvoirs publics en Turquie, la concentration spatiale pour favoriser la compétitivité territoriale semble être la voie choisie par ce pays à l'heure actuelle, au détriment de la cohésion territoriale.

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

BIBLIOGRAPHIE

AGIBETOVA U., 2008, *La métropolisation dans l'ex-URSS : un essai de mesure*, Thèse de doctorat, Université Pierre Mendès-France, Grenoble.

AGIBETOVA U., MONTABONE B., 2009, « La métropolisation en Turquie : une approche par la méthode de notoriété des liens hypertextes », Communication aux *9° Rencontres de Théoquant*, 4-6 mars 2009, Besançon.

AGNEW J., 2001, « How many Europes ? The European union, eastward enlargement and uneven development », *European Urban and Regional Studies*, n°8-1, p. 29-38.

AKOVA S. B., 2008, « Enez'in kalkınmasında coğrafi faktörlerin rölü » (Le rôle des facteurs géographiques dans le développement d'Enez), *İstanbul Üniversitesi Coğrafya Dergisi*, n°16, p. 1-25.

AMIN A., 2004, « Regions unbounds : towards a new politics of place », *Geografiska Annaler*, Vol. 86-B, n°1, p. 33-44.

ANTHEAUME B., GIRAUT F., *Le territoire est mort, Vive les territoires*, IRD Editions, 367 p..

AUDEOUD O., 2002, « L'acquis communautaire, du mythe à la pratique », *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, vol. 33-3, p. 67-77.

AUSTIN J. L., 1970, *Quand dire c'est faire*, Paris, Editions du Seuil, (Publication originale *How to do things with words*, 1962, Oxford, Editions Urmson).

AYDALOT P., 1976, *Dynamiques spatiales et développement inégal*, Paris, Ed. Economica, 336 p.

BAFOIL F., 2006, « Transfert institutionnel et européanisation. Une comparaison des cas est-allemand et est-européens », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.13-2, p. 213-238.

BAFOIL F., 2008, « L'européanisation : héritages, résistances, mobilisations collectives et cohésion », *Critique Internationale*, vol. 41-4, p. 159-169.

BAISNEE O., PASQUIER R. (dir.), 2007, *L'Europe telle qu'elle se fait. Européanisation et sociétés politiques nationales*, Paris, Editions du CNRS, 316 p.

BASSETT K., 1996, « Partnerships, business elites and urban politics: new forms of governance in an English city? », *Urban Studies*, vol. 33, n°3, p. 539-555.

BATHELT H., MALMBERG A., PASKELL P., 2004, « Clusters and knowledge: local buzz, global pipelines, and the process of knowledge creation », *Progress in Human Geography*, Vol. 28, n°1, p. 31-56.

BAUDELLE G., PEYRONY J., 2005, « Le polycentrisme en France, cheminement d'un concept », *Territoires 2030*, n°1, p. 89-101.

BAUDELLE G., 2006, « La géographie sociale et la cohésion territoriale : une question d'échelles », in SECHET R., VESCHAMBRE V. (dir.), *Penser et faire la géographie sociale. Contribution à une épistémologie de la géographie sociale*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 89-97.

BAUDELLE G., 2007, « Polycentrism, equity and social cohesion in Europe », in CATTAN N. (dir.), *Cities and Networks in Europe. A critical approach of polycentralism*, Montrouge/Esher, John Libbey Eurotext, p. 75-80.

BAUDELLE G., ELISSALDE B., 2007, « L'aménagement à l'heure de l'Europe : une construction territoriale imparfaitement partagée ? », *L'Information Géographique*, vol. 71-4, p. 43-67.

BAYIRBAĞ M. K., 2010, « Local entrepreneurialism and State rescaling in Turkey », *Urban Studies*, Vol. 47, n°2, p. 363-385.

BAYRAKTAR U., 2007, « Turkish municipalities: Reconsidering local democracy beyond administrative autonomy », *European Journal of Turkish Studies* [Online], Complete List, 2007, Online since 04 août 2009, url : http://ejts.revues.org/index1103.html .

BAYRAKTAR U., MASSICARD E., 2009, *La décentralisation en Turquie*, Rapport FASOPO/Agence française de développement, Istanbul, 58 p.

BAZIN M., 1986, « Le réseau urbain de la Turquie », *Travaux de l'Institut de Géographie de Reims*, n°65-66, p.89-113.

BAZIN M., 2000, « La région, cette inconnue… Réflexions sur l'identité régionale dans le monde turco-iranien », *Hommes et Terres d'Islam, Mélanger offerts à Xavier de Planhol, Tome II*. Bibliothèque iranienne 53, Institut Français de Recherche en Iran, Téhéran, p. 345-358.

BAZIN M., 2005, « Diversité ethnique et disparités régionales », in VANER S., *La Turquie*, Paris, Fayard-CERI, p. 389-429.

BAZIN M., TAPIA (DE) S., 1997, « L'industrialisation de la Turquie : processus de développement et dynamiques spatiales », *Méditerranée*, vol. 87, n° 3-4, p. 121-133.

BEAVERSTOCK J.V., SMITH R.G., TAYLOR P.J., 1999, « A roster of worlds cities », *Cities*, vol. 16, n°6, p. 445-458.

BELLÉR-HANN İ., HANN C., 2001, *Turkish region. State, market and social identities on the east Black Sea coast*, Oxford-Santa Fe, School of American Research Press.

BERRANGER (de) T., 2002, « L'aménagement du territoire dans l'Union européenne : dimension nationale et dimension communautaire », in BODIGUEL J.L., FIALAIRE J. (dir.), *Le renouveau de l'aménagement du territoire*, Paris, L'Harmattan, p. 51-96.

BETHEMONT J., 2009, « Les grands projets hydrauliques et leurs dérives », *Géocarrefour*, vol. 84/1-2, p. 5-9.

BIOTEAU E., CRISTESCU J., MICHALON B., BOULINEAU E., 2008, « Fleuves et frontières en Roumanie », *Méditerranée*, n° 110, p. 5-16.

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

BONERANDI E., SANTAMARIA F., 2011, « De la gouvernance à la gouvernance territoriale : enjeu de l'européanisation de l'aménagement du territoire. Réflexions à partir d'une recherche dans le cadre de l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE) », *Cybergeo : European Journal of Geography*, Aménagement, Urbanisme, article 522, mis en ligne le 18 mars 2011. URL : http://cybergeo.revues.org/23530.

BOUDEVILLE J.R., 1972, *Aménagement du territoire et polarisation*, Paris, Editions M.Th. Gérin, p. 31.

BOULINEAU E., SUCIU M., 2008, « Décentralisation et régionalisation en Bulgarie et en Roumanie. Les ambiguïtés de l'européanisation », *L'Espace Géographique*, vol. 37-4, p. 349-363.

BOULINEAU E., 2009, *Quelle Europe vingt ans après la chute du Mur*, Appel à contribution pour *Géocarrefour*, vol.84. URL : http://geocarrefour.revues.org/index5402.html

BOURDIEU P., 1980, « L'identité et la représentation. Eléments pour une réflexion critique sur l'idée de région », *Actes de recherche en sciences sociales*, vol. 35, p. 63-72.

BOURDIN S., LE THIEC A., ELISSALDE B., 2009, « La changement spatial dans l'industrie automobile en Europe centrale et orientale : entre effets d'héritage, cycles de vie et transition », *Géocarrefour*, vol. 84-3, p. 193-204.

BORZASLAN H., 1997, *La Question kurde. Etats et minorités au Moyen-Orient*, Paris, Presses de Sciences-Po, 383 p.

BÖHME K., WATERHOUT B., 2008, « The Europeanisation of Planning », in Andreas Faludi (ed.), *European Spatial Research and Planning*, Lincoln Institute of Land Policy Cambridge, MA, p. 225-248.

BÖRZEL T., RISSE T., 2003, « Conceptualising the domestic impact of Europe », *in* FEATHERSTONE K. & RADAELLI C. (Eds.), *The Politics of Europeanisation*, Oxford, Oxford University Press, p. 57-80.

BRANDT W. (dir.), 1980, *Nord-Sud: un programme de survie. Rapport de la Commission indépendante sur les problèmes de développement international*. Paris, Gallimard, 535 p.

BRENNER N., 1999, « Globalisation as reterritorialisation : the re-scaling of urban governance in the European union », *Urban Studies*, vol. 36, n°3, p. 431-451.

BRET B., 2006, « Pour une approche rawlsienne des inégalités socio-spatiales », *Travaux de l'Institut de Géographie de Reims*, n°125-126, p. 21-31.

BRUNET R., 1997, « Le développement durable en haut de l'échelle », *Pouvoirs locaux,* n°34, p. 18-26.

BRUNET R., 1999, *Les villes « européennes » : Rapport pour la DATAR*, Montpellier, RECLUS.

BRUNN S. D., 2003, « A Note on the Hyperlinks of Major Eurasian Cities », *Eurasian Geography and Economics*, vol. 44, n°4, p. 321-324.

BUĞRA A., KEYDER Ç., 2003, *New poverty and the challenging welfare system in Turkey*, Ankara, UNDP report, 59 p.

BUSSI M.(dir.), 2009, *Un monde en recomposition : géographie des coopérations territoriales*, Rouen, Mont-Saint-Aignan, Publications des Universités de Rouen et du Havre, 316 p.

CAPDEPUY V., 2007, « La division Nord/Sud », *M@ppemonde*, http://mappemonde.mgm.fr/actualites/lim_ns.html

CAMAGNI R., MAILLAT D. (dir.), 2006, *Milieux innovateurs, Théorie et politique*, Paris, Anthropos Economica, 502p.

CANKAT A., 2010, « Gecekondu : un projet urbain en acte et en puissance », *Urbanisme,* Septembre-Octobre 2010, n°374, p. 60-61.

CARLUER F., GAULIER G., 2007, « Le centre et la périphérie de l'espace européen : analyses empiriques de la concentration et de la diffusion », *L'Espace Géographique*, vol. 36-4, p. 289-303.

CARROUE L., 2009, « Conclusion », in JEAN Y., BAUDELLE G. (dir.), *L'Europe. Aménager les territoires*, Paris, Armand Colin, p.

CARTER C., PASQUIER R., 2010, « Studying regions as 'spaces for politics' : re-thinking territory and strategic action », *Regional and Federal Studies*, Vol. 20, n°3, p. 281-294.

CATIN M., KAMAL A., 2009, « Urbanisation, inégalités urbaines et développement en Turquie », Communication lors du colloque GDRI *Inégalités de développement dans les pays méditerranéen*, Université Galatasaray, Istanbul, 21-23 mai.

CATIN M., VAN HUFFEL C., 2004, « L'impact de l'ouverture économique sur la concentration spatiale dans les pays en développement », *Revue Région et Développement*, n°20, p. 124-157.

CHAPONNIERE J.R., 2008, « Panorama de l'industrie turque face à la concurrence chinoise », *Revue Tiers Monde*, n°194, p. 307-331.

CHAVANCE B. (dir.), 2004, *Les incertitudes du grand élargissement. L'Europe centrale et balte dans l'intégration européenne*, Paris, L'Harmattan, 282 p.

COUDROY DE LILLE L., 2009, « L'aménagement du territoire européen au défi de l'élargissement vers l'Est », in JEAN Y., BAUDELLE G. (dir.), *L'Europe. Aménager les territoires*, Paris, Armand Colin, p. 162-179.

CRISTESCU J., 2004, *La coopération interterritoriale à travers l'exemple de la Roumanie*, Thèse de doctorat, Université Rennes 2, 545 p.

CUMBERS A., MACKINNON D., MACCASTER R., 2003, « Institutions, power and space: Assessing the limits to institutionalism in Economic Geography », *European Urban and Regional Studies*, vol. 10, n°4, p. 325-342.

CUNHA (DA) A., 1987, « Systèmes et territoires : valeurs, concepts et indicateurs pour un autre développement », *Colloque Géotopiques*, IGUL, Lausanne, 39 p., ronéo.

CUNHA (DA) A., 1993, *Développement territorial, régions et centralité urbaine : le cas de la Suisse*, Lausanne, Thèse de doctorat.

DARQUES R., ANCUTA C., ARDELEAN F., ARBA A., 2008, « L'impact des politiques européennes sur l'espace rural roumain : le cas des financements SAPARD », *Méditerranée*, n°110, p. 79-92.

DAVEZIES L. (dir.), 1998, *Economic and social cohesion in the European Union: the impact of member State's own policies*, Regional Development Studies n°29, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1998, 253 p.

DAVEZIES L., 2002, « Europe et solidarités territoriales : un couple improbable », in WACHTER S. (dir.). *L'aménagement en 50 tendances*, La Tour-d'Aigues, L'Aube, p. 92-96.

DAVOUDI S., 2003, « Polycentricity in European spatial planning: from an analytical tool to a normative agenda », *European Planning Studies*, vol. 11-8, p. 979-999.

DAVOUDI S., 2007, « Territorial cohesion,, the European social model, and spatial policy research », in FALUDI A. (ed.), *Territorial Cohesion and the European Model of Society*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass., p. 81-104.

DEMIRHAN DARVISH Z., 2007, « EU-supported regional development programmes, implementations, monitoring and evaluation in Turkey », in TSAROUHAS D., ERTUGAL E., AYBARS A. İ. (dir.), *Bridging the real divide. Social and regional policies in Turkey's EU accession process*, Ankara, Middle East Technical University Press, p. 174-184.

DESHAIES M., 2009, « L'or controversé de Transylvanie », *Revue Géographique de l'Est*, vol. 49-1, en ligne. URL : http://rge.revues.org/1839

DOWDING K., 2001, « Explaining urban regimes », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 25, n°1, p. 7-19.

DREVET J.F., 2000, « Les perspectives de l'élargissement et l'aménagement du territoire dans l'espace euro-méditerranéen », *Territoires 2020*, n°1, p. 74-79.

DREVET J.F., 2007, « Union européenne : la résistance turque. La Turquie peut-elle satisfaire aux conditions politiques de l'adhésion à l'Union européenne ? », *Futuribles*, n°331, p. 37-48.

DREVET J.F., 2008, *Histoire de la politique régionale de l'Union européenne*, Paris, Belin Sup, Collection Géographie, 285 p.

DUBOZ M.L., 2007, « Quelle politique régionale européenne pour l'UE élargie aux PECO ? », *Revue d'Etudes Comparatives Est/Ouest*, vol.38-1, p. 45-68.

DUBRESSON A., JAGLIN S., 2004, 2005, « Gouvernance, régulation et territorialisation des espaces urbanisés. Approches et méthode », in ANTHEAUME B., GIRAUT F., *Le territoire est mort, Vive les territoires*, IRD Editions, p. 337-352.

DUMONT P., GEORGEON F., 1989, « La mort d'un Empire, 1908-1923 », in MANTRAN R., *Histoire de l'Empire ottoman*, Paris, Fayard, p. 577-647.

DUMOULIN L., SAURUGGER S., 2010, « Les *policy transfer studies* : analyse critique et perspectives », *Critique Internationale*, n°48, p. 9-24.

DUPLUPÇU M. A., 2005, « Regionalisation for Turkey: An Illusions or a Cure ? », *European Urban and Regional Studies*, vol. 12-2, p. 99-115.

DÜHR S., 2006, *The visual language of spatial planning. Exploring cartographic representations for spatial planning in Europe*, Londres, Routledge, 187 p.

DÜHR S., COLOMB S., NADIN V., 2010, *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*, Londres, Routledge, 442 p.

ECEMIŞ KILIÇ S., MUTLUER M., 2004, « Coğrafyada ve bölge planlamada bölge kavramının karşılaştırmalı olarak irdelenmesi » (Comparaison entre le concept de région en Géographie et en Aménagement), *Ege Coğrafya Dergisi - Aegean Journal of Geography*, n°13, p. 17-28.

EDOUARD J.C., 2008, « La petite ville: contexte scientifique et enjeux de développement / aménagement », *Bulletin de l'Association des Géographes Français*, 2008-1, p.3-12.

EFE M., SILAYDIN-AYDIN B., 2009, « İdari sınırlara dayalı planlamanın değiştirilebilirliği ve havza temelli il sınırları önerisi » (Modification de l'aménagement basé sur les limites administratives et proposition d'un nouveau découpage provincial basé sur les bassins versants), *Ege Coğrafya Dergisi- Aegean Geographical Journal*, n°18 (1-2), p.73-84.

ELİÇİN-ARIKAN Y., 1997, « Municipalités métropolitaines et municipalités d'arrondissement en Turquie », *Cahiers d'Études de la Méditerranée Orientale et du Monde Turco-Iranien*, n°24, p. 71-104.

ELISSALDE B., 1993, « La région, histoires de changements », *EspacesTemps-Les Cahiers*, n°51-52, p. 84-100.

EPSTEIN R., 2009, « Après la territorialisation : le gouvernement à distance », in VANIER M. (dir.), *Territoires, Territorialité, Territorialisation*, Presses Universitaires de Rennes, p. 131-139.

ERAYDIN A., ARMATLI KÖROĞLU B., ÖZTÜRK H. E., YAŞAR S. S., 2008, « Network Governance for Competitiveness : The Role of Policy Networks in the Economic Performance of Settlements in the Izmir Region », *Urban Studies*, 45-11, p. 2291-2321.

ERDI-LELANDAIS G., 2008, « Sauvons Hasankeyf ou un mouvement de protection d'un espace rural. Mobilisation citoyenne face aux aménagements publics d'environnement », *Actes du colloque Espaces de vie, espaces-enjeux : entre investissements ordinaires et mobilisations politiques*, Rennes, 5-7 novembre 2008 (support numérique).

ERTUGAL E., 2010, « Europeanization and multi-level governance in Turkey », *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. 10, n°1, p. 97-110.

FALUDI A., WATERHOUT B., 2002, *The Making of the European Spatial Development Perspective. No Masterplan*, Londres, Routledge, 205 p.

FALUDI A., 2004, « Territorial Cohesion : Old (French) Wine in New Bottles ? », *Urban Studies*, vol. 41, n°7, p. 1349-1365.

FALUDI A., 2007, « The European model of society », in FALUDI A. (ed.), *Territorial Cohesion and the European Model of Society*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge Mass., p. 1-22.

FLICHE B., 2004, « "La modernité est en bas" : ruralité et urbanité chez les habitants d'un gecekondu d'Ankara », *European Journal of Turkish Studies*, Thematic Issue N°1 – Gecekondu. URL:http://www.ejts.org/document67.html

FOUCHER M., 1993, *Fragments d'Europe*, Paris, Fayard, 328 p.

FREMONT A., 1999, *La région, espace vécu*, Flammarion (1ère Edition 1976), 288 p.

FUAT KEYMAN E., KOYUNCU LORASDAĞI B., 2010, *Kentler. Anadolu'nun Dönüşümü, Türkiye'nin Geleceği* (Les villes: transformation de l'Anatolie, avenir de la Turquie), Doğan Kitap, Istanbul, 290 p.

GERBET P., 2007 (4°éd.), *La construction de l'Europe*, Paris, Armand Colin, Collection U. Histoire contemporaine, 579 p.

GILLY J.P., PERRAT J., 2003, « La dynamique institutionnelle des territoires : entre gouvernance locale et régulation globale », C*ahiers du GRESS*, n°5, Bordeaux.

GIRAUT F., VANIER M., 1999, « Plaidoyer pour la complexité territoriale », in GERBAUX F. (dir.), *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité,* La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, p. 143-172.

GIRAUT F., 2005, *Fabriquer des territoires : utopies, modèles et projets*, Habilitation à diriger des recherches, Institut de Géographie Alpine, Université Joseph Fourier, 308 p.

GIRAUT F., 2009, « Les ambiguïtés de la nouvelle doctrine spatiale de la Banque mondiale », *Cybergeo : European Journal of Geography*, La Banque Mondiale et la géographie, mis en ligne le 02 octobre 2009, modifié le 07 octobre 2009. URL : http://cybergeo.revues.org/22695

GLØERSEN E., 2009, *La centralité à la marge de l'Europe. La Finlande, la Suède et la Norvège face au projet polycentrique européen*, Thèse de doctorat, Université Rennes 2, 375 p.

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

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

GRASLAND C., 2004, « Les inégalités régionales dans une Europe élargie », in CHAVANCE B. (dir.), *Les incertitudes du grand élargissement. L'Europe centrale et balte dans l'intégration européenne*, Paris, L'Harmattan, p. 181-214.

GRASLAND C., HAMEZ G., 2005, « Vers la construction d'un indicateur de cohésion territoriale européen ? », *L'Espace Géographique*, vol. 34-2, p. 97-116.

GUMUCHIAN H., PECQUEUR B., 2007, *La ressource territoriale*, Anthropos Economica, 252 p.

GUY C., 1997, *L'aménagement du territoire et les contrats de plan Etat-région. Les régions Bretagne et Pays de la Loire*, Thèse de doctorat, Université Rennes 2, 635 p.

GÜVENÇ M., 2010, « Istanbul 1910-2010. Une approche historique et socio-spatiale », *Urbanisme*, Septembre-Octobre 2010, n°374, p. 47-51.

HALKIER H., DANSON M., 1997, « Regional development agencies in Western Europe. A survey of key Characteristics and trends », *European Urban and Regional Studies*, vol. 4, n°3, p. 243-256.

HALKIER H., DANSON M., DAMBORG C., 1998, *Regional development agencies in Europe*, Londres, Jessica kingsley Publishers & Regional Studies Association, 373 p.

HAPIOT A., SLIM A., 2003, « Les aides européennes aux PECO. Vers une meilleure affectation des fonds ? », *Le Courrier des Pays de l'Est*, n°1034, p. 48-60.

HARVEY D., 1985, *The urbanization of capital*, Oxford, Blackwell, 239 p.

HIRSCHMAN A. O., 1964, *Stratégie du développement économique*, Paris, Les Editions Ouvrières, 246p.

HUDSON R., 2003, « European integration and new forms of uneven development », *European Urban and Regional Studies*, n°10-1, p. 49-67.

HUDSON R., 2007, « Regions and regional uneven development forever ? Some reflective comments upon theory and practice », *Regional Studies*, Vol. 41, n°9, p. 1149-1160.

HUGUES J., SASSE G., GORDON C., 2004, *Europeanisation and regionalisation in the EU's enlargement to central and Eastern Europe, The myth of conditionality*, England, Palgrave Macmillan, 256 p.

İNCI O. (dir.), 2010, *Trakya (Istanbul'un işgaline) direniyor* (La Thrace résiste (à l'occupation d'Istanbul)), Istanbul, Cumhuriyet Kitapları, 460 p.

İNSEL A., 2008, « La Turquie : un dynamisme économique mais des incertitudes politiques », in Christophe Jaffrelot, *op. cit.*, p . 129-136.

ISIK Ş, 2005, «Izmir'in Aliağa ilçesinde nüfus özellikleri, *Ege Coğrafia Dergisi- Aegean Geographical Journal*, n°14, p.29-44. » (Les caractéristiques de la population dans le district d'Aliağa-Izmir).

ISIK O., PINARCIOGLU M., 2001, *Nöbetleşme Yoksulluk Gecekondulaşma ve Kent Yoksulları. Sultanbeyli Örneği* (Pauvreté à tour de rôle des habitants des gecekondus et pauvreté urbaine : l'exemple de Sultanbeyli, Istanbul), Istanbul, Iletişim Yayınevi, 368 p.

JAFFRELOT C., 2008, *L'enjeu mondial, les pays émergents*, Paris, Presses de Science Po, 381 p.

JEAN Y., BAUDELLE G. (dir.), 2009, *L'Europe. Aménager les territoires*, Paris, Armand Colin, 424 p.

JESSOP B., 2001, « Institutional re(turns) and the strategic-relationnal approach », *Environement and Planning A*, Vol. 33, p. 1213-1235.

JESSOP B., 2002, « Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance : A State-Theoretical Perspective », *Antipode*, vol. 34, n°3, p. 452-472.

JONGERDEN J., 2007, *The settlement issue in Turkey and the Kurds, an analysis of spatial policies, modernity and war*, Leiden & Boston, Brill Academic Publishers, 354 p.

KAYAGALAK İ., 2006, «Izmir Karşıyaka-Çiğli periferisinde göçün sosyo-ekonomik boyutları » (Les dimensions sociales et économiques des migrations dans la périphérie urbaine d'Izmir. Le cas de Karşıyaka-Çiğli), *Ege Coğrafia Dergisi- Aegean Geographical Journal*, n°15, p.87-103.

KAYASU S., PINARCIOĞLU S., YASAR S., DERE S., 2003, *Local/Regional Economic Development and Competitive Capacity: Regional Development Agencies*, Istanbul, Istanbul Chamber of Commerce.

KAYSER B., 1972, « Tendances actuelles de l'économie turque », *l'Information Géographique*, n°1, p. 23-29.

KEYDER Ç, 1987, *State and class in Turkey. A study in capitalist development*, Londres, Verso, 252 p.

KEYDER Ç, 2005, « Globalization and social exclusion in Istanbul », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 29-1, p. 124-134.

KOOP K., AMILHAT A.L., 2011, « Introduction », *L'Information géographique, N° thématique Mondialisation et circulation de concepts scientifiques entre Nord et Sud*, 2011/1 Vol. 75, p. 6-14.

KOOP K.**,** LANDEL P.A. et PECQUEUR B., 2010, « Pourquoi croire au modèle du développement territorial au Maghreb ? Une approche critique », *EchoGéo* [En ligne], numéro 13 | 2010, mis en ligne le 20 septembre 2010, URL : http://echogeo.revues.org/12065

KRUGMAN P., 1991, *Geography and trade*, Cambridge, MIT press, 142 p.

LABASSE J., 1960, « La portée géographique des programmes d'action régionale français », *Annales de Géographie*, vol. 69, n°374, p. 371-393.

LABASSE J., 1966, *L'organisation de l'espace. Eléments de géographie volontaire*, Paris, Hermann, 605 p.

LADRECH R., 1994, « The Europeanization of Domestic Politics and Institutions. The Case of France », *Journal of Common Market Studies*, vol. 32-1, p.

LAGENDIJK A., KAYASU S., YASAR S., 2009, « The Role of Regional Development Agencies in Turkey. From implementing EU directives to supporting regional business communities? », *European Urban and Regional Studies,*16(4), p. 383-396.

LELOUP F., MOYART L., PECQUEUR B., 2005, « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? », *Géographie Economie Société*, 2005/4, Vol. 7, p. 321-332.

LEPESANT G., 2004, « À quoi servira la politique régionale européenne en Pologne ? », *Annales de Géographie*, n°636, p. 145-167.

LEPESANT G., 2007, « La mise en œuvre de la politique régionale », in Pierre Le Mire (dir.), *La Turquie de la candidature à l'adhésion, : l'appropriation de l'acquis communautaire*, Paris, L'Harmattan, p. 165-182.

LEPESANT G., 2011, *Géographie économique de l'Europe centrale*, Paris, Presses de Sciences Po., 351p.

LEVY J., LUSSAULT M. (dir.), 2003, *Dictionnaire de la Géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, 1033 p.

LIPIETZ A., 1977, *Le Capital et son espace*, Paris, Maspero, 165 p.

MANTRAN R., 1989, *Histoire de l'Empire ottoman*, Paris, Fayard, 810 p.

MARCOU G., 2002, « L'adaptation des structures territoriales face à la politique régionale communautaire », *Revue d'études comparatives est-Ouest*, vol. 33-3, p. 131-167.

MARCOU J., 1991, « Les influences ottomanes et françaises sur le système territorial turc », *Anatolia Moderna*, Vol. 1, p. 275-287.

MARDIN Ş, 1973, « Center-periphery relations : a key to Turkish politics? », *Daedalus*, 102-1, p. 169-190.

MASSICARD E., 2008, « Régionalisme impossible, régionalisation improbable. La gestion territoriale en Turquie à l'heure du rapprochement avec l'Union européenne », *Revue d'Etudes Comparatives Est/Ouest*, vol. 39, n°3, p. 171-203.

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

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

MAUREL M.C., 2004a, « L'élargissement à l'Est : une nouvelle donne pour l'Union européenne », *Annales de Géographie*, n°636, p. 115-123.

MAUREL M.C., 2004b, « Les enjeux des mutations des territoires ruraux : l'improbable convergence vers un modèle agricole européen », in CHAVANCE B. (dir.), *Les incertitudes du grand élargissement. L'Europe centrale et balte dans l'intégration européenne*, Paris, L'Harmattan, p. 147-180.

MAUREL M.C., 2004c, « Différenciation et reconfiguration des territoires en Europe centrale », *Annales de Géographie*, n°636, p. 124-144.

MAURY R.G., 1983, « Géo-démographie de la Turquie : une transition difficile », *Méditerranée*, n°4, p. 51-61.

MORGAN K., 2007, « The polycentric State : new spaces of empowerment and engagement », *Regional Studies*, Vol. 41, p. 1237-1251.

MORVAN Y, MONTABONE B., 2010, « Le pont de la rente. Les enjeux fonciers du troisième pont sur le Bosphore à Istanbul », *Etudes Foncières*, n°148, p. 20-24.

MOULAERT F., MEHMOOD A., 2008, « Analyser le développement régional. De l'innovation territoriale à la géographie de la dépendance du sentier », *Géographie, économie, société*, vol. 10, p. 199-222.

MUTLUER M., 1995, *Gelişim, yapısı ve sorunlarıyla Denizli Sanayii* (L'industrie à Denizli, évolution, structure et problèmes), Izmir, Ed. de la Chambre d'Industrie de Denizli, 303 p.

NOURIGAT C., 2007, *Le rôle d'une institution nationale, le Devlet Planlama Teşkilatı, dans la mise en place des prémisses de la politique régionale en Turquie selon les normes européennes*, Rapport de stage à l'Observatoire Urbain d'Istanbul, IFEA, Istanbul, 76 p.

OCDE, 2008, *Istanbul, Turkey*, OECD Territorial Reviews, 273p.

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

OLIVIER M., 1991, « Disparités régionales en Turquie : vers une politique d'aménagement du territoire », *Anadolia Moderna*, n°1, p. 289-301.

ÖZASLAN M., 2007, « Regional policies and spatial dynamics in Turkey on the way to EU accession », in TSAROUHAS D., ERTUGAL E., AYBARS A. İ. (dir.), *Bridging the real divide. Social and regional policies in Turkey's EU accession process*, Ankara, Middle East Technical University Press, p. 125-173.

ÖZASLAN M., DİCER B., ÖZGÜR H., 2006, « Regional disparities and territorial indicators in Turkey », *ERSA Conference Paper*, ersa06p858, 34 p.

ÖZBEK SÖNMEZ İ, 2009, « Re-emergence of Suburbia : the Case of Izmir, Turkey », *European Planning Studies*, vol 17, n°5, p.741-763.

ÖZDEMIR D., DARBY J., 2009, « One less barrier to foreign direct investment in Turkey ? Linkages between manufacturing and logistic operations in Istanbul and the Marmara region. », *European Urban and Regional Studies*, Vol. 16, n°1, p. 87-99.

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

ÖZTÜRK F., ÇIRACI Ç, 2010, « The planning history of Turkey: policies, practices, breakdowns », *Paper at the 14th International Planning History Society: Urban transformation: controversies, contrasts and challenges*, Istanbul, 12-15 juillet 2010.

PAMUK Ş., 1987, *The Ottoman Empire and European capitalism, 1820-1913*, Cambridge, Cambridge University Press, 278 p.

PEARCE G., AYMES S., 2009 « Governance in the English regions : the role of the regional development agencies », *Urban Studies*, vol 46, n°3, p. 537-557.

PECK J., TICKELL A., 2002, « Neoliberalizing Space », *Antipode*, vol. 43-33, p.380-404.

PECQUEUR B., 1989, *Le développement local*, Syros, 148 p.

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

PELLETIER P., VANIER M., 1997, « Les ciseaux du géographe. Coupures et coutures du territoire », *Revue de Géographie de Lyon*, Vol. 72, n°3, p. 163-165.

PEROUSE J.F., 1994, « Les petites villes du département d'Ankara », *Annales de Géographie*, n°575, p. 29-40.

PEROUSE J.F., 1999, « Gouverner Istanbul aujourd'hui », *Rives méditerranéennes*, 1999/2, mis en ligne le 06 juillet 2004, url : http://rives.revues.org/152

PEROUSE J.F., 2002, « Enjeux et rôle de la « société civile » au Kurdistan : les déterminants géopolitiques et géo-économiques », *Etudes Kurdes*, n°4, p. 7-34.

PEROUSE J.F., 2003, , « La difficile affirmation des villes moyennes turques comme symptôme de dysfonctionnements politico-économiques », in CHARBONNEAU F., LEWIS P. , MANZAGOL C. (dir.), *Villes moyennes et mondialisation, renouvellement de l'analyse et des stratégies*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, collection Trames, p. 92-99.

PEROUSE J.F., 2004, « Les tribulations du terme *gecekondu* (1947-2004) : une lente perte de substance. Pour une clarification terminologique », *European Journal of Turkish Studies*, n°1. URL : http://ejts.revues.org/index117.html

PEROUSE J.F., 2005, « Reposer la question kurde… », in VANER S., *La Turquie*, Fayard-CERI, Paris, p. 357-387.

PEROUSE J.F., 2006, « Catastrophes, risques sismiques et redécouverte de la dimension locale à Istanbul », in COANUS T. et PEROUSE J.F. (dir.), *Villes et risques. Regards croisés sur quelques cités "en danger*, Economica, Anthropos, p .56-78.

PEROUSE J.F., 2006, « Le marché foncier à Istanbul », *Etudes Foncières*, n°121, p. 11-14.

PEROUSE J.F., 2007, « Istanbul entre Paris et Dubaï : mise en conformité internationale, nettoyages et résistances », in BERRY-CHIKHAOUI I., DEBOULET A. et ROULLEAU-BERGER L. (dir.), *Villes Internationales. Entre tensions et réactions des habitants*, Editions La Découverte, collection Recherches, Paris.

PEROUSE J.F., 2008, « La Turquie, une construction territoriale récente », *M@ppemonde*, n°90, 2008-2.

PEROUSE J.F., 2009, « Is Turkey's 'Marmara Region' really developed ? », *Geographische Rundschau International Edition*, Vol. 5, n°3, p. 40-46.

PEROUSE J.F., 2009, « Naissance et mort de la région Marmara : la métropole à l'épreuve de l'international, contre la région », Communication orale au séminaire *Un processus de décentralisation en Turquie*, AFD Istanbul-FASOPO, Université Galatasaray, le 16 juin 2009.

PEROUSE J.F., 2010, « Le migrations kurdes à Istanbul. Un objet de recherche à reconstruire », *Etudes rurales*, 2010/2, n° 186, p. 169-180.

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

PEYRONY J, 2010, « L'avenir de la politique de cohésion », *Territoires 2040*, n°2, p. 119-136, en ligne. URL : http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?rubrique20&revue=1

PHLIPPONNEAU M., 1960, *Géographie et action, introduction à la géographie appliquée*, Paris, Armand Colin, 227 p.

PHLIPPONNEAU M. (dir.), 1966, *Programme de développement économique et social de la Thrace orientale (Turquie)*, OCDE-Association Bretonne de Géographie Appliquée, Rennes, 4 tomes, 849p.

PINCHEMEL P., PINCHEMEL G., 1988, *La Face de la Terre*, Armand Colin, 517 p.

PLANHOL (DE) X., 1956, « Contribution à l'étude géomorphologique du Taurus occidental et de ses plaines bordières », *Revue de géographie alpine*, vol. 44, n°4, p. 609-685.

PLANHOL (DE) X., 1958, *De la plaine pamphylienne aux lacs pisidiens. Nomadisme et vie paysanne*, Bibliothèque archéologique et historique de l'Institut Français d'Archéologie d'Istanbul III, Paris, Librairie Adrien-Maisonneuve, 495 p. + planches et cartes.

PLANHOL (DE) X., 1969, « Principes d'une géographie urbaine de l'Asie Mineure », *Revue Géographique de l'Est*, IX/3-4, p. 249-268.

PORTER M., 1990, *The competititive advantage of nations*, The free Press, New York.

PUMAIN D., 1999, « Quel rôle pour les villes petites et moyennes des régions périphériques ? », *Revue de Géographie Alpine*, Tome 87, n°2, p. 167-184.

PUMAIN D., 2003, « Le processus d'urbanisation », in GRAZIELLA C., VALLIN J., WUNSCH G. (dir.), *Démographie, Analyse et synthèse IV, Les déterminants de la migration*, Paris, Editions de l'Institut national d'études démographiques, p. 101-124.

RADAELLI C., 2004, « Europeanisation : Solution or problem ? », *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 8-16. Url : http://ssrn.com/abstract=601163

RAFFESTIN C., 1980, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Librairies Techniques, 249 p.

RAPOPORT C., 2008, *Les partenariats entre l'Union européenne et les Etats tiers européens : étude de la contribution de l'Union européenne à la structuration juridique de l'espace européen*, Thèse de doctorat, Université Rennes 1, 660 p.

RAWLS J., 1971, *A Theory of Justice*, Oxford, Oxford University Press, 560 p.

REY V., COUDROY DE LILLE L., BOULINEAU E. (dir.), 2004, *L'élargissement de l'Union européenne : réformes territoriales en Europe centrale et orientale*, Paris, L'Harmattan, 246 p.

REYNAUD A., 1981, *Société, espace et justice*, Paris, Presses Universitaires de France, 263 p.

ROBERT J., 2007, « The Origins of Territorial Cohesion and the Vagaries of its Trajectory », in FALUDI A., (ed.), *Territorial Cohesion and the European Model of Society*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge Mass., p. 23-35.

ROUSSEAU R., 1964, « Coup d'œil sur les chemins de fer turcs », *Annales de Géographie*, t. 73, n°400, p. 727-732.

SALEZ P., 2009, « Comment l'Europe devient aménagiste. De la naissance de la politique régionale au Livre vert sur la cohésion territoriale, plus de 20 ans de déploiement de l'acteur européen », in JEAN Y., BAUDELLE G. (dir.), *L'Europe. Aménager les territoires*, Paris, Armand Colin, p. 21-38.

SAPIR A. (ed.), 2003, *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, Rapport remis au président de la Commission européenne, Bruxelles, Juillet 2003, 175 p.

SASSEN S., 2001, *The glocal city, New York, London, Tokyo*, Oxford, Princeton University Press, 447 p.

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

SCALBERT-YÜCEL C., 2007, « Le peuplement du Kurdistan bouleversé et complexifié : de l'assimilation à la colonisation », *L'Information géographique*, vol. 71, p. 63-86.

SCHAFFAR A., 2009, « La loi de Zipf dans la science régionale : entre anciennes controverses et nouvelles perspectives », *Cybergeo : European Journal of Geography*, Systèmes, Modélisation, Géostatistiques, article 450, mis en ligne le 27 avril 2009, URL : http://cybergeo.revues.org/22200

SCHNEIDER C., TUCNY E., 2002, «Réflexions sur la conditionnalité politique appliquée à l'élargissement de l'Union Européenne aux pays d'Europe Centrale et Orientale », *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, vol. 33, n°3, p. 11-44.

SCOTT A.J. (eds), 2001, *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*, Oxford University Press, New York.

SCOTT A. J., STORPER M., 2006, « Régions, mondialisation, développement », *Géographie, économie, société*, Vol. 8, 2006/2, p.169-192.

SEN A., 2000, *Un nouveau modèle économique. Développement, justice, liberté*, Paris, Editions Odile Jacob, 356 p.

SENGÜL T., 2001, *Kentsel Çelişki ve Siyaset* (Les tensions urbaines et la politique), Istanbul, Demokrasi Kitaplığı, p. 61-94.

SHAW S. J., 1992, « Local administration in the Tanzimat », in HAKKI DURSUN Y. (dir.), *150. Yılında Tanzimat* (Les 150 ans du Tanzimat), Ankara: Türk Taririh Kurumu, p. 33-49.

SLIM A., 2004, « L'aide d'intégration : l'expérience de l'élargissement européen », in CHAVANCE B. (dir.), *Les incertitudes du grand élargissement. L'Europe centrale et balte dans l'intégration européenne*, Paris, L'Harmattan, p. 119-146.

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

SOJA E., 2000, *Post-Metropolis. Critical Studies of Cities and Regions*, Blackwell, London, 440 p.

SÖNMEZ M., 1998, « Doğu ve Güneydoğu'nun azgelişmişlik sorunu » (Le problème du sous-développement de l'Est et du Sud-est) , *Görüş Dergisi*, n° 34, Mart, p. 12-22.

SÖNMEZ M., 1998, *Bölgesel Eşitsizlik* (Les inégalités régionales), Alan Yayıncılık, 296 p.

STASZAK J.F., 2000, « Prophéties autoréalisatrices et géographie », *L'espace Géographique*, vol. 29, n°2, p. 105-119.

STIGLITZ J., 1998, *Towards a new paradigm for development: strategies, policies and processes*, 9ème Raul Prebisch Lecture, UNCTAD, Genève.

TAGLIONI F., 2009, « La périphéricité : du concept au lobby politique », *L'Espace Politique* [En ligne], 2 | 2007-2, mis en ligne le 11 mai 2009. URL : http://espacepolitique.revues.org/index594.html

TAPIA (DE) S., 1991, « Aménagement hydraulique et aménagement du territoire en Turquie », in *Milieux calcaires et politiques hydrauliques*, Editions du Comité des Travaux Historiques et Scientifiques (CTHS), Actes du 115° Congrès des Sociétés savantes, Section Géographie physique et humaine, Avignon, p. 159-168.

TAPIA (DE) S., 1996, *L'impact régional en Turquie des investissements industriels des travailleurs émigrés*, Paris-Istanbul, L'Harmattan/IFEA, 392 p.

TAPIA (DE) S., 2003, « Le projet GAP en Turquie: aménagement du territoire, politique intérieure et géopolitique », *Actes du 14° Festival International de Géographie*, Saint-Dié-des-Vosges. En ligne : http://archives-fig-st-die.cndp.fr/actes/actes_2003/index.htm

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

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

TEKELI İ, 2009, *Modernizm, Modernite ve Türkiye'nin Kent Planlama Tarihi* (Modernisme modernité et histoire de la planification urbaine de Turquie), İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

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

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

TORRE A., 2006, « Clusters et systèmes locaux d'innovation. Un retour critique sur les hypothèses naturalistes de la transmission des connaissances à l'aide des catégories de l'économie de la proximité », *Régions et Développement*, n° 24, p. 15-44.

UNSAL F., 2004, « Globalization and the mid-rank city : the case of Adana, Turkey », *Cities*, Vol. 21, n°5, p. 439-449.

ÜSTEL F. (dir.), *Coğrafya* (Géographie), 2002, TÜSIAD, Istanbul.

VANDERMOTTEN C., MARISAL P., 2004, *La production des espaces économiques*, Tome 1, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 468 p.

VANER S., 2005, *La Turquie*, Paris, Fayard-CERI.

VANIER M., 1999. « La recomposition territoriale : le grand débat idéal », *Espaces et Sociétés*, n°95, p. 125-143.

VANIER M., 2005, « L'interterritorialité : des pistes pour hâter l'émancipation spatiale », in ANTHEAUME B., GIRAUT F., *Le territoire est mort, Vive les territoires*, IRD Editions, p.317-336.

VEREZ J.C., 2008, « La Turquie au carrefour des pays en développement, émergents et industrialisés », *Revue Tiers Monde*, n° 194, p. 281-293.

VESCHAMBRE V. et POPA N., 2009, « Dynamiques économiques et renouvellement urbain en Roumanie : l'exemple de la ville de Timişoara », *Revue Géographique de l'Est*, vol. 49-1, en ligne. URL : http://rge.revues.org/895

WATERHOUT B, MORAIS MOURATO J., BÖHME K, 2009, « The Impact of Europeanisation on Planning Cultures », in KNIELING J., OTHENGRAFEN F., *Planning Cultures in Europe, Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*, Farnham, Ashgate Publishing, 325 p.

WATTS N., 2009, « Re-Considering State-Society Dynamics in Turkey's Kurdish Southeast », *European Journal of Turkish Studies*,10, Online. URL : http://ejts.revues.org/index4196.html

YALMAN G. L., 2009, *Transition to Neoliberalism. The Case of Turkey in the 1980s*, Istanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 432 p.

YAMAN A., KARA M., 2008, « Türkiye'de bölgesel gelişme politikasının dönüşümü sürecinde kalkınma ajansların kuruluş çalışmaları : son durum ve değerlendirmeler », (Les travaux sur l'établissement des agences de développement dans le processus de transformation de la politique de développement régional en Turquie : dernière proposition et évaluation) in COLLECTIF, *Bölgesel kalkınma ajansları*, İstanbul Politikalar Merkezi – İKTİSAD - Friedrich Naumann Vakfı, p. 31-60.

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

YILMAZ B., 2006, *Migration, exclusion et taudification dans le centre-ville istanbuliote. Etude de cas de Tarlabaşı*, Thèse de doctorat, Université Paris VIII Saint-Denis, 375 p.

ZELINSKY W., 1971, « The hypothesis of the mobility transition », *Geographical Review*, vol. LXI, n°2, p. 219-249.

ZIPF G. K., 1949, *Human behaviour and the principle of least effort: an introduction to human ecology*, Cambridge, Addison-Welsey, 573 p.

RAPPORTS ET DOCUMENTS OFFICIELS

Banque Mondiale, 2006, *EU-8 Administrative Capacity in the New member States, The limits of innovation*, Document of the World Bank, 73 p.

Banque Mondiale, 2009, *Repenser la géographie économique, rapport sur le développement dans le monde*, World Development Report.

Birinci Coğrafya Kongresi, Raporlar, müzakereler, kararlar (Premier Congrès de Géographie, Rapports, débats, décisions), 6-21 Juin 1941, Ankara.

Commission Européenne, 1994, *Europe 2000+, coopération pour l'aménagement du territoire européen*, Bruxelles, 171 p.

Commission Européenne, 1998, *Regular report from the Commission on Turkey's Progrss towards accession*, Brussels.

Commission Européenne, 1999, *Schéma de Développement de l'Espace Communautaire. Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne*, Réunion informelle des ministres chargés de l'Aménagement du territoire de l'Union européenne, Potsdam, mai, Luxembourg, OPOCE, 89 p.

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

Commission Européenne, 2002, *Regular Report on Turkey's progress towards accession*, Brussels, SEC (2002) 1412.

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

Commission Européenne, 2006, *Turkey 2006 Progress Report*, Brussels, SEC (2006) 1390.

Commission Européenne, 2007, *Turkey 2007 Progress Report*, Brussels, SEC (2007) 1436

Commission Européenne, 2007, *Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2007-2009 for Turkey*, Commission Decision C (2007) 1835 of 30/04/2007, Bruxelles, 51 p.

Commission européenne, 2007, *Agenda territorial de l'Union européenne. Vers une Europe plus compétitive et durable avec des régions diverses*, Accepté lors de la réunion informelle des ministres du Développement urbain et de la cohésion territoriale, Leipzig, 26-27 mai, 8 p.

Commission Européenne, 2008, *Livre vert sur la cohésion territoriale : faire de la diversité territoriale un atout*, COM, 616 p.

Commission Européenne, 2009, *Turkey 2009 Progress Report*, Brussels, SEC (2009) 1334.

Commission Européenne, 2010, *Turkey 2010 Progress Report*, Brussels, SEC (2010) 1327.

Conférence des Représentants des Gouvernements des Etats Membres, 2004, *Traité établissant une constitution pour l'Europe*, Bruxelles, 62 p.

Devlet Planlama Teşkilatı , 1963, *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, (Premier plan de développement quinquennal), Ankara, 535 p.

Devlet Planlama Teşkilatı, 1968, *Ikinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, (Deuxième plan de développement quinquennal), Ankara, 665 p.

Devlet Planlama Teşkilatı , 1973, *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*, (Troisième plan de développement quinquennal), Ankara, 960 p.

Devlet Planlama Teşkilatı, 1977, *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*, (Quatrième plan de développement quinquennal), Ankara, 699 p.

Devlet Planlama Teşkilatı , 1985, *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı,* (Cinquième plan de développement quinquennal), Ankara, 221 p.

Devlet Planlama Teşkilatı, 1990, *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı,* (Sixième plan de développement quinquennal), Ankara, 375 p.

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

Devlet Planlama Teşkilatı, 1996, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı,* (Septième plan de développement quinquennal), Ankara, 319 p.

Devlet Planlama Teşkilatı, 1997, *Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesi*, (Projet de développement regional de Zonguldak-Bartın-Karabük), Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı, 2001, *Doğu Anadolu Bölgesel Ana Planı*, (Plan régional principal de l'Anatolie de l'Est), Ankara, 595 p.

Devlet Planlama Teşkilatı , 2002, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, (Huitième plan de développement quinquennal), Ankara, 254 p.

Devlet Planlama Teşkilatı, 2004, *Yeşilırmak Havzası Kalkınma Projesi*, (Projet de développement du basin versant du Yeşilırmak), Ankara, 115 p.

Devlet Planlama Teşkilatı, 2007, *Dokuzuncu Kalkınma Planı*, (Neuvième plan de développement), Ankara, 101 p.

Devlet Planlama Teşkilatı, 2007, *AKKM NUTS II Regions development program*, Rapport officiel, Ankara, 143 p.

Devlet Planlama Teşkilatı, 2010, *Türkiye-Suriye bölgelerarası işbirliği programı* (Turquie-Syrie : programme de coopération interrégionale), Ankara, 25 p.

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Japon International Cooperation Agency, 1998, *Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı*, (Plan de développement regional pour la Mer Noire de l'Est), Master Plan, Ankara, 183 p.

ESPON Project 3.2, 2007, *Scenarios on the territorial future of Europe*, final Report, 66 p.

GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, 2002, *Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma Planı: Ana Rapor*, (Plan de développement du projet pour l'Anatolie du Sud-Est: rapport principal), Ankara, Turkey.

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

GAP İdaresi Başkanlığı, « GAP Bölgesinde Sürdürülebilir Kalkınma Programı », (Programme de développement durable pour la région du GAP), URL : http://www.gap.gov.tr/gap/gap-ve-surdurulebilir-kalkinma/gap-bolgesinde-surdurulebilir-kalkinma-programi

İstanbul Kalkınma Ajansı, 2010, *2010 yılı faaliyet raporu* (Rapport d'activité 2010), Istanbul, 49 p.

İstanbul Kalkınma Ajansı, 2010, *2010-2013 Istanbul bölge planı*, 128 p.

Istanbul Kalkınma Ajansı, 2010, *2010-2013 Istanbul bölge planı ekleri, 420 p.*

İstanbul Metropoliten Planlama, 2006, *İstanbul metropoliten planlama ve kentsel tasarım merkezi*, IMP, Istanbul, 6 p.

İstanbul Metropoliten Planlama, 2006, *İstanbul metropoliten planlamasında Marmara bölgesi değerlendirmeler*, IMP, Istanbul, 6 p.

İzmir Büyükşehir Belediyesi, *2010-2017 Stratejik Planı*, 320 p.

İzmir Kalkınma Ajansı, 2010, *2010 yılı faaliyet raporu* (Rapport d'activité 2010), Izmir, 65 p.

İzmir Kalkınma Ajansı, 2009, *Izmir 2009-2013 Bölgesel Gelişme Planı* (Plan de développement régional d'Izmir 2009-2013), Planlama, Programlama ve Koordinasyon Birimi, 14 p.

İzmir Ticaret Odası, *2003-2012 Izmir Stratejik Planı*, Izmir, 542 p.

Karacadağ Kalkınma Ajansı, 2010, *2010 yılı faaliyet raporu* (Rapport d'activité 2010), Diyarbakır, 315 p.

Karacadağ Kalkınma Ajansı, 2010, *2010 yılı ön bölge planı*, 168 p.

OCDE, 2008, *Economic Survey of Turkey 2008 : Enhancing competitiveness by fostering the growth of the formal sector*, OCDE Publications.

Parlement européen, 2007, *The Structural Fund's implementation in Poland, challenges for 2007-2013*, Budgetary support unit, Bruxelles, 83 p.

Resmî Gazete, 6 Temmuz 2006, *Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair Karar*, Karar Sayısı 2006/10550.

Resmî Gazete, 2008, *Avrupa Birliği müktesabatının üstlenilmesine ilişkisin Türkiye ulusal programının uygulanması, koordinasyonu ve izlenmesine dair karar*, 31/12/2008, Karar sayısı 2008/14481.

UNDP-GAP İdaresi Başkanlığı, 2008, *Competitiveness agenda for the GAP region*, GAP-GIDEM, Octobre 2007, 173 p.

TABLE DES FIGURES

Figure 1: Localisation des trois régions de l'étude en Turquie 16
Figure 2: Image spatiale du scénario tendanciel..... 37
Figure 3: Image spatiale du scénario de la compétitivité 37
Figure 4: Image finale du scénario de la cohésion 38
Figure 5: Image finale du scénario "européen", représentant le territoire européen idéal pour ESPON. 38
Figure 6: PIB par habitant dans l'UE 25 en 2003, base 100 = UE 25..... 41
Figure 7: Evolution du PIB par région en parité de pouvoir d'achat 1995-2000..... 41
Figure 8: Zonage des régions éligibles aux Fonds structurels au titre des objectifs 2007-2013 47
Figure 9: Zonage des régions éligibles aux Fonds structurels au titre des objectifs 1 et 2 2004-2006 . 47
Figure 10: Le cadre institutionnel de l'européanisation de l'aménagement des territoires en Europe... 60
Figure 11: Produit Intérieur Brut par habitant (PPA), UE et pays candidats en 2007..... 72
Figure 12: Taux de chômage UE et pays candidats, 2008..... 72
Figure 13: Vision spatiale du scénario de la compétitivité pour l'Europe 2030 75
Figure 14: Eléments pour l'organisation de l'espace EUROMERNOIRE. 77
Figure 15: Produit Intérieur Brut par habitant (2001) par province (NUTS3) 80
Figure 16: Répartition binaire du PIB par habitant (2001) par rapport à la moyenne nationale 80
Figure 17: Carte du taux de chômage par province, 2008..... 83
Figure 18: Carte du taux net de migration par province, 2009..... 83
Figure 19: Classement des provinces selon l'index SEDI 85
Figure 20: Distribution rang/taille des villes de plus de 100 000 habitants en 2008..... 98
Figure 21 : Villes de plus de 100 000 habitants et taux de croissance 1990-2008..... 100
Figure 22: Les villes du département d'Izmir dans leur contexte régional..... 105
Figure 26: Le modèle Centre/périphérie, une grille de lecture pertinente pour la Turquie contemporaine 111
Figure 27: Les sept régions dites naturelles de la Turquie (Congrès de Géographie de 1941) 120
Figure 28 : Déconcentration et décentralisation du système territorial turc..... 126
Figure 29: Nouveau zonage en quatre classes des encouragements aux investissements (2009) 132
Figure 33: Analyse du potentiel régional du GAP selon le PNUD 145
Figure 34: Localisation des différents programmes de développement à dimension régionale en Turquie 153
Figure 35: Les territoires administratifs des 26 agences de développement, correspondant au découpage NUTS 2 167
Figure 36: Origine des fonds des Agences d'Istanbul, d'Izmir et de Şanlıurfa-Diyarbakır..... 195

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

Figure 37: Schéma organisationnel type d'une Agence de développement en Turquie 200
Figure 38: Schématisation des tutelles du pouvoir central sur les Agences de développement 208
Figure 39: Schématisation du rôle des stratégies actorielles dans la construction d'un espace régional 216
Figure 40: Les 26 bassins-versants de Turquie, superposés à la maille provinciale 235
Figure 41: Proposition de nouveau découpage provincial basé sur les limites des bassins versants .. 235
Figure 42: Les découpages administratifs et régionaux de la région Marmara 237
Figure 46: Délimitation de la région métropolitaine d'Istanbul d'après l'IMP..... 245
Figure 47: Les découpages administratifs et régionaux de la région Egée..... 247
Figure 48: Cartographie relationnelle des réseaux métropolitains dans la région d'Izmir: l'exemple des liens entre des villes à structures économiques similaires (*co-operative networks*) et l'exemple des liens entre des villes aux caractéristiques économiques différentes (*complementary networks*) 248
Figure 49: Les découpages régionaux et les principales tendances politiques en Anatolie du Sud-est 251
Figure 50: Schéma organisationnel du volet turc du programme de coopération interrégional..... 254
Figure 51: Vision spatiale de la région Marmara proposée par l'IMP, 2006..... 265
Figure 52: Interprétation des principes guidant le plan de développement stratégique de l'Agence d'Izmir 266
Figure 53 : « Charte spatiale » des infrastructures de transport d'après le plan de développement stratégique de l'agence d'Izmir (document indicatif non contraignant juridiquement) 268
Figure 54: Degré d'ouverture extérieure des provinces turques, exprimé par le montant des exportations par habitant 272
Figure 55: Les trois dimensions des coopérations territoriales dans la région d'Istanbul 280

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1: Terrains réalisés en Turquie dans le cadre de la thèse 11
Tableau 2 : La hiérarchie urbaine en Turquie selon deux classifications 102
Tableau 3: Les membres du comité "EXPO 2020" à Izmir et leurs rattachements institutionnels 184
Tableau 4: Principes de découpage régional et modèles territoriaux 227
Tableau 5: Composition provinciale des nouveaux cadres territoriaux NUTS (düzey) 1, 2, 3. 231
Tableau 6: Récurrence des diagnostics territoriaux dans les SWOT des trois Agences d'Istanbul, d'Izmir et de Karacadağ 261

TABLE DES ENCADRES

Encadré 1: L'étude des la métropolisation par la notoriété hypertexte…….....101
Encadré 2 : Extraits d'entretiens ……...…….. 165
Encadré 3: La rédaction des plans stratégiques des municipalités …..... 180
Encadré 4: Carnets de terrain, extraits (2)……...….199
Encadré 5: La région, paradoxe territorial néolibéral…….. 229
Encadré 6 : Le troisième pont sur le Bosphore à Istanbul……639
Encadré 7 : Carnets de terrain : extrait (2) ……...……274

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

TABLE DES MATIERES

Remerciements…… 3

Sommaire…… 5

Table des sigles…… 7

Introduction générale…… 9

Partie 1

LA COHESION TERRITORIALE EUROPEENNE FACE A L'ELARGISSEMENT : LE CAS DE LA TURQUIE…… 19

Chapitre 1 : Cohésion territoriale et élargissement : vers une européanisation des territoires ?…… 21

1. La dimension spatiale du projet européen…… 23
   - 1.1. La cohésion territoriale : formation d'un objectif communautaire…… 23
     - *1.1.1. 1949-1985 : la lente construction d'un concept opératoire*…… 24
     - *1.1.2. 1986-1999 : La formalisation, de l'Acte Unique au SDEC*…… 24
     - *1.1.3. 2000-2013 : Un lobbying intense*…… 25
   - 1.2. La cohésion territoriale : un concept polysémique et multiscalaire…… 27
     - *1.2.1. Les mutliples dimensions du concept de cohésion territoriale*…… 27
     - *1.2.2. Justice sociale, justice spatiale*…… 29
   - 1.3. Un cadre communautaire de développement et d'aménagement du territoire…… 31
   - 1.4. Les études prospectives comme cadre des politiques européennes…… 34
2. La cohésion territoriale face aux élargissements successifs…… 39
   - 2.1. Les enjeux territoriaux des élargissements…… 39
   - 2.2. Les aides de pré-adhésion comme facteur d'aménagement des territoires…… 43
   - 2.3. Les politiques d'aide au développement régional et de cohésion…… 46
3. L'européanisation des territoires…… 50
   - 3.1. L'européanisation, un éclairage interdisciplinaire nécessaire…… 51
   - 3.2. L'européanisation des espaces…… 54
   - 3.3. Une convergence des méthodes d'aménagement…… 58
   - 3.4. Une adaptation des structures territoriales…… 61

Conclusion : la régionalisation au cœur des enjeux de cohésion territoriale…… 63

Chapitre 2 : La Turquie et les critères européens de cohésion territoriale…… 67

1. La Turquie dans la géographie européenne…… 69
   - 1.1. Pays émergent, pays en développement ou pays industrialisé…… 69

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

1.1.1. Une production économique importante mais encore limitée 69
1.1.2. Une économie en pleine croissance 70
1.1.3. Les mesures du développement 71
1.1.4. Une économie émergente 73
1.2. Une prise en compte marginale dans les travaux prospectifs 74
1.2.1. Les scénarios ESPON sur l'avenir territorial de l'UE 74
1.2.2. L'espace EUROMERNOIRE 76
2. La permanence de fortes inégalités régionales 78
2.1. Une étude des inégalités entre les régions turques 78
2.1.1. Une répartition inégale de la richesse nationale 79
2.1.2. Inégalités sociales et migrations internes 82
2.1.3. A la recherche d'un indicateur composite de développement : l'indice SEDI 84
2.2. Un héritage de rapports asymétriques entre centres et périphéries 86
2.2.1. Le résultat d'une géographie économique du temps long 87
2.2.2. La permanence du sous-développement 89
2.2.3. La guerre comme obstacle au développement 91
3. Hiérarchie urbaine et polycentrisme 93
3.1. Une transition urbaine récente et rapide 94
3.1.1. Exode rural et croissance urbaine 94
3.1.2. Campagnes en villes, villes en campagne 96
3.2. Un système urbain fortement hiérarchisé 97
3.2.1. Une approche par la loi rang/taille 97
3.2.2. Un semis de villes dense 99
3.2.3. Vers une nouvelle hiérarchie urbaine ? 101
3.3. Les sous-systèmes urbains régionaux : l'exemple d'Izmir 104
3.3.1. Définir les niveaux hiérarchiques des villes 105
3.3.2. Métropolisation et étalement urbain 106
3.3.3. Des relais indépendants 107
3.3.4. Typologie des villes du sous-système régional 109

Conclusion : la cohésion territoriale au défi du modèle centre-périphérie 110

Partie 2

LES EXIGENCES EUROPEENNES ENTRAINENT-ELLES UNE REGIONALISATION DU TERRITOIRE TURC ? 115

Chapitre 3 : La région, grande inconnue du système turc d'aménagement du territoire ? 117

1. La région, persona non grata du système administrativo-territorial turc 118
1.1. « *La région, cette inconnue…* » 118
1.2. Les périphéries dans la construction nationale 120
1.2.1. La fin de l'Empire ottoman et le « syndrome de Sèvres » 121

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

1.2.2. Intégrité territoriale et unité nationale 122
1.3. Un système administratif centralisé 124
1.3.1. Une centralisation progressive de l'administration provinciale 124
1.3.2. Une administration à deux niveaux 125
2. Un aménagement du territoire centralisé et sectoriel 127
2.1. L' « aménagement du territoire » en Turquie 127
2.1.1. Şehir ve bölgesel planlama : la planification urbaine et régionale 127
2.1.2. Le rôle central du Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) 129
2.1.3. Le poids des politiques sectorielles 129
2.1.4. Les instruments de soutien au développement local 131
2.2. Une planification nationale en évolution 132
2.2.1. Une planification étatique 133
2.2.2. Le tournant libéral et l'ouverture économique 134
2.2.3. L'émergence de nouvelles priorités 136
3. Un désert à nuancer : des expériences de gestion et de planification à l'échelle régionale 138
3.1. Le GAP : transformation d'une politique développementaliste d'Etat 138
3.1.1. Un grand projet d'irrigation pour un développement intégré 139
3.1.2. Un bilan difficile et complexe 141
3.1.3. Des débats persistants 143
3.2. Des plans de développement à un niveau régional 146
3.2.1. Les projets de développement rural 146
3.2.2. Les plans de développement intégrés 148

Conclusion : la régionalisation comme facteur clé dans le processus de développement régional en Turquie ? 152

Chapitre 4 : La création des Agences de développement : une adaptation institutionnelle..... 155

1. Exigences européennes et réponses turques : quelle conditionnalité ? 156
1.1. Reprise de l'acquis communautaire : dépasser les transferts institutionnels 157
1.1.1. Européanisation, conditionnalité et réformes nationales 157
1.1.2. La définition de l'acquis communautaire en matière de politique régionale 159
1.2. Généalogie de l'appropriation de l'acquis communautaire par la Turquie 161
1.2.1. Un processus inachevé 161
1.2.2. L'expression de résistances nationales 163
2. Le choix des « Agences de développement » à l'échelle régionale 166
2.1. Les fonctions et attributions des Agences turques 167
2.2. Une forme originale d'un modèle international 168
2.3. L'inscription dans des réseaux européens 171
2.4. Réforme européenne ou réforme nationale ? 173
3. Une rencontre d'expériences préalables 175
3.1. Un processus national d'expérimentations à l'échelle régionale 175

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

3.1.1. Les programmes européens de pré-adhésion : premiers pas et incompréhension réciproque …… 176

3.1.2. Les coopérations bilatérales des « Grant Schemes » (2002-2006) : l'enjeu de la formation aux nouvelles pratiques ……..… 178

3.2. Un processus local de constitution d'un milieu d'innovation à l'échelle régionale …….. 180

3.2.1. Des expériences locales de « coalitions entrepreneuriales »…….. 181

3.2.2. La région d'Izmir : un modèle privilégié ……. 182

Conclusion : les « Agences de développement » comme rencontre institutionnelle entre une demande européenne et une évolution nationale …….. 185

Chapitre 5 : Des Agences créatrices de région ? Héritages et innovations à l'échelle régionale. 187

1. La dimension performative de la démilimitation régionale ……..… 191

1.1. Délimitation territoriale et appropriation symbolique ……..... 192

1.2. Les ressources des nouvelles régions comme moyen d'action territorialisée ……..... 194

1.2.1. Les moyens financiers ……..…….... 194

1.2.2. Les ressources humaines …….. 196

2. Une insertion difficile dans le contexte institutionnel local ……..…… 199

2.1. Le fonctionnement administratif ……..……. 200

2.2. Une institution jeune « *qui doit faire ses preuves* » ……..…….. 203

2.3. L' « *Etat souriant* » et la particularité du Sud-est turc ……..…….. 205

3. Les Agences comme commande à distance des politiques de développement ……..……. 207

3.1. Les tutelles du pouvoir central : une déconcentration plus qu'une décentralisation ……...…….. 208

3.2. La sélection des projets : vers une contractualisation du développement ……..……... 210

3.3. Une « remise à l'échelle » de l'aménagement du territoire ? …… 213

Conclusion : le rôle central des acteurs locaux dans le processus de régionalisation …… 215

Partie 3

REGIONS ET METROPOLES : LES AGENCES DE DEVELOPPEMENT ENTRE COHESION TERRITORIALE ET COMPETITIVITE METROPOLITAINE ……..… 219

Chapitre 6 : À quelle échelle penser le développement régional ? Maille territoriale et dynamiques locales 221

1. Quelle délimitation pour quel territoire ? Une approche critique du découpage régional ……... 223

1.1. La recherche de l'optimum territorial ……..... 224

1.1.1. Le mythe du découpage idéal face à la complexité territoriale ……... 224

1.1.2. Les principes de découpage du territoire régional …….. 227

1.2. Les incohérences territoriales du découpage régional en Turquie ……..….. 230

1.2.1. Le découpage turc au crible des critères de complémentarité et d'homogénéité ……... 230

1.2.2. Une proposition alternative : l'exemple des bassins-versants ……..….. 233

2. Coupures et superpositions des dynamiques à l'échelle régionale ……..…… 236

2.1. Istanbul : le territoire introuvable 236
2.1.1. Une région aux dimensions multiples 236
2.1.2. Une accumulation de projets territoriaux 238
2.1.3. Vers une city-region stambouliote 244
2.2. Izmir, la région amputée 246
2.2.1. Un territoire administratif qui tourne le dos à la région 246
2.2.2. Les réseaux métropolitains au-delà de la province 248
2.2.3. Une région pour encadrer l'étalement urbain ? 249
2.3. Diyarbakır-Şanlıurfa : le territoire contrôlé 250
2.3.1. Un découpage politique 251
2.3.2. L'ombre omniprésente du GAP 253

Vers un agencement région/métropole ? 255

Chapitre 7 : Les villes-centres au cœur des projets régionaux : la compétitivité métropolitaine au détriment de la cohésion territoriale ? 257

1. Standardisation et compétition métropolitaine 259
1.1. Une standardisation de la planification 259
1.2. Une planification au profit des grands centres urbains 262
1.2.1. Istanbul : la région au service de la métropole 262
1.2.2. Izmir : la cohésion territoriale comme principe fédérateur 265
1.2.3. Diyarbakır-Şanlıurfa : favoriser le développement macro-économique 269
1.3. Un outil au service de l'attractivité régionale 270
1.3.1. La compétitivvité territoriale comme priorité régionale 271
1.3.2. Favoriser l'attractivité métropolitaine et l'ouverture économique 273
2. L'impossible simplification de la gouvernance métropolitaine 275
2.1. Analyser la gouvernance des grandes métropoles en Turquie 276
2.2. La médiation partisane des coopérations territoriales : l'exemple d'Istanbul 278
2.2.1. Les trois dimensions de la coopération territoriale 278
2.2.2. La médiation politique et partisane 282
2.2.3. Des coopérations territoriales limitées 283
3. Les limites à une politique de développement régional endogène 284
3.1. Du développement régional au développement territorial ? 285
3.2. Les limites de la proximité 287

Conclusion : vers un nouveau mode de management territorial ? 290

Conclusion générale 293

Bibliographie 299

Rapports et documents officiels 312

Table des figures 315

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

Table des tableaux 317
Table des encadrés..... 317

Table des matières 319

Annexes 325

1. Liste des entretiens institutionnels réalisés dans le cadre de la thèse 327
2. Carte administrative de la Turquie contemporaine 329
3. Indicateurs pris en compte dans le calcul de l'index SEDI 331
4. Liste des membres des Conseils de Développement 333

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

ANNEXES

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

ANNEXE I : Liste des entretiens institutionnels réalisés dans le cadre de la thèse

---

Deniz Akkhave, Ancienne responsable du développement régional du DPT, *Institut de la planification d'Etat*, Ankara. (01/07/2010)

Mete Basar Baypinar, Chargé de cours, Chercheur en aménagement régional, *Istanbul Teknik Üniversitesi*, Istanbul. (12/02/2009 ; 22/01/2010)

Hamza Bozada, responsable Mission économique de l'Ambassade de France, Ankara. (24/06/2009)

Emrullah Bozkurt, Directeur du développement des marchés, *Lokman Geri Kazanım*, Istanbul. (5/03/2010)

François Derentes, Chargé des relations extérieures, Conférence des Régions Périphériques et Maritimes, Rennes. (15/03/2010)

Emir Uğun Divitçi, Responsable du bureau de soutien à l'investissement, *Investment support office*, Sanliurfa. (30/06/2010)

Selim Duran, Responsable de la promotion et de la coopération, *Agence de développement Dika*, Mardin. (23/06/2010)

Didem Engin, Responsable des affaires européennes, *CHP Istanbul* (Parti Républicain du Peuple, opposition municipale), Istanbul. (16/04/2010)

Abdullah Erin, Secrétaire général de l'agence, *Agence de développement Dika*, Mardin. (23/06/2010)

Gülden Erkut, Professeur en aménagement de l'espace Urbanisme, Istanbul Teknik Üniversitesi, Istanbul. (07/02/2009)

Tolga Erogan, Coordinateur de projets au sein de l'administration GAP, *Contact écrit*. (28/06/2011)

Can Ersay, Coordinateur de EGIAD, ancien responsable de EGEV, *Contact écrit*. (26/04/2010)

Ebru Ertugal, Enseignant-chercheur, *Izmir Ekonomi üniversitesi*, Izmir. (30/06/2009)

Iskender Güneş, Bureau des relations extérieures, *Union des Municipalités de Marmara*, Istanbul. (12/02/2010)

Ilhan Karakoyun, Secrétaire général de l'agence, *Agence de développement Karacadag*, Diyarbakir. (21/06/2010)

Fikret Kasapoğlu, Chargé de mission pour la mise en place de l'agence d'Istanbul, ancien sous-préfet, Istanbul. (17/06/2009).

Guzin Kaya, Professeur d'Aménagement-Urbanisme, *Université Mimar Sinan*, Istanbul (18/03/2010)

Güvenç Küçüktok, Expert salarié, *Agences de développement d'Izmir*, Izmir. (01/07/2009)

Pınar Meriç, Manager du département des affaires européennes et des relations internationales, *Mairie Métropolitaine d'Izmir*, Izmir. (21/04/2010)

Mustafa Mutluer, Professeur de Géographie, Département de Géographie, *Ege üniversitesi*, Izmir. (4/11/2010)

Mehmet Raşit Okumuş, Assistant du secrétaire général, *Agence de développement Karacadag*, Diyarbakir. (21/06/2010)

Murat Özgürtaş, Chargé du marketing et des relations extérieures, Zone Franche Egéenne, ESBAŞ, Izmir. (28/10/2010).

Teresa Reeves, Ancienne responsable du développement régional, *Délégation de la Commission européenne*, Ankara, 25/06/2009.

Patrice Ros, Responsable du suivi des dossiers, Agence Française de Développement, Istanbul. (17/06/2009)

Dilara Sülün, Directeur de la division Union européenne, *Chambre de Commerce d'Izmir*, Izmir. (22/04/2010)

Hande Tek, Expert auprès des collectivités locales, *EKOSE*, Istanbul. (09/04/2010 ; 19/06/2010)

Brian Webber, Responsable de l'assistance technique, *Programme de coopération et de restructuration industrielle UND*P, Sanliurfa. (29/06/2010) ; Ankara (17/05/2011).

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

ANNEXE II : Carte administrative de la Turquie contemporaine



Source : http://cartes.eturquie.com/cartes_thematiques_turquie/cartes_administratives_turquie.php

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

ANNEXE III : Indicateurs pris en compte dans le calcul de l'index SEDI

YEAR	VARIABLES
	DEMOGRAPHIC
2000	1Total Population
2000	2Proportion of the Population living in the city
1990-00	3Annual Growth Rate of Population
2000	4Population Density
2000	5Fertility Rate
2000	6Average household size
	EMPLOYMENT
2000	7Proportion of the persons employed in agricultural sector
2000	8Proportion of the persons employed in industrial sector
2000	9Proportion of the persons employed in commertial sector
2000	10Proportion of the persons employed in financial sector
2000	11Proportion of regular or causual employee
2000	12Proportion of regular or causual woman employee
2000	13Proportion of employer
	EDUCATION
2000	14Literacy rate
2000	15Woman literate rate
2000	16Proportion of higher education graduate population
2000-01	17Schooling rates in primary education
2000-01	18Schooling rates in high school
2000-01	19Schooling rates in vocational and technical high school
	HEALTH
2000	20Infant mortality rate
2000	21Number of medical doctors per 10000 person
2000	22Number of dentists per 10000 person
2000	23Number of pharmacies per 10000 person
2000	24Number of hospital beds per 10000 person
	MADDE I. INDUSTRY
2000	25Number of plots in organized industrial estates
2000	26Number of establishments in small industrial sites
2000	27Number of establishments in manufacturing industry
2000	28Annual average number of employees in manufacturing industy
2000	29Total capacity of power equipment installed at the end of year
2000	30Per capita value added in manufacturing industy
2000	31Per capita electricity consumption in manufacturing industy
	MADDE II. AGRICULTURE
2000	32Agricultural production value per rural population
2000	33Share of agricultural production value in national production
	CONSTRUCTION
2000	34Total number of housing units
2000	35Proportion of housing unit with piped water
	FINANCIAL
2000	36Share in total gross domestic product
2000	37Per capita gross domestic product
2000	38Number of bank branches
2000	39Bank deposits per capita
2000	40Share in total bank deposits
2000	41Share in total bank credits
2000	42Agricultral credits per rural population
2000	43Amount of industrial, commercial and tourism credits per capita
2000	44Manucipal expenditures per capita
2000	45Consolidated budged revenues per capita
2000	46Amount of income and corporation tax per capita
1995-00	47Total public expenditures per capita
1995-00	48Per capita amount of investments with incentive certificates
1995-00	49Total exports per capita
1995-00	50Total imports per capita
	MADDE III. INFRASTRUCTURE
2000	51Proportion of asphalt road in rural settlements
2000	52Proportion of total asphalt road
2000	53Proportion of population in rural settlements with adequate drinking water supply

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

	OTHER WEALTH INDICATORS
2000	54Number of private cars per 10000 population
2000	55Number of motor vehicles per 10000 population
2000	56Total electricity consumption per capita
2000	57Total telephone counters per person
2000	58Proportion of population having a card for free health services

Source : ÖZASLAN M., DİCER B., ÖZGÜR H., 2006, « Regional disparities and territorial indicators in Turkey », *ERSA Conference Paper*, ersa06p858, 34 p.

ANNEXE IV: Liste des membres des Conseils de Développement

Agence de développement d'Istanbul

İstanbul İl Özel İdaresi	2	Sabri KAYA Sedat TUNÇ	
2	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	3	Ali ALTINTAŞ Hüseyin EREN Köksal TANDIROĞLU
3	Denizcilik Müsteşarlığı Bölge Müdürlüğü	1	Cemalettin ŞEVLİ
4	Türkiye İstatistik Kurumu Bölge Müdürlüğü	1	Zeki BOSTANCI
5	Türkiye İş Kurumu İstanbul Bölge Müdürlüğü	1	Muammer COŞKUN
6	Ulaştırma Bölge Müdürlüğü	1	Ayşe KÜÇÜKKONYALI
7	Vakıflar Bölge Müdürlüğü	1	İbrahim ÖZEKİNCİ
8	İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü	1	Üzeyir YILMAZ
9	İl Defterdarlığı	1	Bekir BAYRAKDAR
10	Çevre ve Orman İl Müdürlüğü	1	Erkan KAYAÖZ
11	Gençlik ve Spor İl Müdürlüğü	1	Tamer TAŞPINAR
12	Kültür ve Turizm İl Müdürlüğü	1	Prof. Dr. Ahmet Emre BİLGİLİ
13	Milli Eğitim İl Müdürlüğü	1	Dr. Muammer YILDIZ
14	Sağlık İl Müdürlüğü	1	Prof. Dr. Ali İhsan DOKUCU
15	Sanayi ve Ticaret İl Müdürlüğü	1	Hilmi SEZER
16	Sosyal Hizmetler İl Müdürlüğü	1	Önal İNALTEKİN
17	Küçükçekmece Kaymakamlığı	1	Orhan ÖZTÜRK
18	Tuzla Kaymakamlığı	1	Mümin HEYBET
19	Gaziosmanpaşa Belediyesi	1	Av. Arif PARLAKKILIÇ
20	Kadıköy Belediyesi	1	Bülent TURAN
21	Boğaziçi Üniversitesi	1	Prof. Dr. Gülay BARBAROSOĞLU
22	İstanbul Teknik Üniversitesi	1	Prof. Dr. Atilla DİKBAŞ
23	İstanbul Üniversitesi	1	Prof. Dr. Murat ÖZLER
24	Marmara Üniversitesi	1	Prof.Dr. Suat OKTAR
25	Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı İkitelli İşletme Geliştirme Müdürlüğü	1	Selahattin KAYA
26	Marmara Belediyeler Birliği	1	Züver ÇETİNKAYA
27	Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı İstanbul İrtibat Ofisi	1	Arda ERMUT
28	Türkiye İşadamları ve Sanayicileri Konfederasyonu	1	Fuat ÖZBEKLİ
29	Marmara İş Hayatı Dernekleri Federasyonu	1	Ahmet CİĞER
30	Deniz Ticaret Odası	1	Koray DENİZ
31	İstanbul Sanayi Odası	1	Z. Gonca ÜNDÜL
32	İstanbul Ticaret Odası	1	Ali Rıza YAPAR
33	Türkiye İş Kadınları Derneği	1	Nilüfer BULUT
34	İstanbul Ticaret Borsası	1	Kasım ATILGAN
35	İstanbul Menkul Kıymetler Borsası	1	Esin Y. AKBULUT
36	İstanbul Esnaf ve Sanatkarlar	1	Faik YILMAZ

	Odaları Birliği		
37	Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği	1	Mehmet KALKAVAN
38	Türkiye Bankalar Birliği	1	Melike MUMCU
39	Türkiye Katılım Bankaları Birliği	1	Osman AKYÜZ
40	Türkiye Seyahat Acentaları Birliği	1	Günnur ÖZALP
41	Turistik Otelciler, İşletmeciler ve Yatırımcılar Birliği	1	Timur BAYINDIR
42	Radyo Televizyon Yayıncıları Meslek Birliği	1	Yusuf GÜRSOY
43	İstanbul İhracatçı Birlikleri	1	Zekeriya METE
44	İkitelli Organize Sanayi Bölgesi	1	Nihat TUNALI
45	Beylikdüzü Organize Sanayi Bölgesi	1	Adnan KELEŞOĞLU
46	Tuzla Organize Deri Sanayi Bölgesi	1	Ekrem BAYRAM
47	Tüm Sanayici ve İşadamları Derneği	1	Halit KANAK
48	Avrasya Sanayici ve İşadamları Derneği	1	Ömer Faruk BAŞARAN
49	Reklamcılar Derneği	1	Selma KARAASLAN
50	Bilişim Sanayicileri Derneği	1	Devrim SÖNMEZ
51	Anadolu Aslanları İşadamları Derneği	1	Mustafa KOCA
52	Habitat İçin Gençlik Derneği	1	Sezai HAZIR
53	Türkiye Dış Ticaret Derneği	1	Dr. Süleyman GEDİK
54	Ekonomi Muhabirleri Derneği	1	Turgay TÜRKER
55	Türk Sanayici ve İşadamları Derneği	1	Muharrem YILMAZ
56	İktisadi Girişim ve İş Ahlakı Derneği	1	Şükrü ALKAN
57	Uluslararası Taşımacılık ve Lojistik Hizmet Üretenleri Derneği	1	Selahattin DOĞAN
58	Türkiye Genç İşadamları Derneği	1	Engür RUTKAY
59	Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği	1	Mehmet Nuri GÖRENOĞLU
60	Tüketiciyi Koruma Derneği	1	Haşmet ATAHAN
61	İş Hayatı Dayanışma Derneği	1	Halil İbrahim DEMİREL
62	Rumeli Yönetici ve İşadamları Derneği	1	İdris KORALP
63	Uluslararası Yatırımcılar Derneği	1	Özlem ÖZYİĞİT
64	Kadın Girişimciler Derneği	1	Yeşim MÜFTÜLER SEVİĞ
65	İstanbul Avrupa Birliği Öncüleri Derneği	1	Fikret KASAPOĞLU
66	Uluslararası Nakliyeciler Derneği	1	Ruhi Engin ÖZMEN
67	Gayrimenkul Yatırım Ortaklıkları Derneği	1	Faruk GÖKSU
68	Türkiye Turizm Yatırımcıları Derneği	1	And İLKATEŞ
69	Ekonomi ve Dış Politika Araştırmaları Merkezi	1	Sinan ÜLGEN
70	İslam Tarih, Sanat ve Kültür Araştırma Merkezi	1	Mustafa Şahidi ÖRNEK
71	İktisadi Kalkınma Vakfı	1	Çisel İLERİ
72	Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı	1	Fikret TOKSÖZ
73	Türkiye Eğitim Gönüllüleri Vakfı	1	Nurdan ŞAHİN
74	İstanbul Kültür ve Sanat Vakfı	1	Ahmet BALTA
75	Türkiye Milli Kültür Vakfı	1	Mehmet Tuna SOMAY
76	İstanbul Çocukları Vakfı	1	İlhan KANTARCIOĞLU
77	İnsan Kaynağını Geliştirme Vakfı	1	Dr. Muhtar ÇOKAR
78	Uluslararası Teknolojik, Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Vakfı	1	İsrafil KURALAY
79	Turizm Geliştirme ve Eğitim Vakfı	1	Sema ADALILAR
80	Türk Kültürüne Hizmet Vakfı	1	Av.Şerafettin YILMAZ
81	İstanbul Şehri Kültür Tarihi Araştırmaları Merkezi	1	Süleyman Faruk GÖNCÜOĞLU
82	Türkiye Gönüllü Teşekküller Vakfı	1	Ayhan OGAN
83	İş Dünyası Vakfı	1	İsmail YILDIZ

84	Türk Eğitim Vakfı	1	Davut ÖKÜTÇÜ
85	Türkiye Erozyonla Mücadele, Ağaçlandırma ve Doğal Varlıkları Koruma Vakfı	1	Prof. Dr. Orhan DOĞAN
86	Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı	1	Namık CEYLANOĞLU
87	Doğal Hayatı Koruma Vakfı	1	Engin ŞENOL
88	Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu	1	Bahri Can ÇALICIOĞLU
89	Uluslararası Rekabet Araştırmaları Kurumu	1	Doç. Dr. Melih BULU
90	Türkiye İhracatçılar Meclisi	1	Mustafa ÇIKRIKÇIOĞLU
91	Türkiye Gazeteciler Cemiyeti	1	Sibel GÜNEŞ
92	İstanbul Toptancılar Çarşısı	1	Nahit KEMALBAY
93	Çalışma Bakanlığı Bölge Müdürlüğü	1	Ali KARATEKİN
94	Gümrük ve Muhafaza Baş Müdürlüğü	1	Muharrem MURAT
95	İstanbul Altın Borsası	1	A.Cevdet BAYHAN

Source : http://www.istka.org.tr/Default.aspx?pid=11203

Agence de développement d'Izmir

		AD	SOYAD	TEMSİL ETTİĞİ KURUM
1	BAŞKAN	KEMAL	ÇOLAKOĞLU	EGE GENÇ İŞADAMLARI DERNEĞİ (EGİAD)
2	BAŞKAN VEKİLİ	BERRİN	ERTÜRK	EGE ÇAĞDAŞ EĞİTİM VAKFI (EÇEV)
3		ABDULLAH	KAVUK	BORNOVA SANAYİCİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ (BOSİAD)
4		ABDURRAHMAN	ÇABUK	MÜSTAKİL SANAYİCİ VE İŞADAMALRI DERNEĞİ (MÜSİAD)
5		ADNAN	İNANIR	BAYINDIR TİCARET ODASI
6		ADNAN	SAKA	ALİAĞA TİCARET ODASI
7		AHMET	GÜLDAL	İL TARIM MÜDÜRLÜĞÜ
8		AHMET	AKDENİZ	İL PLANLAMA VE KOORDİNASYON MÜDÜRLÜĞÜ
9		ALİ	SALBAŞ	GENÇLİK VE SPOR İL MÜDÜRLÜĞÜ
10		ALİ RIZA	GÜLERMAN	İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ
11		ATİLLA	SERTEL	İZMİR GAZETECİLER CEMİYETİ
12		PROF. DR. ATİLLA	SİLKÜ	EGE ÜNİVERSİTESİ
13		AYHAN	BARAN	İZMİR SANAYİCİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ (İZSİAD)
14		AZİZ	İNCİ	SELÇUK KAYMAKAMLIĞI
15		BEHÇET	ÇINAR	TORBALI TİCARET ODASI
16		BEKİR	KESKİN	ÖDEMİŞ BELEDİYESİ
17		BÜLENT	TERCAN	EGE TURİSTİK İŞLETMELER VE KONAKLAMALAR BİRLİĞİ (ETİK)
18		BÜLENT	AKGERMAN	EGE SANAYİCİLER VE İŞADAMLARI DERNEĞİ (ESİAD)
19		CAFER	SARILI	ÇEŞME KAYMAKAMLIĞI
20		CUMHUR	YELKEN	SELÇUK TİCARET ODASI
21		DENİZ	SİPAHİ	HÜRRİYET GAZETECİLİK MATBAACILIK A.Ş.
22		DOÇ. DR. YILDIZ Y.	GÜZEY	İZMİR ÜNİVERSİTESİ
23		DR. ALİ NAİL	KUBALI	YENİ SİNERJİLER GRUBU
24		DR. HAKAN	TARTAN	KONAK BELEDİYESİ
25		ELİF	TÜRKMEN	EĞİTİM GÖNÜLLÜLERİ VAKFI İZMİR ÇİĞLİ EĞİTİM PARKI
26		ERCAN	KORKMAZ	İZMİR TİCARET BORSASI
27		ERKAN	KOCABAŞ	EGE VİZYON GÖRSEL VE İŞİTSEL MEDYA YAYINLARI ve TİC. AŞ.
28		EROL	NARİN	EGE ORMAN VAKFI
29		ERTAN	KOYUNCU	İZMİR FUARCILIK HİZMETLERİ KÜLTÜR VE SANAT İŞLERİ TİC. A.Ş. (İZFAŞ)
30		ERTUĞRUL	IŞIKSOY	EGE SERBEST BÖLGESİ (ESBAŞ)
31		EYÜP	SEVİMLİ	İZMİR MENEMEN DERİ SERBEST BÖLGESİ (İDESBAŞ)
32		FATİH	SAYAR	KİRAZ KAYMAKAMLIĞI
33		FETTAH	GÜVENTÜRK	EGE KÜÇÜK VE ORTA ÖLÇEKLİ SANAYİ İŞLETMELERİ DERNEĞİ (EGE KOBİDER)
34		FİLİZ	ECZACIBAŞI SARPER	İZMİR KÜLTÜR SANAT VE EĞİTİM VAKFI
35		GEZA	DOLOGH	DENİZ TİCARET ODASI İZMİR ŞUBESİ
36		GÖKHAN	DEMİRAĞ	FOÇA BELEDİYESİ
37		HALDUN	ÇIRAY	BALKAN DERNEKLERİ FEDERASYONU
38		HALİL HİLMİ	ÇINAR	EGE MEDYA GAZETE YAYIN PRODÜKSİYON TİCARET LTD. ŞTI. GAZETEM EGE
39		HALUK	TUNÇSU	İZMİR TURİZM VE TANITMA VAKFI (İZTAV)
40		HAMZA SERDAR	YASA	KARABURUN BELEDİYESİ

41	HİLMİ	UĞURTAŞ	ATATÜRK ORGANİZE SANAYİ BÖLGESİ
42	HÜSEYİN	YAVUZ	S.S. İZMİR BÖLGESİ SULAMA KOOPERATİFLERİ BİRLİĞİ
43	HÜSEYİN	ASLAN	SS EGEKENT KONUT ÜRETİM YAPI KOOP. BİRLİĞİ (Ege Koop)
44	HÜSEYİN	ÇAPKINOĞLU	TİRE TİCARET ODASI
45	HÜSEYİN	MUMCUOĞLU	İZMİR İL ÖZEL İDARESİ
46	İBRAHİM	KEKLİK	ALİAĞA KAYMAKAMLIĞI
47	İRFAN	İÇÖZ	İZMİR İL ÖZEL İDARESİ
48	KAMİL	PORSUK	KEMALPAŞA ORGANİZE SANAYİ BÖLGESİ (KOSBİ)
49	KAZIM	AKGÜN	KÜÇÜK VE ORTA ÖLÇEKLİ SANAYİ GELİŞTİRME CE DESTEKLEME İDARESİ BAŞKANLIĞI İZMİR İŞLETME VE GELİŞTİRME MÜDÜRLÜĞÜ (KOSGEB)
50	KIVANÇ	MERİÇ	TÜRKİYE SEYAHAT ACENTALARI BİRLİĞİ (TÜRSAB)
51	MEHMET	GÖKARSLAN	BAYINDIRLIK VE İSKAN İL MÜDÜRLÜĞÜ
52	MEHMET	GÖNENÇ	BERGAMA BELEDİYESİ
53	MEHMET	GÜLAYLAR	İZMİR TARİHİ KEMERALTI ESNAF DERNEĞİ
54	MEHMET	TİMUROĞLU	İZMİR GENÇ İŞADAMLARI DERNEĞİ (İGİD)
55	MEHMET	TİRYAKİ	EGE BÖLGESİ SANAYİ ODASI
56	MEHMET BELİĞ	AZBAZDAR	TARİŞ İNCİR, ÜZÜM, PAMUK ve YAĞLI TOHUMLAR TARIM SATIŞ KOOP. BİRLİĞİ
57	MELİH	KAHRAMAN	BERGAMA TİCARET ODASI
58	METİN	AKDAŞ	TİRE ORGANİZE SANAYİ BÖLGESİ (TOSBİ)
59	MUSTAFA	ÖZKARA	ÇİĞLİ SANAYİCİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ
60	MUSTAFA	TÜRKMENOĞLU	EGE İHRACATÇI BİRLİKLERİ
61	MÜFİT	EREŞ	DEVİRMCİ İŞÇİ SENDİKALARI KONFEDERASYONU (DİSK) SOSYAL İŞ SENDİKASI
62	NAZMİ	KALYONCU	İZMİR İL ÖZEL İDARESİ
63	NECATİ ATIL	AKKAN	ALİAĞA ORGANİZE SANAYİ BÖLGESİ
64	NECMİ	ÇALIŞKAN	İZMİR TİCARET ODASI ORGANİZE SANAYİ BÖLGESİ
65	NEDİM	ATİLLA	T MEDYA YATIRIM SANAYİ VE TİCARET A.Ş. (AKŞAM-GÜNEŞ-TERCÜMAN)
66	NEŞE CAN	HÜRTÜRK	TÜLAY AKTAŞ GÖNÜLLÜ KURULUŞLAR GÜÇBİRLİĞİ
67	NURETTİN	MEMUR	KANAL 35 YAYINCILIK VE İLETİŞİM HİZMETLERİ AŞ.
68	ONUR	YILMAZ	VADELİ İŞLEM VE OPSİYON BORSASI
69	OP.DR. MEHMET	ÖZKAN	SAĞLIK İL MÜDÜRLÜĞÜ
70	OSMAN	ÇAKMAK	İL ÇEVRE VE ORMAN MÜDÜRLÜĞÜ
71	ÖMER	DİNÇER	ORTAM YAYINCILIK SANAYİ VE TİCARET A.Ş. YENİGÜN GAZETESİ
72	ÖZCAN	TERHAN	İZMİR İŞADAMLARI DERNEĞİ (İZİAD)
73	ÖZER	MUMCU	EGE TURİZM DERNEĞİ
74	PERVİN ŞENEL	GENÇ	İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ
75	PROF. DR. AHMET EMİN	EROĞLU	İZMİR YÜKSEK TEKNOLOJİ ENSTİTÜSÜ
76	PROF. DR. ALP	TİMUR	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
77	PROF. DR. GÖREN	BULUT	YAŞAR ÜNİVERSİTESİ
78	PROF. DR. MUSTAFA	GÜDEN	İZMİR YÜKSEK TEKNOLOJİ ENSTİTÜSÜ
79	PROF. DR. NURAN	ŞAHİN	EGE ÜNİVERSİTESİ
80	PROF. DR. OĞUZ	ESEN	İZMİR EKONOMİ ÜNİVERSİTESİ
81	PROF. DR. ZERRİN	TOPRAK	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
82	RAMAZAN	DAVULCUOĞLU	EGE VE BATI AKDENİZ SANAYİCİ VE İŞADAMLARI DERNEKLERİ FEDERASYONU (ESİDEF)
83	RAMAZAN	TURHAN	HAK-İŞ İL TEMSİLCİSİ - HİZMET İŞ SENDİKASI

Montabone, Benoît. La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie - 2011

84	RIDVAN	YAKA	TÜRKİYE İSTATİSTİK KURUMU İZMİR BÖLGE MÜDÜRLÜĞÜ
85	SELAMİ	ÖZPOYRAZ	İZMİR TİCARET ODASI
86	SERPİL	BARAN	İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ
87	ŞEHNAZ	YILMAZ	İZMİR İŞ KADINLARI DERNEĞİ (İZİKAD)
88	TEMEL AYCAN	ŞEN	EGE GENÇ İŞADAMLARI DERNEĞİ (EGİAD)
89	TUNCAY	KİREÇKAYA	TÜRKİYE İŞÇİ SENDİKALARI KONFEDERASYONU (TÜRK-İŞ)
90	UFUK	TÜRKYILMAZ	TURKUVAZ İZMİR GAZETE DERGİ BASIM YAYIN SANAYİ TİCARET A.Ş. YENİ ASIR GAZETESİ YAZI İŞLERİ MÜD.
91	UĞUR	YÜCE	ENDA ENERJİ HOLDING A.Ş.
92	VEYSİ	ÖNCEL	ÇEŞME TURİSTİK OTELCİLER BİRLİĞİ (ÇEŞTOB)
93	YAŞAR	ÖZDEMİR	ÖDEMİŞ TİCARET ODASI
94	YILMAZ	GÜRAL	MENEMEN TİCARET ODASI
95	YILMAZ	TEMİZOCAK	EGEV
96	YUNUS	KARAKAYA	AVRUPA YAYINCILIK A.Ş. (SKY TV)
97	ZELİHA GÜL	ŞENER	İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

Source : http://www.izka.org.tr/kurumsal/organizasyon-yapisi/kalkinma-kurulu/kalkinma-kurulu-uyeleri/

Agence de développement de Karacadağ

Şehir	Kurum	Temsilci Sayı
Diyarbakır	İl Özel idaresi	2
Diyarbakır	Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi	1
Diyarbakır	İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü	1
Diyarbakır	İl Defterdarlığı	1
Diyarbakır	Bayındırlık ve İskan İl Müdürlüğü	1
Diyarbakır	Çevre ve Orman İl Müdürlüğü	1
Diyarbakır	Gençlik Spor İl Müdürlüğü	1
Diyarbakır	Kültür ve Turizm İl Müdürlüğü	1
Diyarbakır	Milli Eğitim İl Müdürlüğü	1
Diyarbakır	Sanayi ve Ticaret İl Müdürlüğü	1
Diyarbakır	Tarım İl Müdürlüğü	1
Diyarbakır	Türkiye İş Kurumu İl Müdürlüğü	1
Diyarbakır	Lice Kaymakamlığı	1
Diyarbakır	Silvan Kaymakamlığı	1
Diyarbakır	Çermik Belediyesi	1
Diyarbakır	Çınar Belediyesi	1
Diyarbakır	Çüngüş Belediyesi	1
Diyarbakır	Eğil Belediyesi	1
Diyarbakır	Ergani Belediyesi	1
Diyarbakır	Hani Belediyesi	1
Diyarbakır	Kulp Belediyesi	1
Diyarbakır	Silvan Belediyesi	1
Diyarbakır	Dicle Üniversitesi	2
Diyarbakır	KOSGEB	1
Diyarbakır	Türkiye İstatistik Kurumu Diyarbakır Bölge Müdürlüğü	1
Diyarbakır	İller Bankası 11. Bölge Müdürlüğü	1
Diyarbakır	Devlet Su İşleri X. Bölge Müdürlüğü	1
Diyarbakır	Ticaret ve Sanayi Odası	1
Diyarbakır	Ziraat Odası	1
Diyarbakır	Ticaret Borsası	1

Şehir	Kurum	Temsilci Sayı
Diyarbakır	Esnaf ve Sanatkârlar Odaları Birliği	1
Diyarbakır	Diyarbakır Bölgesi Hayvancılık Kooperatifleri Birliği	1
Diyarbakır	Esnaf ve Sanatkârlar Kredi Kefalet Koop. Birliği	1
Diyarbakır	Batman-Silvan Sulama Birliği	1
Diyarbakır	Diyarbakır-Batman Sağ Sahil Sulama Birliği	1
Diyarbakır	Kralkızı-Dicle Pompaj Sulama Birliği	1
Diyarbakır	Organize Sanayi Bölgesi Müdürlüğü	1
Diyarbakır	Sanayici ve İş Adamları Derneği (DİSİAD)	1
Diyarbakır	Organize Sanayi Bölgesi Sanayi ve İş Adamları Derneği (DOSİAD)	1
Diyarbakır	Güneydoğu Sanayici ve İş Adamları Derneği (GÜNSİAD)	1
Diyarbakır	Diyarbakır Girişimci İş Adamları Derneği (DİGİAD)	1
Diyarbakır	Diyarbakır Mermerciler Derneği	1
Diyarbakır	Diyarbakır Eğitim ve Halkla İlişkileri Geliştirme Derneği	1
Diyarbakır	Diyarbakır Turizm ve Tanıtma Derneği	1
Diyarbakır	Diyarbakır Tarih Kültür ve Turizm Derneği	1
Diyarbakır	Diyarbakır Tanıtma Vakfı	1
Diyarbakır	Müstakil İş Adamları Derneği Diyarbakır Şubesi (MÜSİAD)	1
Şanlıurfa	İl Özel İdaresi	2
Şanlıurfa	Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi	1
Şanlıurfa	İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü	1
Şanlıurfa	İl Defterdarlığı	1
Şanlıurfa	Bayındırlık ve İskan İl Müdürlüğü	1
Şanlıurfa	Çevre ve Orman İl Müdürlüğü	1
Şanlıurfa	Gençlik Spor İl Müdürlüğü	1
Şanlıurfa	Kültür Turizm İl Müdürlüğü	1
Şanlıurfa	Milli Eğitim İl Müdürlüğü	1
Şanlıurfa	Sağlık İl Müdürlüğü	1
Şanlıurfa	Sanayi ve Ticaret İl Müdürlüğü	1
Şanlıurfa	Sosyal Hizmetler İl Müdürlüğü	1
Şanlıurfa	Tarım İl Müdürlüğü	1
Şanlıurfa	Ceylanpınar Kaymakamlığı	1
Şanlıurfa	Siverek Kaymakamlığı	1
Şanlıurfa	Viranşehir Kaymakamlığı	1

Şehir	Kurum	Temsilci Sayı
Şanlıurfa	Akçakale Belediyesi	1
Şanlıurfa	Birecik Belediyesi	1
Şanlıurfa	Bozova Belediyesi	1
Şanlıurfa	Halfeti Belediyesi	1
Şanlıurfa	Hilvan Belediyesi	1
Şanlıurfa	Siverek Belediyesi	1
Şanlıurfa	Suruç Belediyesi	1
Şanlıurfa	Viranşehir Belediyesi	1
Şanlıurfa	Harran Üniversitesi	2
Şanlıurfa	KOSGEB	1
Şanlıurfa	Türkiye İş Kurumu İl Müdürlüğü	1
Şanlıurfa	Tarım Reformu Bölge Müdürlüğü	1
Şanlıurfa	GAP Bölge Kalkınma İdaresi Müdürlüğü	1
Şanlıurfa	Ticaret ve Sanayi Odası Başkanlığı	1
Şanlıurfa	Esnaf ve Sanatkârlar Odası	1
Şanlıurfa	Ziraat Odası	1
Şanlıurfa	Ticaret Borsası	1
Şanlıurfa	Harran Sulama Birliği	1
Şanlıurfa	Bereket Sulama Birliği	1
Şanlıurfa	Şuayip Sulama Birliği	1
Şanlıurfa	Organize Sanayi Bölgesi Müdürlüğü	1
Şanlıurfa	Esnaf ve Sanatkârlar Derneği	1
Şanlıurfa	Şanlıurfa Genç İş Adamları Deneği	1
Şanlıurfa	Şanlıurfa OSB İşadamları Derneği	1
Şanlıurfa	Şanlıurfa Turistik Belgeli Otelciler ve İşletmeciler Birliği Derneği	1
Şanlıurfa	GAP Ekolojik Tarımsal Kalkınma ve Sosyal Dayanışma Derneği	1
Şanlıurfa	AGRO GAP Önder Çiftçi Derneği	1
Şanlıurfa	Harran Kaymakamlığı	1
Şanlıurfa	AB Sürecinde Şanlıurfa'yı Tanıtma Derneği	1
Şanlıurfa	GAP Organik Tarımsal Üretim ve Tüketim Derneği	1
Şanlıurfa	Şanlıurfa Doğal ve Kültürel Mirası Koruma Derneği	1
Şanlıurfa	GAP Kalkınma Derneği	1
Şanlıurfa	Şanlıurfa Kültür Eğitim Sanat ve Araştırma Vakfı (ŞURKAV)	1
TOPLAM		**100**

Source : http://www.karacadag.org.tr/ContentDownload/KK_Uye_Listesi.pd

Résumé :

Promue au même titre que la cohésion sociale et économique dans le Traité de Lisbonne, la cohésion territoriale est devenue un enjeu essentiel dans la définition d'une politique commune d'aménagement du territoire pour les pays membres de l'Union européenne. La thèse vise comprendre dans quelle mesure la cohésion territoriale influence les politiques nationales d'aménagement du territoire dans un pays candidat.

Après avoir rappelé la lente construction d'une politique territoriale commune au sein de l'UE, les dynamiques territoriales de la Turquie contemporaine ont été confrontées aux exigences de la cohésion territoriale. Les plus grands défis identifiés sont la permanence de grandes inégalités régionales et l'absence de structures territoriales pouvant favoriser l'émergence d'une gouvernance multi-niveaux.

Alors que la Turquie est un pays fortement centralisé, l'innovation majeure dans ce domaine réside dans la création de 26 agences de développement à l'échelle régionale NUTS 2 qui n'existait pas auparavant. En s'appuyant sur trois exemples régionaux (Istanbul, Izmir, Diyarbakır-Şanlıurfa), la thèse analyse le découpage de ces nouvelles régions, le processus de constitution de ces agences, leur fonctionnement, leur intégration dans le contexte institutionnel local et les politiques spatiales qu'elles entendent mettre en œuvre.

Trois grandes idées peuvent en être retenues. Elles marquent tout d'abord une nouvelle étape dans les politiques nationales d'aménagement du territoire, en introduisant des principes nouveaux, en vigueur également dans l'Union européenne (appel à projets, co-financement, etc.). Elles contribuent ensuite à la transformation de l'échelle régionale, en dotant des institutions nouvelles de moyens importants, leur permettant de construire petit à petit leur propre territoire d'intervention. Enfin, l'objectif de cohésion territoriale est dépassé par l'articulation entre l'échelle régionale et l'échelle métropolitaine, la grande majorité des politiques publiques d'aménagement visant à renforcer la compétitivité de cette dernière.

Mots-clé :

Cohésion territoriale, Turquie, Régionalisation, Développement territorial, Métropolisation.

Abstract :

Territorial cohesion, at the same level than social cohesion and economic cohesion, lies at the core of the European model of society. This thesis intends to understand how far is a national spatial planning policy modified by the europeanisation process. It appears that the main issues at stake in Turkey are the huge regional disparities between the East and the West of the country, but also at a regional scale between metropolitan major cities and declining rural areas, and the lack of regional adminisrative units fostering multi-level governance.

The creation of regional development agencies at regional scale in Turkey introduces new actors within the centralised development process of the country. Established at the NUTS 2 level, they are supposed to be the first step on the adaptation of the territorial system to EU standards, and to anticipate the European funds management in case of full membership. The thesis analyses the creation process of these RDAs, their internal organisation, their funding and their spatial policies through strategic planning. They lie at the core of the creation of regional growth coalitions by supporting regional business communities, which are supposed to enhance endogenous capital and promote regional capacities in order to promote economic growth and social well-being.

This thesis shows that the creation of a new territorialised actor does not necessary mean apparition of a new territorial administrative level: the new institutions are not a piece of evidence of a devolution process. On the contrary, they appear as new bodies of the centralised spatial planning process. The so called regionalisation process under europeanisation pressure is actually a new way of territorial management, closer to international neoliberal standards than to regional policy implementation demands.

Moreover, the territorial cohesion policy is challenged by the mismatch between regional and metropolitan scale, the latter being the main frame of implementation for the national policies of innovation.

Key-words:

Territorial cohesion, Turkey, Regionalisation, Local development, Innovation strategies.