



HAL
open science

Les coopérations transfrontalières à l'épreuve de l'UE : Une comparaison Europe centrale-Turquie

François Bafoil, Burku Gorak Giquel

► **To cite this version:**

François Bafoil, Burku Gorak Giquel. Les coopérations transfrontalières à l'épreuve de l'UE : Une comparaison Europe centrale-Turquie. Les Études du CERI, 2009, 156, pp.37. hal-03460006

HAL Id: hal-03460006

<https://sciencespo.hal.science/hal-03460006>

Submitted on 1 Dec 2021

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

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



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0
International License

Les Études du CERI
N° 156 – juillet 2009

**Les coopérations transfrontalières
à l'épreuve de l'UE.
Une comparaison Europe centrale-Turquie**

François Bafail en collaboration avec Burcu Gorak Giquel

Les coopérations transfrontalières à l'épreuve de l'UE. Une comparaison Europe centrale-Turquie

Résumé

Dans le cadre des politiques européennes de développement régional, les coopérations transfrontalières représentent un élément de toute première importance, pour trois raisons : elles renforcent les partenariats entre, d'une part, les acteurs centraux, régionaux et locaux, d'autre part, les acteurs publics privés et associatifs ; elles s'adosent à l'architecture décentralisée des Etats en assignant à chaque niveau d'intervention son propre rôle en matière de développement ; enfin, elles favorisent l'initiative locale. Elles deviennent ainsi les vecteurs de la « gouvernance à niveaux multiples » qu'entend promouvoir l'Union européenne (UE), en liant l'organisation de l'action publique, les coopérations entre acteurs et l'ancrage dans les territoires. Pour un Etat très centralisé comme la Turquie il s'agit d'un défi et d'une chance : défi, parce que la régionalisation concerne directement la structure unitaire de l'Etat. Chance, parce que l'UE n'oblige à aucune décentralisation forcée. Au contraire, elle laisse aux acteurs nationaux le soin d'aménager leur propre architecture territoriale en fonction de leur trajectoire historique et de la négociation entre centre et périphérie. Cette Etude le démontre en insistant sur deux aspects des transformations turques : la décentralisation n'est nullement un préalable à l'adhésion ; des coopérations différenciées existent aux frontières avec la Bulgarie et avec la Syrie, preuve de la dynamique d'eupéanisation des administrations turques.

Cross-border Cooperation Put to the Test by the EU A comparison Central Europe-Turkey

Abstract

Cross-border cooperation in the EU policy of regional development is crucial for three reasons: it reinforces partnerships between, on the one hand, central, regional and local agents, and on the other hand, public, private, and associative actors; it rests on the decentralized structure of states, assigning to each level of intervention a unique role in the development process. Finally, it supports local initiative. Cross-border cooperation becomes a vehicle for the "multi-level governance" that the EU intends to promote, by linking organization of regionalized action, cooperation between actors, and solid territorial establishment. For Turkey the task represents a challenge and an opportunity. A challenge, because regionalization directly affects the unitary structure of the state. An opportunity, because the EU does not impose any model of decentralization. On the contrary, the EU gives national actors the chance to create their own public structures in function of their historical path and the negotiation between the centre and the periphery. This is what this study ultimately attempts to show, stressing two aspects of Turkish transformations: decentralization is not a precondition for membership and that different forms of cooperation exist at the borders with Bulgaria and Syria, as a proof of the Europeanization of the Turkish public administrations.

Les coopérations transfrontalières à l'épreuve de l'UE. Une comparaison Europe centrale-Turquie

François Bafoil, *CNRS-CERI/Sciences Po*
En collaboration avec

Burcu Gorak Giquel, *Centre international de formation européenne (CIFE)*

Les règlements européens, notamment sur les fonds structurels¹, n'imposent pas un seul modèle d'organisation territoriale ou encore d'administration régionale. Ils exigent cependant un certain degré de régionalisation². En l'espèce, la politique de l'Union vise tout autant à rapprocher le citoyen de ses institutions, *via* l'élection de ses représentants, qu'à autoriser les régions à développer leur stratégie de développement. Celles-ci peuvent ainsi prendre place dans le concert politique national, en négociant avec les autorités étatiques leurs propres budgets. Elles sont donc appelées à devenir des acteurs de tout premier plan sur les scènes politique et économique nationales.

Lorsque le Conseil européen 1999 lui a accordé le statut de candidat à l'Union européenne (UE) en décembre 1999, la Turquie a pris l'engagement de se conformer au chapitre 22 de l'Acquis communautaire, concernant la régionalisation. Or, à ce jour, ce chapitre n'est pas encore ouvert. Avec cette exigence de régionalisation, le pays se trouve confronté à un enjeu majeur, car semblable institution de niveau intermédiaire est étrangère à la structure administrative traditionnelle hyper centralisée de l'Etat turc. La Turquie moderne assume en effet un lourd héritage de tradition étatique, celui d'un empire multiethnique et multiconfessionnel peu favorable à l'émergence des collectivités territoriales. La plus grande crainte est bien évidemment que les différents groupes ethniques, imitant les Kurdes, n'adoptent des positions irrédentistes³. Depuis la création

¹ Voir encadré en annexe 1.

² Nos remerciements s'adressent à l'évaluateur de la première version de cette Etude qui nous a fortement aidés à préciser plusieurs points sur la régionalisation, la décentralisation et l'eupéanisation.

³ S. Vaner (dir.), *La Turquie*, Paris, Fayard/CERI, 2005.

de la nouvelle République, l'Etat nation a tenu les régions à l'écart, les considérant comme des obstacles à la construction de l'identité nationale fondée non pas sur le modèle libéral de l'individualisme et du particularisme régional, mais sur l'adhésion aux buts proposés par l'Etat et pour l'Etat⁴. C'est ainsi que les réformes régionales ont toujours été imposées par le centre⁵. Même si elle envisage de mettre sur pied des administrations compétentes et de favoriser l'engagement du citoyen, la régionalisation est toujours perçue comme une « question de sécurité »⁶. Posé en ces termes, le débat sur le processus d'eupéanisation des structures administratives témoigne de très fortes tensions entre les principes et le fonctionnement du centralisme de l'Etat turc et la mise en œuvre fortement décentralisatrice des fonds structurels européens⁷.

Comment comprendre ce concept d'eupéanisation à travers des acceptions si diverses au sein de l'UE ? Après avoir été abondamment élaboré pour rendre compte des dynamiques de production et d'adaptation aux règles à la fois dans l'espace européen et par les membres de l'UE15, il a été retravaillé avec succès lors des analyses portant sur les transformations des pays candidats (anciennement de modèle soviétique) devenus membres à part entière de l'Union en 2004 et en 2007⁸. A cet égard, un courant s'est imposé, porté par les études conduites à l'Ouest de l'UE par Caporaso, Rix, Wessels, Radaelli, Börzell, Risse⁹. Toutes ont mis en évidence les processus d'adoption, d'adaptation, voire de rejet des règles de l'UE, à partir des données domestiques des pays candidats, lesquelles se caractérisent par la longue durée historique des comportements institutionnels, la capacité de veto de certains acteurs ou encore la présence de réseaux facilitateurs de la reprise des règles européennes.

Selon ces chercheurs, plus un pays est en mesure de faire valoir des ressources propres (institutionnelles, législatives ou d'organisation), moins l'impact de la règle de l'Union européenne est puissant. En d'autres termes, plus le niveau domestique est organisé, plus le risque de conflit avec un ensemble de règles supra nationales est élevé. A l'inverse, moins un pays est doté de ressources propres, plus il est ouvert à l'adoption d'une régulation « extérieure ». Plusieurs auteurs constatent que les acteurs (institutionnels ou

⁴ E. Fuat Keyman, Z. Önis, *Turkish Politics in a Changing World. Global Dynamics and Domestic Transformations*, Istanbul, Bilgi University Press, 2007.

⁵ Pour un rappel des réformes régionales, voir E. Massicard, « 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, 2008, pp. 179-203.

⁶ E. Ebru, *Strategies for Regional Development: Challenges Facing Turkey on the Road to EU Membership*, Louvain, University of Leuven, Belgium, 2005, pp. 18-53.

⁷ J.-F. Pérouse, *La Turquie en marche, les grandes mutations depuis 1980*, Paris, Ed. La Martinière, 2005, p.138.

⁸ A. Kutter, V. Trappmann (eds), *Das Erbe des Beitritts. Europäisierung in Mittel und Osteuropa*. Europäische Schriften, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2006 ; F. Bafoil, *Europe centrale et orientale, globalisation, eupéanisation et changement social*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006 ; S. Saurugger, Y. Surel, « L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 13, n° 2, 2006, pp. 179-211.

⁹ J. Caporaso, M. Green Cowles, T. Risse (eds), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, Cornell University Press, 2001 ; T. Börzell, « Pace-Setting, Foot-Dragging and Fence-Sitting. Member State Responses to Europeanization » *Queen's Papers on Europeanization*, 4/2001. <http://www.gub.ac.uk/ies/onlinepapers/poe4-01.pdf> ; T. Börzell, T. Risse, « Shaping and Taking EU Policies: Member State Responses to Europeanization », *Queen's Papers on Europeanization*, 2/2003. <http://ideas.repec.org/p/erp/queens/p0035.html> ; T. Börzell, « Deep Impact? Europeanization and Eastern Enlargement », in A. Kutter, V. Trappmann (eds), *op. cit.*, pp. 99-115.

autres) ont vite développé une grande capacité à s'emparer de la règle pour faire valoir leurs propres intérêts à différents niveaux. En effet, la règle de l'UE peut représenter une ressource considérable pour des acteurs régionaux en conflit avec leurs autorités étatiques. Ceux-ci peuvent ainsi échapper ou contourner (*exit*) le poids des contraintes centrales.

Etendant cette approche aux cas est-européens¹⁰, Schimmelfennig a insisté sur la nature de la « conditionnalité politique » définissant le cadre du jeu collectif qui implique des droits et des devoirs pour les différents acteurs de l'Ouest et de l'Est : droits à la sécurité pour les anciens membres, en échange des devoirs de soutien au développement pour les nouveaux membres, selon un protocole fixant précisément aux pays candidats la date de leur entrée dans l'Union ; devoir de reprise intégrale de l'Acquis communautaire de la part de ces derniers, en échange du droit d'être pleinement membres à la date fixée¹¹. Si Sedelmeier a souligné le poids de l'identité collective européenne comme cadre des échanges durant près de deux décennies entre l'Ouest et l'Est¹², Milada Anna Vachudova, pour sa part, a mis en valeur l'importance décisive des acteurs « libéraux » dans la mise en œuvre concrète des prescriptions de l'UE (*compliance*). Elle a montré comment, à l'inverse, les acteurs dits « illibéraux » qui adoptent des profils non démocratiques ne sont pas destinés, pour cette raison, à participer à l'UE¹³. F. Bafoil a signalé le caractère fondamental de la souveraineté nationale pour des pays qui en furent privés durant les décennies du communisme, mais plus encore au 19^e siècle et, pour certains, depuis le 14^e, telle la Bulgarie¹⁴. Enfin Lippert et Umbach, Kutter et Trappmann, Bafoil et Beichelt ont identifié les différences de processus entre l'Ouest et l'Est en analysant l'asymétrie des ressources de part et d'autre, le poids des identités et la violence des conflits¹⁵. Ce faisant, tous les auteurs qui ont considéré sérieusement cette approche du changement historique et institutionnel en termes d'eupéanisation n'ont pas tant analysé les processus verticaux d'imposition des règles (*top down*), que les dynamiques dites *bottom up* qui ont permis l'adaptation des règles en fonction des contextes nationaux. La notion de « dépendance au sentier », (*path dependency*), s'est trouvée ainsi réélaborée avec succès. Largement mise à profit dans la décennie 1990 pour rendre compte des processus de restructuration des économies, elle a également permis, dans la décennie 2000, d'interpréter les dynamiques de création institutionnelle dans le contexte de trajectoires historiques particulières¹⁶. Dans cet esprit, le concept d'institutions porteuses de règles communes a renouvelé

¹⁰ Le terme « est-européen » est adopté ici en référence aux anciens pays de modèle soviétique devenus en 2004 et 2007 les nouveaux membres de l'UE.

¹¹ F. Schimmelfennig, S. Engert, H. Knobel, *International Socialisation in Europe. European Organizations, Political Conditionality and Democratic Change*, New York, Palgrave, 2006.

¹² F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier, *Conceptualizing the Europeanization of Eastern and Central Europe*, Ithaca, Cornell University Press, 2005.

¹³ M. A. Vachudova, *Europe Undivided. Democracy, Leverage and Integration after Communism*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

¹⁴ F. Bafoil, *Europe centrale et orientale, op. cit.*, 2006.

¹⁵ B. Lippert, G. Umbach, *The Pressure of Europeanization: From Post-Communist State Administrations to Normal Players in the EU System*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2005 ; A. Kutter, V. Trappmann, 2006, *op. cit.* ; F. Bafoil, T. Beichelt (eds.), *L'eupéanisation d'Ouest en Est*. Paris, L'Harmattan, 2008.

¹⁶ D. Stark, G. Grabbher, *Restructuring Networks in Post-Socialism: Legacies, Linkages, Localities*, London, Oxford University Press, 1997 ; D. Stark and L. Bruszt, *Postsocialist Pathways. Transforming Politics and Property in East Central Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998 ; D.-C. North, « Economic Performance Through Time », *The American Economic Review*, Juin 1994, pp. 359-368.

l'approche néo institutionnaliste dans ses dimensions sociologiques en se centrant sur l'analyse des valeurs, des normes et des identités. Enfin, l'un des acquis majeurs de l'analyse des transformations est-européennes a tenu essentiellement au constat empirique du renforcement des identités nationales, grâce au processus d'intégration dans l'UE et à la revalorisation théorique du concept de souveraineté nationale.

Appliqué au cas turc, ce rappel de quelques composantes du cadre théorique de l'eupéanisation limite la comparaison à trois objets d'analyse : les contraintes politiques qui pèsent sur les jeux des acteurs, les formes de gouvernance en matière de politique régionale et enfin, au niveau transfrontalier, la capacité des acteurs à s'emparer de la ressource européenne pour leur propre profit. C'est pourquoi, dans une première partie, nous rappellerons les principaux enseignements tirés des processus de régionalisation en Europe centrale et orientale durant les deux décennies écoulées. Cela nous permettra de mieux évaluer dans une seconde partie la problématique turque, au niveau central d'abord, au niveau régional ensuite, en insistant sur la réforme de la régionalisation et sur la gouvernance de la politique régionale. Deux régions ont été choisies pour en rendre compte : la première située à la frontière turco-bulgare, la seconde à la frontière turco-syrienne. Leur comparaison met en évidence le poids du politique, la lourdeur des procédures bureaucratiques, la faiblesse des initiatives locales. Forte de ces acquis, la dernière partie se proposera d'approfondir le concept d'eupéanisation en évaluant la pertinence rapportée aux réalités turques.

ABSENCE D'UN « MODELE » DE L'UE, VARIETE DES CONFIGURATIONS ADMINISTRATIVES ET PLURALITE DES FORMES DE COOPERATIONS TRANSFRONTALIERES

Examinons d'abord les principes de la politique de régionalisation qui prévalent dans l'UE. Ils ne sont le prétexte à aucun modèle unique de régionalisation, tant l'approche de l'UE peut être qualifiée à juste titre de pragmatique¹⁷. Bien plus importantes sont les notions d'échelon régional, de participation et de gouvernance à « niveaux multiples » (*multilevel governance*), qui soutiennent tout l'édifice des coopérations transfrontalières.

Régionalisation et politique régionale

. Principes et organisation

La reconnaissance de la région comme unité politique et administrative susceptible d'articuler des plans de développement économiques répond, notamment, au principe de subsidiarité. Dans la terminologie bruxelloise, ce terme réclame que chaque décision et

¹⁷ Comme l'affirme Artur Benz, « Dans tous les pays européens, le succès de la régionalisation a tenu à une approche pragmatique du *policy making*, alors que les politiques portées par la vision idéaliste de l'autonomie régionale ont toutes échoué. La Commission européenne promeut cette politique pragmatique, en évitant les politiques de régulation et en appliquant des modèles de gouvernance souples dans la politique régionale. ». A. Benz, « Comments on François Bafoil's Contribution », in C. Lequesne, M. McDonaghi-Pajerova (dir.), *La citoyenneté démocratique dans l'Europe des Vingt-Sept*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 326.

chaque intervention soient prises au niveau pertinent, en d'autres termes, là où les acteurs sont le plus à même de le faire. L'efficacité de l'action publique dépend de son inscription dans les territoires et si le niveau central (l'Etat) est le lieu approprié des politiques d'ordre national couvrant l'ensemble du territoire, le niveau régional est évidemment celui de la politique régionale. Ainsi, il revient à l'Etat d'établir le Plan national de développement (PND) en énonçant pour tout le territoire les objectifs quantifiés de la croissance, de la création d'emplois et de l'équilibre territorial (entre les régions les plus riches et les régions les plus pauvres). Ces objectifs sont valables pour des secteurs déterminés¹⁸ et pour la période donnée de programmation¹⁹. De la même façon, il revient aux régions d'établir des documents de stratégie régionale de développement qui seront mis en œuvre à différents échelons : région, département, collectivité locale.

A cette exigence fondamentale de l'efficacité des politiques régionales s'en ajoute une autre, de la part de l'UE, d'ordre strictement politique : renforcer les liens entre les citoyens et leurs institutions et, dans quelques rares cas, ouvrir sur une élection démocratique des représentants régionaux publics par les citoyens. On a alors affaire à la décentralisation. C'est dans cette circonstance qu'en vis-à-vis des institutions déconcentrées de l'Etat central - qui conserve bien entendu son droit de contrôle au niveau régional - apparaissent des administrations dites décentralisées car elles disposent de pouvoirs propres, ceux-là mêmes qui sont liés à la politique régionale. En élisant leurs institutions régionales responsables du développement, les citoyens témoignent de la réalité de la démocratie locale, tandis qu'il revient à l'Etat de redéfinir la politique fiscale en dotant les régions d'un budget propre, à même d'assurer le cofinancement des dotations européennes. Plus encore, établir une stratégie régionale, c'est avoir la capacité d'énoncer les critères de sélection des projets qui seront retenus pour financement sur les fonds publics. C'est selon ces critères que seront mises sur pied différentes commissions d'évaluation et de suivi. Que par l'intermédiaire du dialogue établi avec les régions, la Commission européenne ait cherché à contourner les résistances des Etats à son égard, cela est évident ; que de ce fait les relations entre eux soient tendues lorsqu'il est question de développement régional, c'est tout aussi certain. Mais l'essentiel n'est pas là : il réside bien davantage dans le fait que ce dispositif permet aux acteurs placés aux différents échelons de la décision d'élaborer et de mettre en application des programmes de développement sur la base d'échanges nourris. On comprend toute l'importance que ces fonds représentent pour les acteurs politiques.

Mais il ne s'agit pas seulement d'eux, car la diversité des échanges entre les échelons verticaux de la décision publique (de l'Etat au local) se double d'un autre type d'échanges, horizontal cette fois, entre les acteurs publics, privés et associatifs. Politique et administratif, le dispositif de politique régionale est ainsi fortement ancré à la fois dans le marché et dans la société civile. C'est cette diversité qui fonde ce qu'il est convenu d'appeler la « gouvernance à plusieurs niveaux » (*multilevel governance*) et dont plusieurs auteurs considèrent qu'elle représente la « valeur ajoutée » de l'UE²⁰, tant elle est de

¹⁸ Il s'agit le plus souvent de ceux de la compétitivité, du développement rural, des ressources humaines, des transports et de l'environnement.

¹⁹ Une période de programmation s'étend normalement sur 7 ans. La période actuelle court de 2007 à 2013. Pour les nouveaux membres entrant dans l'UE, elle commence l'année de l'adhésion et va jusqu'au terme de la période fixée pour les anciens membres. C'est pourquoi la première période de programmation des nouveaux membres entrés en 2004 s'est étendue sur trois ans, de mai 2004 à décembre 2006. Cela posé, la règle d'octroi des fonds valable pour deux années supplémentaires (N + 2) a porté cette période à 4 ans.

²⁰ A. Mairate, « The "Added Value" of the European Union Cohesion Policy », *Regional Studies*, vol. 40, n° 2, 2007, pp. 167-177. L'auteur rappelle qu'à l'issue de la période de programmation 2007-2013, les gains en termes de PIB devraient être de l'ordre de 10 % pour la plupart des Etats membres et que, sur la base d'une

nature à compenser les coûts attachés à l'ajustement aux règles communes et à la bureaucratie considérable qui alourdit le suivi des procédures communes.

. Variété des configurations régionales et conditionnalité politique lors des derniers élargissements

La reprise de ces principes d'action et des circuits organisationnels d'échanges a marqué un moment décisif dans le processus de mutation des Etats candidats à l'UE avant 2004, pour deux raisons au moins.

D'abord parce qu'il a achevé un double cycle de transformation. Dès le premier cycle, à la chute de l'ancien régime, on a assisté à la formation des scènes politiques, *via* l'adoption des règles de proportionnalité ou de majorité pour des institutions valorisant soit le parlementarisme, soit le présidentielisme. Le second a marqué toute la décennie 1990 au sceau du changement des droits de propriété. Il est caractérisé par les politiques de privatisation et de restructuration industrielle, qui ont rendu possible l'afflux des investissements directs étrangers, levier des reprises économiques ultérieures. Deux dimensions privilégiées par les critères dits « de Copenhague » définissent pour partie les principes de fonctionnement des Etats membres de l'Union : ordre démocratique et ordre du marché. Elles ont été adoptées par tous les nouveaux Etats membres durant cette décennie, sous des formes et à des rythmes variés. Si la politique de régionalisation - et il serait plus pertinent de parler pour les cas centre-européens, de politiques de redéfinition des architectures étatiques et administratives - a été traitée en dernière instance, c'est parce que les deux précédentes vagues de transformations (concernant les institutions politiques et les institutions du marché) ne pouvaient être accomplies, dans cette période dite de transition, que par des Etats centralisés.

La mise en œuvre de la réforme de l'Etat a signifié à la fois la mise à bas des derniers bastions institutionnels de l'époque communiste - c'est-à-dire la stricte centralisation de l'action publique - et le rétablissement d'échelons administratifs. Tous les régimes précédents, en effet, s'étaient empressés de détruire ce qui passait pour du particularisme local afin de mieux asseoir la seule légitimité valide à leurs yeux, celle du centre. C'est la raison pour laquelle, des années 1950 aux années 1970 les partis communistes de tous les pays de modèle soviétique sans exception n'ont cessé d'anéantir les formes administratives intermédiaires (départements ou même régions dans certains cas). Seul a subsisté l'échelon central du Parti souverain, assisté de ses affidés régionaux dominant directement des échelons locaux sans aucun pouvoir. En ce sens, l'organisation administrative avait très exactement suivi l'organisation propre au parti, dite du « centralisme démocratique », qui reflétait un type d'échanges strictement vertical. Après 1990, le rétablissement des anciens échelons administratifs (et plus encore pour certains,

gouvernance appropriée des fonds (impliquant la commission, les Etats et les régions), et d'une capacité administrative adéquate, ces gains devraient être de l'ordre de 40 % à 60 % du PIB pour les pays les moins développés. Ces considérations ne prennent évidemment pas en compte les effets de la crise mondiale récente. Voir également, C. F. Sabel, J. Zeitlin, « Learning From Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance », *European Law Journal*, Vol. 14, n° 3, mai 2008, pp. 271-325, ainsi que le remarquable rapport écrit à la demande de la Commissaire européenne pour la Politique Régionale, publié en avril 2009 : F. Barca, « An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations », EU, DG Regio, avril 2009, 218 p. Dans ce rapport, qui synthétise les principaux résultats accumulés en matière d'aides structurelles, de gouvernance et d'impact territorial (dont l'analyse s'avère souvent largement manquante), Barca plaide pour la poursuite d'une politique de cohésion et pour l'attribution à la Commission de davantage de pouvoirs d'intervention dans les champs de la recherche et développement, du changement climatique, des migrations et de la protection de l'enfance.

l'élection de représentants dans les chambres régionales) a marqué une rupture qui a entraîné la définition de l'intérêt général régional (avec la stratégie du même nom), l'énoncé des modalités d'échange avec le centre et avec les partenaires infra-régionaux, la spécialisation des fonctionnaires appelés à contrôler les procédures et, enfin, la participation des groupes sociaux et de toutes les collectivités locales à leur propre développement. La dynamique de régionalisation a porté avec elle la transformation de l'Etat, dans son double aspect de changement de la structure administrative et de construction des comportements publics.

Cette vaste dynamique de changement administratif s'est opérée dans un climat de très fortes tensions, compte tenu des intérêts en jeu et du nombre de groupes attachés au maintien de la structure centralisée antérieure. Si des tentatives ont bien eu lieu, dès la première année de la décennie 1990, pour instaurer la démocratie locale, restaurer les échelons intermédiaires et limiter les pouvoirs du centre, elles ont très vite avorté en raison d'un environnement international et national très défavorable. Les essais de décentralisation et plus encore de développement local qu'ont tentés les communes polonaises, tchèques et hongroises (principalement, avec les partenaires frontaliers allemands et autrichiens) se sont vite heurtés au refus de leurs propres autorités centrales. Ces dernières craignaient en effet que, par cet intermédiaire, l'Allemagne ne recouvre une position hégémonique en Europe centrale. Elles l'ont d'autant plus redouté qu'au même moment le chancelier Kohl rechignait à reconnaître l'inviolabilité de la frontière germano-polonaise, et germano-tchèque - celle de l'Oder-Neisse - provoquant une vague d'inquiétude en Europe. Par ailleurs, l'éclatement des guerres de Yougoslavie et, presque simultanément, celles liées à la disparition de l'URSS, ont pu donner à penser que ces revendications de régionalisation ne cachaient rien d'autre que des projets irrédentistes de la part de populations qui n'avaient cessé d'être maltraitées durant quarante-cinq ans par les autorités communistes qui les redoutaient profondément²¹. Plus trivialement, l'arrêt brutal des dynamiques de décentralisation dès l'année 1991 peut largement s'expliquer par des budgets publics exsangues. Toute tentative de modification des rapports administratifs en faveur des échelons périphériques se serait donc traduite par autant de diminutions des revenus des centres.

Dans ces conditions, on comprend que pour imposer sa vision du jeu, l'UE ait dû finalement contraindre les autorités centrales à reprendre en totalité l'Acquis Communautaire. Or cette reprise ne peut être réduite à un simple « transfert forcé des normes » comme l'ont affirmé Kutter et Trapmann. Il est plus juste de souligner qu'elle a fait l'objet d'une négociation continue. C'est ce dont rend compte l'expression de « la conditionnalité politique », qui insiste sur le fait qu'aux coûts de l'ajustement a correspondu le bénéfice de l'intégration. Pour cette raison, il s'est bien agi de la mise en

²¹ Les espaces frontaliers de l'Ouest polonais et du Nord et de l'Ouest tchécoslovaque avaient été le théâtre d'intenses migrations après la guerre, après que les Allemands qui les occupaient depuis des siècles en eurent été chassés et que vinrent les occuper les populations provenant le plus souvent des territoires perdus à l'Est, territoires que Staline s'était octroyés en 1945 (D. Jarosz, « Ouvriers et paysans en Pologne, la construction des classes sociales, 1944-1956 », in F. Bafoil (dir.), *La Pologne*, Paris, Fayard, 2007, pp. 179-198). Les autorités autochtones polonaises et tchécoslovaques ne cessèrent jamais de craindre à la fois le retour des « revanchards » allemands sur ces terres « recouvrées » (contre l'ennemi héréditaire) et le départ inopiné de ces populations qui y avaient été installées de force. La seule réponse qu'ils surent apporter consista à réprimer continuellement ces territoires en les subordonnant étroitement au centre et en nommant des préfets comme autant de proconsuls, ou encore en imposant des miradors et des casernes tout au long des frontières, convaincus qu'ils étaient que, de toute façon, la troisième guerre mondiale éclaterait forcément dans ces territoires voués, encore une fois, à être sacrifiés aux visions des centres. Voir G. Lepesant, *Géopolitique des frontières de l'Allemagne*. Paris L'Harmattan, 2000 ; F. Bafoil, « Post-Communist Borders and Territories: Conflicts, Learning and Rule Building in Poland », *International Journal of Urban and Regional Research*, septembre 1999, pp. 85-110.

forme du contrat européen, fondé sur un échange d'incitations comme autant de droits et de devoirs pour toutes les parties en jeu. En imposant la reprise de l'Acquis comme condition *sine qua non* à l'entrée dans l'UE, cette dernière a dû s'engager fermement sur la fin du processus, autrement dit sur la date à laquelle les candidats rejoindraient l'UE, mais avec, en retour, la garantie de voir sécuriser ses frontières extérieures et donc, pour partie, son marché intérieur. Quant aux candidats, ils ont été sommés de reprendre l'édifice législatif de l'UE dans leur propre Parlement avec la certitude d'être membre en 2004 (et en 2007 pour la Bulgarie et la Roumanie). Cela permet de comprendre également que c'est bien la reformulation des règles de l'UE en fonction des prismes domestiques qui a dominé ce processus de reprise du début à la fin, et nullement la soumission à un ordre extérieur. Ces prismes domestiques concernaient des contextes institutionnels particuliers, des préférences et des comportements nourris de vieilles habitudes et aussi des acteurs organisés. La plupart d'entre eux se sont déclarés en faveur de l'intégration, alors que d'autres étaient bien décidés à ne rien céder de leurs prérogatives (*veto players*). Mais dans leur grande majorité, ce sont les acteurs « libéraux » qui l'ont emporté, pour reprendre l'expression de M.A. Vachudova, c'est-à-dire les acteurs acquis aux principes fondateurs de l'Union (la démocratie et le marché). Ici réside toute la différence avec les partis « illibéraux » qui dominent les scènes politiques de l'Ukraine ou du Bélarus, pays qui, pour cette raison, ne peuvent pas être actuellement retenus comme candidats. Pour conclure, en Europe de l'Est, le principe de la souveraineté l'a emporté et au final on constate une grande variété des *designs* régionaux²².

La Pologne a été le seul pays ayant véritablement mis en œuvre un projet de régionalisation/décentralisation. En juillet 1998, après un long débat démocratique, le Parlement a adopté une loi portant création de seize régions dotées de larges pouvoirs de décision, tandis que les formes historiques des départements (les *powiats*) étaient recréées comme échelons intermédiaires²³.

Pour sa part, la Hongrie a également adopté ce *design*, mais en insistant sur le fait que la dimension régionale était assez étrangère à l'héritage national. Quant à la Slovaquie, si elle a mis en œuvre une structure régionale fondée sur sept régions, elle a souligné l'inadéquation de tant de subdivisions pour un pays de seulement 5,5 millions d'habitants. Enfin, l'Etat central tchèque s'est révélé très réticent à tout partage des pouvoirs, fidèle en cela à la vision centraliste du parti qui a dominé largement la vie de ce pays, en l'occurrence l'ODS sous la houlette de Vaclav Klaus. En effet, dès le début, ce dernier était bien décidé à ne laisser aucun intermédiaire prendre place entre l'Etat et le citoyen, qu'il

²² E. Lhomel, « Le développement régional dans les pays candidats à l'Union européenne », *Le Courrier des Pays de l'Est*, n° 1026, 2002, pp. 13-45 ; M. Ferry, « The EU and the Recent Regional Reform in Poland », *Europe-Asia Studies*, Vol. 55, n° 7, 2003, pp. 1097-1116 ; G. Marcou, « Nouveaux cadres territoriaux et institutionnels de la gestion administrative en Europe centrale et orientale » in V. Rey, L. Coudroy de Lille, E. Boulineau, *L'élargissement de l'Union européenne : réformes territoriales en Europe centrale et orientale*, Paris, L'Harmattan, 2004, pp. 153-168 ; M. Ferry, *Policy developments in Poland, Regional Policy Developments in Member States and Norway: Country Reviews in 2006-2007*, Glasgow, EPRC European Policies Research Centre, University of Strathclyde, 2007 ; M. Ferry, I. McCaster, « Implementing Structural Funds in Polish and Czech Regions: Convergence, Variations, Empowerment? », *Regional and Federal Studies*, Vol. 15, n° 1, Mars 2005, pp. 19-39 ; M. Illner, « Réformes sur la voie de la décentralisation dans trois pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion: Hongrie, Pologne, République tchèque », *Notre Europe, Etudes et recherches*, n° 17, 2004.

²³ M. Dabrowski, « Structural Funds as a Driver for Institutional Change in Poland », *Europe Asia Studies*, Vol. 60, n° 2, mars 2008, pp. 227-248 ; E. Lhomel, « Régions, territoires et administrations », in F. Bafoil (dir.), *La Pologne, op. cit.*, pp. 347-366.

s'agisse de la région, du syndicat, de la société civile²⁴. Il a fallu attendre le tout début de l'année 2004 pour voir l'Etat tchèque présenter une carte administrative définitive. Quant aux autres, les pays des Balkans et les pays Baltes, ils ont fait valoir une tout autre vision de la régionalisation, fondée, certes, sur le partage - très asymétrique - des pouvoirs entre le centre et la région, mais surtout sur une définition des unités administratives à partir du centre, ce qui laissait toute latitude à ce dernier en raison de la présence de composantes minoritaires dans chaque pays. En effet, les minorités ont été suspectées de mettre en danger l'homogénéité de l'Etat au cas où des pouvoirs leurs seraient dévolus, qu'ils soient d'ordre financier et administratif, ou en matière de développement local. Dans ce cadre, les minorités – russes dans les pays Baltes, hongroises en Roumanie ou *pomaks* en Bulgarie, pour ne parler que des groupes minoritaires les plus importants²⁵ – ont été le prétexte tout trouvé pour adopter un schéma formel, celui de la Nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS)²⁶. C'est ainsi que la notion d'eupéanisation a recouvert une dynamique de reprise discontinue et conflictuelle des règles de l'UE, selon des alliances regroupant différents groupes d'acteurs, pour des résultats adaptés aux situations nationales particulières.

Concluons sur ce point par deux remarques théoriques empruntées à Artur Benz²⁷. La première renvoie à l'importance de l'approche néoinstitutionnaliste dans l'analyse des différents aspects des transformations postcommunistes, de la privatisation des premiers instants à la politique de régionalisation qui a dominé la dernière période avant l'accession à l'UE en 2004. Sous-tendant cette approche, la notion de « dépendance au sentier » permet de comprendre que les pays qui ont accompli une véritable décentralisation (les pays du centre et, parmi eux, surtout la Pologne) ont été ceux qui avaient déjà expérimenté des institutions régionales dans leur histoire. Le cas de la Pologne est exemplaire en raison des très fortes identités régionales qui font souvent référence aux appartenances avant 1918 aux anciens empires (allemand, austro-hongrois et russe). La seconde remarque tient au caractère transitoire et au changement profond des configurations centre-est-européennes, si l'on considère les trois principaux types de régionalisation (*design*) dominants dans l'UE. Le premier cas préserve les identités régionales sur la base de la reconnaissance des cultures des minorités auxquelles sont accordées de grands pouvoirs. Cependant, on a souligné que dans le cadre est-européen, il avait fait l'objet d'un rejet « pragmatique » en raison du risque d'irrédentisme, voire d'éclatement, de l'unité nationale qu'il faisait courir aux nouveaux Etats. Le deuxième *design* renvoie à l'équilibre des pouvoirs entre le centre et les régions (*balance of power*). C'est ce cas de figure que Benz nomme « régionalisation administrative » ou encore « régionalisation politique » : il s'agit ici d'une dynamique de réallocation des pouvoirs par le centre, ouvrant sur un plus grand accès des citoyens à leurs institutions mais aussi sur des tensions continues pour l'obtention, la distribution et l'utilisation des fonds publics. Le troisième cas, que le sociologue allemand qualifie de « régionalisme économique », est celui favorisé le plus activement par l'UE, car il rend possible l'action locale financée par les fonds européens, portée par les stratégies des acteurs régionaux et organisée au sein des différents réseaux de gouvernance. Rares sont les pays d'Europe centrale et orientale

²⁴ M. Myant, « Civil society and political parties in the Czech Republic » in S. Smith (ed.), *Communities and Post-Communist Transformation. Czechoslovakia, Czech Republic and Slovakia*, London, Routledge, 2003.

²⁵ « Les politisations de l'identité dans les Balkans », *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, n° spécial coordonné par N. Ragaru, Vol. 38, n° 4, 2007, pp. 5-224.

²⁶ V. Rey, L. Coudroy de Lille, E. Boulineau, *L'Élargissement de l'Union Européenne: réformes territoriales en Europe centrale et orientale*, op. cit.

²⁷ A. Benz, « Comments on François Bafail's Contribution », in C. Lequesne, M. McDonaghi-Pajerova, op.cit.

qui relèvent de ce troisième cas, la majorité se situant davantage dans le deuxième. En encourageant la régionalisation administrative, à savoir ce deuxième cas, l'UE postule que des dynamiques d'identification des citoyens à « leurs » institutions se feront jour et qu'ainsi, un plus grand engagement et une participation plus riche favoriseront le développement régional. Comme on le verra, c'est cette option que privilégie l'UE avec la Turquie.

Les types de régionalisation

	Buts de base	Le peuple traité comme	Les conflits	Les principaux problèmes
Régionalisme culturel	Préservation de la culture et protection des droits des minorités	Ethnos	Tensions interrégionales	Séparatisme
Régionalisme politique / administratif	Accès aux autorités. Division du pouvoir	Demos	Tensions intergouvernementales	Blocages
Régionalisme économique	La croissance continue	Le bourgeois	Compétition économique	Déséquilibres de la croissance

Source : A. Benz, « Comments on François Bafoil's Contribution », in C. Lequesne, M. McDonaghi-Pajerova, *op.cit.*

Les coopérations transfrontalières

. Les raisons d'un succès

Considérons enfin certains exemples locaux de coopérations transfrontalières pour comprendre le poids de l'UE, les ressources qu'elle met en jeu et les innovations locales qu'elle permet. L'un des objectifs sans cesse affirmé par les politiques européennes de coopération transfrontalière consiste en la restauration de la confiance entre des populations maltraitées par l'histoire et que des frontières hérissées de miradors ont longtemps séparées. En la matière, l'Ouest a souvent été cité en référence, et particulièrement la coopération franco-allemande qui a su se poser en championne du dépassement des différends historiques. La mise au point d'institutions communes rendant possibles les échanges a été un vrai succès. L'eurorégion dite « Grande Région » qui a su réunir autour du Luxembourg des provinces frontalières belges, allemandes et françaises en est un des exemples les plus aboutis²⁸. Elle a permis l'émergence de formes institutionnelles variées de coopérations : politiques, au sein d'organigrammes de

²⁸ http://www.grande-region.net/fr/grande_region/index.html.

direction de l'Eurorégion regroupant les chefs de régions et des principaux départements de chaque pays ; municipales, avec les quatre villes Metz, Sarrebrück, Trèves et Luxembourg ; culturelles, avec des flux d'échanges à la fois éducatifs et de loisirs ; économiques enfin, et peut-être surtout, avec la création d'un grand marché du travail, alimenté par des flux de migrants quotidiens considérables. Ces flux ont structuré l'espace marchand fondé sur un puissant réseau de grandes entreprises et de sous-traitants disséminés dans les quatre régions frontalières.

Les conditions d'un tel succès ont tenu à plusieurs facteurs : le poids de l'engagement des autorités centrales en liaison étroite avec leurs partenaires régionaux et locaux, publics et privés, au sein d'institutions communes ; les échanges entre universités et milieux économiques pour développer l'innovation ; les réseaux urbains et la structuration des milieux de sous-traitance ; la facilitation des migrations de grande ampleur. Cette configuration a joué comme un « modèle » pour les pays candidats à l'entrée dans l'Union et cela dès 1993, justifiant une nouvelle fois la pertinence de la *multilevel governance*. A l'inverse, selon les observateurs, l'échec des Eurorégions serait dû à la faible autonomie des acteurs locaux et régionaux, aux difficultés pour mobiliser les populations locales autour d'un projet commun et pour dégager des ressources financières propres, une fois le programme terminé. Le succès des Eurorégions dépend donc en grande partie de l'engagement des pouvoirs centraux et de leurs capacités à dépasser les antagonismes historiques. On pourrait donc penser que c'est de leur absence que découle l'échec des coopérations transfrontalières. Or, si l'hypothèse vaut pour le Belarus, elle ne vaut pas pour l'Ukraine, au vu des bonnes relations que les autorités centrales ukrainiennes ont su nouer avec leurs homologues polonais et, dans une moindre mesure, slovaques ou hongrois. On remarque, en l'espèce, que ce sont les asymétries institutionnelles qui jouent ; en d'autres termes, un président de région polonais ou hongrois ne peut établir de coopération avec son partenaire ukrainien (et à plus forte raison, biélorusse ou russe) car de partenaire régional, il n'y en a pas. Il lui faut s'adresser à Moscou, à Kiev ou à Minsk, ce qui, on s'en doute, élève singulièrement les coûts de transaction et décourage toute coopération locale sérieuse.

Ainsi, partout sur les pourtours des pays candidats, ont fleuri les programmes financés par l'outil de politique d'échanges transfrontaliers, INTERREG, dont les Eurorégions ont constitué une petite part, avec des résultats très variés (Voir carte n° 1 en annexe).

. Les raisons d'un échec

Si les structures mises en place dans les régions occidentales des quatre pays du centre (Pologne, République tchèque, Hongrie, Slovaquie) ont montré assez vite des signes de réussite - notamment en raison des appartenances historiques aux territoires relevant des anciens empires centraux - il n'en a pas été de même dans les régions orientales. La grande Eurorégion Carpathes qui a réuni la Pologne, la Slovaquie, la Hongrie et l'Ukraine a, en réalité, échoué à recréer une unité spatiale frontalière, en raison des ressentiments accumulés de part et d'autre à l'égard des anciens occupants²⁹. Les Ukrainiens ont manifesté leurs récriminations à l'encontre des Polonais en évoquant les anciennes dépendances où ces derniers régnaient en maîtres sur les Uniates et les Ukrainiens

²⁹ F. Bafail, 2006, *op. cit.*, pp. 488 et suiv. ; J. Batt, « Transcarpathia: Peripheral Region at the "Centre of Europe" » in ESRC, *One Europe or Several*, Working Paper, 27, 2001 ; OECD, *Poland, Territorial Review*, 2008 ; voir également, sur d'autres eurorégions : J. Grix, W. Knowles, « The Euroregion as a Social Capital Maximizer: the German Polish Euroregion Pro Europa Viadrina », *Regional and Federal Studies*, Vol. 12, n° 4, hiver 2002, pp. 154-176 ; J. Westley-Scott, « Crossborder Governance in the Baltic Sea Region », *Regional and Federal Studies*, Vol. 12 n° 4, hiver 2002, pp. 135-153.

asservis, les découpages arbitraires d'après 1921 et les politiques violentes de polonisation des populations ukrainiennes, souvent déjà maltraitées avant 1795, date de la liquidation de l'Etat polonais. Quant aux Slovaques et aux Ukrainiens, ils ont craint une relation trop asymétrique en faveur des deux autres partenaires les plus développés, les Hongrois et les Polonais. Ces derniers ont essayé, par le biais de l'Eurorégion, de faire valoir leur antériorité, non pour une quelconque remise en cause des tracés, mais pour réclamer l'entretien de monuments anciennement polonais aujourd'hui négligés par les Ukrainiens, ou encore pour que leur propre langue soit parlée et enseignée. Enfin, les Ukrainiens ont fait état de leur frustration d'être si peu associés aux plans de développement transfrontaliers financés par des fonds dont ils ne pouvaient, de toutes façons, espérer la gestion. Dans cette atmosphère bien peu propice aux échanges, les micro-projets de développement n'ont guère abouti. Semblable échec, s'est traduit par la redéfinition après 2004 d'un nouveau tracé de l'Eurorégion Carpathes. Il met d'autant plus en valeur les causes de succès d'une eurorégion dans un pays candidat, qui tiennent à l'énoncé de projets concrets intégrant à l'échelle locale les acteurs majeurs du développement. Ces raisons du succès tiennent aussi à la capacité de dépasser les incompréhensions culturelles, voire les haines, par des gestes symboliques forts, tels l'apprentissage de la langue du partenaire, les échanges scolaires, la mise au point de cursus identiques, d'échanges culturels, folkloriques, l'établissement de ponts, de tracés ou de pistes touristiques communs ; autant de signes qui témoignent d'un engagement à tous les niveaux et de la part des différents acteurs et prouvent que la *multi level governance* est un facteur de développement.

Pour mieux situer l'enjeu turc, rappelons les principaux enseignements tirés des évolutions est-européennes : kjk

La régionalisation dote l'échelon régional de ressources politiques (avec l'assemblée élue et l'exécutif régional), stratégiques (avec le document de politique régionale), budgétaires (et parfois fiscales).

C'est à partir de la région que se comprend la *multi level governance* qui a marqué une rupture décisive au sein des nouveaux Etats membres en recomposant l'ancien édifice étatique centralisé et en obligeant les administrations régionales à se spécialiser et à coopérer entre elles.

Dans ce cadre, les coopérations transfrontalières s'inscrivent dans des schémas de développement régional qui mettent en jeu les partenariats horizontaux et verticaux.

L'élément décisif pour ces derniers n'est pas seulement l'engagement des autorités centrales mais aussi la richesse des échanges qui justifie ainsi la lourdeur du dispositif de gouvernance à plusieurs niveaux.

Avec la politique de régionalisation, cette dynamique a débouché, dans une minorité de pays, sur une large décentralisation, adossée à un vaste débat démocratique, tandis que dans la majorité des cas, un autre type d'échanges l'a emporté, plus déséquilibré aux dépens de la périphérie.

Autant d'indications qui nous permettent d'appréhender maintenant le cas turc.

LA TURQUIE, QUELLE REGIONALISATION ? QUELLES COOPERATIONS TRANSFRONTALIERES ?

Ce qui a fait défaut à la Turquie, c'est exactement ce qui vient d'être décrit plus haut sous les auspices de « la conditionnalité politique » : l'incitation majeure représentée par le bénéfice de l'intégration au terme du processus d'ajustement. Après avoir ouvert les négociations en 1999, la Turquie n'a pas réussi à arracher à l'UE la date qui aurait pu justifier les abandons de souveraineté qu'implique la reprise de l'Acquis Communautaire. Dès lors, pourquoi se serait-elle pliée à des efforts très contraignants si le bénéfice n'est pas accordé en fin de parcours ? D'autant qu'en la matière, de très profondes réticences persistent à freiner toute autonomie locale. Les réformes régionales continuent de placer en position d'arbitre la figure de l'autorité centrale et donc du préfet. De surcroît, comme les représentations de la frontière sont nourries des hostilités historiques de part et d'autre, on ne s'étonnera pas que l'action locale transfrontalière soit très réduite.

La réforme régionale limitée

L'arrivée au pouvoir du parti islamiste AKP³⁰, à la suite des élections législatives de 2002, a fortement relancé le processus des réformes répondant au souci de se conformer aux exigences de l'Acquis communautaire et à la mise en œuvre des programmes de pré-adhésion. L'AKP a légitimé sa politique en faisant de l'enjeu européen l'un des objets majeurs des luttes politiques internes, notamment avec les élites politico-militaires républicaines traditionnelles. Et même si l'on observe un ralentissement des réformes à l'heure actuelle³¹, plusieurs lois sont à mettre à son crédit. Celles-ci visent à assurer le cofinancement au niveau local et concernent, par exemple, la municipalité métropolitaine (loi n° 5216, article 24), les dépenses des administrations locales (loi n° 5393, article 60), ou encore les dépenses de l'administration provinciale (loi n° 5302, article 43)³². Face aux réformes de l'Etat conduites depuis 2002, l'usage régulier du droit de veto et de la saisine de la Cour constitutionnelle par l'ancien Président de la république, M. Ahmet Necdet Sezer, a fait de ce dernier le gardien de l'unité de l'Etat. Il est notamment intervenu sur l'incompatibilité des lois relatives aux principes essentiels de la reconstruction de l'administration publique (loi n° 5227), de la municipalité (lois n° 5215-5272) et de l'administration spéciale de la province (loi n° 5197) en faisant jouer les articles 126 et 127 de la Constitution. Par ailleurs, l'initiative prise par le gouvernement pour moderniser le système administratif public a également été largement critiquée par différents milieux,

³⁰ AKP, *Adalet ve Kalkınma Partisi*, Parti de la justice et du développement. Fondé par Recep Tayyip Erdoğan en 2001, après la dissolution successive des partis islamistes Refah et Fazilet, il a remporté les élections législatives de novembre 2002 et est actuellement au pouvoir.

³¹ La mise en œuvre des réformes a été irrégulière depuis 2005. A ce jour, la Turquie a commencé à travailler sur à peine dix des trente-cinq chapitres du traité d'adhésion à l'UE. En 2008, quatre nouveaux chapitres seulement ont été ouverts (ceux concernant la libre circulation des capitaux, la société de l'information et les médias). Seul un chapitre a été conclu depuis le début des négociations en 2005 : celui relatif à la science et à la recherche.

³² http://www.abgs.gov.tr/files/tarama/tarama_files/22/SC22DET_Legal%20Framework.pdf.

que ce soit le parti républicain du peuple (CHP)³³ ou les syndicats. De même, la loi pour la création de vingt-six Agences de Développement Régional a été mise en cause par un certain nombre d'associations : douze articles ont été portés devant la Cour constitutionnelle au motif que la mise en place de ces agences compromettrait l'intégrité territoriale de la Turquie. Les plans visant à créer d'autres agences au niveau régional avaient été écartés pour les mêmes raisons. Cependant, des progrès évidents ont été accomplis avec la loi sur les Agences de développement entrée en vigueur en novembre 2007. Tout en annulant certaines dispositions - comme celle touchant à la nomination du personnel et à l'exonération d'impôt - la décision de la Cour constitutionnelle a permis à deux agences de fonctionner - celles d'Izmir et d'Adana - tandis que neuf autres doivent être créées.

A côté des règlements qui viennent d'être cités, d'autres textes élargissent la palette des interventions locales. Concernant les dispositions qui reconnaissent la personnalité juridique des organismes de coopération transfrontalière et le droit qui s'y applique, les autorités territoriales peuvent établir librement le statut des organismes suivant les lois n° 3335 et n° 1173. Ces organismes peuvent être dotés d'une personnalité juridique. L'introduction des nouvelles lois indiquées plus haut - celles sur la municipalité (loi n° 5272) et celle sur l'administration provinciale (loi n° 5302) - a facilité les relations extérieures des autorités régionales et locales. Selon la première (loi n° 5272, article 74), les autorités locales ont le droit de fonder ou d'adhérer à des organisations internationales d'autorités locales, et de mener des activités et des projets avec des autorités étrangères et leurs organisations, après avoir reçu l'autorisation du ministère de l'Intérieur. La nouvelle loi spécifique relative à l'administration provinciale (loi n° 5302, article 62) comporte des dispositions similaires puisqu'elle permet l'adhésion ou la fondation d'une organisation internationale et la mise en oeuvre d'activités ou de projets avec des autorités locales étrangères. En ce qui concerne les ressources financières, les collectivités locales ou autorités territoriales sont partiellement libres d'utiliser leurs ressources financières en vertu de la circulaire du Premier ministre concernant les économies budgétaires.

. La réforme de la NUTS

Dans le but de recueillir les informations statistiques nécessaires à la mise en oeuvre des fonds structurels au niveau régional, la Commission a demandé que soit établie une nomenclature statistique des unités territoriales (NUTS), ce que la Turquie a fait. Par l'adoption de la NUTS, vingt six régions statistiques de rang 2 ont ainsi été créées, regroupant quatre-vingt-un départements de rang 3 (voir carte n° 2 en annexe). De surcroît, cette réforme a permis l'identification de douze régions retenues comme prioritaires pour le développement et, parmi ces douze régions, cinq l'ont été comme centres de croissance. En aucune manière, cependant, le tracé de ces régions n'a correspondu à des distinctions historiques ou territoriales faisant référence à des identités locales. Bien plus, le découpage adopté a fait fi des particularités culturelles notamment celles propres aux minorités (Kurdes, en particulier), qui se sont vues réparties entre plusieurs régions. En réalité, les limites de ces régions s'alignent souvent sur des structures déjà existantes, ce qui tendrait à prouver qu'elles n'ont pas pour l'instant de consistance administrative réelle. Pourtant, lors de sa mise en place par la Direction générale du plan (DPT), en 2002, la réforme a provoqué des oppositions majeures de la part de plusieurs

³³ Fondé le 11 septembre 1923, le Parti du peuple, devenu Parti républicain du Peuple, a dirigé le pays jusqu'en 1950. Il reste jusqu'à ce jour un acteur essentiel de la vie politique. Ce parti s'affirme progressiste, étatiste et laïque. Il accorde un rôle central à l'Etat, figure de la modernité turque.

organisations, hostiles à tout projet susceptible à leurs yeux de remettre en cause la structure unitaire de l'Etat. Depuis l'origine de l'Etat moderne turc, on retrouve cette obsession de l'atteinte à l'homogénéité du territoire national. Elle s'est focalisée à plusieurs reprises contre les Kurdes et contre tout mouvement de régionalisation assimilé à une revendication de décentralisation, les deux étant porteurs d'une menace d'éclatement du pays.

Finalement, l'instauration de nouvelles collectivités territoriales a abouti à une déconcentration sensible, même si cette dynamique ne peut être assimilée à un renforcement de la décentralisation, pour la simple raison que ces régions manquent des compétences et des moyens nécessaires à la mise en place d'une véritable autonomie administrative (voir carte n° 3 en annexe). Pourtant, comme chez les nouveaux Etats membres (en Bulgarie par exemple), où la régionalisation fonctionne via la mise en place de la NUTS - c'est-à-dire sur le modèle de la régionalisation administrative - l'UE espère que ces unités représenteront à l'avenir une structure possible pour des acteurs locaux. Tel est son objectif, à l'instar des Eurorégions : non pas imposer un modèle uniforme de régionalisation ou de gestion des fonds, mais bien un cadre légal dans lesquels les acteurs puissent évoluer, en fonction de leurs propres ressources, au sein d'un compromis strictement national et local. De tels exemples existent, comme le montrent plusieurs petits projets qui regroupent les acteurs locaux des milieux culturels, universitaires ou encore agricoles. Les préfetures restent cependant les véritables pivots centraux du processus en matière de gouvernance et d'organisation de la politique régionale.

. L'organisation déconcentrée

C'est à la Direction générale du plan que revient, en tant que premier bénéficiaire, la charge de gérer les fonds et de mettre en œuvre les programmes tant nationaux, que régionaux et transfrontaliers. Au niveau local, des Secrétariats techniques locaux (STL) sont créés auprès des responsables chargés de la promotion et du suivi par la mise en œuvre des offres et l'assistance technique aux bénéficiaires des projets. Le directeur de ces STL est l'adjoint du préfet, quand ce n'est pas le préfet lui-même. Les fonctionnaires des autres entités publiques et les experts sélectionnés par des annonces publiques sont embauchés dans le cadre des STL et formés grâce à des cours organisés par la DPT. Ce sont eux qui mettent en œuvre les programmes au niveau local. Après la sélection des projets, les STL réunissent les porteurs de projets, publient un bulletin de presse et informent la population des projets acceptés. Une équipe de soutien technique, sélectionnée par des agents de la DPT, rencontre les porteurs de projets deux ou trois fois par an afin d'assurer l'aide nécessaire et de contrôler leur mise en œuvre.

Les porteurs doivent remplir deux conditions pour pouvoir présenter leurs projets dans le cadre de ce programme : être localisés dans la zone transfrontalière ou être un organisme national ayant une succursale et un rôle évident dans la région ; et disposer d'une personnalité juridique sans but lucratif. Par ailleurs, dans le cas de la coopération turco-bulgare, les porteurs sont obligés de présenter leurs projets en partenariat avec une organisation située dans la région transfrontalière du pays voisin. La durée des projets est limitée à douze mois. Les axes prioritaires du programme à petite échelle concernent le développement de la capacité institutionnelle, le développement économique, l'environnement et le tourisme, ainsi que les échanges culturels.

Finalement, le préfet demeure la seule autorité. Qu'il s'agisse de la coordination locale des différentes interventions, de l'emploi des salariés, de l'énoncé des critères, de la sélection des projets, de l'information publique ou encore du contrôle. Aucun acteur du

secrétariat local en charge de la gestion des fonds ne peut agir sans son blanc-seing ou celui de son adjoint. Les secrétaires sont des fonctionnaires de l'Etat, agissant au nom de l'Etat, sur ordre du préfet et, sur le terrain, comme représentants de l'Etat.

Bien que les changements apportés à l'édifice administratif central par l'Etat turc depuis 1999 soient manifestes, force est de reconnaître qu'il n'existe finalement pas à proprement parler de régionalisation, et encore moins de décentralisation. Certes, les collectivités ou l'autorité territoriale disposent de la compétence nécessaire pour s'engager dans les accords de coopération transfrontalière mais, pour la sauvegarde de l'unité politique étrangère, la loi établit qu'elles doivent d'abord et avant tout recevoir l'autorisation du ministère de l'Intérieur. Bien plus, toute habilitation à commercer avec l'étranger est limitée par la Constitution et par l'organisation des structures et des compétences des différents échelons territoriaux de l'Etat. Enfin, l'absence d'un cadre juridique adéquat pour des collectivités ou des autorités territoriales ainsi que l'absence de procédures et de mécanismes pour la mise en œuvre des accords transfrontaliers, constituent un obstacle majeur à la coopération transfrontalière³⁴. Dans ces conditions, comment comprendre que ces coopérations entre Turquie et Bulgarie et entre Turquie et Syrie se soient quand même développées ? Commençons par rappeler les contraintes liées à l'histoire et les représentations des frontières que se font les acteurs.

. Les coopérations transfrontalières

Si la préparation de la Bulgarie à l'entrée dans l'UE et dans l'OTAN a, depuis plus de dix ans, constitué une embellie sensible des relations avec l'Etat turc, il a fallu attendre la visite du président syrien en 2004 pour que la situation s'améliore à la frontière turco-syrienne. D'un bout à l'autre de l'espace turc, la représentation des frontières demeure imprégnée d'images hostiles, entravant largement les coopérations transfrontalières.

L'enquête conduite pour cette Etude a porté sur deux frontières, la première turco-bulgare (TR 21 ci-dessous), la seconde turco-syrienne (TRC1 ci-dessous). La première frontière, qui a concerné les régions Edirne et Kiklarelili Tekirdag (NUTS II), présente un PIB par habitant supérieur à 75 % de la moyenne nationale (départements 22 et 39 de la carte des départements - carte n° 2 en annexe). A ce titre, elle se classe au 7^e rang des vingt-six régions, et à la 6^e place du développement social (2003). 40 % à 50 % de la population active de la région travaille dans le secteur agricole, 10 % à 20 % dans le secteur de l'industrie et 30 à 40 % dans le secteur industriel (2000). La seconde frontière – turco-syrienne - inclut la région de Kilis qui, à l'inverse des précédentes, est l'une des douze régions prioritaires de développement, sélectionnée par l'organisation Nationale de la Planification, pour être directement financée par l'UE. Elle se place au 54^e rang des quatre-vingt-un départements (département 79 sur la carte des départements). Elle se caractérise par la présence d'une forte minorité arabe, d'une forte émigration et un PIB régional au-dessous de la moyenne nationale. En revanche, la région de Gaziantep, qui lui est associée dans l'étude, est l'une des plus développées au niveau des secteurs industriels et commerciaux. Elle se situe parmi les douze régions prioritaires de NUTS II et en 20^e position au niveau du développement socioéconomique parmi les quatre-vingt-un départements (département 27 de la carte des départements).

³⁴ [www.coe.int/local/Rapport sur l'Etat actuel du cadre administratif et Juridique de la coopération transfrontalière en Europe, 2006](http://www.coe.int/local/Rapport_sur_l'Etat_actuel_du_cadre_administratif_et_Juridique_de_la_coop%C3%A9ration_transfrontali%C3%A8re_en_Europe_2006)

CONCENTRATION GEOGRAPHIQUE BASEE SUR LE PLAN DE
DEVELOPPEMENT NATIONAL



Pour caractériser son développement régional, la Turquie considère la limite des 75 % du développement national, notion qu'elle emprunte à l'UE. Cette dernière retient en effet ce clivage pour définir sur le territoire européen les régions en retard de développement : ce sont celles qui affichent un PIB inférieur à 75 % de la moyenne européenne.

. Les difficiles dépassements de l'histoire turco-bulgare

Sur la frontière turco-bulgare, on retrouve un schéma très proche du cas précédemment examiné de l'Euroregion Carpathes. La province d'Edirne est devenue une possession bulgare lors de la première guerre des Balkans (1912-1913) ; elle est redevenue turque après la seconde guerre des Balkans (1913), puis grecque à l'issue du traité de Sèvres (10 août 1920³⁵) pour être enfin restituée à la Turquie par le traité de Lausanne (24 juillet 1923). Quant à la province de Kırklareli, elle est devenue bulgare à l'issue de la bataille de Kirk-Kilissé le 24 octobre 1912, puis possession grecque après la première guerre mondiale. Lors du traité de Lausanne, les minorités furent échangées avec celles de la Grèce, la majeure partie de la population venant de Thessalonique. Ce qui s'est joué avec ces deux provinces reflétait une dynamique plus large de suppression des frontières et de sujétion des populations, massivement subie par les Bulgares depuis la liquidation de la Bulgarie par les Turcs au XIV^e siècle et son asservissement continu sous la férule ottomane. Enfin, dans les dernières années de la domination communiste, la répression de l'agitation des Turcs de Bulgarie (près de 10 % de la population totale) qui avait commencé dans les années 1983-1984 contre la politique gouvernementale de "bulgarisation", a déclenché un exode tellement massif vers la Turquie que celle-ci a dû fermer sa frontière le 22 août 1988, après avoir accueilli plus de 300 000 personnes en trois mois. La chute de gouvernement Jivkov à la fin de 1989 a eu pour conséquence la reconnaissance des droits de la minorité turque (près d'un million de personnes) par le nouveau pouvoir, mais aussi

³⁵ Selon Elise Massicard, ce traité, même « s'il ne fut jamais ratifié (...) » a eu des conséquences sur le long terme, notamment par le traitement collectif (communément appelé « syndrome de Sèvres ») qu'il a engendré et qui se manifeste par la crainte du démembrement territorial et de la sécession, et la suspicion de toute velléité autonomiste ». E. Massicard, art. cit., p. 87.

la montée des manifestations nationalistes antiturques³⁶. Au début de 1990, 150 000 personnes sont retournées en Bulgarie³⁷. Dans la dernière décennie du XX^e siècle, on a assisté à une mobilité croissante aux frontières de « l'itinéraire balkanique » et au développement d'une idéologie d'interdépendance entre les régions limitrophes bulgares et turques, alimentée notamment par des politiques nationalistes et par la forte minorité turque en Bulgarie. La structure démographique ethnique des deux côtés de la frontière s'est pourtant homogénéisée. L'appartenance ethnique bulgare est dominante à 93,25 % sur le côté bulgare, et l'appartenance ethnique turque est dominante sur le côté turc. Dans ces conditions, quel type de coopération a vu le jour entre les deux espaces frontaliers ?

. Les coopérations turco-bulgares dans les régions de Edirne et de Kirklareli

A côté des projets de la région turco-bulgare, qui s'inscrivent dans la zone de coopération économique de la mer Noire développée depuis 1992, émergent d'autres projets plus locaux. Leur examen présente un intérêt particulier d'abord parce qu'il s'agit là de la limite frontalière de l'Union qui, à ce titre, bénéficie d'attentions spéciales de la part de l'UE et de la Turquie. Le programme de coopération est d'ailleurs considéré comme la première initiative officielle pour établir la coopération transfrontalière entre les établissements locaux des deux pays. Il a été élu par l'Organisation nationale de planification comme le meilleur programme appliqué en Turquie³⁸. On peut citer à ce titre les activités « *people to people* » entre les provinces de Edirne, de Kirklareli et, du côté bulgare, de Haskoy, de Burgas et de Yambol, pour lesquelles un budget de près de 20 millions d'euros a été réparti entre un grand nombre d'acteurs : les municipalités, les administrations spéciales provinciales, les unions locales - regroupant les ONG, les associations professionnelles, les syndicats -, les universités et les écoles, à charge pour elles d'apporter 10 % de cofinancement³⁹. Les chambres de commerce, les bourses de commerce, les associations d'hommes d'affaires, les administrations locales sont des ONG souvent partenaires dans le cadre de ces projets, dont le financement varie entre 50 000 et 100 000 euros.

Dans cet espace turco-bulgare, d'autres institutions ont vu le jour, qui méritent d'être mentionnées, même si les interventions concrètes semblent difficiles à identifier nettement et si, dans chaque cas, le partenaire central paraît détenir la clé du dispositif. Néanmoins, ces initiatives sont assurément le signe d'une volonté de créer des liens ; à cet égard, elles peuvent être interprétées en termes de création institutionnelle. En effet, elles témoignent de la capacité des acteurs locaux à s'emparer des ressources fournies par l'UE au titre des financements des projets locaux, en allant même parfois au-delà de ce qu'autorise l'organisation centralisée. Un premier exemple illustratif est celui de l'union des municipalités de Istranca, créée à l'initiative de municipalités bulgares (Elhovo, Sredets,

³⁶ Sur les évolutions bulgares depuis la chute du communisme, voir N. Ragaru, « *Apprivoiser les transformations post-communistes en Bulgarie: la fabrique du politique (1989-2004)* », thèse de doctorat, IEP, 2 vol, 2005.

³⁷ Comme l'écrit Emmanuelle Boulineau, « ces tensions de la décennie 1980 entre l'Etat et la minorité turque s'inscrivaient dans un double contexte d'affirmation des identités ethniques et de regain de l'identité nationale bulgare », in V. Rey, L. Coudroy de Lille, E. Boulineau, *op. cit.*, p. 41.

³⁸ Karakas Lutfu, Journal de Referans, 27.07.2007, www.referansgazetesi.com.

³⁹ D. Akkale, DPT, 7 septembre 2007, *Conférence de développement régional et de la gouvernance*, Odtü, pp. 170-172.
http://www.tepav.org.tr/sempozyum/2006/bildiri/Bolgesel_Kalkinma_ve_Yonetisim_Sempozyumu.pdf.

Bolyarovo, Topolovgrad) et turques (Edirne, Kırklareli, Lalapaşa, Demirköy, İğneada, Koçfaz). Leur objectif est d'instaurer des structures de coopération transfrontalière dans de nombreux domaines : éducation, tourisme, santé, culture, sport, jeunesse. Le montage institutionnel a pris la forme d'une Eurorégion : Istanca. La participation des préfectures frontalières était également prévue dans ce montage, mais le ministère de l'Intérieur turc l'a écartée sans d'ailleurs motiver son refus. Une autre initiative est l'union des Municipalités de Meriç qui résulte de l'accord international de l'union transfrontalière d'Evros-Maritza et Meriç entre la Bulgarie, la Grèce et la Turquie. Elle regroupe seize municipalités membres de l'union en Turquie, la zone frontalière d'Evros en Grèce et les membres de l'union des municipalités de Maritza en Bulgarie. Enfin, à la suite de la conférence de Xanti en Grèce en 2003, les préfectures frontalières de Bulgarie, de Grèce et de Turquie (via la préfecture de Edirne) ont initié la création d'un réseau de coopération transfrontalière pour mieux prévenir les épidémies (notamment la grippe aviaire), coordonner les efforts contre les catastrophes naturelles, lutter contre les migrations clandestines, favoriser les échanges culturels, le tourisme, ou encore l'utilisation des fonds européens. Un comité exécutif, élu par des membres des différentes préfectures, a ouvert un bureau central à Orestiada composé de membres des trois pays. Le réseau a pour objectif complémentaire de représenter cette zone devant les instances européennes et internationales compétentes. Finalement, l'activité croissante aux frontières a accentué le développement économique et structurel des provinces de Edirne et de Kırklareli. De ville au profil principalement agricole et massivement militaire avant 1989, Edirne est devenue, dans les années 1990, un point de connexion entre l'Europe et le Moyen-Orient connectant le marché turc aux marchés européens. A l'heure actuelle, l'une des plus grandes zones industrielles de Turquie y a vu le jour : Edirne Organize Sanayi Bölgesi (Zone Industrielle de la Région Edirne). Elle relie les marchés de la Bulgarie, de la République de Macédoine, de la Grèce et de la Roumanie.

. Fermeture des frontières et coopérations limitées à la frontière turco-syrienne

La frontière turco-syrienne, quant à elle, a toujours été porteuse d'antagonismes et de frustrations entre les populations frontalières. Depuis longtemps, la Syrie est considérée comme le moins bon voisin de la Turquie, essentiellement en raison de son implication dans le conflit kurde. Bien que les relations entre les deux pays se soient récemment améliorées à la suite de la capture du leader du PKK par les autorités turques, la Syrie a toujours vu la Turquie comme une puissance dangereuse, tant à l'époque de l'empire ottoman qu'aujourd'hui. L'occidentalisation de la Turquie à partir des années 1920 a envenimé les relations turco-syriennes, détériorées encore davantage par l'alliance turco-israélienne et l'implication de la Turquie dans la guerre du Golfe. Par ailleurs, la question de la sécurité frontalière est liée à celle de l'eau. Le Tigre et l'Euphrate prennent leurs sources dans les montagnes turques. L'Euphrate traverse ensuite la Syrie puis l'Irak, tandis que le Tigre coule en Irak après avoir longé la frontière syro-turque. Dès le début des années 1980, cette problématique a alimenté les antagonismes entre les deux Etats. La mise en place du Projet de Sud-Est anatolien (GAP) qui permet à la Turquie de contrôler à sa guise les cours de l'Euphrate et du Tigre par la construction de nouveaux barrages, a créé en Syrie certains soupçons de salinisation et de pollution des rivières⁴⁰. Toujours sujette à une éventuelle remise en question par les autorités turques, la livraison de l'eau constitue un puissant moyen de pression pour mieux assurer la sécurité nationale. Ainsi,

⁴⁰ <http://www.er.uqam.ca/nobel/ieim/IMG/pdf/Turquie-2.pdf>.

en 1987, le président turc, Turgüt Özal, avait menacé la Syrie de couper le cours de l'Euphrate pour forcer Damas à stopper son soutien aux rebelles kurdes⁴¹. Les problèmes politiques bilatéraux avec son voisin, ainsi que l'évolution des menaces sécuritaires avaient même conduit la Turquie à miner cette frontière sur une grande portion de son tracé. Face aux menaces turques concernant la gestion de l'eau, les activités de contrebande et les importations côté syrien, auraient été, à compter de ce moment, moins contrôlées par la partie syrienne⁴². Le caractère toujours extrêmement sensible de la frontière concourt à renforcer la centralité de l'organisation des échanges, comme le montre la gouvernance de la politique régionale, qu'illustre le GAP.

. Le programme de développement régional et de coopération avec la Syrie

Le GAP⁴³ est un projet d'aménagement de la partie sud du pays, incluant deux villes retenues dans notre enquête, Gaziantep et Kilis. Lancé par le gouvernement central au début des années 1980, il avait pour but d'augmenter la production agricole et de développer les provinces orientales. A la fin de la décennie, il a été transformé en programme multisectoriel de développement économique et social. Enfin, au début des années 1990, le projet s'est orienté vers un programme de développement durable, qui a accueilli les initiatives communautaires après 2001. Pour cette raison, le GAP constitue la première activité communautaire ayant un certain objectif régional en Turquie même si, loin de tenter de réduire les disparités territoriales et d'alléger la grande pauvreté dans cette région, il est davantage orienté vers le renforcement des pôles de croissance⁴⁴. Le GAP prévoit ainsi la construction de vingt-deux barrages sur le Tigre, l'Euphrate et leurs affluents (dont le barrage Atatürk sur l'Euphrate, pièce maîtresse du projet et sixième plus grand barrage du monde), et de dix-neuf centrales électriques qui devaient entrer en production en 2005 doublant pratiquement la capacité électrique du pays. Retardé à la fois par des attaques du PKK et des problèmes de financement, il devrait être achevé en 2010.

A plusieurs reprises, les auteurs du projet ont essayé de favoriser la participation des associations civiles (qui regroupent en réalité presque exclusivement les chambres de commerce et d'industrie), des membres du secteur privé ou encore des associations caritatives. Ils ont même fait en sorte que des centres sociaux ainsi que des Centres de soutien et des conseils d'entrepreneurs (GIDEM) voient le jour pour mieux assister les entreprises privées. En somme, selon plusieurs observateurs, l'ensemble du programme cadre a été porté par l'idée qu'une gouvernance locale susceptible de ne pas laisser à l'Etat central toutes les responsabilités, pouvait émerger et cela même si l'autorité supérieure de décision était le Haut Conseil⁴⁵ dont le GAP représente le corps exécutif. Or

⁴¹ <http://www.cafebabel.com/fr/article.asp?T=T&Id=9431>.

⁴² <http://www.cafebabel.com/fr/article.asp?T=T&Id=9431>.

⁴³ Le GAP couvre huit provinces du Sud-Est de l'Anatolie (Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Gaziantep, Siirt, Sanlıurfa, Mardin et Sırnak). Le programme a trois composantes : le développement régional (20 millions d'euros), les héritages culturels (12 millions d'euros) et le soutien aux PME (2 millions d'euros).

⁴⁴ T. Reeves, « AB ve Türkiye'de Bölgesel Kalkınma », Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu, 2006, www.tepav.org.

⁴⁵ Il est composé de deux ministères (ministère des Travaux publics, ministère de l'Agriculture) et de trois ministres (Premier ministre, ministres de l'Etat (GAP et DPT)).

l'une des difficultés majeures qui a entravé la mise en œuvre des projets tient à la participation réduite de la population à la vie politique locale. Plusieurs études conduites dans la région du GAP ont montré que les structures traditionnelles comme la famille, la parentèle, la tribu, le groupe ethnique sont déterminantes et pèsent sur les comportements individuels. L'autorité patriarcale, celle du chef de village ou encore du propriétaire, demeurent intouchées. Ce sont, semble-t-il, autant de liens ou de relations semi-féodales qui se révèlent décisifs dans la planification du développement de cette partie de la Turquie. Cumulés à la tradition centralisatrice de l'Etat, ils limitent considérablement le rôle des municipalités locales⁴⁶.

Pourtant, comme dans le cas examiné plus haut avec la coopération turco-bulgare, divers projets prennent forme, notamment en matière culturelle. Un centre de langue arabe a été inauguré à l'université de Gaziantep où des cours sont organisés gratuitement par des enseignants syriens. Des financements ont été accordés à la direction du musée de Gaziantep pour un projet de recherche numismatique, en prolongement d'un autre, projet financé cette fois par l'UE dans le cadre du programme sur les héritages locaux. Les projets menés dans le domaine culturel sont d'ailleurs souvent le prolongement de projets déjà financés par d'autres fonds européens. Les échanges scolaires et culturels, auxquels collaborent les homologues syriens et turcs, se sont répandus dans toute la région. Enfin, différentes actions en faveur des entrepreneurs ont vu le jour, avec l'appui des chambres de commerce et des chambres des artisans et des artistes. L'ouverture de bureaux de commerce entre la Syrie et la Turquie au sein des chambres de commerce de Gaziantep et d'Alep en fait partie. L'objectif est d'aider les commerçants qui veulent échanger avec la Syrie, en mettant à leur disposition une base de données ainsi qu'une aide technique.

LES LIMITES DES COOPERATIONS TRANSFRONTALIERES. PRIMAUTE DU POLITIQUE, LOURDEUR DE LA BUREAUCRATIE

Considérons maintenant le résultat des enquêtes empiriques qui nous ont conduits à la frontière turco-bulgare (Edirne/Kirklareli) pour nous entretenir avec vingt-trois responsables (de quatorze institutions publiques, quatre municipalités et deux administrations provinciales) et sept ONG (bénéficiaires des projets de coopération). A la frontière turco-syrienne, quatorze responsables de deux municipalités (Gaziantep et Kilis) ont été interrogés, ainsi que deux fonctionnaires des administrations provinciales, de même que les bénéficiaires de projets de coopérations de quatre ONG et de deux institutions publiques.

⁴⁶ Goymen Korel, *Local Administration as a Partner in Local and Regional Development: The Case of GAP Region in Turkey*, Conférence de l'Administration publique : Face aux défis de l'inégalité et de l'exclusion, 14-18 septembre 2003, pp. 11-12. www.iiasisa.be.

Données socioéconomiques des provinces étudiées (d'après l'Organisation de la Planification d'Etat, DPT, 2000)					
Provinces		Edirne	Kırklareli	Gaziantep	Kilis
Superficie (km ²)		6098	6550	6222	1642
Nombre d'habitants		402,606	328,461	1,285,249	114,724
Contibution au Produit intérieur brut		0.73 %	0.72 %	1.36 %	0.13 %
PIB par habitant	(million YTL)	2,271	2,740	1,318	1,463
Niveau de développement socioéconomique parmi 81 provinces		16e	11e	20e	54e
Taux d'alphabétisation		88.89 %	92.88 %	83.78 %	80.41 %
Taux répartition sectorielle d'emploi	Agriculture	49.60 %	48.20 %	39.13 %	54.72 %
	Industrie	9.01 %	17.81 %	21.28 %	7.49 %
	Commerce	8.42 %	7.46 %	11.43 %	7.07 %

D'importantes différences séparent nos deux cas d'étude, selon que la frontière est européenne, ou syrienne. A la frontière turco-bulgare, on trouve une grande variété de micro projets d'ordre micro, développés par des acteurs municipaux ou simplement individuels ; à la frontière turco-syrienne, moins développée, les coopérations s'inscrivent dans la politique régionale portée par le GAP, ou renvoient à des contacts informels. Pourtant d'une frontière à l'autre, les critiques sont du même ordre. Elles mettent en cause le poids du politique, voire son arbitraire, les lourdeurs bureaucratiques et les faibles incitations à coopérer.

La contrainte politique

Les difficultés des coopérations transfrontalières renvoient à différents aspects, domestiques et internationaux. La relation la plus mal vécue et la plus fréquemment mentionnée lors des entretiens est sans aucun doute la relation « politique intérieure », en d'autres termes la politisation des décisions prises dans le cadre du développement local et transfrontalier. C'est d'autant plus le cas des villes de Edirne et Kırklareli où les électeurs ont porté à leur tête le Parti républicain du peuple (CHP), opposé au parti dirigeant AKP⁴⁷. Selon une autorité locale rencontrée, « Edirne/Kırklareli sont parmi les neuf provinces dans lesquelles le CHP a gagné le pouvoir aux élections nationales. Edirne est de ce fait exclu par le gouvernement d'AKP. A cause de ça, on est discriminé par le centre ». Il est vrai que dans son discours avant les élections locales de mars 2009, le ministre de la Justice, Mehmet Ali Şahin (d'AKP), avait évoqué l'attitude du centre à l'égard des autorités

⁴⁷ La majorité des acteurs locaux élus composant les conseils municipaux et les maires des municipalités des deux villes d'Edirne et Kırklareli viennent du Parti républicain du peuple (CHP). Les deux provinces engagées dans le programme de coopération interrégionale entre la Syrie et la Turquie, Kilis et Gaziantep, sont en revanche dominées par l'AKP, depuis les élections locales de 2004. Les résultats des élections nationales de 2007 ont confirmé le poids de l'AKP dans la région, ce qui ne manque pas de faciliter le processus de mise en œuvre des initiatives prises par les acteurs locaux.

locales dans des termes qui ne laissent planer aucun doute sur les préférences partisans : « Les autorités locales qui contrarient notre gouvernement ne peuvent pas faire passer leurs projets. Pour cette raison, si les autorités locales sont en paix avec notre gouvernement et l'État, nos problèmes seront résolus plus rapidement. »⁴⁸. Ce discours a suscité de nombreuses réactions, tant le système de politisation des aides s'est vu révélé en la circonstance.

Par ailleurs, pour ce qui est de la Bulgarie, l'acceptation du projet de loi concernant le massacre arménien avant les élections municipales à Burgas (Bulgarie) a engendré des tensions et bloqué les échanges entre l'administration de Burgas et la Turquie. Selon l'un des porteurs de projets responsable dans l'une des institutions publiques turques : « En tout état de cause, toute tension entre la Grèce et la Turquie au niveau des affaires étrangères pèse et bloque nos travaux. Il faut qu'on informe le ministère des Affaires étrangères à chaque étape de notre projet avec le partenaire grec. La Grèce est un sujet de grande tension. Avec la Bulgarie, c'est différent. Après la reconnaissance du massacre arménien à Burgas, nous avons décidé d'arrêter la coopération avec la municipalité de Burgas sur décision de notre conseil municipal. Cette décision n'a pas été imposée par le centre, mais résulte de notre propre choix car il s'agit de notre réaction nationale ».

Enfin, alors que le caractère transfrontalier des projets entre la Turquie et la Bulgarie est obligatoire pour recevoir des fonds, tout comme l'est la participation des acteurs régionaux aux côtés des autorités de l'État, cette obligation n'existe pas dans le programme interrégional entre la Syrie et la Turquie. Si les secteurs de la culture, de la coopération technique et du soutien aux entrepreneurs sont les principaux axes de ce programme fondé sur le partenariat, dans d'autres domaines celui-ci est totalement absent. C'est tout un pan de contraintes qui disparaît ainsi, remettant en question la notion même de coopération transfrontalière. Alors que le programme permet notamment aux institutions publiques d'assurer l'aménagement du territoire avec un budget financé par des projets de coopération interrégionale entre la Syrie et la Turquie, la participation des institutions publiques aux projets n'exige pas un deuxième partenaire turc ou syrien. Des actions autonomes peuvent ainsi se réaliser d'un seul côté de la frontière sans avoir besoin de partenariat. En témoigne la municipalité de Kilis, porteuse d'un projet de modernisation des points de contrôle des douanes sans partenaire syrien. Il semblerait que la partie syrienne soit désireuse de mettre sur pied un projet identique. Cependant aucune coopération ne voit le jour, et selon les termes de l'un des porteurs de projets : « Je pense que le côté syrien reste toujours en retrait dans le cadre de ce programme. Je ne crois pas que les actions soient conduites parallèlement car nous avons déjà dépensé 7,5 millions de dollars sur un budget de 10 millions et nous avons déjà publié un troisième appel d'offre pour la dépense des 2,5 millions restants tandis que la partie syrienne n'a même pas dépensé 5 millions de dollars sur sa part ».

De même, dans le cadre d'un projet dans la région de Kilis qui vise la rénovation des réseaux des sources d'eau et, dans la région de Gaziantep, la stérilisation des déchets médicaux, la partie syrienne a mis en évidence l'avantage d'une coopération entre deux pays, mais sans aller plus avant. Pourtant, l'objectif est d'empêcher la transmission de virus, *via* les sources naturelles, de Turquie vers la Syrie grâce à la stérilisation des déchets médicaux. En fait, il est difficile de parler d'une vocation transfrontalière dans ces projets dont les porteurs profitent du financement pour améliorer leurs propres infrastructures.

⁴⁸ Discours de M. Ali Şahin, ministère de la Justice à Antalya, le 23.02.2009.

Les lourdeurs bureaucratiques

S'il n'y a pas d'exigence de contrainte en matière de partenariat, c'est peut-être aussi parce que les partenaires sont défaillants dans le système bureaucratique syrien, et les lourdeurs bureaucratiques trop importantes. C'est ce que soulignent plusieurs interlocuteurs qui indiquent que la communication avec le partenaire local doit d'abord passer par le consulat turc d'Alep et ensuite par la préfecture et le ministère des Affaires étrangères. Un des porteurs de projets confie qu'il préfère se rendre en Syrie pour rencontrer son partenaire directement au lieu de lui écrire : « nous avons des problèmes de communication quand il s'agit des documents formels. Il faut d'abord écrire à la direction de la documentation au sein de la préfecture ; la direction de la documentation écrit au bureau de coordination, le bureau de coordination écrit à la direction générale de la planification ; ensuite celle-ci écrit au consulat turc à Alep et enfin ce dernier écrit au bureau de coordination syrien. Or ce bureau de coordination ne fonctionne pas comme le nôtre. Il n'y a qu'une personne pour s'occuper de la gestion. Les portables y étaient même interdits à l'époque de Hafez el-Assad ; il y a eu des progrès avec son fils, Bachar. A cause des obstacles bureaucratiques, il est très difficile de communiquer avec notre partenaire. C'est donc plus facile d'y aller et de parler face à face ».

Dans cette optique, certains porteurs de projets évoquent leurs soucis concernant l'obtention du visa pour séjourner en Syrie. Plusieurs d'entre eux avancent les problèmes de sécurité en Syrie tandis que d'autres expliquent qu'avoir un visa syrien dans leur passeport peut constituer un sévère handicap : « Il faut prendre un visa pour aller en Syrie pour voir nos partenaires de projets. Mais nous ne souhaitons pas avoir le tampon syrien sur notre passeport car il nous sera très difficile d'obtenir un visa pour l'Amérique ou l'Europe si on y voit le visa syrien ».

Par ailleurs, comme le programme donne la priorité à la participation des institutions publiques, la réalisation des projets passe par le même processus administratif pour les PME et les ONG, soumises à la loi relative aux marchés publics par adjudication garantissant le contrôle des opérations financières. Cette loi exige une étude de marché détaillée pour tout achat dans le cadre des projets, ce qui entraîne des tracasseries sans fin : « Même pour acheter un crayon, il faut déjà faire une analyse des marchés, calculer le prix moyen, etc. Les ONGs et les PME n'ont pas l'habitude de cette démarche. On n'a pas les ressources humaines disponibles pour faire ces études, même pour un crayon. Il faut qu'il y ait une certaine flexibilité et des nouvelles règles claires pour la réalisation des projets ». A cela s'ajoutent les retards dans le transfert des fonds et là encore, la comparaison avec les projets financés par les fonds européens est rapidement faite : « Dans le cadre des projet européens, une avance budgétaire de 80 % sur le financement des projets est toujours prévue afin de permettre leur réalisation. Les 20 % restants sont virés à la fin du projet. Alors que dans le cadre du programme de coopération régionale entre la Syrie et la Turquie, on demande déjà aux porteurs de projets d'avancer 50 % de leur cofinancement au compte du projet. 50 % des fonds arrivent en début de projet tandis que les 50 % restants sont payés à la fin. Aucune ONG n'a la capacité financière de mettre 50 % de son cofinancement en une seule fois. Tant que la procédure en restera là, les ONG ne s'intéresseront plus aux nouveaux appels d'offres ». Enfin, dernier obstacle et non des moindres, si les citoyens bulgares sont autorisés à entrer sur le territoire turc avec leur seul passeport (le visa est facultatif), à l'inverse le gouvernement bulgare impose un visa aux voyageurs turcs. Depuis l'entrée de la Bulgarie dans l'Union européenne, il est devenu plus difficile d'obtenir ce visa auprès du consulat bulgare et si un porteur de projet est invité à rendre visite à son partenaire bulgare, il doit se munir de son visa. Or les

dépenses administratives pour obtenir un passeport et un visa ne sont pas comptabilisées dans le budget des projets concernés. De même, pour une visite de coopération culturelle d'un groupe d'étudiants en Bulgarie, il faut fournir des passeports à tous les étudiants, et ces frais ne sont pas inclus dans le budget des projets⁴⁹.

Faible capacité institutionnelle des municipalités et absence d'incitations

Une dernière série d'obstacles renvoie à la capacité institutionnelle, notamment celle des municipalités, qui reste très faible. Dans la plupart d'entre elles, le personnel chargé des projets de coopération financés par les fonds européens est également affecté à d'autres tâches. Les incitations sont pour ainsi dire nulles puisque les fonctionnaires ne peuvent être payés dans le cadre de ces projets. Leurs honoraires en tant que coordinateurs de projet, même s'ils sont inscrits dans les budgets, sont souvent utilisés pour rembourser le montant du cofinancement versé par les municipalités (10 %). Ces fonctionnaires travaillent ainsi davantage sans revenu supplémentaire et on fait donc appel à leur initiative strictement personnelle et désintéressée pour travailler dans le cadre de ces projets. Nombre d'interlocuteurs mentionnent d'ailleurs que la seule bonne volonté individuelle les incite à poursuivre. En outre, il est vrai que la plupart des municipalités n'ont pas les ressources financières suffisantes pour embaucher et créer un bureau chargé des affaires européennes. Dans le système turc, les ressources financières allouées aux municipalités par le gouvernement central sont très faibles, soit 6 % du budget national pour les 3 250 municipalités. Le critère d'attribution des ressources est déterminé par la population résidente dans les limites d'une municipalité. Par conséquent, les ressources financières sont insuffisantes pour y composer une équipe qualifiée. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que les coordinateurs de projets au sein des municipalités aient des profils professionnels assez éloignés de la gestion des coopérations transfrontalières. Il n'est pas rare de rencontrer des chefs de bureau qui sont en même temps vétérinaires, comptables, ou psychologues. Le manque de personnel qualifié dans le domaine des affaires européennes est d'ailleurs souvent évoqué par les porteurs des projets, comme ce maire d'une petite ville : « Nous n'avons pas les ressources financières suffisantes pour embaucher du personnel possédant l'expérience et qui ait déjà fait des études dans ce domaine. Nous sommes dans une petite ville. Nous ne trouvons personne qui souhaite vivre et travailler ici. Nous ne pouvons pas satisfaire financièrement un agent qualifié ».

De surcroît, les institutions publiques qui sont endettées n'ont pas le droit de participer aux projets car l'endettement de l'organisation propriétaire du projet est rédhibitoire pour les mairies turques. Or il est très difficile de trouver une municipalité qui ne soit pas endettée. Plusieurs interlocuteurs nous ont expliqué que des municipalités élaborent un projet et, ne pouvant le mener à bien elles-mêmes, l'offrent à une autre municipalité qui n'est pas endettée. Enfin, cette faible incitation matérielle des fonctionnaires ou des

⁴⁹ Selon un interlocuteur, le montant total pour réaliser une visite à un partenaire bulgare s'élève « approximativement à 200 euros de frais pour l'obtention d'un passeport, 100 euros pour un visa, 7 euros pour la taxe de départ à l'étranger appliquée par l'Etat turc, 10 euros de frais d'assurance de voyage. Compte tenu des difficultés d'obtention des visas, comment peut-on réaliser des projets de coopération avec notre partenaire ? » Le secrétaire local souligne le même problème : « A mon avis, le problème de visa est le problème majeur de ce programme. On n'arrive pas à le résoudre. On a même informé le ministère des Affaires étrangères mais aucune solution n'existe. Imaginez un groupe d'étudiants qui va faire une visite dans le cadre du programme : on commence par leur demander des dépenses qui ne seront pas couvertes. C'est difficile pour les familles de les assumer ».

porteurs de projets crée un cercle vicieux : absence d'équipes d'animation susceptibles de faire émerger des projets, de nouveaux acteurs ou encore d'encadrement des différents acteurs déjà en présence, tels que les ONG. Par un effet pervers du processus, ce sont presque toujours les mêmes acteurs qui sont en scène.

• La capacité institutionnelle des ONG

Quinze ONG sont actuellement actives à Edirne. Or, celles qui sont bénéficiaires du programme sont souvent les mêmes au cours des différentes périodes : il s'agit d'ONG richement dotées, à l'instar des chambres de commerce, souvent partenaires exclusifs des différents projets tandis que d'autres acteurs sont complètement inactifs. « Les ONG travaillent selon le principe du volontariat, explique le secrétaire local d'Edirne. La plupart fonctionnent avec les dons de leurs membres. Les chambres de commerce et les bourses du travail ont des capacités financières mais les autres ONG dans la région sont faibles institutionnellement et financièrement. L'objectif du programme de coopération transfrontalière est d'assurer la participation des associations, notamment les ONG, à la réalisation de ces projets. Mais il faut être sérieux : la plupart d'entre elles n'ont pas les ressources financières pour assurer les 10 % du cofinancement prévus dans les projets. Pendant le processus d'élaboration, on demande que les documents officiels sur la législation des organisations soient traduits en anglais, tamponnés par un notaire, etc. Même ces dépenses, pour la seule présentation du projet, les petites ONG ne parviennent pas à y faire face et j'en connais beaucoup qui n'arrivent pas à participer pour cette simple raison ». A cela s'ajoute le fait que peu d'acteurs maîtrisent l'anglais, langue officielle des programmes. De plus, les secrétaires du programme de coopération transfrontalière parlent rarement la langue du partenaire (grec ou bulgare) et il est rare de rencontrer dans les conseils municipaux en Bulgarie des membres turcs qui pourraient faciliter la coordination entre les deux partenaires. De la préparation des projets à leur mise en œuvre, les documents sont donc établis en anglais. Et comme les activités au titre des projets, de même que les visites officielles auprès des partenaires, sont également menées dans cette langue, il s'ensuit une faible participation du personnel concerné. Enfin, tout un volet de critiques porte sur l'asymétrie dont souffrent les porteurs de projets locaux, soit vis-à-vis des partenaires étrangers, soit vis-à-vis des partenaires centraux. Nombreux sont les porteurs de projets turcs qui soulignent la plus grande expérience des partenaires bulgares, accumulée au contact des Grecs alors qu'eux-mêmes ne sont que des « tard venus » dans les projets européens, voire des incompetents : « Parfois, les Turcs ne savent même pas de quel type de projet ils sont partenaires. Les projets sont proposés par des partenaires bulgares à la dernière minute, proche de la date limite et les partenaires turcs le signent sans prendre connaissance de leurs contenus et de leurs exigences. Après, ils ont des problèmes dans la mise en œuvre des activités ».

UNE COMPARAISON EUROPE CENTRALE / TURQUIE. QUELLE EUROPEANISATION ?

Au terme de cette étude, si l'on essaie de s'interroger sur la dynamique d'eupéanisation, ce n'est pas pour conclure à la stricte identité des traits mis en évidence chez les nouveaux pays membres. Comme nous l'avons dit plus haut, faute d'un bénéfice de l'adhésion expressément énoncé, l'incitation principale fait défaut. Pourtant, nous retenons de notre première partie que le processus d'eupéanisation est un processus d'adaptation des règles de l'UE en fonction de forces sociales et politiques propres à un contexte domestique donné. Il dépend donc des processus de « traduction » locale. Par ailleurs, l'UE n'impose pas un « modèle » unique à tous ses membres. Elle tolère plusieurs cas de figure. Pour cette raison, il ne s'agit pas d'user des mêmes arguments pour justifier la reprise de l'Acquis en matière de régionalisation : il n'est pas question en Turquie d'en finir avec une organisation centralisée comme cela a été le cas en Europe centrale ; même si, à n'en pas douter, l'UE cherche à renforcer la démocratie locale. Plus généralement, ce qu'enseignent les développements est-européens et que réactualisent l'exemple turc, c'est bien l'idée que la règle de l'UE n'a d'impact que dans la mesure où elle est reformulée par les acteurs domestiques en fonction des trajectoires historiques nationales et de leurs intérêts. Autant qu'un état de convergence entre les Etats membres (ou les candidats), il s'agit d'une pluralité de processus de recomposition, comme on peut le voir au niveau politique et au niveau administratif.

L'UE comme ressource politique

Nous l'avons dit, l'UE soutient une grande variété de configurations au sein de la politique de régionalisation. Mieux encore, si elle est fermement attachée à la gestion des fonds structurels par la région, il lui arrive de favoriser la dimension adverse, en d'autres termes la centralisation. C'est ce qui s'est passé dans la première période (2004-2006), quand, après avoir fortement insisté pour que les pays candidats adoptent une politique de régionalisation et mettent en place des administrations aptes à gérer les fonds communautaires - ce qu'ils ont fait -, elle a décidé de son propre chef de recentraliser la procédure. Au mépris de ce qu'elle avait réclamé des années durant, elle a désigné les centres nationaux comme les seuls acteurs aptes à gérer les fonds communautaires. Pour expliquer ce choix, on a pu faire valoir l'inquiétude des fonctionnaires de l'UE devant l'état (supposé) d'impréparation des régions ou leur méconnaissance de la modernisation des régions. Pour d'autres observateurs, il s'est agi d'un conflit profond entre une Direction générale « Elargissement » qui voulait arracher cet élargissement à une Direction générale « Regio » rétive face à des partenaires régionaux soupçonnés d'incompétence⁵⁰. Ainsi, dans une période transitoire, le centre a pu voir ses prérogatives renforcées et son autorité sur des partenaires régionaux non contestée. On a alors assisté à une coalition des intérêts entre les membres de la commission, attachés à un contrôle rigoureux des fonds, et les centres étatiques soucieux de préserver leur domination sur des unités subétatiques sans réel pouvoir. Après tout, depuis 2007, les régions n'ont géré et ne gèreront toujours

⁵⁰ Voir F. Bafoil, 2006, *op. cit.*, chap.7.

jusqu'en 2013 que 28 % des fonds au maximum et non la totalité, comme on aurait pu s'y attendre. Enfin, une grande partie des fonds correspond à des « projets clés » établis et gérés par le centre et vis-à-vis desquels les régions n'ont rien à faire valoir. Pour ces raisons, les centres demeurent bien les acteurs essentiels des processus de développement ; et à cet égard, la centralisation turque n'est pas de nature à contrarier cet état de fait, bien au contraire.

Nous avons déjà souligné à plusieurs reprises que l'UE favorise des montages institutionnels. Elle espère qu'une fois ces montages adoptés les individus concernés s'en empareront et feront valoir leurs ressources institutionnelles en leur faveur. L'idée sous-jacente est double : que les équilibres qui se dégageront pour la prise de décision se fassent sur fond de débat démocratique ; et qu'un processus identitaire voie le jour. A défaut de s'adosser à une identité pré-existante, il est attendu des régions qu'elles permettent aux citoyens de s'identifier à elles, via la mise en place des fonds, comme on l'a vu avec les Eurorégions dans les échanges culturels, éducatifs, touristiques, en un mot grâce aux échanges de proximité. Enfin, le montant des fonds est si important en matière de développement régional qu'à n'en pas douter les autorités politiques ne peuvent plus longtemps les ignorer car la survie politique de nombreux élus locaux dépend de leur mise en œuvre pertinente⁵¹. C'est d'ailleurs ce qu'a parfaitement compris le parti du gouvernement AKP qui a fait de l'entrée dans l'Union l'un des fondements de sa politique et sait habilement se servir de la ressource de l'UE à l'encontre de ses adversaires politiques.

D'autre part, le recours qu'a pu représenter la future adhésion à l'UE a trouvé matière à réinvestissement dans la politique des affaires étrangères de l'AKP : celui-ci a su mobiliser, par ce biais, la construction de nouvelles stratégies de rapprochement et d'ouverture vers le Moyen-Orient. Depuis qu'il est au pouvoir, le gouvernement Erdogan cherche en effet à équilibrer sa politique envers le monde arabe et à valoriser son rôle de « pont » entre les pays occidentaux et le monde musulman. Depuis la victoire de l'AKP, la Turquie a pris des initiatives pour réduire la distance qui s'était accrue après la signature des accords militaires turco-israéliens de 1996. L'organisation de conférences régionales regroupant des pays voisins de l'Irak, les visites bilatérales avec la Syrie et l'Iran, l'élan des rapports diplomatiques et économiques avec certains pays arabes (notamment l'Égypte et la Jordanie) sont des initiatives entretenues par Ankara pour renforcer son rôle de pont entre l'Orient et l'Occident et soutenir les positions de la communauté internationale tout en veillant à conserver de bonnes relations avec la Syrie et l'Iran. Dans la même veine, le programme de coopération interrégionale entre la Syrie et la Turquie est l'un des fruits des démarches initiées par le gouvernement de l'AKP depuis son accession au pouvoir. Finalement, on pourrait affirmer que le gouvernement central turc, via son apprentissage des règles et leur diffusion dans les espaces sud anatoliens, se pense comme l'intermédiaire entre l'UE et le Moyen-Orient. Si l'on peut user ici du terme d'« européanisation », c'est bien pour indiquer que la règle de l'UE a modifié l'espace des échanges politiques (la *polity*). La reprise de la régionalisation administrative par la NUTS en est une preuve ; les échanges entre AKP et CHP, en sont une autre. Et l'examen du niveau des gouvernances administratives renforce encore ce constat.

⁵¹ C. Perron, « Le paradoxe tchèque ou l'européanisation ambiguë » in F. Bafoil, T. Beichelt, *L'européanisation d'Ouest en Est*, Paris, L'Harmattan, 2008, pp. 220-248.

L'UE comme ressource administrative centrale et locale

En effet, force est de reconnaître que l'influence de l'UE sur la gestion administrative des politiques publiques, notamment celle du développement régional, est extrêmement forte. Nous en voulons pour preuve l'organisation de la planification nationale telle qu'on peut l'observer sur le schéma suivant. Parlera-t-on dans ce cas d'eupéanisation ? Sans nul doute. Cette organisation suit très exactement le plan mis en œuvre dans les nouveaux Etats membres lors de leur période de préaccession, et dont la qualité a, pour une grande part, déterminé les succès ultérieurs. Elle se fonde sur trois piliers qui sont exactement ceux que promeut la mise en place des fonds :

- le développement régional avec les trois programmes opérationnels de la compétitivité (avec les PME notamment) ; des transports (avec les axes régionaux raccordés aux axes centraux autoroutiers) ; et de l'environnement (avec la gestion de l'eau et la construction de barrages).
- La politique de l'emploi avec le programme des ressources humaines principalement orienté vers les populations défavorisées et les politiques transfrontalières dont nous avons souligné l'importance pour l'UE.
- La politique de développement rural axée sur la stabilisation des populations dans leur milieu.

Avec la reprise de l'architecture administrative, il ne s'agit évidemment pas d'un seul exercice formel. Il en va de la spécialisation des fonctionnaires habilités à mettre en œuvre ces programmes et à soutenir les projets qui les accompagnent. Sur ce point, à n'en pas douter, l'état de préparation des fonctionnaires d'Ankara n'a pas à craindre la comparaison avec son équivalent dans plusieurs anciens pays candidats, aujourd'hui membres de l'UE⁵². Les notions, cardinales pour l'Union, de concentration des fonds, de croisement des programmes et des priorités, de partenariat public/privé ou encore de complémentarité avec les programmes nationaux, sont très largement admises par les fonctionnaires concernés. Le tout, évidemment, fonctionne au sein d'une dynamique très centralisée mais le fait est là : une administration centrale compétente existe et est capable de mettre en œuvre des programmes de développement.

Quant à la compétence locale des fonctionnaires, il s'avère, d'après notre enquête, que ce qui s'est joué au sein des coopérations turco-syriennes en matière d'élaboration des projets, des procédures, des fiches, des documents est en tout point similaire aux procédures mises en place sous l'influence directe de l'UE dans les échanges turco-bulgares. Comme l'a indiqué l'un des porteurs de projets : « Un des hauts fonctionnaires de la direction générale de la planification chargé de ce programme nous a avoué avoir pris exemple sur les programmes européens existants pour élaborer la structure d'application et les procédures de ce programme turco-syrien. S'il n'y avait pas eu ces projets européens, probablement n'y aurait-il pas eu ce type de programme entre la Syrie et la Turquie. Je pourrais dire que les projets européens ont eu un effet catalyseur sur l'existence du programme turco-syrien ».

L'ensemble des changements liés à l'action communautaire est ainsi producteur de nouvelles opportunités en termes d'action publique et crée effectivement des conditions exemplaires pour une éventuelle ouverture vers l'extérieur. De nouvelles structures de coopération transfrontalière entre la Bulgarie et la Turquie, financées par des subventions européennes, inspirent la coopération trans-frontalière avec d'autres voisins de la Turquie au niveau étatique, à l'instar de l'impact de l'initiative communautaire INTERREG.

⁵² Mission réalisée à Ankara en mars 2007. Inscrite dans le cadre d'un programme MEDA, elle a porté sur la comparaison de l'état d'avancement de la Pologne en 2003 et de la Turquie en 2007.

CONCLUSION

L'une des limites majeures concernant les coopérations transfrontalières établies dans le cadre des coopérations avec un pays extérieur à l'UE tient toujours à l'organisation administrative centralisée de ce dernier. Les tenants du strict maintien sans réforme d'une telle organisation adoptent souvent des comportements « illibéraux », pour reprendre le terme de M.A.Vachudova, et en tenant à l'écart les régions, valorisent d'autant les postures autoritaires et non démocratiques. Pour cette raison, après celle de la privatisation des économies, la réforme de la régionalisation initiée à partir de 1998 en Europe de l'Est a constitué une étape majeure dans la transformation des Etats postcommunistes. Si le concept d'eupéanisation des administrations des nouveaux membres est valide, c'est parce qu'il aide à comprendre comment la structure même de l'Etat central a évolué en rapprochant les citoyens de leurs institutions, et ces dernières de leurs tâches propres.

Or, en dépit d'une intransigeance crispée sur la centralité de l'action publique, intouchable aux yeux du plus grand nombre en Turquie, d'importants changements ont lieu, que nous avons essayé de montrer dans cette étude. La reprise de la structure selon la NUTS n'est pas qu'une régionalisation en trompe-l'œil. De nombreux nouveaux Etats membres l'ont faite leur, pour quasiment les mêmes raisons que les Turcs : l'impossibilité d'opérer une dévolution des pouvoirs et des droits locaux, en raison de situations conflictuelles liées à la présence de minorités et de risques d'éclatement de l'unité nationale. Quand, de surcoût, ces minorités sont régionalement concentrées et, plus encore, couvrent plusieurs espaces frontaliers, la situation se révèle explosive. Les anciens Etats membres de l'UE qui avaient oublié cette dimension des conflits liés aux minorités (excepté le cas des Basques) ont dû se rendre à l'évidence. Le communisme a gelé durant plusieurs décennies ce qui est réapparu en pleine force après 1990, au moment même où les Etats centraux étaient enfin souverains sur leur propre territoire et sur leurs propres composantes ethniques. Dans ces conditions, la NUTS est une formule adéquate pour organiser des politiques de développement régional. On espère qu'à terme, par ajustements successifs et échanges d'expériences avec les partenaires européens, un processus d'identification aux institutions régionales l'emportera. Car la politique de régionalisation renvoie à ce qu'il est convenu d'appeler un modèle *soft* de gouvernance, l'UE évitant d'imposer une régulation contraignante. Autant de dispositifs qui octroient aux unités locales la possibilité d'élargir le champ de leurs interventions, tout en laissant aux autorités centrales la haute main sur l'organisation verticale des coopérations et sur la gestion des fonds de l'UE. De cette manière, des coopérations émergent, plus structurées à l'Ouest, plus distendues au Sud ; mais au final, grâce à la reprise des règles de l'UE, un apprentissage voit le jour, qui mène vers d'importantes dynamiques de transfert administratif.

ANNEXES

Encadré 1

Les fonds structurels

Les fonds structurels sont les outils de la politique de développement régional de l'UE qui vise, selon la stratégie de Lisbonne, la cohésion économique, sociale et territoriale. Ils sont attribués aux Etats mais une grande partie d'entre eux est mise en œuvre au niveau des régions. Depuis 2007 (et pour toute la période de programmation, 2007-2013), les fonds répondent à trois objectifs :

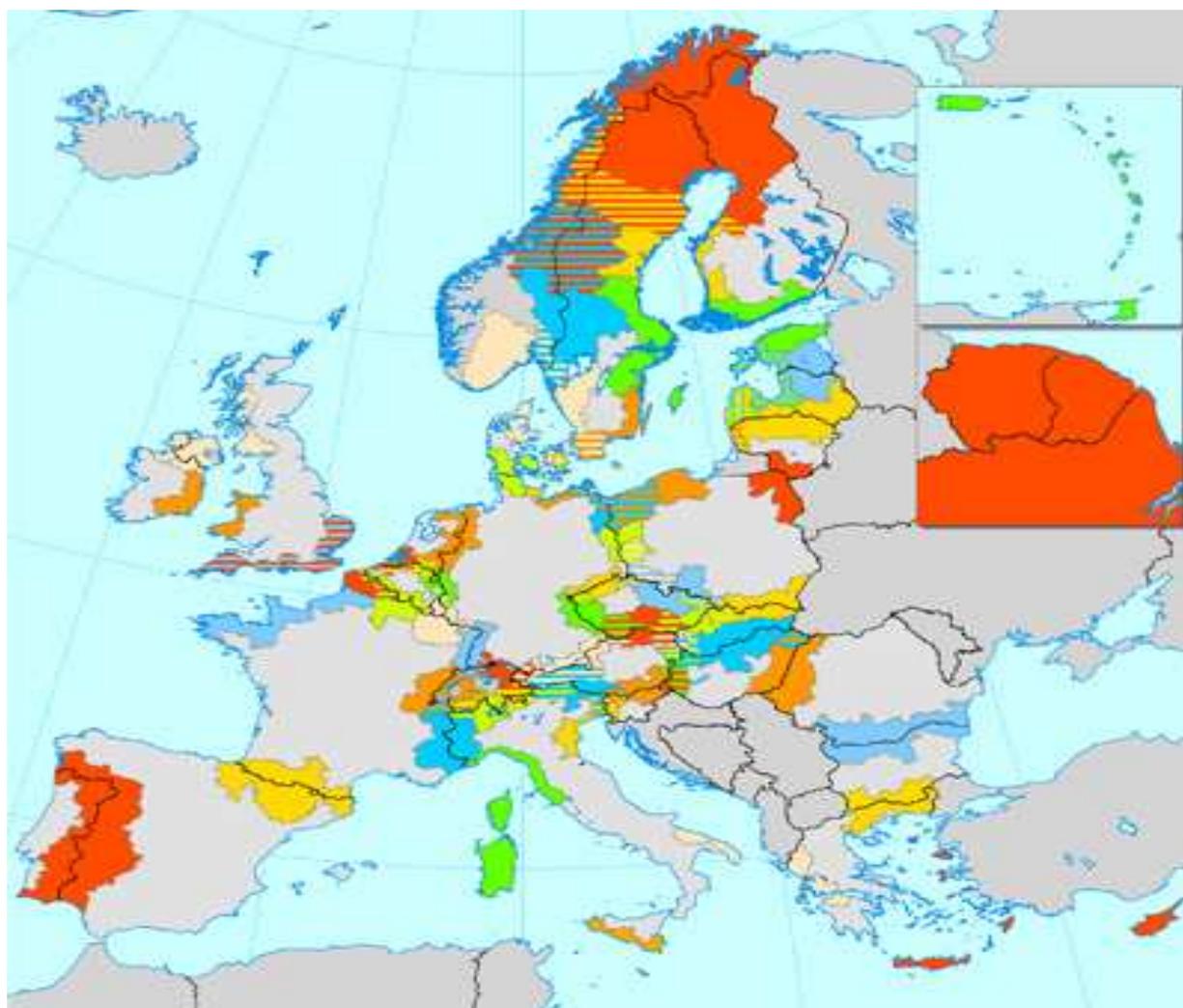
- . la convergence entre les Etats membres via le soutien aux régions disposant d'un PIB inférieur à 75 % du PIB moyen européen ; un budget de 282 milliards d'euros y est affecté ;
- . la compétitivité et l'emploi pour toutes les autres régions ; son budget est de 55 milliards d'euros ;
- . les coopérations transfrontalières qui représentent un total de 8 milliards d'euros.

Il existe actuellement trois fonds (le fonds de développement rural et celui concernant la pêche étant désormais refondus dans l'outil de politique agricole commune, elle-même appelée à être redéfinie après 2013) :

- . le fonds de cohésion destiné aux grandes infrastructures de transport et d'environnement répondant à un schéma d'aménagement du territoire européen décidé à Bruxelles ;
- . le fonds de développement régional proprement dit (FEDER) avec 80 % du budget des fonds structurels ;
- . le fonds social pour l'emploi (le FSE) doté de quelque 15 %.

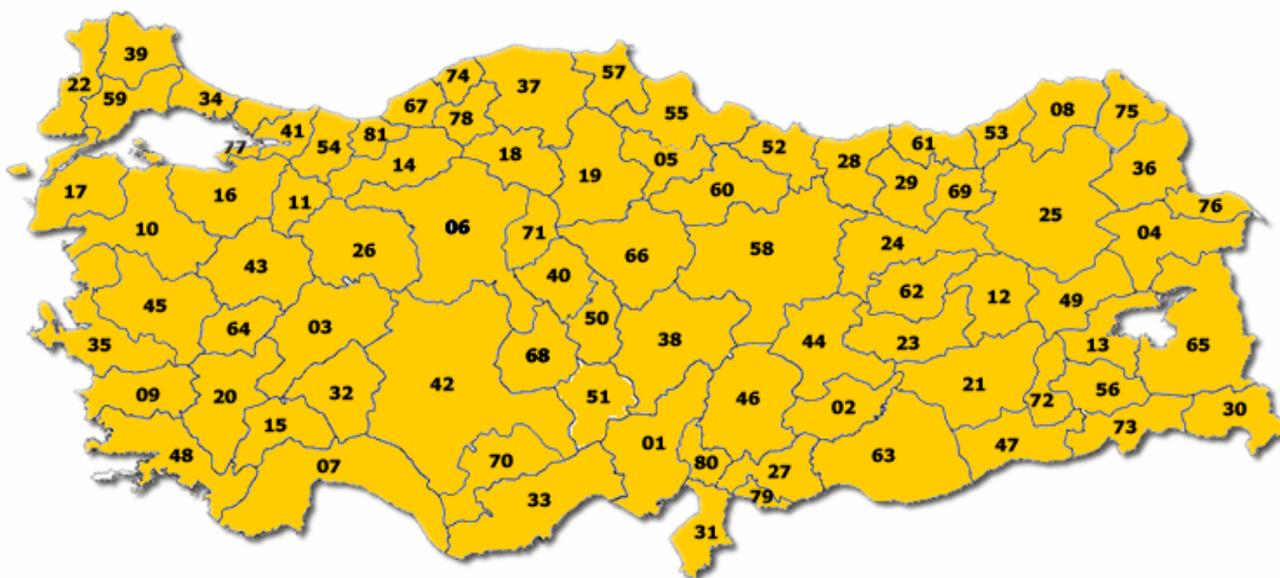
Aux coopérations du type INTERREG qui couvrent les coopérations transnationales (A), transrégionales (B) et transfrontalières (C) est venu s'ajouter, depuis l'été 2007, un nouvel outil de coopération transfrontalière appelé Groupement européen pour la coopération territoriale (GECT). Sa particularité est d'offrir un cadre légal pour la coopération transfrontalière à des groupes désormais dotés d'une personnalité juridique. Créé conjointement par les partenaires frontaliers, il peut employer des individus et vendre en son nom, pourvu qu'il ait reçu l'agrément national. Peuvent être membres du GECT les Etats membres, les autorités régionales et locales, les associations et tout autre corps public ou privé. Incités à favoriser l'innovation et le développement durable, ces groupements sont en cela fidèles à la stratégie de Lisbonne qui oriente les politiques de développement européennes. Ce nouvel outil traduit la volonté affichée de l'UE de soutenir la coopération transfrontalière en mettant les politiques territoriales au cœur de son action.

Carte n° 1 : Les 52 programmes de coopérations transfrontalières UE27

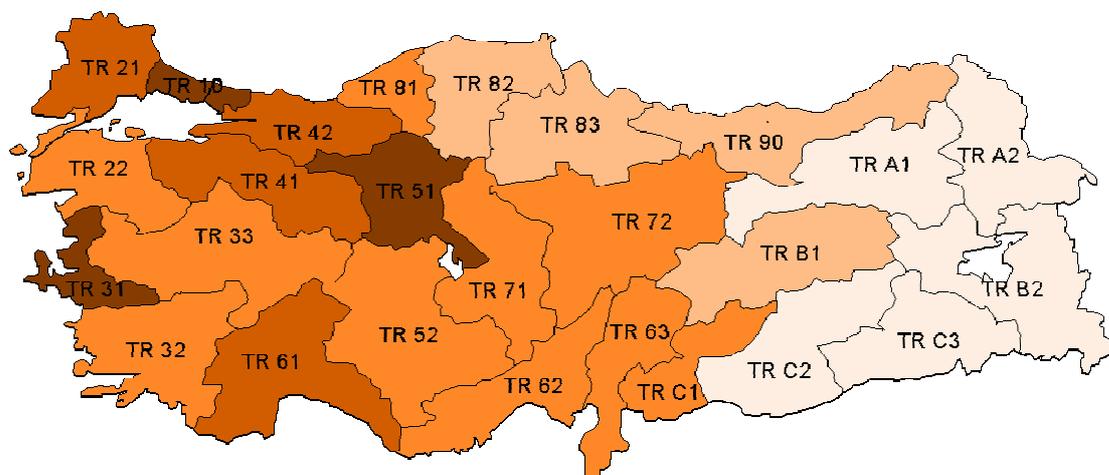


Source : www.eu.regio.eu

Carte n° 2 : Les 81 départements turcs



Carte n° 3 : La compétitivité des régions turques



-  → Infrastructure de base, soutien aux start-up, organes consultatifs, tourisme
-  → Infrastructure de base, soutien aux start-up, Entreprenariat, Institutionnalisation, Tourisme
-  → Institutionnalisation, organes consultatifs, certification et standardisation, tourisme
-  → Pôle de compétences, promotion des exportations, nouvelles technologies, capital risqué et fonds de garantie, certification et standardisation
-  → Recherche et développement, innovation, infrastructure IT et DPI