

L'appropriation, la transformation et l'institutionnalisation des Agendas 21 locaux en Turquie : Histoire et effets

Melike Yalçın

Centre Maurice Halbwachs

melike.yalcin@ehess.fr

Résumé :

Les Agendas 21 locaux (A21L), promus en Turquie comme « l'instrument principal pour développer la bonne gouvernance et la démocratie locales », ont été mis en œuvre dès 1997 par des collectivités volontaires sans implication directe du gouvernement central. Une série de textes juridiques issus de la réforme de l'administration locale de 2005 a légalisé et réorganisé l'A21L et l'a remplacé par le « Conseil de ville » (CDV). Ce dispositif, qui avait été initié au sein de certains A21L pour rassembler les gouvernements locaux, les organisations locales et les habitants en vue d'étudier les principaux problèmes de la collectivité, a été redéfini et rendu obligatoire.

On présente la mise en œuvre et la transformation de l'A21L en Turquie et surtout les effets contrastés de son institutionnalisation, qui a converti un processus participatif volontaire et expérimental en une procédure obligatoire et réglementée. Dans certaines collectivités, cette mise en forme par le pouvoir central fait retomber « l'enthousiasme participatif » et provoque un désengagement des acteurs locaux. Dans d'autres cas, le cadre et la reconnaissance juridiques renforcent et légitiment le dispositif participatif en clarifiant ses objectifs, ses compétences et ses moyens.

Abstract:

Introduced in Turkey as “the main instrument in promoting good local governance and local democracy”, Local Agenda 21s (LA21) have been implemented by voluntary Turkish municipalities since 1997 without direct support from the central government. New legislation passed as part of the 2005 local government reform has legalized and reorganized the LA21 and replaced it with the “City Council” (CC). This participatory device originally experimented by some LA21s to gather local governments, organizations and citizens to discuss the main problems of the city, was redefined and made compulsory.

I present the implementation and the transformation of LA21 in Turkey, with a focus on the dissimilar implications of its institutional reshaping, which turned a voluntary and experimental participatory process into a regulated compulsory procedure. In some cases, this top-down design reduces the “participatory enthusiasm” and causes a disengagement of local actors. In other cases, legal framework and recognition strengthen and legitimize the participatory device by clarifying its goals, competencies and means.

L'appropriation, la transformation et l'institutionnalisation des Agendas 21 locaux en Turquie : Histoire et effets

Melike Yalçın

Issus du Sommet de Rio de 1992 les Agendas 21 locaux (A21L)¹ ont été lancés dans plus de cent pays, le plus souvent par des gouvernements nationaux. En Turquie, ni l'A21L, ni ses deux objectifs, le développement durable et la participation, ne figuraient dans l'agenda politique et administratif malgré l'engagement du gouvernement à Rio. L'expérimentation de l'A21L dans ce pays par des collectivités volontaires a pourtant débouché sur l'établissement d'une législation qui a mis en place le premier dispositif de participation obligatoire à l'échelle municipale². En s'appuyant sur une enquête de terrain réalisée en 2010 et 2011 dans le cadre de notre thèse³, on présente dans cette communication comment l'A21L a été réinterprété et institutionnalisé⁴ en Turquie.

Une coordination nationale de l'A21L a été mise en œuvre à partir de 1997 grâce à un petit groupe d'acteurs de secteurs variés. La participation aux processus décisionnels étant jusqu'alors pratiquement nulle au niveau municipal, ces acteurs ont mis l'aspect participatif de l'A21L au premier plan devant le développement durable et l'ont promu comme « l'instrument principal pour développer la bonne gouvernance et la démocratie locales » en Turquie⁵.

Expérimenté par environ soixante-dix collectivités, l'A21L s'est inscrit dès 2005 dans une série de textes juridiques issus de la réforme de l'administration locale. En effet, la nouvelle législation a légalisé le « Conseil de ville » (CDV, *Kent Konseyi*). Ce dernier avait été initié au sein de certains A21L pour rassembler les gouvernements locaux, les organisations locales et les habitants en vue d'étudier les principaux problèmes de la collectivité. Il a été réorganisé et rendu obligatoire pour toute municipalité de plus de 5,000 habitants, tandis que les A21L déjà créés ont dû se transformer en CDV.

En fait, son caractère désormais obligatoire n'a pas pour l'instant entraîné la généralisation du CDV dans ce pays. 96 CDV⁶ dont la majorité est instaurée par les associés du programme A21L ont été recensés en 2010 (UNDP, 2010). Pour le dire autrement, le dispositif de participation a changé alors que les acteurs qui l'animent sont quasiment les mêmes. On porte donc notre intérêt sur les effets de cette institutionnalisation sur les anciens A21L qui se sont transformés en CDV. Dans certaines collectivités, la modification des règles du jeu et la standardisation des procédures participatives par le pouvoir central font retomber « l'enthousiasme participatif » et provoque un désengagement des acteurs locaux. Dans

¹ Le terme signifie « ce qui devrait être fait » au niveau local pour garantir un développement durable au 21^{ème} siècle. Selon la définition du Conseil international pour les initiatives écologiques locales (ICLEI), l'A21L est un processus participatif et multisectoriel qui vise à atteindre les objectifs de l'Agenda 21 de Rio au niveau local à travers l'élaboration et la mise en place d'un plan stratégique d'actions visant le long terme et répondant aux problèmes locaux du développement durable (ICLEI, 2002).

² Il s'agit du premier dispositif obligatoire qui réunit les citoyens non pas de façon ponctuelle mais régulière dans le cadre d'instances pérennes. Son objectif est de développer des projets et/ou faire des recommandations à la municipalité afin de résoudre les problèmes locaux et améliorer la qualité de vie.

³ Nos matériaux sont constitués (i) de sources écrites, notamment des archives du Programme A21L (1997-2011), (ii) d'observations participantes et non participantes, (iii) d'entretiens avec des acteurs impliqués dans le programme national ou dans des Conseils de Ville/A21L à l'échelle locale.

⁴ Au sens où leur existence, leurs droits et leurs obligations sont publiquement reconnus et ils sont conçus comme indépendants des individus qui assument des rôles en leur sein (Lagroye *et al.*, 2006, 110)

⁵ Accord de coopération signé entre le PNUD-Turquie et IULA-EMME, 1997.

⁶ Sur environ 3000 municipalités

d'autres cas, l'activité participative est renforcée et légitimée grâce au cadre et à la reconnaissance juridiques.

Contexte international et national

Le chapitre 28 de l'Agenda 21, plan d'actions non contraignant en faveur du développement durable adopté au sommet de la Terre de Rio par 173 Etats, recommande que les collectivités locales mettent en place un mécanisme de consultation de la population et parviennent à un consensus sur un Agenda 21 local pour œuvrer aux objectifs du développement durable.

Le chapitre 28 ne fournit pas de définition officielle quant à la structure et au contenu de l'A21L. La « flexibilité conceptuelle » est considérée comme nécessaire pour sa mise en place réussie dans des contextes locaux très divers (Lafferty, 2001, 4). Il laisse entendre que le développement durable et des processus décisionnels plus participatifs à l'échelon de la collectivité sont les deux principaux objectifs de l'A21L. Ce dernier est enfin envisagé pour promouvoir le rôle déterminant des gouvernements locaux dans l'atteinte de ces objectifs.

Les A21L sont apparus comme un aboutissement des réflexions menées depuis les années 1970 sur le développement durable ; ils ont pris forme et se sont multipliés dans un contexte d'intérêt croissant pour les villes durables d'une part et d'injonction à la participation d'autre part. Notamment en Europe, ils se sont nourris de rassemblements et de textes européens importants⁷ qui ont défendu le rôle essentiel des gouvernements locaux comme acteurs du développement durable et la nécessité de la prise en charge participative et transversale de cette question. Ils ont été fortement encadrés par la Campagne des villes durables, soutenue par la Commission européenne et animée par cinq réseaux de villes. À l'échelle nationale aussi, presque tous les États européens ont lancé des programmes pour accompagner méthodologiquement et financièrement les collectivités désireuses d'initier des A21L⁸.

Comme dans le cas d'autres échanges internationaux, les A21L « circulent sans leur contexte » (Bourdieu, 2002). Alors qu'en 1996 plus de 1,800 A21L avaient déjà été établis dans 64 pays (ICLEI, 1997) en Turquie l'A21L ne figurait pas dans l'agenda politique et administratif malgré la signature de l'Agenda 21 à Rio par le gouvernement⁹. Les conditions n'étaient d'ailleurs pas favorables à sa mise en place en raison

- de la pauvreté de réflexion sur les enjeux que l'A21L implique
- et du manque de l'environnement politico-administratif que son fonctionnement effectif nécessite.

En premier lieu, le concept de durabilité demeurait inconnu dans la société et absent dans les politiques de développement jusqu'à la fin des années 1990. De plus, bien que le droit des habitants à participer aux affaires locales soit reconnu en Turquie depuis 1930, des procédures concrètes d'accès à l'information et de participation du public étaient manquantes. L'idée de société civile en était à ses débuts. Enfin, du fait de la forte centralisation du système politico-administratif turc, il n'existait pratiquement pas de niveau intermédiaire entre le pouvoir central et le citoyen (Bayraktar et Massicard, 2011). Les pouvoirs locaux en Turquie avaient

⁷ Un des événements les plus marquants a été la Conférence d'Aalborg organisée en 1994 avec l'appui de la Commission. Elle s'est conclue par l'adoption de la « Charte des villes européennes pour un développement durable » ; 80 collectivités locales se sont ainsi engagées à réaliser un A21L.

⁸ La mise en œuvre en Europe des A21L a donc connu un succès relatif puisqu'en 2002, plus de 90% des A21L mondiaux étaient recensés dans ce continent (ICLEI, 2002).

⁹ Une ancienne haute fonctionnaire du Ministère de l'environnement explique que ses efforts et ceux de ses collègues pour préparer un plan d'actions national pour donner suite à Rio ont été bloqués par la directive du Ministre de l'époque qui leur a dit « *Rio est fini, passez à autre chose* ». Entretien, le 05/01/2011.

de faibles compétences et ressources et étaient donc loin d'être des acteurs déterminants.

Le lancement des A21L en Turquie a été cependant favorisé par l'organisation, en 1996 à Istanbul, du Sommet Habitat II de l'ONU sur les établissements humains. Un « Forum des ONG » et une « Assemblée mondiale des villes et autorités locales » ont été organisés dans le cadre du Sommet. Le sommet a donc été l'occasion de l'émancipation des gouvernements locaux et de la « société civile »¹⁰ comme interlocuteurs de l'État.

La traduction en Turc et l'entrée dans la langue courante des termes comme « société civile », « ONG » et « gouvernance » ont commencé à partir de cette année-là. À part sa contribution au renforcement de ces deux acteurs incontournables de l'A21L – les gouvernements locaux et la « société civile » - le sommet a en outre constitué une fenêtre d'opportunité pour la rencontre et la mobilisation des futurs partenaires nationaux et locaux du programme A21L.

Le programme national de l'A21L

En l'absence d'intérêt du gouvernement turc, un petit groupe d'individus provenant de différentes organisations (organisation internationale, ministère, association, *think tank*, union des municipalités...) a joué un rôle pionnier dans l'importation et la diffusion en Turquie de l'A21L. Ceux-ci ont lancé le programme de l'A21L avec la participation de seulement 9 collectivités. Leur nombre est passé à environ soixante-dix en quelques années.

Ce que l'on appelle le programme national n'est pas en fait un programme officiel (Capacity 21, 1999). Il est constitué de cinq projets montés par l'IULA-EMME¹¹ en coopération avec le PNUD¹² et qui ont duré au total quatorze ans (1997-2011). Une association qui animait les activités de la jeunesse constitue le troisième des principaux acteurs qui ont diffusé l'information sur l'A21L et l'ont promu auprès des autorités locales et centrales. Ces acteurs ont présenté l'A21L comme un instrument qui doit contribuer à l'émergence d'une « nouvelle éthique de gestion publique » (Capacity 21, 1999) et constituer une « école de démocratie » pour les collectivités turques (Emrealp, 2010). L'A21L a été réinterprété non pas nécessairement à la lumière des enjeux de portée globale comme le développement durable, mais à travers la grille de lecture dominante de la Turquie de ces dernières décennies, c'est-à-dire la « démocratisation » du pays.

Le travail de l'équipe du programme national consistait principalement à faire des publications (guides méthodologiques, recueils des meilleures pratiques...) à destination des collectivités partenaires, à organiser des rencontres pour assurer l'échange d'expériences entre celles-ci, à résoudre leurs problèmes et à leur fournir un appui financier modeste¹³. Ces

¹⁰ Habitat II marque une certaine légitimation de la « société civile », réprimée en Turquie dans le contexte du coup d'État militaire de 1980. Groc note, dans son article daté de 1998, que « la 'société civile' est un concept qui, sur les rives du Bosphore, a actuellement le vent en poupe » et suggère que le sommet de l'Habitat constitue l'un des trois événements marquants de la « chronologie de l'émergence » de celle-ci en Turquie (Groc, 1998). Monceau (2005) explique également que le sommet « a permis aux ONG turques de s'exprimer plus librement dans l'espace public et aux médias de populariser le thème de la 'société civile' ».

¹¹ Union Internationale des Autorités Locales- Section pour la Région Méditerranéenne Orientale et le Moyen-Orient

¹² Programme des Nations Unies pour le Développement

¹³ Le Programme a été financé par un fonds constitué des sommes mises en commun par les gouvernements locaux associés, le PNUD et d'autres partenaires (différents en fonction du projet). Les budgets de chacun des cinq projets variaient entre \$700,000 millions et \$2 millions et ont été surtout utilisés pour les dépenses communes comme les publications et l'organisation des réunions.

acteurs se définissaient comme des « facilitateurs » ou des « médiateurs »¹⁴ en insistant sur l'absence de hiérarchie entre eux et les acteurs locaux qu'ils accompagnaient.

L'organisation et les principes de fonctionnement des A21L turcs

Un modèle relativement commun de l'A21L a été défini au fur et à mesure par les acteurs locaux et les « facilitateurs ». Ainsi, les A21L ont été le plus souvent établis par des municipalités, mais ont été conçus comme une instance « civile et indépendante » qui associe les habitants (organisés et non organisés) de manière régulière et continue à la discussion des affaires locales.

Ces deux caractéristiques sont originales par rapport à la plupart des cas dans le monde (ICLEI, 2002). D'abord, contrairement par exemple aux démarches européennes qui sont généralement pilotées par des services municipaux, notamment ceux de l'environnement (Emelianoff, 2005) les A21L turcs cherchaient prioritairement à préserver une certaine indépendance vis-à-vis de la municipalité. Ensuite, au lieu d'être un processus participatif d'élaboration d'un plan d'actions pour la collectivité¹⁵, l'A21L dans ce pays s'est érigé comme un dispositif pérenne de participation. D'ailleurs la participation n'a pas été un moyen, mais plutôt sa finalité.

Trois types d'instances ont été instaurés dans la plupart des A21L (Voir Bayraktar, 2006) :

Conseils de ville : Établis par une quarantaine de municipalités, les CDV avaient pour objectif d'identifier et d'étudier les priorités de développement et les principaux problèmes locaux avec la participation des autorités déconcentrées et décentralisées, de la « société civile » et des habitants. Ces conseils, qui réunissaient selon la localité entre 100 et 600 membres, fixaient leurs propres principes et méthodes de fonctionnement.

Organisations de quartier : Ces organisations ont été créées à l'échelle du quartier¹⁶ notamment pour assurer la représentation des habitants non organisés dans l'espace public et résoudre les problèmes spécifiques des quartiers.

Groupes de travail thématiques et assemblées : Les assemblées (des femmes, des jeunes, des enfants, des personnes âgées, des personnes handicapées...) ont été créées dans des A21L, conformément aux dispositions du Chapitre 28, pour assurer la représentation des groupes sociaux exclus ou sous-représentés au sein des politiques locales. Les groupes de travail (environnement, santé, culture et arts, tourisme...) ont été établis en fonction des problèmes locaux et des centres d'intérêt des participants. Ces organes rassemblaient des habitants intervenant à titre individuel.

Les membres volontaires de ces instances se réunissaient plus ou moins régulièrement dans des Maisons de l'A21L¹⁷ pour développer et réaliser des projets et/ou préparer des recommandations destinées à la municipalité. Enfin, un Secrétaire général, nommé le plus

¹⁴ Ceux-ci considèrent avoir fait l'intermédiaire entre autres entre : les processus nationaux d'A21L et les processus internationaux ; les acteurs locaux et les acteurs nationaux ; les autorités publiques et la « société civile »...

¹⁵ Dans beaucoup de cas en Europe, des mécanismes de participation (ateliers, forums, groupes de travail...) sont créés pour recueillir les avis et les propositions des habitants qui doivent servir de base à la préparation d'un plan d'actions. Ils sont parfois supprimés à l'issue de l'adoption d'un plan.

¹⁶ Dans le système administratif turc, le quartier constitue le niveau le plus bas de l'administration. Il est présidé par l' élu du quartier (*muhtar*) qui n'a pas d'affiliation politique formelle et exécute des fonctions mandatées par l'administration centrale.

¹⁷ Il s'agit des bâtiments mis à la disposition de l'A21L par la municipalité. Par contre, ceux-ci ne se trouvaient très souvent pas à l'intérieur des locaux de la municipalité pour ne pas compromettre l'image « indépendante et civile » de l'A21L.

souvent par le maire, jouait un rôle de relais entre l'A21L et la municipalité, notamment concernant le financement des activités.

Il faut rappeler qu'aucun modèle institutionnel n'a été imposé aux collectivités pour la mise en œuvre de leurs A21L ; il n'y avait pas de forme standardisée de ce dispositif. En effet, deux principes ont été fréquemment soulignés par les « facilitateurs » : la flexibilité et le volontariat. Premièrement, des appropriations différenciées de l'A21L et la création de mécanismes originaux en fonction des enjeux locaux étaient souhaitables. Deuxièmement, les habitants comme les autorités locales étaient invités à s'impliquer dans des A21L sur la base du volontariat. À ce propos, le guide d'A21L signale qu'une « municipalité qui ne souhaite pas s'engager dans un A21L ne peut pas être forcée à participer à ce processus démocratique et volontaire » et que « s'il faut une coercition, celle-ci ne doit pas venir d'en haut mais doit être assurée par le pouvoir du lobbying de la participation démocratique » (Emrealp, 2004, 57).

Pour comprendre la codification et la standardisation de l'A21L, qui devait à l'origine se développer dans un cadre non contraignant en prenant des formes localement très différenciées, il faut porter l'attention sur les résistances auxquelles sa mise en œuvre s'est heurtée.

Résistances sécuritaires et moyens de légitimation

Si les A21L ont été mis sur pied et développés par les collectivités locales et les « facilitateurs » nationaux sans implication directe du gouvernement central, l'aval de ce dernier a été nécessaire tout au long du programme pour surmonter les oppositions.

En fait, la mise en place en Turquie d'un projet politique « local » n'est souvent pas facile. Toute forme d'autonomisation et de politisation locale est suspectée de porter atteinte au principe de l'unité nationale et de l'indivisibilité du territoire¹⁸. Dans un cadre fortement unitaire, la seule politique légitime est nationale, et le local est largement considéré comme apolitique (Massicard, 2005).

Cette méfiance envers les entités infranationales « potentiellement sécessionnistes » (Bayraktar et Massicard, 2011), souvent expliquée par le « syndrome de Sèvres »¹⁹, peut s'aggraver dans le cas d'implication des organisations internationales dans un projet local (comme dans l'A21L). Celles-ci sont parfois suspectées de « *court-circuiter le gouvernement central pour agir au niveau local dans le dessein de faire émerger les problèmes politiquement sensibles, comme le problème kurde* »²⁰.

L'A21L se heurte donc au « régime sécuritaire ». Ce concept est proposé par Dorronsoro (2005) pour décrire le système politique turc ; selon l'auteur les principales questions sociales et politiques en Turquie sont envisagées à travers la grille de lecture de « sécurité nationale ». Ce phénomène conduit à la recherche continue d'un ennemi intérieur – éventuellement en

¹⁸ Ainsi toute esquisse de réforme visant à réorganiser les relations entre l'État central et les collectivités territoriales au bénéfice de ces dernières a provoqué des débats et des oppositions très importants dans le pays. Ces tentatives ont souvent été rejetées avant même de passer au stade de projet de loi. Voir Pérouse, 2004 ; Bayraktar et Massicard, 2011.

¹⁹ Le traité de Sèvres de 1920 qui consacrait le démantèlement de l'Empire ottoman et l'occupation de son territoire par les puissances occidentales, est devenu caduc par la signature du traité de Lausanne au terme de la guerre de libération menée par Mustafa Kemal. Il reste pourtant dans les mémoires turques et marque un traumatisme qui se manifeste par la crainte du démembrement territorial et de la sécession.

²⁰ Entretien, Secrétaire Général de CDV, le 07/02/2011.

relation avec des puissances étrangères – qui veut affaiblir le pays, et justifie le contrôle des institutions de sécurité sur tous les acteurs de l'activité sociale et politique. Les partis politiques, les media et dans le cas qui nous intéresse, les gouvernements locaux et les associations.

Notre enquête était ainsi riche d'anecdotes concernant les interventions aux A21L des pouvoirs déconcentrés et des services de sécurité qui en dépendent : le blocage systématique des projets d'un A21L par le préfet qui ne reconnaît pas la légalité de celui-ci, l'obligation pour un autre d'informer la police locale avant chaque réunion, des membres des A21L de plusieurs villes mis en garde-à-vue à la suite de réunions « non autorisées », des policiers qui assistent avec des caméras à certaines réunions...

À la recherche d'une source de légitimité, les coordinateurs du programme A21L ont constamment mis en avant trois points :

- 1- Le programme doit son existence à l'Agenda 21, accepté au Sommet de Rio et signé également par le gouvernement turc.
- 2- Le programme est constitué de projets qui ont le statut d'accord international et ont été signés par le gouvernement turc.
- 3- Les textes de ces projets sont publiés dans le Journal Officiel²¹.

Le soutien explicite du gouvernement central est néanmoins devenu indispensable pour faire survivre les A21L dans certaines collectivités, notamment celles à majorité nationaliste et celles du sud-est peuplées majoritairement de kurdes. Le Ministère de l'Intérieur a donc publié trois circulaires (1998, 2000 et 2007) pour inviter toutes les préfetures à faciliter les activités du programme A21L.

L'institutionnalisation ou la captation par le pouvoir central des initiatives locales ?

Depuis 2004, le nouveau gouvernement a entrepris une réforme de l'administration territoriale et de la gestion des services locaux²². Les préparatifs de cette réforme ont constitué une fenêtre d'opportunité pour l'inscription des A21L sur l'agenda institutionnel. En fait, la réforme visait entre autres à un rapprochement de l'injonction globale du « gouvernement local efficace, transparent et participatif » (UNDP, 2005) et cherchait dans ce cadre à transformer le droit à participer « abstrait » en « pratique concrète » en établissant un cadre juridique permettant les habitants de réaliser ce droit (CBP, 2004). Quant aux acteurs nationaux et locaux des A21L, ils cherchaient d'une part à « légitimer » ce dispositif en faisant disparaître son caractère « officieux et donc susceptible d'être contesté » (Nay, 1998, 127). Ils voulaient d'autre part mettre fin à la fragilité qui découlait de sa dépendance aux efforts des individus motivés et éviter sa disparition en cas de manque d'appui national (Capacity 21, 1999).

Dans cette période, l'A21L et la question de la participation citoyenne au niveau local ont été (re)problématisés au sens où les acteurs à les prendre en charge et les moyens de les traiter ont

²¹ Les projets des organisations internationales (dont le PNUD) peuvent être menés après l'obtention de la reconnaissance officielle du gouvernement. C'est pour ça qu'ils constituent des accords internationaux et sont publiés dans le JO.

²² Cette réforme, qui s'inscrit non seulement dans l'agenda européen de la Turquie mais aussi dans des logiques internes, a subi des amendements mais a pu être passée au final malgré des fortes oppositions. Ceci a pu être possible notamment parce que l'AKP (Parti de la justice et du développement) a été le premier parti depuis la fin des années 1980 à avoir pu former seul un gouvernement sans coalition, et disposer d'une majorité importante ainsi qu'une certaine longévité, nécessaire pour faire passer cette réforme d'envergure. Voir Bayraktar et Massicard, 2011.

été de nouveau désignés (Lagroye *et al.*, 2006, 522). Ainsi, les institutions centrales sont intervenues pour traiter cette question par le biais d'outils juridiques coercitifs. Une série de textes de loi et d'application²³ issue de la réforme de l'administration locale a donc doté l'A21L de son support juridique, mais seulement après l'avoir transformé. C'est ainsi le Conseil de ville s'est retrouvé dans la nouvelle loi sur les municipalités. L'article 76 de la loi a défini les objectifs et la structure des CDV et a invité les municipalités à les soutenir et à prendre en compte leurs recommandations.

La nouvelle loi sur les municipalités

Conseil de ville

Article 76-

Le Conseil de ville cherche à réaliser le développement d'une vision urbaine et de la citoyenneté responsable, la protection des droits urbains et de la règle de droit, le développement durable, la conscience environnementale, la solidarité sociale, la transparence et la responsabilité du gouvernement local, la participation et la subsidiarité.

Les Conseils de ville se composent de représentants des chambres professionnelles, des syndicats, des notaires, des universités, des organisations de société civile concernées, des partis politiques, des institutions publiques et des élus des quartiers (*muhtar*), ainsi que d'autres participants concernés. Les municipalités doivent soutenir les Conseils de ville pour leur fonctionnement efficace et productif.

Les recommandations développées au sein du Conseil de ville doivent être intégrées à l'agenda de l'assemblée municipale et débattues lors de sa réunion suivante.

Les modes et les principes de fonctionnement des Conseils de ville doivent être définis par un règlement préparé par le Ministère de l'intérieur.

La transformation concernait d'abord la terminologie et le cadrage. L'appellation du Conseil de ville considérée comme « nationale »²⁴ a été préférée à celle de l'Agenda 21 local « importée ». En Turquie comme ailleurs²⁵, ce terme avait souvent été trouvé étrange²⁶ et son caractère « importé » et « peu compatible avec le langage du travail en Turquie » avait été jugé comme un obstacle à son appropriation plus généralisée²⁷. Ce changement de terme a d'autre part marqué l'indépendance des nouveaux CDV (créés par le gouvernement) du programme A21L (porté essentiellement par des organisations non étatiques).

²³ La loi sur les municipalités n°5393 (2005), le règlement des Conseils de ville n°26313 (2006), la révision du règlement (2009).

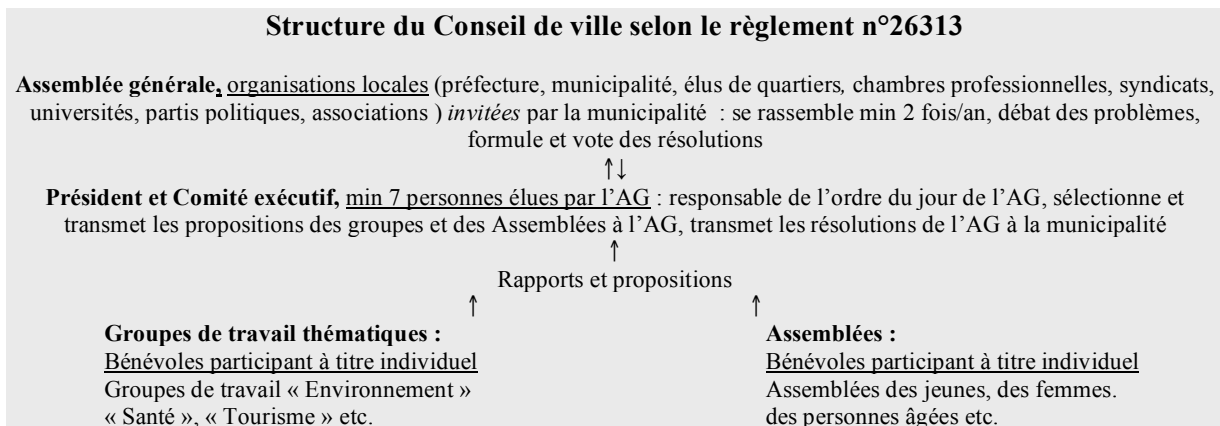
²⁴ Ainsi le titre du nouveau guide méthodologique (Emrealp, 2010) publié par le Programme A21L après la nouvelle législation présente le CDV comme « Un modèle participatif et démocratique offert au monde par la Turquie ».

²⁵ Voir l'interview de Jeb Brugmann, le concepteur de l'idée et du terme de l'Agenda 21 local (Hom, 2002).

²⁶ De plus le « 21 » dans le terme, qui rappelle le numéro de la plaque d'immatriculation de Diyarbakir (la ville la plus peuplée de la région du sud-est à majorité kurde), n'a fait que renforcer la méfiance à l'égard de l'A21L. Ce point pourrait paraître étrange, voire absurde au lecteur, mais de nombreux témoignages nous ont convaincu de la réalité du problème. À ce propos, le Coordinateur national du programme va jusqu'à dire que « *La Turquie est peut-être la plus malchanceuse parmi les pays qui mettent en place des A21L.* ». « *C'est tragicomique, mais on nous a partout posé la même question : 'Pourquoi voulez-vous mener le projet de Diyarbakir ?' Nous avons eu beau essayer de leur parler du développement durable, du 21^{ème} siècle, nous n'avons pas réussi à changer cette perception. Certains agents du gouvernement central ont parfois soutenu nos efforts, mais ils ont toujours eu une opinion négative de ce terme. Après la multiplication des Conseils de ville, ils ont insisté pour abandonner le terme A21L au profit du CDV. C'est ce qu'on a fini par faire.* » (Entretien, le 10/02/2010)

²⁷ Ancienne Conseillère du Programme A21L, le 05/01/2011.

À la suite de cette loi, un règlement des CDV a été élaboré en 2006, puis révisé en 2009²⁸ par la Direction générale des collectivités locales (DGCL)²⁹. Ce règlement énonce que le CDV est issu du processus A21L et fonctionne selon les « principes de l'A21L » comme « l'appropriation citoyenne de la ville, la participation active et le partenariat ». À partir de là, l'A21L n'est plus mentionné comme un dispositif, mais recadré comme « une vision » ou un « ensemble de principes » sans lequel la « structure » de Conseil de ville n'aurait pas de sens ou d'originalité (Emrealp, 2010 ; Entretiens). Le règlement a enfin apporté des nouveautés en termes de la nature, des règles et du public de la participation et a obligé les A21L existants à se restructurer conformément aux nouvelles dispositions.



L'une des principales critiques faites à cette transition est liée à la formalisation et à la complexification des processus participatifs. Deux caractéristiques essentielles de l'A21L sont éliminées. D'abord, l'obligation pour les municipalités de plus de 5,000 habitants de créer un CDV compromet « l'esprit de volontariat ». Ensuite, le règlement standardise les CDV en faisant disparaître le caractère élastique de l'A21L.

Si le règlement ne fournit pas une définition claire du CDV³⁰, il est très explicite et détaillé (et donc parfois restrictif) en ce qui concerne sa structure et ses règles ; il propose par ailleurs des modalités de fonctionnement très différentes de celles des A21L. Pour donner des exemples, le règlement

- précise durant quels mois l'assemblée générale doit se tenir (janvier et septembre)
- prévoit principalement la participation d'un « public de représentants » (Blatrix, 2009) tout en délimitant le nombre de ceux-ci : ainsi, un seul représentant de chaque université peut devenir membre du CDV, ou bien le nombre des *muhtar* (élus de

²⁸ Le premier règlement, qui attribuait un rôle central aux gouvernants locaux dans le pilotage du CDV, a fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'État. Ce dernier a annulé plusieurs articles ; le règlement a donc été révisé en 2009 (voir *infra*).

²⁹ Rattachée au ministère de l'intérieur, la DGCL exerce les fonctions qui s'inscrivent dans le cadre de la tutelle du Ministère de l'intérieur sur les gouvernements locaux. Elle veille par exemple sur la conformité des investissements des gouvernements locaux avec les plans de développement nationaux, élabore les dispositions concernant les collectivités, planifie la formation des personnels territoriaux, gère l'attribution des fonds de l'État aux collectivités.

³⁰ Le CDV est décrit comme « structures démocratiques et mécanismes de gouvernance », quant aux objectifs qu'il poursuit, ils sont constitués d'un enchaînement de notions souvent abstraites ou sans lien apparent : la vision urbaine, la citoyenneté responsable, les droits urbains, la règle de droit, le développement durable, la solidarité sociale, la subsidiarité... L'ambiguïté du rôle du CDV tient aussi à la multiplicité de ses objectifs. Le règlement lui assigne des objectifs très divers et nombreux sans mettre en œuvre des moyens suffisants pour les atteindre.

quartiers) représenté ne peut pas être inférieur à 20 et ne doit pas excéder 30% du nombre total des *muhtar*.

- impose un président³¹ et met en place des dispositions –qui peuvent paraître contradictoires avec un dispositif à vocation innovante – comme la prise en charge de la présidence par le membre le plus âgé en cas de démission du président.

Caractéristiques	A21L	CDV
	Importé Expérimental	National Routinisé
Initiative	Maire (volontaire)	Maire (obligé)
Financement	Fourni (éventuellement) par la municipalité	Fourni (obligatoirement) par la municipalité
Modes de fonctionnement	Définis par des règlements internes	Codifiés par le règlement du Ministère de l'intérieur
Participants	Institutions publiques + représentants des organisations locales + représentants des Conseils et groupes de travail + habitants	Institutions publiques + un nombre <i>limité</i> des représentants des organisations <i>énumérées</i> par le règlement + représentants des Conseils et des groupes de travail
Participation	Libre + invitation de la municipalité	Sur invitation de la municipalité

La multiplication des « détails juridiques » risque non seulement de « bloquer » l'activité participative (UNDP, 2010, 10) mais aussi d'inverser le mouvement d'émancipation des acteurs locaux (gouvernements et citoyens) vis-à-vis du gouvernement central. En effet, la reconnaissance et la redéfinition publiques des A21L ont pour effet de remettre les initiatives locales sous le contrôle du gouvernement central, plus spécifiquement de la DGCL. Premièrement, puisque les règles du jeu sont désormais fixées d'en haut, les acteurs locaux se tournent vers la DGCL pour s'assurer à chaque pas de la conformité de leurs pratiques à la loi³². Deuxièmement, quand un obstacle au fonctionnement du CDV se présente, « *ils ont tendance à attendre une nouvelle régulation, au lieu de trouver une solution locale au problème* »³³.

Le rapport d'un atelier de consultation (UNDP, 2011) qui vise à identifier les obstacles à la « bonne » participation est révélateur sur ce point. La conclusion qui porte sur les propositions de participants³⁴ est consacrée en grande partie aux attentes quant à une nouvelle législation. Par exemple, l'une des opinions communes est que « quelque chose doit être fait » pour

³¹ Rappelons que l'A21L avait fonctionné grâce à des « coordinateurs » ou des « facilitateurs » dans un effort continu de remise en question des relations très hiérarchiques qui caractérisent le système politico-administratif turc (Entretien, Ancien Conseiller du Programme A21L, le 09/02/2010).

³² Entretien, Directeur de département à la DGCL, le 05/01/2011.

³³ Notes de terrain, Intervention de deux Secrétaires généraux de CDV, Réunion d'évaluation du Programme national A21L, Istanbul, le 17/02/2011.

³⁴ Conseillers municipaux, membres de CDV et élus de quartiers.

renforcer le rôle du Conseil de ville ; la solution qu'ils proposent est « des nouvelles réglementations concernant le pouvoir, le statut et le budget du CDV ».

Certains acteurs locaux vont jusqu'à demander une surveillance accrue de l'autorité centrale : « *Les inspecteurs du ministère demandent au Maire s'il a bien initié un CDV. C'est bien, mais cela ne suffit pas. (...) Il faut qu'ils vérifient combien de résolutions du CDV ont été approuvées par l'assemblée municipale, lesquelles ont été refusées et pourquoi elles ont été refusées. Comme ça, grâce à cette influence coercitive sur les Maires et les conseillers municipaux, le CDV peut fonctionner de manière efficace.* »³⁵

Ce résultat n'est pas surprenant dans la mesure où l'offre institutionnelle de participation relève de la tutelle de la DGCL sur les collectivités locales. Dans le discours de certains membres la DGCL, l'institutionnalisation d'en haut de la participation est expliquée par le manque d'une « *culture de participation* »³⁶ en Turquie. Cette culture ferait défaut chez les citoyens turcs contrairement à certains pays occidentaux dans lesquels la participation citoyenne s'inscrirait dans la tradition et les mécanismes participatifs émergeraient donc spontanément sans avoir besoin des lois. D'où le besoin de codification des règles et d'accompagnement des citoyens et des gouvernements locaux par la DGCL dans leurs démarches participatives³⁷.

L'institutionnalisation de l'A21L semble en ce sens reproduire l'ordre politique et relégitimer le rôle de l'État centraliste et paternaliste.

Effets contrastés de l'institutionnalisation

Malgré les controverses que la codification du CDV et sa substitution à l'A21L ont suscité³⁸, la législation semble atteindre certains de ces objectifs d'origine. L'activité participative est dynamisée dans certaines collectivités où un A21L avait été mis sur pied mais le nombre de participants et d'activités avait fléchi au cours du temps. La législation multiplie en quelque sorte les incitations à participer :

- Les ressources du CDV se sont relativement stabilisées ou ont augmenté, les municipalités étant désormais obligées de le soutenir³⁹.
- Le CDV s'est articulé quoique faiblement à la décision : Les recommandations développées au sein du Conseil de ville doivent être intégrées à l'agenda de l'assemblée municipale et débattues.
- Il a maintenant des responsabilités importantes (même si elles sont souvent floues ou mal décrites), qui lui ont été assignées par les textes juridiques : définir une « vision urbaine » (vision du futur souhaitable pour la ville), identifier ses problèmes et des solutions à ces problèmes, défendre les droits de la ville⁴⁰ ...

³⁵ Entretien, Secrétaire Général de CDV, le 29/12/2010.

³⁶ Pour une critique de cette notion, voir l'exposé de L. Blondiaux dans le séminaire Concertation, décision et environnement (2005)

³⁷ Entretien, Directeur de département à la DGCL, le 05/01/2011.

³⁸ Cette question, amplement abordée pendant nos entretiens et dans les réunions observées, constitue actuellement un problème prioritaire pour les acteurs impliqués dans les CDV.

³⁹ Il n'y a cependant pas de montant défini, ni de sanction prévue en cas de non respect de cette obligation.

⁴⁰ Cette dernière responsabilité notamment constitue une base légitime pour les mobilisations contestataires entamées par le CDV contre des projets décidés par le pouvoir central et jugés mauvais pour l'environnement ou la santé au niveau local.

- L'institutionnalisation encourage l'implication de nouveaux participants selon lesquels L'A21L avait la réputation d'être accaparé par un même groupe d'habitants⁴¹.

Par ailleurs, la reconnaissance juridique contribue à alléger les pressions sur les initiatives qui étaient, jusqu'à la loi, contestées ou empêchées par les autorités déconcentrées. Les A21L (transformés en CDV) de la région du sud-est par exemple, loin de s'interroger sur les inconvénients du règlement, se réjouissent de leur nouvelle légitimité⁴².

Mais de l'autre côté, la nouvelle organisation et la routinisation de la participation provoquent le désengagement de certains acteurs, notamment des élus, qui avaient pourtant fortement soutenu les A21L auparavant. L'extrait suivant d'un entretien avec un maire en témoigne :

« Maire : Nous avons créé l'A21L tout au début, en 1998. Le nôtre était l'un des premiers. Il s'agissait à l'époque d'un groupement beaucoup plus dynamique qu'aujourd'hui ; il était constitué en grande partie des individus motivés. Ceux-ci n'étaient pas là-bas parce qu'ils y étaient invités ou pour représenter une organisation, mais juste pour participer. Le CDV d'aujourd'hui se compose plutôt des acteurs organisés qui se rassemblent sur invitation une ou deux fois par an. Moi je trouve qu'il n'est devenu qu'une structure encombrante. Je ne l'exclus pas totalement bien sûr, mais j'ai mobilisé par ailleurs une organisation différente que j'ai nommée l'assemblée populaire volontaire. [...] Celle-ci se compose de 160 volontaires élus par les habitants de leurs quartiers. Nous tachons désormais de prendre l'avis de l'assemblée sur toute décision concernant la ville. Il aurait pu être difficile de faire ça au sein du CDV. À cause du règlement... Il aurait été difficile d'expliquer tout ça aux organisations de la société civile qui ont été désignées comme membres du CDV. La nouvelle organisation (l'assemblée) ressemble en effet à l'A21L que nous avons créé tout au début. Je la trouve plus bénéfique pour moi. J'en profite mieux pour recueillir les problèmes et les propositions des citoyens. [...]

Q : Alors, le CDV n'est-il pas devenu de fait caduc ?

Maire. : Oui, un peu. »⁴³

Le témoignage du Maire met l'accent sur trois points. Premièrement, il critique la nouvelle organisation du CDV, qui laisse peu de place à la participation spontanée et volontaire et favorise celle des représentants désignés par le règlement. Deuxièmement, il regrette de ne plus avoir de rapports directs et réguliers avec les habitants (électeurs et usagers) – un objectif politique et managérial qui motive la mise en place de dispositifs participatifs⁴⁴. Troisièmement, il semble qu'une démarche routinisée (CDV) présente moins d'intérêt qu'une démarche pionnière (A21L) pour l' élu, qui s'investit dans de nouveaux dispositifs participatifs (« assemblée populaire volontaire ») au désavantage du CDV.

Il faut rappeler que la baisse de ce que le maire appelle « l'enthousiasme participatif » peut aussi être expliquée par la diminution du rôle du maire. En effet, les A21L étaient très souvent animés par les élus. Le premier règlement de 2006 avait confirmé cette règle et nommé le maire adjoint comme président de l'assemblée générale du CDV. Cet article du règlement et

⁴¹ Notes de terrain, Discussion avec un membre récent d'un CDV, Réunion d'évaluation du Programme national A21L, Istanbul, le 17/02/2011.

⁴² Notes de terrain, Intervention d'un Secrétaire Général de CDV, Réunion d'évaluation du Programme national A21L, Istanbul, le 17/02/2011.

⁴³ Entretien, le 16/02/2011.

⁴⁴ Voir par exemple, Blondiaux, 2005b ; Lefebvre, 2007.

d'autres considérés comme « anti-démocratiques »⁴⁵ par plusieurs acteurs impliqués dans des A21L ont été annulés par une décision du Conseil d'État. Pour rendre les CDV plus « démocratiques », la révision de 2009 issue d'une consultation plus large des acteurs locaux, a prévu que le président et le comité exécutif soient élus par l'assemblée générale.

Cette révision encourage la participation des habitants qui veillent sur « l'indépendance » du CDV ; ceux-ci redoutent dès lors moins l'instrumentalisation de leur participation par les élus. Elle rend néanmoins problématiques les rapports des élus avec le CDV. Les élus n'apparaissent plus comme des entrepreneurs de participation (comme ils l'étaient dans les A21L), mais sont tenus de soutenir financièrement et matériellement le CDV tout en étant « un participant parmi d'autres » (Lefebvre, 2007b, 212). Par conséquent, certains se désintéressent progressivement du CDV et tentent de le contourner. La durabilité du dispositif, qui n'a qu'un caractère consultatif et a donc besoin d'un minimum de bonne volonté de l' élu, est mise en péril.



Les A21L en Turquie ont été initiés, interprétés et diffusés malgré un faible appui du gouvernement national. Ils ont été à ce titre qualifiés d'« initiative populaire » (Capacity 21, 1999). On entend d'ailleurs souvent parler dans ce pays d'un « mouvement » ou d'une « mobilisation de l'A21L ». Cette mobilisation a « réussi » (Cobb et Elder, 1983) en attirant l'attention des pouvoirs publics sur l'A21L et en leur faisant reconnaître la nécessité d'établir une législation sur le CDV qui en est issu. Mais cette réussite a également produit des conséquences inattendues.

La révision du règlement et les dernières élections municipales qui ont incité la multiplication des CDV datent de 2009 ; il est donc trop tôt pour pouvoir saisir tous les effets de l'institutionnalisation. De plus, ces effets sont différenciés selon le cas que l'on choisit d'étudier. Nos premières observations incitent néanmoins à penser que la mise en forme par le législateur de l'A21L, dispositif initialement considéré comme très innovant dans le contexte turc (UNDP, 2004), finit par rétablir les hiérarchies et l'ordre existants.

Ceci est pour plusieurs acteurs locaux « un compromis nécessaire » pour éviter le « gâchis de leurs efforts » et s'assurer de la survie des initiatives participatives (Entretiens). Cependant il est frappant de constater que la recherche d'une « bonne » participation tend désormais à se déplacer du cadre local vers le cadre national. Les réflexions se concentrent fortement sur les modifications juridiques possibles alors que des questions auxquelles les acteurs de terrain peuvent apporter des réponses (comme trouver un public à l'offre de participation) demeurent non traitées.

Bibliographie

Bayraktar U. et Massicard E., 2011, *La décentralisation en Turquie*, Focales n°7, Paris, Agence française de développement.

Bayraktar U., 2006, *Local Participatory Democracy. The Local Agenda 21 Project in Turkish Cities*, Thèse de sociologie politique, Sciences Po Paris.

⁴⁵ Par exemple, les articles qui prévoyaient la participation des conseillers municipaux et départementaux dans l'assemblée générale. Chambre d'architectes d'Antalya, « Bir kez daha demokrasi kazandı. Danistay Kent Konseyleri Yonetmeliginin Antidemokratik Maddelerini Iptal etti (Encore une fois la démocratie a gagné. Le Conseil d'État a annulé les articles anti-démocratiques du règlement des Conseils de villes) », Conférence de presse, le 16/07/2008, www.antmimod.org.tr/dosyalar/basin/basinaciklama5.doc, consulté le 27/09/2011.

- Blatrix C., 2009, « La démocratie participative en représentation », *Sociétés contemporaines*, n°74, 97-119.
- Blondiaux L., 2005, « Concertation et délibération publique : une synthèse subjective du séminaire CDE », *Concertation, décision et environnement : quelles théories pour quelles politiques de changement des pratiques ?*, Séance n°15, ENGREF.
- Blondiaux L., 2005b, « 4. L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in Bacqué M-H., Rey H., *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La Découverte, 119-137.
- Bourdieu P., 2002, « Les conditions sociales de la circulation internationale des idées », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 5, n°145, 3-8.
- Capacity 21, 1999, *Action local, impact national*, Rapport annuel.
- Cobb R. W., Elder C. D., 1983, *Participation in American Politics: The Dynamic of Agenda-Building*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- CPB - Commission de la Planification et du budget de l'Assemblée nationale de la République turque, 2004, *Rapport sur le Projet de loi sur les municipalités*.
- Dorronsoro G., 2005, *La Turquie conteste. Mobilisations sociales et régime sécuritaire*, Paris, CNRS Éditions.
- Emelianoff C., 2005, « Les Agendas 21 locaux : quels apports sous quelles latitudes ? », *Développement durable et territoires* (En ligne), Dossier n° 4 : La ville et l'enjeu du Développement Durable, mis en ligne le 31/05/2005, <http://developpementdurable.revues.org/index532.html>, consulté le 01/10/2011.
- Emrealp S., 2010, *Kent Konseyleri. Turkiye'nin katilimci-demokratik yerel yonetisim modeli olarak dunyaya armagani*, Istanbul, UCLG-MEWA.
- Emrealp S., 2004, *Handbook on Facilitative Information for the Implementation of Local Agenda 21*, Istanbul, IULA-EMME.
- Groc G., 1998, « La 'société civile' turque entre politique et individu », *Cemoti*, n°26, pp. 43-74.
- ICLEI, 2002, *Second Local Agenda 21 Survey*, New York, UNDESA.
- ICLEI, 1997, *Local Agenda 21 Survey. A Study of Responses by Local Authorities and their National and International Association to Agenda 21*, New York, UNDESA.
- Lafferty W. M., 2001, *Sustainable Communities in Europe*, Londres, Earthscan.
- Lagroye J., François B. et Sawicki F., 2006, *Sociologie politique*, Paris, Dalloz.
- Lefebvre R., 2007, « Non-dits et points aveugles de la démocratie participative », in Robbe F., *La Démocratie participative*, Paris, L'Harmattan, 32-58.
- Lefebvre R., 2007b, « Les élus : des acteurs peu dialogiques du débat public » in Blatrix C. et al., *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 207-218.
- Massicard E., 2005, « Politiser la provenance. Les organisations d'originaires de Sivas à Istanbul et Ankara », *European Journal of Turkish Studies* [En ligne], n°2, <http://ejts.revues.org/index362.html>, consulté le 01/10/2011.
- Monceau N., 2005, « Les intellectuels mobilisés : le cas de la Fondation d'histoire de Turquie », in Dorronsoro G., *La Turquie conteste. Mobilisations sociales et régime sécuritaire*, Paris, CNRS Éditions, 109-126.
- Nay O., 1998, *La région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, L'Harmattan.
- Pérouse J.-F., 2004, *La Turquie en marche. Les grandes mutations depuis 1980*, Paris, Éditions de la Martinière.

UNDP, 2011, *Final Report on the Second Consultation Workshop on Strengthening Public Participation in Local Governments*, LAR Phase II.

UNDP, 2010, *III. Bilesen icin Uygulama Stratejisi : Yerel Katilim Mekanizmalarinin Guclendirilmesi*, LAR Phase II.

UNDP, 2005, *Support to Local Administration Reform Programme in Turkey*, Inception Report.

UNDP, 2004, *Assessment of Development Results Turkey*, Country Evaluation Report.