



ODD 11, coopération et partenariat
Le développement urbain durable, une opportunité
pour le maintien du dialogue entre la France et la Turquie

Mathilde Fraisse

Etudiante en Master Cycle d'urbanisme, Ecole Urbaine, Sciences Po

Les relations politiques franco-turques font face, depuis quelques années, à une certaine dégradation bien que sur le plan économique et culturel elles demeurent denses. Ce constat est également émis pour les relations qu'entretiennent l'UE et ses membres avec la Turquie. Les désaccords croissants avec l'occident, couplés à la crise syrienne, continuent de freiner la montée de cette puissance régionale mise à mal par la crise économique de 2018. Si les sujets de mésentente sont nombreux, rendant difficiles ces relations, maintenir un dialogue exigeant et constructif entre les mondes politiques, institutionnels, économiques et les sociétés civiles est affirmé, selon un Rapport d'Information du Sénat, publié le 3 juillet 2019¹, comme une nécessité pour maintenir les acquis de la coopération et des partenariats historiques entre la France et la Turquie. Le développement urbain de la Turquie, sur lequel repose la croissance turque², représente, à ce titre, un levier pour renforcer les relations économiques entre les deux pays. L'urbanisation rapide et l'aménagement en cours des villes, résultant des investissements dans le secteur de la construction, de l'immobiliers et des transports, questionnent la capacité des acteurs de l'urbain turcs à faire en sorte que « les villes [...] soient ouvertes à tous, sûres, résilientes et durables »³. Engagée en ce sens, la Turquie a présenté sa démarche dans son Rapport volontaire (VNR) de 2016 puis de 2019⁴ pour atteindre les ODD de l'Agenda 21, notamment l'ODD 11. Reconnaisant la nécessité de construire des solutions aux problèmes urbains sur les bases du dialogue et de coopérations, les perspectives de partenariats sont nombreuses pour accompagner l'aménagement du pays. Dans un contexte économique et politique sous tension, les vulnérabilités des villes et l'insuffisance de l'aménagement sont exacerbées. L'importance d'établir des stratégies de partenariats dans ce domaine s'en retrouve amplifiée (partie I). La détermination d'objectifs d'action intégrée, s'avère ainsi nécessaire pour mettre la coopération franco-turque au service de la transition des territoires urbains (partie II).

¹ Rapport d'information, N°629, SENAT, FAIT au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) par le groupe de travail sur la situation en Turquie, Par MM. Ladislav Poniatowski et Jean-Marc Todeschini (co-présidents) et M. René Danesi (Sénateur), enregistré à la Présidence du Sénat le 3 juillet 2019

² <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Pays/TR/indicateurs-et-conjoncture>

³ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/cities/>

⁴ https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/23862Turkey_VNR_110719.pdf

PARTIE I : L'aménagement : un secteur-clé vulnérable

Un contexte économique et politique sous tension : entre récession et défiance

Les « dix glorieuses » (2002-2012), pendant lesquelles l'économie de la Turquie s'est affirmée, achèvent définitivement avec la crise de 2018 imputable aux mesures de rétorsion américaines. La Turquie connaît depuis une importante récession faisant revenir le cercle vicieux déficit-inflation-dépréciation. La gestion erratique de la crise n'a pour autant pas fait diminuer les IDE dont elle dépend. Pour la 4^e année consécutive, les exportations françaises en Turquie reculent en 2019. Si les relations commerciales franco-turques demeurent inchangées, dépendant des achats-ventes de matériel de transport, elles restent vulnérables⁵. La compétitivité des PME/TPE, qui structurent l'économie turque, s'en est retrouvée affectée. Alors que la dette publique s'est accrue stoppant sinon freinant les investissements publics, la perspective d'une stabilisation économique par les agences de notation, dont l'Agence Fitch⁶, augure toutefois le retour à un équilibre des investissements privés et publics. L'impact de la crise sur les finances des collectivités territoriales, inégalement dotées, a toutefois été conséquent.

L'affirmation de la démocratie s'est accompagnée d'un processus de décentralisation irrégulier et asymétrique que les élections municipales d'avril 2019 ont révélé. L'extension des périmètres des municipalités, en 2008, ayant contribué voire exacerbé le développement inégal du territoire, a considérablement élargi le territoire des treize métropoles, ayant, par ailleurs, acquis de nouvelles compétences stratégiques et opérationnelles en matière d'urbanisme, de transports, de construction d'équipements et de protection de l'environnement. Bien que les compétences et ressources financières ont été transférées, leurs chevauchements, les logiques politiques, l'insuffisance des personnels administratifs et techniques, l'endettement et les logiques populistes et électoralistes sont les obstacles à l'exercice de ces nouvelles prérogatives. La compétence de l'aménagement du territoire s'avère distribuée de manière arbitraire entre les autorités centrales et locales. L'Etat d'urgence déclaré à la suite de la tentative de coup d'Etat militaire de juillet 2016, et la loi constitutionnelle adoptée en 2017, entérinant l'instauration progressive du pouvoir personnel du Recep Tayyip Erdoğan, ont touché au cœur le régime politique. Bien que le régime présidentiel instauré maintienne un cadre démocratique, il consacre le pouvoir exécutif et acte la faiblesse des contrepoids. Les dernières élections municipales ont marqué un léger recul de l'AKP dirigé par le Président qui perd plusieurs métropoles dont Istanbul et Ankara après dix-sept années au pouvoir. La Turquie apparaît alors clivée : les populations métropolitaines littorales affirment leur volonté de rupture avec la politique nationale tandis que les populations rurales anatoliennes continuent de supporter le gouvernement en place malgré la crise économique que le pays traverse.

Les vulnérabilités des villes et l'insuffisance de l'aménagement urbain

Alors que les spécificités du territoire turc sont occultées par l'exaltation de l'idéologie unitariste de la nation, sa fabrique a largement été induite par les logiques de modernisation et d'internationalisation de l'économie, de rentes foncières et de gouvernance locale, contribuant à le différencier. Si la population urbaine représente en 2018, 75.14 %⁷ de la population totale, elle s'avère extrêmement concentrée dans les aires urbaines côtières

⁵ <https://www.ccift.com/actualites/n/news/les-echanges-commerciaux-franco-turcs-en-2019-sont-en-hausse-de-46-par-rapport-a-2018-en-raison-de.html>

⁶ <https://www.fitchratings.com/site/turkey>

⁷ <https://www.populationdata.net/pays/turquie/>

et dans la région d'Ankara. Les populations de Istanbul, Ankara, Izmir et Adana sont estimées respectivement à 15, 5.5, 4.3 et 3.9 millions d'habitants. Ces différences territoriales s'illustrent particulièrement par l'inégal taux d'équipement des villes. Toutefois, les métropoles ne sauraient être entendues comme des espaces urbains homogènes. L'urbanisme de ces territoires, guidés par un mélange de « néolibéralisme, de conservatisme moral et de répression des groupes urbains subalternes »⁸, à l'instar de la révolte de Gezi Park de 2013, intensifie les inégalités socio-spatiales urbaines. La couverture disparate des territoires urbains en réseaux d'eau et d'assainissement, d'énergie et de voiries et de transport en commun et la qualité et la sécurité des logements face aux risques sismiques sont révélateurs de l'hétérogénéité des villes turques. Ces dernières sont, par ailleurs, mises à l'épreuve par les migrations des populations syriennes.

Dans le contexte de récession que connaît la Turquie, les autorités publiques ont, en effet, vu leurs marges de manœuvre se restreindre considérablement et leurs projets, notamment de développement urbain, accumuler du retard⁹. Le dimensionnement du terminal de ferry de Kabataş à Istanbul a été, par exemple, réduit. La croissance explosive des villes s'est traduite par une extension urbaine accélérée et de profondes transformations des tissus urbains induites par un régime urbain néolibéral et autoritaire. Les quartiers informels laissent place aux complexes immobiliers. Les politiques des grands projets d'équipements infrastructurels (3^e pont, aéroport Istanbul, canal Istanbul, pont des Dardanelles) modifient les morphologies urbaines tandis que les projets d'édifices religieux (mosquée Sabanci de Adana, mosquée de Camlica de Istanbul) et de centres-commerciaux reconfigurent les centralités. L'institution publique de construction de logements (TOKI), par le soutien au développement de projets immobiliers sous-traités aux entreprises privées de construction, participe au renouvellement des formes urbaines des villes s'élevant alors. L'important taux de vacance, à Istanbul notamment, alerte de la fragilisation du secteur de logement. Par ailleurs, l'urbanisation massive pose la question de la préservation de l'environnement naturel et de la nature en ville.

PARTIE II – L'aménagement: une opportunité de coopération et de partenariats

Le « Plan National de Développement 2014-2018 », proposant une stratégie faisant de la qualification, du soutien à l'innovation, de l'amélioration des conditions de vie et du renforcement des coopérations pour le développement, les quatre axes principaux d'action, ambitionne de faire de la Turquie la 10^e puissance mondiale en 2023. Le dépassement du cadre domestique de la stratégie turque conforte l'idée d'adopter une stratégie de coopération et de partenariats pour les acteurs français. La multiplicité des formes de coopération (gouvernementale et non gouvernementale) laisse la possibilité d'envisager une stratégie intégrée et multi-partenaire pour parvenir à soutenir la transition urbaine des villes turques. La Turquie dispose déjà de prêts de la Banque Mondiale, et de la Banque Européenne d'Investissement et de la Banque Européenne pour la Reconstruction et du Développement, mais aussi de l'Aide Publique au Développement française. Notamment, les acteurs français, se positionnant sur les appels à projet de développement, sont ainsi incités par l'objectif de consacrer 0,55% du PIB à l'APD à horizon 2022, à mettre en œuvre des projets de développement en Turquie pouvant s'inscrire dans l'ODD 11. La conjoncture économique actuelle favorise également la pénétration du marché turc par les entreprises françaises, devenues plus compétitives. Les opportunités de coopération et de

⁸ Gülçin Erdi Lelandais. Les politiques urbaines en Turquie : entre conservatisme néolibéral et autoritarisme. *Métropolitiques.eu*, Métropolitiques, 2016

⁹ <https://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/turkey-financial-crisis-erdogan-construction-projects-stall-latest-news-a8527281.html>

partenariats sont variées. Pour soutenir le développement urbain des villes turques, il convient alors pour les acteurs français, publics et privés, dans une perspective partenariale, de poursuivre les objectifs suivants :

Investir dans les acteurs économiques et publics de l'aménagement

1. Financer les start-ups turques et françaises : dans le cadre de l'accompagnement de projets de création d'entreprises engagées dans la transition urbaine, il paraît opportun d'avoir une double démarche : celle de favoriser des incubations sinon de soutenir des incubateurs français de start-ups turques, ou les start-up françaises, elles-mêmes, engagées dans la fabrique de l'urbain et s'internationalisant via notamment les programmes French Tech. A noter que le soutien aux TPE/PME turques peut également s'intégrer dans la démarche de l'AFD « inclusion sociale », 4^e objectif de la Stratégie d'Intervention de l'AFD pour la période 2020-2025.
2. Soutenir financièrement les collectivités territoriales : à divers titres, les collectivités territoriales sont éligibles aux financements des bailleurs de fonds. L'AFD, depuis sa création en 2005 dont son mandat lui permettait exclusivement de mener des activités non souveraines, accorde une importance première au soutien financier des collectivités territoriales, fléché vers des actions d'aménagement. Forte de son expertise, l'Agence peut favoriser la coopération décentralisée franco-turque, encore très faible. La Mairie de Paris a notamment initié une politique de coopération décentralisée avec la Municipalité d'Istanbul. Le protocole a été cependant rejeté¹⁰. La coopération décentralisée permet ainsi aux entreprises françaises locales de mener des missions dans le pays d'échange.
3. Faciliter l'activité des entreprises françaises pertinentes présentes en Turquie : pour le marché émergent qu'elle fut, sa localisation géographique et son environnement des affaires correct, la Turquie a attiré les entreprises françaises. S'y retrouvent les entreprises du secteur de l'énergie (GDF, EDF), des transports (Alstom, Thales) et de l'industrie de l'automobile (Renault, Peugeot, Citroën). Forts de leur ancrage historique, il s'agit de stabiliser leur présence sinon de soutenir le développement de l'activité économique et la RSE de ces acteurs sur des sujets de la transition urbaine.

Promouvoir les pratiques de l'urbanisme durable

1. Former les acteurs de l'urbain : la sensibilisation et la formation des acteurs de l'urbain, privés et publics, professionnels ou étudiants, est un préalable à toute transition. Il convient ainsi de développer une double démarche : celle de la formation universitaire et de la formation professionnelle. L'urbanisme n'est pas une nouvelle discipline au sein des universités turques¹¹, mais elle ne dispose pas d'une indépendance vis-à-vis de l'architecture ou de l'ingénierie, au même titre que l'urbanisme dispose en France. La coopération universitaire développée entre la France et la Turquie pourrait, dans cette perspective, être un levier à ce processus, rendant la discipline plus accessible et l'enseignement intégré.
2. Accompagner les collectivités territoriales : dans cette même perspective, les acteurs locaux ont bénéficié du transfert de compétences de la planification et de l'aménagement, bien qu'ils n'aient été formés, et font face

¹⁰ <https://www.trt.net.tr/francais/turquie/2020/02/15/le-conseil-municipal-d-istanbul-rejette-le-protocole-de-cooperation-avec-la-mairie-de-paris-1360056>

¹¹ JOLE, Michèle, Des turcs à l'Institut d'urbanisme de Paris : Qui sont-ils ? Qu'alliaient-ils dont y faire ? In : Histoire turque de l'Institut d'urbanisme de Paris : Des étudiants de 1919 à 1969 [en ligne] Istanbul : Institut français d'études anatoliennes, 2016

aux limites institutionnelles de cette décentralisation. Cette dernière doit être accompagnée d'une montée en compétences des équipes techniques. En ce sens, l'assise et l'expertise de l'Observatoire Urbain d'Istanbul de l'IFEA peuvent être exploitées et des partenariats peuvent être construits entre les villes ou avec les institutions de formation.

3. Diffuser les bonnes pratiques : la diffusion de bonnes pratiques, via des programmes de coopération, comme ceux que l'AVITEM ou ANIMA Network mènent (programme ad hoc, programme de coopération européenne IEV, Interreg-Med, H2020) ou des études comparatives, est une constante dans le domaine de l'architecture et de l'urbanisme. Ces diffusions participent à faire connaître des projets et ainsi des acteurs. Il convient alors d'améliorer la communication des projets d'aménagement français pour mieux faire circuler leurs modèles et la visibilité de leurs parties-prenantes.

Soutenir les acteurs exclus de la fabrique de l'urbain

1. Cibler les villes moyennes et anatoliennes : si les métropoles ont largement entamé leur transformation, les villes moyennes et les villes anatoliennes n'en sont qu'à leur commencement. Bien qu'elles soient moins attractives, la croissance démographique importante qui les anime, préfigure une augmentation de la demande en équipements urbains. Dans cette mesure, des missions exploratoires peuvent être initiées par les entreprises françaises présentes en Turquie ou par les acteurs de la coopération.
2. Soutenir et valoriser la société civile : l'Etat d'Urgence a entraîné la répression de la société civile, à l'instar des membres de La Chambre des Architectes d'Istanbul opposé au projet de Gezi Park. Pourtant, la société civile est composée d'acteurs indispensables de la fabrique de l'urbain. Il s'agit donc, via les dispositifs de coopération culturelle, d'apporter un soutien et une visibilité à ce secteur.
3. Soutenir la démarche de création d'agences de l'urbanisme : Istanbul s'est dotée de la Istanbul Planlama Ajansi en février 2020, première agence d'urbanisme de Turquie. Cette démarche portée par la municipalité est prometteuse et saurait égrainer son modèle. Dans cette perspective, des partenariats avec les Agences d'Urbanisme peuvent être développés pour accompagner la structuration de l'organisation, et de celles à venir.

Développer des stratégies de partenariat pour 3 secteurs

1. Développer des énergies renouvelables et l'efficacité énergétique des bâtiments : les activités de EDF et de GDF et les programmes de l'AFD témoignent de l'intérêt porté au secteur de l'énergie. Au-delà d'être situé à un carrefour énergétique conférant un rôle géopolitique à la Turquie dans ce secteur, le pays demeure importateur. Considérant la nécessité d'une indépendance énergétique et de l'accroissement de la demande des ménages en électricité et gaz, elle se dirige progressivement vers un mix énergétique¹². Il paraît opportun de participer au développement des énergies renouvelables alimentant les villes. Par ailleurs, il est intéressant de positionner l'expertise française sur le sujet de la qualité énergétique des bâtiments.
2. Diversifier les interventions dans le secteur des transports : Alstom et Thalès sont les entreprises françaises qui participent au développement des infrastructures de transport. Thalès a notamment participé à la construction du pont d'Haliç de Istanbul en collaboration avec l'AFD. Ces acteurs sont engagés dans l'extension du réseau de métro stambouliote. Dans une perspective de réduction des émissions de carbone, la part modale accordée à

¹² <https://www.connaissancedesenergies.org/situation-energetique-de-la-turquie-170206>

la voiture étant considérable en Turquie, l'investissement dans les infrastructures de transport en commun paraît être une opportunité et celle dans les mobilités douces une nécessité.

3. Structurer la filière de la gestion des déchets : la question du traitement des déchets ménagers, du réemploi à leur destruction, rencontre peu d'échos dans l'espace public. La Turquie est classée, pour l'année 2018, au 108/180 dans l'Index de performance environnementale (EPI), créé par les universités américaines de Yale et Columbia¹³. Le marché de la valorisation et du recyclage des déchets urbains n'est qu'émergent. En ce sens, exploiter la filière de la gestion de déchet paraît intéressant.

Les enjeux du développement urbain durable en Turquie sont nombreux et appellent à une démarche de coopération multi-partenariale et multidirectionnelle, rendue davantage pertinente par le contexte politique et économique actuel. Quand bien même les relations gouvernementales se sont crispées entre la France et la Turquie, les relations franco-turques peuvent être entretenues par des canaux différents. L'aménagement offre la possibilité pour les acteurs non souverains de développer des partenariats économiques, techniques et financiers, des coopérations culturelles et universitaires etc. La mise en œuvre de l'ODD 11 permet ainsi de maintenir un dialogue entre les sphères politiques et institutionnelles locales, les acteurs économiques et les sociétés civiles.

¹³ https://www.sciencesetavenir.fr/nature-environnement/developpement-durable/turquie-on-peut-desormais-payer-en-dechets-plastiques_130120

Entretien

26/03/2020 : Tom Pougnet, Chargé de projet - Direction Régionale EURASIE, AFD

Bibliographie

Rapports :

- Rapport d'information, N°629, SENAT, FAIT au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) par le groupe de travail sur la situation en Turquie, Par MM. Ladislas Poniatowski et Jean-Marc Todeschini (co-présidents) et M. René Danesi (Sénateur), enregistré à la Présidence du Sénat le 3 juillet 2019
- Cadre d'Intervention Pays 2014-2017, AFD, 2014
- S. Ulas Bayraktar, Elise Massicard. Decentralisation in Turkey. Agence Française de Développement, pp.102, 2012, Focales. ffhalshs-00800106f
- Turkey's sustainable development goals, 2nd VNR, 2019

Ouvrages :

- La Turquie en 100 questions, Dorothée Schimd, 2017
- Decentralization and Governance Capacity, The case of Turkey, Evrim Tan, 2018
- Urban and Regional Planning in Turkey

Articles académiques :

- Ségolène Débarre and Jean-François Pérouse, « Dire et faire le territoire en Turquie : entre idéologie unitariste et obsession de la rente », *European Journal of Turkish Studies* [Online], 23 | 2016
- Rötig, Patrice, et Deniz Ünal. « VII. L'économie turque dans la tourmente », CEPII éd., *L'économie mondiale 2020*. La Découverte, 2019, pp. 105-118
- Bockel, Alain. « La réforme constitutionnelle en Turquie : la démocratie à la dérive », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 119, no. 3, 2019, pp. 641-664.
- JOLE, Michèle, Des turcs à l'Institut d'urbanisme de Paris : Qui sont-ils ? Qu'alliaient-ils dont y faire ? In : Histoire turque de l'Institut d'urbanisme de Paris : Des étudiants de 1919 à 1969 [en ligne] Istanbul : Institut français d'études anatoliennes, 2016