KAMIL TÜĞEN*
AYSE ATILGAN YAŞA**
Université de Dokuz Eylül

CONSIDÉRATIONS SUR LES CHANGEMENTS INTERVENUS DANS LES GESTIONS FINANCIÈRES DES MUNICIPALITÉS DURANT LE PROCESSUS D'ADHÉSION DE LA TURQUIE À L'UNION EUROPÉENNE

INTRODUCTION

Des transformations économiques, sociales, politiques et culturelles ont lieu de nos jours dans le pays membres de l'Union Européenne (UE) et dans de nombreux pays du monde sous l'effet également de la mondialisation. Cette situation impose des changements dans la gestion de l'administration publique et dans la gestion financière au sein de l'administration publique. La répercussion des dits changements sur les collectivités locales et les municipalités introduits par des dispositions légales se matérialise sous la forme d'augmentation des ressources financières en même temps que des missions et pouvoirs de ces collectivités, et de la transformation de ces dernières en collectivités plus démocratiques, transparentes, responsables, efficaces, productives.

Dans le processus d'adhésion à l'UE, de nouvelles dispositions légales ont été mises en œuvre également dans notre pays, concernant les collectivités locales, les municipalités parallèlement aux développements dans le monde et aux dispositions dans la réglementation de l'Union. En l'an 2000, parallèlement à la Loi de Gestion Financière dans l'Administration Publique et de Contrôle n° 5018 et dans le cadre de la Réforme des Collectivités Locales, la Loi sur les Municipalités n° 5393, la Loi sur les agglomérations urbaines n° 5216, la Loi sur l'Administration Spéciale des Provinces n° 5302 et la Loi sur les Unions de Collectivités Locales n° 5355 ont été adoptées et sont entrées en vigueur. Avec l'entrée en vigueur de ces lois, d'importants changements ont eu lieu dans la structure et le fonctionnement des collectivités locales. En particulier, la Loi sur les Municipali-

* kamil.tugen@deu.edu.tr.

** ayse.atilgan@deu.edu.tr.

tés n° 5393 a amorcé de nombreuses initiatives à multiples facettes concernant la restructuration des municipalités. Lorsque l'on considère les nouvelles lois dans le contexte du nouveau concept d'administration publique et de gestion financière dans l'administration publique, on constate qu'avec ces lois un concept de gestion financière basé sur la transparence, la responsabilité, l'efficacité, la rentabilité, la planification stratégique et la gestion des performances, qui d'autre part accroît la participation et le partage, s'est imposé dans les administrations locales et les municipalités.

I. LA TURQUIE DANS LE PROCESSUS D'ADHÉSION À L'UNION EUROPÉENNE

A. EVOLUTION HISTORIQUE

Depuis le jour de sa fondation la Turquie a toujours suivi de près les développements de la conjoncture internationale dans le but d'atteindre le niveau des civilisations modernes et s'est positionnée au sein d'entités internationales telles que l'OCDE, l'OTAN. Après la fondation en 1958 de la Communauté Économique Européenne (CEE) qualifiée du plus grand projet de paix de l'histoire de l'humanité, la Turquie n'est pas restée indifférente à ce développement et s'est adressée à la Communauté en juin 1959 pour en devenir membre à part entière¹.

En réponse à cette demande, il a été indiqué que le niveau de développement de la Turquie ne satisfaisait pas aux conditions pour devenir membre à part entière et il lui a été proposé de signer un accord de partenariat qui resterait valable jusqu'à ce que les conditions d'adhésion soient remplies. L'accord en question a été signé le 12 septembre 1963 à Ankara².

L'accord d'Ankara prévoyait un processus en trois phases afin de préparer l'intégration de la Turquie à la CEE : phase préparatoire, phase transitoire et phase finale. La phase préparatoire prévue dans l'Accord s'est terminée en 1973 avec l'entrée en vigueur du Protocole Annexe en 1973 et la phase transitoire s'est ouverte. La phase transitoire qui a progressé lentement en raison des difficultés économiques des années 70 et de l'effet du coup d'État de 1980, s'est terminée avec l'entrée de la Turquie dans l'Union Douanière en 1996³.

Notre statut de candidat membre à part entière a été enregistré au sommet tenu à Helsinki entre les 10 et 11 décembre 1999 et une nouvelle phase a été inaugurée dans nos relations avec l'Europe qui a un long passé. Le sommet de Bruxelles du 17 décembre 2004 a été un tournant dans les relations entre l'UE et la Turquie. Il

¹ T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, *Türkiye- AB İlişkilerinin Tarihçesi*, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=4> (20.08.2012).

² Ibid.

³ Ibid.

a été indiqué durant le sommet que la Turquie remplissait dans une grande mesure les critères politiques et il a été proposé de lancer les négociations le 3 octobre 2005. Les négociations ont été lancées à la date proposée et les travaux d'harmonisation avec les acquis communautaires se poursuivent⁴.

Dans le Document Cadre des Négociations, on indique que l'Adhésion à l'Union Européenne « peut devenir possible avec l'adoption des acquis communautaires qui est le nom donné au système juridique de l'UE et la mise en œuvre efficace de ces acquis à temps ». Dans ce document, le sujet des capacités juridique et administrative a également été inclus dans l'ordre du jour. Ainsi, dans tous les domaines des acquis communautaires, pour mettre ces acquis en œuvre d'une façon efficace ou pour être dans une situation où il serait possible de mettre en œuvre ces acquis de façon efficace avant l'adhésion, la Turquie rendra ses institutions, sa capacité administrative de gestion et son système juridique conformes aux normes de l'Union et ce au niveau national comme au niveau régional.

B. La structure des collectivités locales dans l'Union Européenne et la Turquie

Comme l'UE était au départ une structure économique, elle n'a pris aucune disposition concernant l'administration publique en général et les collectivités locales en particulier. Les institutions européennes qui ont vu leurs prérogatives élargies au cours du temps ont influencé de plus en plus les collectivités locales.

L'UE a principalement une structure à trois niveaux constitués de l'Union, des États membres et des régions. Cependant, cet état des choses ne signifie pas que les provinces et les collectivités locales qui forment chacune un niveau, sont exclues de la structure de l'Union⁵. Les dispositions prises dans le Traité de l'Union de l'Europe comme dans le Traité de Maastricht concernant les collectivités locales les rendent importantes. D'autre part, le fait qu'il n'existe pas de directions régionales dans tous les États membres de l'Union, accroît l'importance des collectivités locales.

Il n'existe pas d'unicité dans les systèmes de collectivités locales des pays de l'UE. Les pays ont formé leurs collectivités locales selon leurs conditions spécifiques⁶. Selon le Livre Blanc publié en 2001, les travaux des collectivités locales doivent être soumis au contrôle des citoyens. Les services publics doivent être offerts de façon efficace, transparente et participative. Il ne doit pas exister de relation hiérarchique entre le gouvernement central et les collectivités locales. Le partage des ressources financières doit se faire par recherche de compromis⁷.

⁴ Ibid.

⁵ A. Mengi; *Yerellik ve Politika Küreselleşme Sürecinde Yerel Demokrasi Ruşen Keleş'e Armağan*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2007, p. 101.

⁶ F. Toksöz ve diğerleri; *Yerel Yönetim Sistemleri*, Tesev Yayınları, İstanbul, 2009, p. 48.

⁷ S. Batal; "Avrupa Birliği Yönetime Katılım İlkesinin Türkiye Uygulaması Örneği: Kent Konseyleri", *Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı*, Bursa Kent Konseyi, 1. Baskı, Temmuz, Bursa, 2011, p. 76.

Sur des sujets tels que la structure, le fonctionnement et la constitution des collectivités locales, c'est la Charte Européenne d'Autonomie des Collectivités Locales adoptée par le Conseil de l'Europe qui constitue la norme reconnue par l'Union de l'Europe⁸. Cette Charte est devenue une partie intégrante de la réglementation de l'UE. La Turquie a ratifié cette Charte en 1991 en émettant certaines réserves.

En déclarant dans l'article 4/3 de la Charte Européenne d'Autonomie des Collectivités Locales : « les responsabilités publiques seront exercées en général et de préférence par des autorités les plus proches des citoyens. Au cas où cette responsabilité serait conférée à une autre autorité, il faudra tenir compte de l'étendue et de la nature de la mission ainsi que de la compétence et des nécessités économiques », on y a inclus le principe de la décentralisation.

Les fonds structurels, les politiques régionales et les traités signés en rapport avec le sujet, ont augmenté l'intérêt des pays envers l'intégration des collectivités locales et des directions régionales⁹. Par exemple, après la signature du Traité de Maastricht en 1992, l'importance accordée aux collectivités locales et régionales au sein de la Communauté a augmenté grâce aux deux nouveautés suivantes : 1-Le principe de la décentralisation a été inclus dans le Traité. L'objectif étant de supprimer la distance qui sépare le peuple des mécanismes de prise de décision et son aliénation, et ce dans le but de mettre fin aux critiques exprimées dans l'opinion publique en Europe contre Bruxelles centralisateur et bureaucratique, une situation qualifiée de déficit démocratique¹⁰. 2-Le comité des régions a été créé. Cela est dû au fait que, cet organe créé en 1994 après le Traité de Maastricht a pour but de représenter à Bruxelles les collectivités régionales et locales. L'existence de ce comité a permis aux collectivités locales et régionales d'avoir un mécanisme officiel de représentation et de conseil dans la structure de l'Europe¹¹.

Toutes ces dynamiques qui existent dans le cadre de l'intégration européenne sont importantes lorsque l'on examine la structure administrative de la Turquie et ses relations avec ses unités administratives¹². L'État turc est un État centralisé avec ses traditions de gouvernement bureaucratique. L'État turc qui a un caractère élitiste avec une forte volonté imposant ses politiques du haut vers le bas, a hérité ces caractéristiques de l'État Ottoman¹³.

⁸ Toksöz ve diğerleri; op. cit.

⁹ A. Yatkin; "Avrupa İle Bütünleşme Sürecinde Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma", TMMOB Yerel Yönetimlerde "Dönüşüm Sempozyumu", Ankara, Ekim 2007, p. 308.

¹⁰ M. Özcan; "Subsidiarite İlkesinin Avrupa Birliği'nde Uygulanması ve Yerel Yönetimler Bağlamında Türkiye'de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme", TODAIE Yerel Yönetimler Sempozyumu, 1-2 Kasım 2000, p. 5.

¹¹ H. Keser; "Avrupa Bütünleşme Sürecinde Yerel Yönetimler", *Yerel Yönetimler Kongresi Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı*, Çanakkale, 3-4 Aralık 2004, p. 120.

¹² Yatkin; op. cit.

¹³ H.H. Çevik; *Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları*, Seçkin Yayınları, Ankara, p. 163.

Les collectivités locales en Turquie sont divisées en trois catégories. Il s'agit de municipalités, d'administrations spéciales provinciales et de villages. Les collectivités locales en Turquie sont régies par les articles 123 et 127 de la Constitution. 123. Par cet article on souligne l'intégrité de l'administration et on précise que le mode d'administration repose à la fois sur le principe de la centralisation et de la décentralisation. Tandis que l'article 127 est la Loi concernant directement les collectivités locales. Dans cet article on explique les principes de la constitution des collectivités locales, les élections, et les circonstances dans lesquelles la tutelle administrative est imposée.

Un des sujets importants concernant les collectivités locales en Turquie dans le processus d'adhésion à l'UE est le renforcement des ressources financières¹⁴. Il faudrait que les collectivités locales possèdent des ressources financières suffisantes leur permettant d'offrir leurs services. Bien que la Constitution de 1961 comme celle de 1982 contienne une disposition stipulant : « des sources de revenus seront attribuées aux collectivités locales proportionnellement à leurs tâches », actuellement les collectivités locales, les municipalités ne disposent pas de sources de revenus suffisantes.

Les sources de revenus des municipalités en Turquie peuvent être regroupées dans trois catégories : les parts de revenus fiscaux du budget attribués aux municipalités, les revenus propres des municipalités ainsi que les aides de l'État accordées aux municipalités. La source de revenu la plus importante pour les municipalités (2/3 des revenus totaux) est constituée par les parts provenant de l'ensemble des revenus fiscaux du budget général¹⁵.

Les frais des municipalités sont constitués par les frais engagés pour remplir leurs fonctions et les frais du personnel. Les demandes de services municipaux sont en hausse constante en fonction du développement économique et social, cependant les revenus des municipalités n'affichent pas une telle hausse.

II. LE CADRE ESSENTIEL DÉFINI PAR L'UNION EUROPÉENNE EN CE QUI CONCERNE LA GESTION FINANCIÈRE DES MUNICIPALITÉS

L'Union Européenne n'a pas de modèle général relatif à la gestion financière des municipalités, prévu pour être appliqué dans tous les États membres. Chaque

¹⁴ K. Görmez; "Türkiye'de Yerel Yönetim Reformu Üzerine", *Yeni Türkiye* (Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı), Mayıs-Haziran 1995, p. 330.

¹⁵ Selon la Loi n° 5779 datée du 2.7.2008 sur l'attribution aux Administrations Spéciales Provinciales et aux Collectivités Locales d'une part des revenus fiscaux du budget général, une part de 2,85% du montant net des revenus fiscaux du budget général est attribuée aux municipalités hors des zones d'agglomérations urbaines, et une part de 2,5% aux municipalités de district dans les agglomérations urbaines, après déduction des remboursements de taxe. Le Conseil des Ministres est habilité à doubler ces taux ou de les réduire jusqu'à leur limite légale.

État membre a un système de gestion financière à part en fonction de ses spécificités politiques, économiques et sociales. Tous les États membres essaient de supprimer les différences existantes entre leurs systèmes en déterminant des principes et politiques communs¹⁶. Cependant, on développe un concept de gestion commun pour les collectivités locales sur le territoire de l'UE.

Actuellement, les dispositions à prendre par les collectivités locales occupent une place importante pour les pays qui deviendront membres de l'UE, dans les changements à effectuer dans le processus d'harmonisation selon la réglementation de l'UE. La structure des collectivités locales dans l'administration publique est définie principalement sur la base de la subsidiarité et se présente le cas échéant comme une garantie de la vie démocratique sur le plan local¹⁷. Pour ce qui concerne les collectivités locales l'UE présente ses attentes de la Turquie non pas directement sur le plan politique, mais sous différents titres, parfois sous le titre de la Politique Régionale et de la Coordination des Moyens Structurels, mais surtout dans le cadre de la réforme de l'administration publique. Les attentes ont déjà été reprises dans les Rapports de Progrès et le Document de Partenariat pour l'Adhésion et continuent de l'être. D'autre part, l'on s'attend à ce que notre pays satisfasse les exigences mentionnées dans la Charte Européenne d'Autonomie des Collectivités Locales qui définit le concept et les principes d'autonomie du Conseil de l'Europe¹⁸.

Un des documents qui contient ces attentes vis-à-vis de la Turquie est, comme cela a été mentionné ci-dessus, le Rapport de Progrès élaboré chaque année pour la Turquie en même temps que pour les autres pays membres. La Commission Européenne fait des propositions chaque année en tenant compte des progrès effectués par les pays candidats dans divers domaines. Le premier Rapport de Progrès pour la Turquie a été publié en novembre 1998. Les rapports initiaux ne contenaient pas d'attentes précises en ce qui concerne les collectivités locales. Les rapports suivants ont mis l'accent sur la nécessité de renforcement de la capacité de gestion des collectivités locales pour une mise en œuvre efficace des acquis communautaires. A la différence des rapports précédents, le rapport de progrès publié en 2004 a examiné les efforts de réglementation concernant les collectivités locales dans le cadre des lois relatives aux collectivités locales. Le dernier Rapport de Progrès publié en 2011 indique « qu'aucun progrès n'a été enregistré concernant le transfert de ressources financières aux collectivités locales et de ce fait, les municipalités

¹⁶ M. Ökmen ve K. Canan; "Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi", *Yönetim ve Ekonomi*, Cilt:16, Sayı:1, 2009, p. 149.

¹⁷ F. Emil ve H.H. Yılmaz; "Avrupa Birliği Türkiye Arasında Yerel Yönetimlerin Finansman ve Mali Yönetim Uyumlaştırılması", *20.Türkiye Maliye Sempozyumu: Türkiye'de Yeniden Mali Yapılanma*, Pamukkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Pamukkale-Denizli, 2005, p. 262.

¹⁸ Mengi; op. cit., p. 103.

sont dans une dépendance excessive par rapport aux revenus qui leur sont attribués par le gouvernement central ».

Un autre document qui reflète les attentes de l'Union Européenne concernant les collectivités locales est le Document de Partenariat pour l'Adhésion. Le Document de Partenariat pour l'Adhésion rédigé par la Commission Européenne a été adopté le 8 mars 2001. Même si ce document ne contient pas de titre en rapport direct avec les collectivités locales (municipalités), on y demande de faciliter le flux des investissements étrangers et de l'encourager en tenant compte de ses retombées sociales¹⁹. La détermination des obstacles dressés devant les dispositions du Traité sur l'Union Européenne relatives au droit d'implantation et de liberté de fourniture de services, des limitations imposées sur les investissements étrangers dans tous les secteurs économiques de Turquie et la levée de ces obstacles et limitations figurent parmi les attentes importantes.

L'Union Européenne supporte le processus d'adhésion de la Turquie en élaborant un programme d'aide financière afin que nous puissions réaliser les réformes figurant sur les Documents de Partenariat pour l'Adhésion et les Programmes Nationaux. Les objectifs des aides financières accordées aux collectivités locales ont été exprimés de la façon suivante dans l'annonce du « Programme de donations pour les Villes et les Municipalités » qui est l'un des quatre programmes sous le « Projet de Développement du Dialogue avec la Société Civile entre l'Union Européenne et la Turquie en 2006 » dans le cadre des Aides Financières accordées avant l'adhésion : « renforcer le dialogue entre les municipalités des pays membres de l'UE et celles des pays candidats et établir et renforcer une coopération durable et de longue durée ; soutenir les collectivités locales efficaces, transparentes et participatives, offrir des services municipaux de haute qualité. » L'accent est mis dans le Programme sur le fait que tous les projets soutenus par les aides financières de l'UE doivent servir ces objectifs²⁰. Or, on sait que les collectivités locales en Turquie n'ont pas assez de compétence, d'expérience et surtout de ressources humaines pour bénéficier des aides financières accordées par l'UE et par conséquent elles connaissent des difficultés pour concevoir des projets efficaces et offrir des services²¹.

La Charte Européenne d'Autonomie des Collectivités Locales accorde aux collectivités locales le droit de régir et gérer une partie importante des travaux publics sous leur responsabilité, dans l'intérêt de la population locale et ce dans le cadre défini par les lois. L'UE en tant que cosignataire de la Charte, comme le Conseil de l'Europe, demande de la Turquie d'inclure dans sa législation nationale les articles à propos desquelles elle n'a pas émis de réserve et ce afin d'honorer ses

¹⁹ Mengi; op. cit., p. 106.

²⁰ <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=5> (01.08.2012).

²¹ E. Esen; "Yerel Yönetimlerin Avrupa Birliği Konusunda Eğitim Gereksinimleri: Görüşler ve Öneriler", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 15 Sayı 3, Temmuz 2006, p. 12.

engagements. Elle attend en outre de la Turquie de revoir les dispositions à propos desquelles celle-ci a émis des réserves.

La recherche de compromis est un élément important pour la répartition des ressources financière dans l'UE entre le gouvernement central et les collectivités locales. Les municipalités en Europe sont également à un stade avancé en ce qui concerne l'utilisation de leurs propres ressources et le développement de celles-ci.

L'absence de développement suffisant des collectivités locales dans les pays en développement comme la Turquie et surtout dans les Pays de l'Europe de l'Est dont les économies sont dans une période de transition, l'insuffisance de l'infrastructure administrative et les carences de ressources financières et l'utilisation de celles-ci sont autant de raisons qui retardent la mise en œuvre du concept de décentralisation dans ces pays avec succès²².

III. LES CHANGEMENTS DANS LES GESTIONS FINANCIÈRES DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN TURQUIE DANS LE PROCESSUS D'ADHÉSION À L'UE

L'importance croissante des collectivités locales en Turquie a mis en avant les gestions financières des collectivités locales. Face à ces développements les lois existantes se sont avérées insuffisantes et il a fallu rapidement mettre en place un certain nombre de réglementations sous l'influence du processus d'adhésion à l'UE.

Les demandes émanant des acteurs externes avant le processus de changement et visant les structures de gestion des municipalités sont : l'élargissement de l'échelle des municipalités, la possibilité offerte aux petites municipalités de s'allier pour ce qui concerne les services des infrastructures, l'autonomie administrative et financière des municipalités, la possibilité pour les municipalités d'avoir un mot à dire sur les revenus, dépenses et budgets, de pouvoir nouer des relations avec le secteur privé en toute liberté et la liberté des municipalités de nouer des relations avec des organisations étrangères et internationales de collectivité locale²³.

La Turquie tente dans la période d'harmonisation avec l'UE de répondre aux attentes de l'Union dans le domaine des collectivités locales, en adoptant des Plans de développement, le Programme National pour l'adoption des acquis communautaires, des Traités Internationaux et des lois sur les collectivités locales.

Le Septième Plan de Développement Quinquennal (1996-2000) couvre une période d'efforts intenses pour l'harmonisation et l'intégration avec l'Union Européenne. Dans ce contexte, la loi n° 1580 sur les Municipalités et la Loi n° 3030 sur

²² E. Sivrekli Demircan; "Yeni Ekonomik Düzendeki Küreselleşme Yerelleşme Bağlamında Belediyelerde Yeni Mali Yönetim Anlayışı", *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 30, Ocak-Haziran 2008, p. 112.

²³ B. Güler; "Kent Yönetimi Modeli Olarak Belediye Sistemi", *Görüş Dergisi*, Cilt 3, 2004, p. 26.

les Municipalités des Grandes Agglomérations Urbaines ont été citées parmi les lois à adopter pour avoir un modèle de collectivités locales jouissant d'une autonomie administrative et financière. Le huitième Plan de Développement Quinquennal couvrant les années 2001-2005 traite des réglementations sur les collectivités locales dans un contexte de globalisation/décentralisation.

Les constatations et propositions relatives aux problèmes des collectivités locales dans le Neuvième Plan de Développement Quinquennal couvrant les années 2007-2013 ont été examinées dans un contexte de partage de pouvoir entre le gouvernement central et les collectivités locales et les mécanismes de participation locale²⁴. Dans la section intitulée Problèmes de Gestion dans les Zones Urbaines et Rurales, le principe de la subsidiarité et le contrôle exercé par le gouvernement central sur les collectivités locales sont mis en avant. Il a été souligné qu'il fallait mettre en place les réglementations nécessaires sur des sujets tels que l'organisation, le partage de pouvoir et les finances concernant les collectivités locales, afin de pouvoir constituer un modèle de collectivité locale jouissant d'une autonomie administrative et financière, dont les limites seraient définies grâce à un contrôle d'objectivité et de conformités aux lois.

La Charte Européenne d'Autonomie des Collectivités Locales et la Convention-Cadre sur la Coopération Transfrontalière des Collectivités ou Autorités Territoriales d'Europe constituent une partie importante des efforts de réforme de la Turquie concernant les collectivités locales. Avec les réserves émises par la Turquie concernant certains articles importants de la Charte Européenne d'Autonomie des Collectivités Locales, il est assez important que la Turquie ratifie un tel document international définissant les règles et principes fondamentaux relatifs à l'autonomie administrative, politique et financière des collectivités locales.

Dans le cadre des règles du droit interne les collectivités locales turques collaborent avec les collectivités locales étrangères, et en premier lieu sous la forme de jumelages de villes. L'article 74 de la Loi n° 5393 sur les Municipalités entrée en vigueur en 2005 autorise ouvertement une telle coopération²⁵. D'autre part, la Turquie ayant ratifié la Convention-Cadre sur la Coopération Transfrontalière des Collectivités ou Autorités Territoriales d'Europe en l'an 2000, elle a *de facto* levé la réserve qu'elle avait émise au sujet des paragraphes 2 et 3 de l'article 10²⁶.

Selon le paragraphe 3 de l'article 4 de la Charte Européenne d'Autonomie des Collectivités Locales, ce sont les entités les plus proches des citoyens qui doivent être chargées de fournir les services publics. Cette disposition est la paraphrase du principe de la subsidiarité. Comme la Turquie n'a pas émis de réserve concernant cette disposition, elle semble avoir l'obligation de tenir compte du principe de la

²⁴ Devlet Planlama Teşkilatı 9.Kalkınma Planı (2007–2013), (2006), *Yerleşme Kentleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Şubat 2006, http://plan9.dpt.gov.tr/oik17_yerlesmesehirlesme/17sehirles.pdf (01.08.2012).

²⁵ MENGI; op. cit., p. 110.

²⁶ Ibid.

subsidiarité dans ses réglementations. Ainsi, il a été décidé que toute tâche et tout service de nature locale commune seront accomplis par des municipalités²⁷.

La Turquie a élaboré un Programme National pour l'adoption des acquis communautaires comme dans tous les pays candidats et elle a soumis le dit programme à la Commission Européenne le 19 mars 2001. Le Programme National qui définit un calendrier pour les obligations précisées dans le Document de Partenariat pour l'Adhésion, a été adopté au Conseil des Ministres en mars 2001. Il est précisé dans le Programme National que le rythme des privatisations sera accéléré, les obstacles administratifs seront levés dans le but d'accroître les investissements nationaux et étrangers afin de faciliter et encourager les investissements directs étrangers et les procédures bureaucratiques seront réduites. Il est évident que ces engagements auront une grande influence sur les réglementations concernant les collectivités locales.

La Loi de Gestion Financière dans l'Administration Publique et de Contrôle n° 5018 datant de 2003 et la Loi sur les Municipalités n° 5393 datant de 2005 considérées comme un pas important dans le processus d'adhésion de la Turquie à l'Union Européenne, ont apporté de nouvelles approches aux processus de gestion financière, de préparation budgétaire et de planification financière des municipalités. Ces réglementations impliquant d'importants changements dans la gestion financière des municipalités sont les suivantes :

— Un plan stratégique sera préparé dans les municipalités ayant une population de plus de 50.000 habitants (en dessous de ce seuil, il sera facultatif) et dans toutes les municipalités un plan de performances annuel sera préparé.

— Le plan stratégique et le plan de performances serviront de base à la préparation des budgets annuels.

— Des Commissions de Planification et du Budget seront créées dans les municipalités de district et provinciales ainsi que dans les municipalités ayant une population de plus 10.000 habitants,

— Les concepts d'obligation de reddition de comptes et la transparence fiscale ont été définis pour l'utilisation des ressources publiques. La responsabilité de reddition de comptes : est définie de la manière suivante : « les personnes qui sont responsables et compétentes pour se procurer des ressources publiques, sont responsables de se les procurer, les utiliser, comptabiliser, rapporter de façon efficace, économique, rentable et conforme au droit et de prendre les mesures nécessaires pour en éviter l'abus et elles sont obligées de rendre compte aux autorités compétentes. Tandis que l'élément essentiel de la Transparence Fiscale a été expliqué de la façon suivante : l'opinion publique est informée à temps afin d'exercer un contrôle sur l'obtention et l'utilisation de toute ressource publique.

²⁷ V.F. Urhan; "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması", *Sayıştay Dergisi*, Sayı:70,2008, p. 93, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/dergi2.asp?id=557> (20.08.2012).

— Des éléments de contrôle financier préalable et de contrôle interne ont été institués en créant le concept de contrôle interne.

— Le maire est devenu cadre supérieur dans les municipalités, d'autre part parallèlement aux nouvelles réglementations, des titres tels que responsable des dépenses, responsable de la comptabilité, responsable des réalisations ont été créés.

— Des systèmes de comptabilité basés sur des budgets analytiques et la comptabilité d'exercice ont été adoptés.

— Une réglementation a été mise en place avec pour but de faire des estimations de recettes et de dépenses pour les deux années fiscales suivantes au lieu de le faire seulement pour l'année suivante.

Les nouvelles réglementations mises en place ont pour objectif de pousser les municipalités à avoir une vision stratégique à long terme. Les obligations pour les municipalités de faire des estimations de recettes et de dépenses dans le cadre d'une perspective budgétaire à moyen terme de 3 ans, imposées par la Loi n° 5018 parallèlement au budget du gouvernement central, peuvent être jugées positives du point de vue de la discipline fiscale²⁸.

Le processus de préparation budgétaire au sein des collectivités locales a été réglementé conformément aux nouvelles lois et la Direction Générale des Collectivités Locales du Ministère de l'Intérieur a préparé le « Règlement des Budgets et de la Comptabilité des Collectivités Locales » qui régit ce processus.

La transformation subie depuis 2003 par les réglementations qui reconstituent le système des collectivités locales et les municipalités en Turquie est capitale pour le processus de création d'une structure décentralisée. Avec les lois adoptées le nombre de tâches assignées aux municipalités a augmenté tandis que les sources de revenu n'ont pas augmenté.

CONCLUSION

L'UE a exigé dans les Rapports de Progrès comme dans le Document de Partenariat pour l'Adhésion que de nouvelles réglementations soient mises en place dans le domaine des collectivités locales dans notre pays dans le cadre de la réforme de l'administration publique. Les attentes principales de l'UE sont la révision du partage de pouvoir et des tâches entre le gouvernement central et les collectivités locales et dans ce contexte, l'assignation de plus de pouvoirs aux collectivités locales, la réduction de la tutelle rigide, l'augmentation des moyens

²⁸ İ. Türkoğlu, "Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması", *T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı*, Ankara, 2009, p. 123.

financiers, l'adoption d'un concept de collectivité locale efficace, transparente et participative.

La question de savoir si les travaux de réforme lancés en Turquie avec le processus d'harmonisation avec l'Union Européenne répondent bien aux attentes, fait de nos jours l'objet de discussions. L'augmentation des responsabilités des municipalités dans le processus d'adhésion à l'UE a nécessité que les municipalités utilisent leurs ressources de façon plus efficace, économique et rentable. Dans ce but, on est passé à une structure de contrôle centré sur l'avenir, un système de contrôle interne et d'audit a été appliqué. Il est possible d'affirmer qu'il y a un passage du domaine public au domaine individuel, d'une organisation municipale créant des ressources à celle qui distribue des ressources, d'une organisation municipale fournisseur de services à celle qui fournit et fait fournir des services et à une structure de pensée basée sur l'économie du marché, en fonction des changements.

L'accent a été mis sur la nécessité d'un plus grand renforcement des municipalités face au gouvernement central et il a été exigé de la Turquie d'assurer ce renforcement. L'efficacité de l'exécution des tâches assignées aux municipalités est étroitement liée à la puissance financière de ces dernières. L'article 127 de la Constitution de 1982 stipule que les collectivités locales « seront dotées de ressources financières proportionnelles à leurs tâches ». Cependant, il est à l'heure actuelle difficile d'affirmer que les municipalités ont des ressources financières suffisantes. Il est tout à fait positif qu'avec les dernières réglementations mises en place les municipalités se soient mises à utiliser leurs ressources financières disponibles en étant plus attentive à la transparence, l'efficacité, la rentabilité.

THE EVALUATION OF CHANGES IN MUNICIPALITIES' FINANCIAL ADMINISTRATION IN EUROPEAN UNION INTEGRATION PROCESS OF TURKEY

Summary

Local governments, being an important element of the governments of the municipalities are considered the cradle of democracy. It is an important aim for all democratic countries, like EU members to build more democratic and more participant local authorities. Turkey, which takes important steps towards being a member of the EU, has adopted these aims.

In EU member states, the significance of municipalities in the structure of public administration is increasing. In EU countries an effort is being made to encourage individuals to participate in the search for solutions to common problems of the place where they live. As the active participation of local people is thought to guarantee the legal regulations, municipalities also benefit from new developments relating to financial management.

Turkey, whose candidate position to EU was adopted in 1999 and which started negotiations in 2005 has taken important steps with municipalities towards alignment with the *acquis*. EU Progress Reports evaluate the steps taken by Turkey and they reveal that the country did what was necessary

to do. In our paper the observed changes in financial management of municipalities in EU accession process of Turkey will be evaluated.

Keywords: fiscal management (budget management), fiscal transparency, fiscal autonomy, decentralization.