

Congrès AFSP Strasbourg 2011

Section thématique 2 : Penser le changement international

Session 2, jeudi 1er septembre 2009, 8h45-11h30

Bertrand Gilles, maître de conférences, (IEP de Bordeaux, Centre Emile-Durkheim)
g.bertrand@sciencespobordeaux.fr

Le changement en politique étrangère : le cas de la Turquie depuis 2002

Il est relativement rare que la politique étrangère d'un Etat connaisse des changements majeurs au sens où l'entendent les théories classiques des relations internationales, notamment le Réalisme et le Néo-réalisme. Peu de gouvernements, influencés par ces théories classiques, se risquent en effet à une redéfinition de « l'intérêt national », à la remise en question de relations bilatérales bonnes ou conflictuelles, voire des alliances et de la politique multilatérale. Dans les Etats *démocratiques*, au sens où ces Etats connaissent des alternances politiques et pas seulement des élections, la continuité prévaut souvent d'un gouvernement à l'autre, malgré des inflexions considérées, ou habillées, comme des ruptures : la nouvelle approche américaine du monde musulman voulue par Barack Obama, ou le rapprochement avec Israël amorcé par François Mitterrand. Les « révolutions » diplomatiques sont généralement le fruit de changement de régime politique : ainsi l'adhésion à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) de 8 Etats qui étaient membres du Pacte de Varsovie, ou la nouvelle politique régionale de l'Afrique du Sud post-Apartheid. A l'inverse, les transitions démocratiques en Amérique latine et en Afrique subsaharienne n'ont pas provoqué de bouleversement majeur dans les relations avec les Etats-Unis et même le très critique Hugo Chavez, d'ailleurs arrivé au pouvoir par l'alternance, continue de leur vendre son pétrole.

Or, la politique étrangère de la Turquie semble connaître des changements majeurs, et pas seulement des inflexions, depuis l'arrivée au pouvoir, après les élections législatives de novembre 2002, du Parti de la Justice et du Développement (Adalet ve Kalkınma Partisi, AKP) dirigé par Recep Tayyip Erdoğan. La Turquie a considérablement amélioré ses relations avec ses voisins arabes (Syrie, Irak) mais aussi avec l'Iran, tandis que ses relations privilégiées avec Israël se sont détériorées ; le rapprochement avec la Grèce s'est pérennisé et un pas en avant a été fait en direction de l'Arménie. Les relations avec les Etats-Unis sont devenues plus distantes, alors que la Turquie était réputée être l'un des plus fidèles alliés de Washington ; Ankara s'est rapprochée de Moscou et de Beijing (manœuvres militaires conjointes en novembre 2010). Certes, il ne s'agit pas d'une révolution, avec à la clé des retournements d'alliance majeurs. Mais l'impression de véritable rupture avec la politique étrangère menée depuis l'avènement de la république kémaliste, et surtout depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, n'en est pas moins grande. Néanmoins, ces changements ne sont pas perçus de la même manière par tous les acteurs et par tous les analystes. Pour certains, le gouvernement turc actuel ne fait que poursuivre la politique de puissance régionale menée par ses prédécesseurs, mais il le fait plus ouvertement ; pour les autres, il y a rupture avec l'ancrage occidental de la Turquie.

Comment expliquer de tels changements à la faveur d'une (apparemment) simple alternance ? Nous verrons que le nouveau cours de la politique étrangère turque n'est pas seulement le produit de circonstances ou d'une nouvelle donne régionale (Balkans et Moyen-Orient). Mais

Congrès AFSP Strasbourg 2011

qu'il découle peut-être surtout d'une véritable reconfiguration de la politique étrangère de la Turquie, à travers le renouvellement de certains acteurs (les décideurs politiques), l'affaiblissement d'acteurs jusque-là cruciaux (l'armée, la bureaucratie diplomatique) et la montée en puissance de nouveaux acteurs (les entrepreneurs, les médias et la société civile). Notre hypothèse est que ces changements de politique étrangère sont le signe que l'alternance de 2002 a peut-être constitué le début d'une véritable transition politique de la république kémaliste à une république plus libérale, au sens politique et particulièrement au sens des Relations internationales.

I. Politique de puissance régionale (émergente) et/ou rupture de l'ancrage à l'Ouest

« Pendant la Guerre froide, la Turquie fut un pays périphérique, avec une politique étrangère à autonomie réduite, conditionnée par un rôle qui lui avait été assigné et qu'elle avait parfaitement assumé : celui d'être la sentinelle de l'Occident chargée de défendre contre l'URSS le flanc sud-est de l'OTAN, dont elle devint membre en 1952 »¹.

Cette affirmation a beau venir d'un fin connaisseur de la politique étrangère de la Turquie, elle n'en relève pas moins, pour partie, d'un cliché : celui d'une République turque « rempart » de « l'Occident » dont les gouvernements se seraient toujours strictement alignés sur les Etats-Unis durant la Bipolarité. Si cette perception de la diplomatie turque entre 1945 et 1990 a déjà été battue en brèche, y compris par des universitaires turcs², elle n'en reste pas moins très commune au sein des élites politiques et intellectuelles ouest-européennes, d'où l'accusation faite à la Turquie d'être un « cheval de Troie » des Etats-Unis en Europe. Cette perception, en partie erronée donc, a accru l'impression de changement dans le cours de la politique étrangère turque depuis 2002, vis-à-vis notamment de ses proches voisins arabes et iraniens. Pourtant, à bien regarder l'histoire des relations extérieures de la Turquie, on se rend compte que le changement dans les relations d'Etat à Etat avec les voisins n'est pas si spectaculaire que cela. Nombre de ces relations bilatérales furent bonnes, puis se dégradèrent du fait principalement de changements de régime (Irak, Syrie) et par conséquent d'alignement dans la Guerre froide, ou à la suite de crises dont la responsabilité originelle paraît partagée (Grèce, sur Chypre). Ces relations bilatérales ont connu des hauts et des bas, et l'on pourrait à la rigueur considérer simplement que la période actuelle, celle de l'AKP au pouvoir, serait plutôt un haut. Cela rendrait toutefois peu justice aux efforts de la diplomatie turque pour que toutes les relations bilatérales avec les voisins s'améliorent *en même temps*.

Relations avec la Syrie

Il s'agit du changement le plus spectaculaire : excellentes jusqu'au début de la répression sanglante de la protestation en Syrie (printemps 2011), les relations turco-syriennes ont été conflictuelles durant toute la deuxième moitié du XXe siècle. Le conflit portait notamment sur

¹ Ali Kazancıgil, « la diplomatie tous azimuts de la Turquie : émergence d'une puissance moyenne en Méditerranée », *Confluences Méditerranée*, n°74, été 2010, p. 110.

² Nous citons délibérément des références assez anciennes : Kemal Karpat (ed.), *Turkey's Foreign Policy in Transition, 1950-1974*, Leiden, Brill, 1975, 233 p. ; Feroz Ahmad, « La politique extérieure turque », *Les Temps modernes*, n°456-457, août 1984, p. 156-174 ; Canan Balkır & Allan M. Williams, *Turkey and Europe*, London, Pinter, 1993, 247 p. Ceci afin de mettre en évidence le fait que, dès la période bipolaire, il était clair que la diplomatie turque tentait de ne pas apparaître comme systématiquement alignée sur celle de Washington et qu'elle cherchait à diversifier ses relations, tant vers l'URSS et ses alliés, que les Etats arabes et le « Tiers-Monde » en particulier. Les résultats parfois faibles de cette politique sont d'ailleurs autant à mettre au débit des moyens (financiers, mais aussi en termes de produits à échanger) qu'à la nécessité de ne pas trop s'éloigner de la ligne atlantiste – les gouvernements successifs étant par ailleurs tous anti-communistes.

Congrès AFSP Strasbourg 2011

le sandjak d'Alexandrette (Hatay en turc), cédé par la puissance mandataire française (1938) à la Turquie dans des conditions litigieuses. Après l'indépendance de la Syrie (1946), les cartes officielles incluaient ce territoire. Dans les années 1980-1990, le conflit s'est envenimé d'une part en raison de la construction de grands barrages sur l'Euphrate et le Tigre côté turc, permettant ainsi de contrôler le débit des deux fleuves vers la Syrie et l'Irak, d'autre part en raison du soutien du régime baathiste au Parti des Travailleurs du Kurdistan (PKK) dont le chef, Abdullah Öcalan, vivait à Damas. Ces relations tendues avaient pour toile de fond la « trahison », « le coup de poignard dans le dos » des Arabes envers l'Empire ottoman lors de la révolte de 1916. En 1998, l'armée turque décidait de frapper un grand coup en posant un ultimatum à un Hafez Al-Assad vieillissant : l'expulsion d'A. Öcalan ou la guerre. A. Öcalan dut partir, et les relations turco-syriennes commencèrent à s'améliorer.

Dès 2003, le gouvernement turc critique les sanctions américaines contre la Syrie. En 2004, Bachar Al-Assad effectue une visite officielle à Ankara au cours de laquelle il renonce à la revendication de la souveraineté syrienne sur Alexandrette et signe également un accord de libre-échange bilatéral qui entraîne une hausse significative des échanges (la Turquie devient le premier partenaire commercial de la Syrie). En 2005, le président turc Ahmet Necdet Sezer effectue une visite officielle historique en Syrie. En 2008, R.T. Erdoğan se rend à Damas, un institut hydraulique turco-syro-irakien est créé pour régler la question de la gestion des eaux de l'Euphrate et du Tigre ; la Turquie commence également une médiation entre la Syrie et Israël que l'opération contre Gaza fera échouer. En 2009, les visas entre les deux Etats ont été supprimés. Le paradoxe est que l'amélioration des relations turco-syriennes paraît s'inscrire dans le contexte de la candidature turque à l'UE (résolution des conflits avec les voisins), mais qu'elle est mal perçue par les Occidentaux dans la mesure où le régime syrien est sanctionné, à partir de 2005, pour son rôle présumé dans l'assassinat de Rafic Hariri. Si le gouvernement turc parvient à convaincre le régime syrien de participer aux négociations d'Annapolis en 2008, il utilise aussi ses bonnes relations avec Damas pour se rapprocher de Téhéran.

Relations avec l'Irak

Presque aussi mauvaises qu'avec la Syrie pendant des décennies et pour les mêmes raisons (régime pro-soviétique, question kurde, gestion des eaux fluviales communes), les relations turco-irakiennes se sont améliorées une fois disparue la crainte de l'indépendance du Kurdistan irakien. Le gouvernement turc s'est montré prudent et a tout d'abord favorisé les affaires : en 2008, les exportations vers l'Irak ont augmenté de 37% tandis que les entreprises turques remportaient d'importants contrats dont le plus symbolique étant la construction de l'aéroport d'Erbil, capitale du gouvernement autonome du Kurdistan irakien. L'Irak est ainsi devenu le quatrième partenaire commercial de la Turquie. Les visites officielles ont suivi : A. Davutoğlu s'est même rendu à Erbil lors de sa visite en Irak en 2009. Au contraire des relations avec la Syrie, celles avec l'Irak sont perçues positivement parmi les partenaires occidentaux de la Turquie, car celle-ci joue un rôle d'apaisement et de stabilisation en Irak.

Relations avec Israël

Historiquement bonnes depuis la création de l'Etat d'Israël, elles sont devenues plus étroites avec la signature d'un accord de partenariat militaire en 1996 : la Turquie permettait à l'armée de l'air israélienne de s'entraîner dans l'espace aérien turc – via des exercices communs notamment – en échange de quoi Israël modernisait les chasseurs F-16 turcs vieillissants. D'autres volets de cette coopération sont manifestement restés secrets. Toutefois, son apogée aura certainement été l'assistance portée par le *Mossad* aux services secrets (et le soutien politique au gouvernement) turcs dans la traque du dirigeant du PKK en 1998-1999. Outre le

Congrès AFSP Strasbourg 2011

soutien implicite de *Tsahal* à l'ultimatum militaire à Damas, le Mossad a très vraisemblablement aidé à localiser Abdullah Öcalan, capturé au Kenya (pays où les services israéliens sont bien implantés).

Avec l'arrivée au pouvoir de l'AKP, les relations israélo-turques se modifient graduellement. Tandis que les militaires continuent leur coopération, le gouvernement Erdoğan, qui veut briser l'isolement de la Turquie au Moyen-Orient, propose sa médiation dans le conflit israélo-syrien sur le plateau du Golan. L'offensive israélienne contre le Hezbollah durant l'été 2006 entraîne une dégradation de la relation « spéciale » : le gouvernement turc n'a pas été averti préalablement de l'attaque israélienne, alors même que ses émissaires discutent d'un plan sur le Golan avec les Syriens (qui rompent alors les négociations). Le gouvernement Erdoğan dénonce certains agissements de *Tsahal*, comme l'usage des bombes à sous-munitions contre des zones habitées. L'opération israélienne « Plomb durci » contre Gaza en décembre 2008 provoque une rupture : R. T. Erdoğan, s'appuyant sur le rapport Goldstone commandé par le Conseil des Droits de l'Homme de l'ONU, condamne sévèrement Israël et s'en prend au président Shimon Peres lors d'une rencontre publique à Davos, en janvier 2009. L'incident, manifestement prémédité, est applaudi par les opinions publiques turque et arabes. Cette fois, le gouvernement impose aux militaires une réduction de la coopération technique, avec notamment une annulation de manœuvres militaires conjointes. L'arraisonnement de la « flottille pour Gaza » par la marine israélienne le 31 mai 2010 sera cependant le point d'orgue de la rupture entre les deux gouvernements : celui d'Ankara a laissé partir les navires – dont deux turcs affrétés par une ONG proche de l'AKP – tandis que celui de Jérusalem-Ouest a mal préparé une opération d'interception qui se solde par la mort de neuf militants pro-palestiniens lors de l'assaut du navire turc *Mavi Marmara*.

Relations avec l'Iran

Cible manifeste de l'alliance avec Israël, la République islamique d'Iran est devenue sous le gouvernement de l'AKP un interlocuteur sinon privilégié, du moins ménagé. Certes, la Turquie n'a rien à gagner à ce que l'Iran devienne une puissance nucléaire. C'est une erreur de penser qu'Ankara pourrait se servir de ce prétexte pour se lancer à son tour dans la course à la Bombe car les sanctions internationales qui s'abattraient alors sur elle, ne serait-ce que comme conséquence d'une inévitable sortie du Traité de Non Prolifération, seraient d'un coût probablement plus élevé encore que pour l'Iran, elle-même moins intégrée à l'économie mondiale (sinon pour ses exportations pétrolières) que la Turquie. Cependant, l'analyse du gouvernement turc est que l'Iran est un partenaire incontournable, d'abord de la politique du « zéro problème avec les voisins », ensuite de la politique de *soft power* turc dans la région. S'opposer frontalement à Téhéran, c'est risquer que cette confrontation ne se répercute dans les républiques d'Asie centrale, mais aussi en Irak, en Syrie, au Liban et en Palestine, partout où l'influence politique et économique des deux Etats est déjà en concurrence.

Le gouvernement turc a donc choisi la voie de la négociation et du dialogue. Dans un premier temps, il a cherché à développer les organisations et forums multilatéraux incluant l'Iran, telle que l'Organisation de la Conférence islamique, dont le secrétaire général depuis 2005 est l'universitaire turc Ekmeleddin Ihsanoğlu. R. T. Erdoğan a également relancé une initiative de son mentor Necmettin Erbakan qui, lorsqu'il était Premier ministre en 1997, avait créé le D(eveloping)-8, groupe d'Etats (Bangladesh, Egypte, Indonésie, Iran, Malaisie, Nigeria, Pakistan et Turquie) censés jouer un rôle moteur dans le développement du monde

Congrès AFSP Strasbourg 2011

musulman³. Mais ce forum de discussion, pourtant doté d'un secrétaire général et d'un directeur (iranien), ne s'est guère réuni et la création du G-20 a achevé de le marginaliser.

R. T. Erdoğan a ensuite soigneusement évité de critiquer Mahmoud Ahmadinejad quant à sa réélection controversée et à la répression des manifestations qui s'en suivirent en juin 2009. Présent au Conseil de sécurité de l'ONU en 2009 et 2010, le gouvernement turc a tenté, en mai 2010, en tandem avec le Brésil (élu pour 2010-2011), de contourner le Conseil en négociant un accord avec l'Iran sur l'enrichissement de l'uranium. Mais cet accord a été rejeté par les membres permanents du Conseil en raison du double langage des autorités iraniennes⁴.

Relations avec l'Arménie

Marquées par la question du génocide perpétré contre les Arméniens de l'Empire ottoman par le gouvernement nationaliste jeune-turc (1915-1918) et la tentative avortée de créer une Arménie indépendante en Anatolie (traité de Sèvres, 1920), les relations entre la Turquie et la république d'Arménie ex-soviétique ont été de courte durée : la frontière a été fermée en 1993 en raison du conflit arméno-azéri sur le Haut-Karabagh. L'enlisement des négociations pour régler ce conflit a longtemps lié les mains du gouvernement turc, d'autant que l'instabilité du pouvoir à Bakou dans les années 1990 mettait en cause l'influence de la Turquie en rivalité avec la Russie. Le consensus nationaliste au soutien inconditionnel à l'Azerbaïdjan et l'hostilité des milieux ultranationalistes aux Arméniens⁵ a constitué un sérieux obstacle à la politique du « zéro problème avec les voisins ». Un premier pas est franchi avec le voyage à Erevan du président Abdullah Gül invité à assister à un match de football entre les deux équipes nationales (6 septembre 2008). Mais il faudra attendre plus d'un an (10 octobre 2009) la signature d'un accord rétablissant les relations diplomatiques. Cependant, il n'a pas été ratifié. R. T. Erdoğan a dû reculer devant l'aile la plus nationaliste de son parti et conditionner le vote du parlement turc à une solution du conflit du Haut-Karabagh. Il est vrai que, parallèlement, les milieux nationalistes en Arménie et dans la diaspora ont fait campagne contre l'accord, obtenant eux aussi le report *sine die* du vote de ratification. Les relations arméno-turques risquent de connaître le même sort que les relations helléno-turques : détente indéniable mais absence d'accords formels et durables.

Relations avec la Grèce et Chypre

Le « rapprochement helléno-turc » est certes antérieur à l'arrivée au pouvoir de l'AKP mais il a duré, malgré l'absence d'accord global sur les sujets de contentieux (délimitations maritimes et aériennes en mer Egée), grâce à ce gouvernement. Le rapprochement de 1999 est en effet le fruit d'un travail de fond mené par des secteurs de la société civile et par une partie des milieux d'affaires qui se concrétise grâce à un contexte particulier (la décrédibilisation des ultranationalistes de gauche grecs qui ont aidé le chef du PKK A. Öcalan dans sa fuite au péril des relations avec la Turquie ; la mobilisation en Grèce en faveur des victimes du tremblement de terre de 1999) et à la volonté de deux ministres « modernistes », Ismail Cem et Yorgos Papandréou. Or, la volonté politique de résoudre les différends ne résulte pas d'une véritable convergence de vues : côté turc, il s'agit de lever un obstacle majeur à l'adhésion à

³ On ne parlait pas encore de « puissances émergentes ».

⁴ L'accord du 17 mai 2010 prévoyait que l'Iran livrerait de l'uranium faiblement enrichi (3,5%, suffisant pour faire fonctionner un réacteur visant à la production d'électricité) à la Turquie qui se chargerait de procéder à son enrichissement à 20% (nécessaire pour un réacteur de recherche), sous le contrôle strict de l'AIEA. L'objectif était donc que les Iraniens arrêtent leur processus d'enrichissement qui, s'il atteint les 80%, leur permet de fabriquer une bombe. Cependant, juste après avoir signé cet accord avec le président Lula da Silva et le Premier ministre Erdoğan, les Iraniens ont déclaré qu'ils poursuivraient quand même les activités d'enrichissement sur leur territoire. Voir *Le Monde* du 17 mai 2010.

⁵ Y compris les citoyens turcs, comme l'a montré l'assassinat du journaliste Hrant Dink le 19 janvier 2007.

Congrès AFSP Strasbourg 2011

l'UE, côté grec de conclure une paix définitive avec le voisin alors que les difficultés financières du pays (années 1990) rendent déjà la course aux armements insupportable (les dépenses militaires avoisinent alors les 5% du PIB).

La politique de rapprochement va donc être poursuivie en Grèce, malgré l'absence de progrès au-delà de la signature d'accords techniques et économiques et le retour des conservateurs au pouvoir (2004-2009). En Turquie, en revanche, Ismail Cem est dès le début dans la position du franc-tireur : le gouvernement auquel il appartient est une coalition hétéroclite de nationalistes de gauche (dont le Premier ministre Bülent Ecevit), de conservateurs (peut-être les mieux disposés à l'égard d'un rapprochement déjà tenté par le fondateur de leur parti, Turgut Özal à la fin des années 1980) et des ultranationalistes du Parti d'Action nationale (MHP) ; les diplomates n'y croient guère, et l'armée poursuit ses provocations aériennes en mer Egée, marquant ainsi à la fois sa position vis-à-vis de ce conflit et son emprise sur la prise de décision⁶. Le mérite du gouvernement de R. T. Erdoğan est donc d'avoir poursuivi la politique d'Ismail Cem, même s'il aurait été incohérent d'y renoncer alors que l'objectif de l'adhésion à l'UE était officiellement réaffirmé.

Cependant, c'est sur le dossier chypriote que le gouvernement AKP va être le plus en pointe, ce qui permettait également de renforcer le rapprochement avec Athènes. Alors que le gouvernement Ecevit (1999-2002) avait cru – ou voulu croire – que les Etats-membres de l'UE refuseraient au dernier moment l'adhésion de la république de Chypre en raison de la division de l'île, le gouvernement AKP pose d'emblée comme une évidence que cette adhésion aura lieu quoi qu'il arrive. Le plan de réunification présenté par Kofi Annan quelques jours après la victoire électorale de l'AKP en novembre 2002 fixe de toute façon l'agenda. Sans entrer dans les détails de la négociation, compliquée par le changement de direction politique des Chypriotes grecs comme des Chypriotes turcs, on peut mettre au crédit de R. T. Erdoğan d'avoir : 1) brisé le consensus nationaliste sur la politique de la Turquie à Chypre depuis 1974, sinon depuis 1955 ; 2) laissé faire le jeu démocratique dans la zone nord de l'île, permettant ainsi l'arrivée au pouvoir de la gauche et ouvrant ainsi la voie au « oui » au plan Annan lors du référendum du 24 avril 2004 ; 3) obligé l'armée à accepter les termes du plan Annan, principalement le retrait graduel des troupes turques de l'île, chose impensable depuis 1974.

Le vote négatif des Chypriotes grecs, lors du référendum, a cependant fait échouer la stratégie du gouvernement Erdoğan, consistant donc à lever l'obstacle chypriote à l'entrée dans l'UE. Le gouvernement de la république de Chypre s'était opposé à la dernière version du plan Annan en expliquant que la Turquie ne faisait pas assez de concessions. On peut comprendre ce point de vue, mais force est de constater que l'équipe Erdoğan avait déjà obtenu beaucoup de concessions, en interne, non seulement des forces armées mais aussi d'une partie des diplomates – ne parlons pas de l'opposition politique très virulente sur le dossier dans la mesure où le CHP (kémaliste) était alors dirigé par Deniz Baykal, ministre des Finances en 1974, tandis que le MHP (ultranationaliste) avait toujours fait de la question chypriote l'un de ses principaux fonds de commerce. Après l'échec du plan Annan, on ne pouvait guère espérer de nouvelles concessions. Le gouvernement turc s'est donc replié sur des positions plus conservatrices, encouragé en cela par le manque d'imagination et d'initiatives des deux

⁶ Voir ma thèse de doctorat (2000) et l'ouvrage qui en est tiré : *Le Conflit helléno-turc*, Paris, Maisonneuve et Larose/Institut français des Études anatoliennes, 2003, 390 p.

Congrès AFSP Strasbourg 2011

dirigeants (de gauche) chypriotes sur lesquels tous les espoirs s'étaient portés, Dimitri Christophias et Mehmet Ali Talat⁷.

Autonomisation de la politique étrangère turque vis-à-vis des Etats-Unis et de l'UE

Si la question chypriote a paru constituer la principale pomme de discorde entre l'UE, ses Etats-membres et la Turquie, celle-ci n'a en fait que remplacer la question des relations helléno-turques qui, dans les années 1990, permettait facilement d'expliquer et de justifier tous les blocages. Sans nier l'importance du problème pour les deux parties, force est de constater que certains gouvernements, notamment allemand et français, ne l'ont "découvert" que tardivement et l'ont largement instrumentalisé afin d'atténuer la portée de leurs propres réticences, lesquelles ne seraient que la traduction de celles de leurs opinions publiques... Sans revenir dans le détail sur les relations UE-Turquie, qui ont déjà fait l'objet d'une multitude de publications⁸, notons qu'on n'a guère observé de changement de discours et de politique du côté turc : l'objectif de l'adhésion est régulièrement réaffirmé, malgré l'érosion du soutien d'une opinion publique manifestement lassée d'attendre et agacée par les déclarations souvent perçues comme turcophobes de certains dirigeants ouest-européens⁹. Le gouvernement turc est cependant plus enclin qu'avant décembre 2006 (gel de 8 chapitres de la négociation en raison de la non-ouverture des ports et aéroports turcs aux biens issus de la république de Chypre) à chercher des solutions alternatives à l'UE. Il faut aussi dire que les effets positifs de l'union douanière UE-Turquie de 1995 ont été "digérés" : après une croissance significative des échanges commerciaux qui ont tiré la croissance turque, leur part dans le commerce extérieur turc est passé, pour la première fois en 2008, sous la barre des 50%. Avec la crise économique, la croissance des exportations turques est tirée par d'autres marchés, dont le Moyen-Orient, même si cette tendance pourrait pâtir des révolutions dans les Etats arabes.

Les relations avec les Etats-Unis connaissent une évolution assez similaire : elles restent fortes, mais le gouvernement turc cherche à autonomiser davantage sa politique étrangère. Ce changement s'amorce surtout durant le deuxième mandat de George W. Bush, il est lié à la dégradation des relations turco-israéliennes autant qu'à la politique vis-à-vis de l'Iran. En effet, lorsque le 1er mars 2003, le parlement turc se prononça sur le déploiement sur son sol de troupes américaines destinées à envahir l'Irak, le gouvernement avait préconisé un vote positif, sans toutefois mettre tout son poids dans la balance, puisqu'il se trouva 90 des 362 députés AKP pour voter contre et ainsi faire basculer le scrutin¹⁰. L'AKP a ainsi donné des gages à sa base électorale, très anti-américaine. S'il est évident que le gouvernement turc aujourd'hui joue la carte de la diversification, en resserrant ses liens avec la Chine, en ménageant la Russie – après une période d'opposition assez nette sur le Caucase notamment -

⁷ Costas Constantinou (ed.) « The State Of Cyprus : Fifty Years After Independence », numéro spécial de *Cyprus Review*, 22 (2), Fall 2010, p17-306 ; Gilles Bertrand, "Chypre : un enjeu stratégique pour la candidature turque à l'Union européenne." - *Cahiers d'Études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien (CEMOTI)*, n°36 , juin-décembre 2004 : p. 159-180.

⁸ Par exemple Nicolas Monceau (éd.), « L'Europe au miroir de la Turquie », *Politique européenne*, 29, automne 2009, suite d'articles p. 7-123 ; Jean-Paul Burdy, *La Turquie est-elle européenne ?*, Levallois-Perret, Turquoise, 2004, 255 p. Ainsi que (presque) tous les livres sur la Turquie publiés depuis vingt ans...

⁹ Si changement il ya eu, il s'agit de la conversion des dirigeants historiques de l'AKP, et donc d'une grande partie de la mouvance islamo-conservatrice, à l'idée d'adhésion à l'UE. Toutefois, à y regarder de près, l'AKP est davantage séduite par l'appartenance à l'UE comme garantie de la démocratie et du respect des libertés publiques (donc la pérennisation de l'éviction de l'armée de la vie politique), voire comme démultiplicateur de puissance et d'influence de la Turquie, qu'à l'idée d'intégration.

¹⁰ La motion devait recueillir les 2/3 des votes des parlementaires. Elle obtint la majorité simple (264 « oui » contre 250 « non » et 19 abstentions). Le CHP, atlantiste mais opposé à toute implication de la Turquie dans le conflit, vota non.

Congrès AFSP Strasbourg 2011

et en tentant de construire un axe diplomatique fort avec le Brésil, sinon avec toutes les autres « puissances émergentes », rien ne dit que les relations avec Washington se relâcheront davantage. Barack Obama a manifesté sa volonté de faire de la Turquie un partenaire de premier plan de sa politique de réconciliation avec le monde musulman. L'autonomisation certaine de l'ancien « chien de garde de Washington » (perçu comme tel au Moyen-Orient) pourrait donc, paradoxalement, servir la politique étrangère américaine, du moins tant que son orientation reste compatible avec « l'intérêt national » turc tel que défini par le gouvernement AKP¹¹.

Or, c'est bien là que se situe le nœud du problème, comme souvent lorsque l'on s'interroge sur la politique étrangère : quel est l'« intérêt national », si du moins il est possible d'en identifier un ? La construction de l'identité de la Turquie comme « puissance émergente » remonte au moins aux années du gouvernement du Parti de la Mère-Patrie (Anavatan Partisi, ANAP) de Turgut Özal (1983-1991), qui rappelle à bien des égards la période actuelle : dirigeant issu de la mouvance islamiste, parti conservateur seul au pouvoir, politique économique libérale, progrès des libertés publiques après le régime militaire (1980-1983), candidature à l'UE, politique étrangère offensive, etc. Mais, outre le caractère plus récent de l'expression elle-même, ce discours n'a été perçu comme vrai par les partenaires de la Turquie que dans les années 2000. Dans les années 1990, l'instabilité gouvernementale et les crises financières à répétition (avec une monnaie faible, l'hyperinflation et le gonflement colossal de la dette) faisaient que seuls les milieux d'affaires et quelques analystes politiques validaient ce discours de la puissance émergente. Les faibles résultats de la politique à l'égard des républiques turcophones ex-soviétiques ou de la zone de coopération économique de la mer Noire donnaient davantage raison aux sceptiques. L'alternance politique de 2002 n'a cependant pas entraîné un changement de dirigeants – et un renouvellement certain du personnel politique sur le moyen terme. Elle a aussi révélé et s'est traduit par des changements parmi les acteurs de la politique étrangère au sens large, c'est-à-dire ceux susceptibles d'intervenir ou d'influencer sur la définition de l'intérêt national au sens que l'école libérale des relations internationales donne à ce concept¹².

II. Marginalisation des militaires, renouvellement des décideurs, apparition de nouveaux acteurs

« Contrairement au passé, où une élite étatique restreinte monopolisait les questions de politique extérieure, celle-ci est aujourd'hui liée à l'enjeu majeur de la Turquie, à savoir la lutte entre les forces politiques et sociales aspirant à la démocratisation du pays et certains cercles de pouvoir qui défendent un régime semi-autoritaire qui les avantage. Ces derniers, qui se trouvent au sein l'armée et des réseaux occultes formés autour de celle-ci, visent à entraver la démocratisation et la marche du pays vers l'Europe. Ils ont comme fonds de commerce la continuation des tensions internes, notamment avec les Kurdes, et des

¹¹ Voir le télégramme diplomatique de l'ambassade des Etats-Unis à Ankara, « What Lies Beneath Ankara's New Foreign Policy », 28 novembre 2010, révélé par Wikileaks (<http://wikileaks.org/cable/2010/01/10ANKARA87.html>), notamment le début du §14 : « Turkey's new foreign policy is a mixed bag for us. Having regional heavyweights take on burdens, thereby relieving us, has long been a desired goal of US policy, but it comes with a certain loss of control. »

¹² Sur les trois grandes approches de l'intérêt national (réaliste - qui n'est guère pertinente puisque la « politique du zéro problème avec les voisins » a succédé à « la Turquie ne peut avoir avec ses voisins que des rapports de puissance » - libérale et constructiviste que nous évoquons), cf. Dario Battistella, « L'intérêt national. Une notion, trois discours », in Frédéric Charillon (éd.), *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, les Presses de Sciences Po, 2002, p. 139-166.

Congrès AFSP Strasbourg 2011

contentieux et conflits externes, à Chypre, avec la Grèce, l'Arménie ou la Syrie. Ces cercles de pouvoir ont perdu une bonne partie de leur influence, à la suite de la divulgation par les médias de plusieurs tentatives de coup d'Etat, dont plusieurs responsables sont jugés dans le cadre du procès « Ergenekon ». On voit, à cet égard, que l'un des ressorts de la diplomatie de paix du gouvernement est d'exclure l'armée de la vie politique, notamment en invalidant l'argument d'une Turquie « entourée de voisins hostiles ». »¹³

Aucune étude sérieuse de la politique étrangère turque depuis 1945 (introduction du multipartisme) n'a négligé l'approche bureaucratique, tant le poids des acteurs traditionnels, « le diplomate et le militaire », a constamment paru évident, les uns et les autres ne le niant pas, bien au contraire¹⁴. Le fait que l'Armée et le ministère des Affaires étrangères aient été réputées les deux institutions étatiques fonctionnant le mieux, y compris en période d'instabilité politique ou de crise économique, a presque provoqué un excès inverse par rapport aux approches classiques de la politique étrangère : une certaine minimisation des décideurs politiques. Le poids de l'Etat, dans le contexte d'une économie dirigée, a également occulté le rôle joué par la société civile et les milieux d'affaires.

« *Bringing Statesmen back in* » ?¹⁵

Recep Tayyip Erdoğan est le fondateur et dirigeant de l'AKP dont il a piloté la séparation avec la vieille garde des partis « islamistes » successifs. Il semble incarner le nouveau cours de la politique étrangère. Cependant, cette situation résulte d'abord du rôle dévolu au Premier ministre par la Constitution, puis de l'indéniable savoir-faire politique et communicationnel du détenteur du record d'élections législatives gagnées consécutivement et de la longévité au poste de Premier ministre en Turquie depuis 1960. Ce savoir-faire lui a permis de faire des « coups » retentissants – à l'instar de son affrontement verbal public et filmé avec Shimon Peres à Davos en 2009 – mais il lui arrive souvent de « dérapier », tenant devant des auditoires internationaux des propos de meetings électoraux...¹⁶ Dans le « jeu à double niveau » que constitue la politique étrangère¹⁷, R. T. Erdoğan a, l'inverse d'autres gouvernants, tendance à trop s'adresser à son auditoire national en « oubliant » parfois son auditoire des sommets et des instances internationales. Il paraît également moins à l'aise dans les négociations de longue haleine. Diplômé en économie et en administration des entreprises de l'université de Marmara (Istanbul), il vient d'une famille de la petite bourgeoisie conservatrice immigrée à Istanbul dans les années 1950. Petit entrepreneur, il est surtout un apparatchik des partis « islamistes » successifs, parvenant à la notoriété en se faisant élire maire d'Istanbul en 1994. Il n'avait aucune expérience internationale avant de devenir Premier ministre en 2003. Il ne semble parler aucune langue étrangère.

¹³ Ali Kazancıgil, *op. cit.*, p. 117.

¹⁴ Au point que Philip Robins intitule son ouvrage *Suits and Uniforms* (sous-titre : *Turkish Foreign Policy Since the Cold War*), Londres, Hurst, 2003, 404 p.

¹⁵ Daniel L. Byman & Kenneth M. Pollack, « Let Us Now Praise Great Men. Bringing the Statesmen Back In », *International Security*, 25 (4), Spring 2001, p. 107-146.

¹⁶ Un exemple récent, le 13 avril 2011, au Conseil de l'Europe : à la question d'une députée UMP, Martine Marland Militello, sur la liberté de culte, R. T. Erdoğan ne répond que par l'accusation d'ignorance (pas de chance, la députée est d'ascendance turque mais issue d'une minorité religieuse) et finit par « en turc on dit de quelqu'un qu'il est français lorsqu'il est en décalage avec la réalité ». Silence glacial dans l'hémicycle (filmé par Euronews) et tollé, évidemment, parmi les députés français présents, ensuite. Des gaffes comme celle-ci, R. T. Erdoğan en a commis de nombreuses.

¹⁷ Cf. Robert D. Putnam, « Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games », *International Organization*, 42 (3), Summer 1988, p. 427-460.

Congrès AFSP Strasbourg 2011

Abdullah Gül est président de la République depuis 2007 après avoir occupé le poste de Premier ministre (2002-2003) puis celui de ministre des Affaires étrangères. Il est l'*alter ego* de R. T. Erdoğan, mais aussi son contraire : issu d'une famille un peu plus aisée mais de Cappadoce (Kayseri), il est titulaire d'un doctorat de l'université d'Istanbul mais a aussi étudié en Angleterre. Enseignant en management, il a travaillé pour la Banque islamique de Développement en Arabie Saoudite (1983-1991) avant d'être élu député pour le Refah Partisi, comme R. T. Erdoğan, en 1991. Membre de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, ministre d'Etat chargé du dossier chypriote dans le gouvernement Erbakan (1996-1997), A. Gül a donc, lui, une expérience internationale. Par ailleurs, la constitution (et la pratique) confèrent au président de la République un rôle-clé dans la détermination de la politique étrangère. La répartition des rôles n'est cependant pas aussi simple car R. T. Erdoğan est très interventionniste dans tous les domaines et pourrait souhaiter succéder à A. Gül en 2014. Il lui faudrait donc consolider sa stature internationale.

Ahmet Davutoğlu est incontestablement l'architecte de la politique étrangère du gouvernement AKP. Dès 2002, il est le conseiller du ministre des Affaires étrangères, Abdullah Gül (qui le fait élever au rang d'ambassadeur en janvier 2003), puis après l'élection de celui-ci à la présidence de la République, du Premier ministre R. T. Erdoğan. Il est nommé ministre des Affaires étrangères en 2009.

Né en 1959 dans la ville très conservatrice de Konya (origine anatolienne provinciale qui le rapproche d'A. Gül), Ahmet Davutoğlu est issu d'une famille modeste. Il a fait toutes ses études supérieures, jusqu'au doctorat, à l'université du Bosphore, certainement la meilleure de Turquie, notamment en science politique et en relations internationales. Cependant, il est l'un des rares universitaires turcs en vue de sa génération à n'avoir pas effectué au moins une partie de ses études (et de préférence le doctorat) en Europe occidentale ou aux Etats-Unis. Professeur de relations internationales, adepte apparent de la théorie libérale, notamment de la notion de *soft power*, il est cependant très marqué par la géopolitique : son ouvrage de référence s'intitule *Profondeur stratégique* (2001) et n'a pas été traduit en anglais depuis, malgré la notoriété de son auteur. Dans ce livre, A. Davutoğlu développe l'idée selon laquelle la Turquie est une « puissance centrale »¹⁸ au carrefour de l'Europe et de l'Asie, des Balkans, du Caucase et du Moyen-Orient. Il s'inscrit donc dans le champ universitaire turc que je dirais « classique » (prédominance de la géopolitique et de la théorie réaliste au service d'un nationalisme souvent offensif). La nouveauté est l'affirmation que ce statut de « puissance centrale » ne s'explique pas que par la géographie et des éléments « objectifs » (selon l'approche classique) mais aussi par l'histoire et les héritages culturels divers¹⁹ qui était niés ou occultés par l'idéologie kémaliste. D'autre part, A. Davutoğlu affirme que cette puissance ne s'exercera que si, préalablement, la Turquie parvient à résoudre le conflit kurde à l'intérieur, et ses conflits avec les Etats voisins²⁰. Il s'agirait alors d'une véritable révolution copernicienne de la politique étrangère turque puisque les décideurs et la plupart des

¹⁸ Notion inspirée manifestement par celle de *Heartland* chère aux théoriciens classiques de la géopolitique.

¹⁹ Ici, A. Davutoğlu rejoint l'historien grec Dimitri Kitsikis, qui insiste sur le rôle-pivot joué par l'Empire byzantin puis par son successeur, l'Empire ottoman. Mettant l'accent sur la continuité entre les deux empires (voir son *Que sais-je ?* consacré à l'Empire ottoman) et turcophone, D. Kitsikis est bien connu en Turquie où ses ouvrages ont été traduits.

²⁰ Je renvoie ici à l'analyse de notre collègue (parfaitement turcophone) Ioannis N. Grigoriadis, « The Davutoğlu Doctrine and Turkish Foreign Policy », *Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP) Working Paper* Nr 8/2010, 12 p. L'idée que l'approfondissement de la démocratie et un meilleur respect des droits humains en Turquie peut contribuer à augmenter le poids de la Turquie dans la région (notamment dans le contexte des révolutions arabes) a d'ailleurs été réaffirmée par le président Abdullah Gül lors d'une discussion avec des journalistes turcs durant une visite officielle en Indonésie (*Hürriyet*, 7 avril 2011).

Congrès AFSP Strasbourg 2011

spécialistes turcs des Relations internationales estimaient jusque-là que l'exercice de la puissance permettrait au contraire de résoudre ces conflits²¹...

Ses deux ouvrages en anglais, plus anciens, relèvent de la pensée politique, mettant l'accent sur les différences entre les théories occidentales et islamiques du politique²². Ainsi, A. Davutoğlu se situait-il dans la mouvance islamiste turque, ce qui explique sa relative marginalité et sa faible notoriété académique jusqu'à ce qu'il devienne le « conseiller du prince » : en Turquie, les universitaires sont souvent issus de familles plutôt aisées, libérales ou kémalistes, assez hostiles à l'AKP. En revanche, les universitaires les plus indulgents (voire sympathisants) à son égard ont souvent fait leurs études aux Etats-Unis et prennent pour exemple le Parti républicain (et en son sein la Coalition chrétienne), lequel est la référence implicite ou explicite des modernisateurs de la mouvance islamiste²³.

Ces « hommes d'Etat » ont manifestement suffisamment d'idées politiques « alternatives » (sur les relations avec le monde musulman et les pays en développement notamment) et de pouvoir entre leurs mains pour contribuer de manière décisive aux changements dans la politique étrangère turque. Mais, comparés à leurs prédécesseurs, Bülent Ecevit (ancien étudiant d'Henry Kissinger à Harvard) ou Turgut Özal, ils n'ont rien d'exceptionnel. Qu'en est-il des autres acteurs ?

L'affaiblissement des diplomates ?

A l'inverse d'autres Etats, dont la France, dans lesquels la carrière diplomatique a perdu de son prestige et s'est banalisée – sans doute parce que leur diplomatie elle-même s'est banalisée –, la république de Turquie a conservé à sa diplomatie une place à part. Au sein d'un appareil d'Etat souvent défaillant (notamment des années 1960 aux années 1990), le ministère des Affaires étrangères a conservé, avec l'armée, son prestige, son attractivité pour les héritiers les plus doués de l'élite, et sa crédibilité auprès de l'opinion publique. Dès les réformes ottomanes (*Tanzimat*), il y a eu bureaucratization et professionnalisation, processus consolidés après l'avènement de la république kémaliste. Malgré les alternances rendues possibles par l'instauration du multipartisme (1945), le ministère n'a pas connu de politisation notable ni de modification sociologique de son recrutement. L'élite politique, intellectuelle, bureaucratique, voire financière et industrielle, kémaliste est restée le creuset de la diplomatie turque. Essentiellement francophones, puis de plus en plus anglophones, les diplomates viennent toujours le plus souvent des lycées « internationaux » créés par l'Etat à partir de la fondation du lycée impérial de Galatasaray. Pour la plupart eux-mêmes enfants de diplomates, ils sont donc eu le privilège de vivre à l'étranger, ce qui accroît encore leur capital social et culturel pour la fonction. Ils sont diplômés d'universités turques, 70 à 80% en science politique ou en droit, et/ou ouest-européennes et américaines (avec une part croissante de détenteurs de doctorats en relations internationales)²⁴.

²¹ Voir notamment l'article-manifeste du diplomate Şükrü Elekdağ, « 2 1/2 War Strategy », *Perceptions* (Ankara), 1 (1), March-May 1996, p. 33-57, qui connut un succès retentissant et reflétait les vues des décideurs de l'époque : la Turquie devait se battre sur tous les fronts pour affirmer son statut de puissance.

²² *Alternative Paradigms: The Impact of Islamic and Western Weltanschauungs on Political Theory*, Lanham, University Press of America (une filiale de Rowman & Littlefield), 1993 et *Civilizational Transformation and the Muslim World*, Quill (maison d'édition britannique qui ne publie désormais que de la fiction), 1994.

²³ L'un des personnages les plus influents de cette mouvance, Fethullah Gülen, fondateur de sa propre confrérie religieuse, vit en exil aux Etats-Unis – on est donc très loin d'Al-Qaïda et des Taliban. Ali Babacan, ministre des Affaires étrangères de 2007 à 2009, vice-Premier ministre et ministre de l'Economie, né en 1967, a obtenu un MBA à la Northwestern University puis travaillé deux ans aux Etats-Unis dans le secteur financier. Egemen Bağış, ministre d'Etat en charge de la négociation avec l'UE, né en 1970, a lui aussi étudié (les ressources humaines) et vécu aux Etats-Unis (il a été président de la fédération des associations turques des Etats-Unis).

²⁴ Informations confirmées par Naci Kuru, sous-secrétaire d'Etat, *Hürriyet*, 25 janvier 2011.

Congrès AFSP Strasbourg 2011

Dans les années 1990, l'instabilité gouvernementale (huit gouvernements et treize ministres des Affaires étrangères – dont trois durant l'année 1990 et quatre en 1995) a encore renforcé le prestige et le pouvoir des diplomates, mais a aussi contribué à la rigidification de la diplomatie turque. Ce paradoxe s'explique notamment par le fait que, bastion kémaliste, comme l'Armée et la Justice, les Affaires étrangères apparaissaient aux yeux d'une partie de l'opinion publique, des médias voire des politiciens eux-mêmes, comme l'un des remparts les plus sûrs contre la montée en puissance de l'islam politique²⁵. Le changement fréquent de ministre contraignait la direction administrative du ministère (directeur politique, chef de cabinet du ministre, sous-secrétaires d'Etat qui, comme aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni sont des diplomates) à assurer la continuité de la politique étrangère de la Turquie, sans pouvoir en principe prendre d'initiative. Confortés par cette assignation de rôle (défense de l'héritage du kémalisme, à savoir sécularisme, occidentalisme et nationalisme), les diplomates adoptèrent pour la plupart d'entre eux une posture conservatrice, notamment dans les relations bilatérales – seuls ceux de la division « Europe » montrant quelques velléités réformistes afin de faire avancer le dossier de l'adhésion à l'Union européenne. Cette position avait pour notable avantage de ne mécontenter aucun des partis susceptibles d'entrer dans la coalition gouvernementale (et donc de placer l'un de ses ténors à la tête de ce ministère convoité). Dans le même temps, toujours au nom de « l'intérêt national », les diplomates avaient (ou s'étaient donnés) pour mission de canaliser les initiatives jugées intempestives des responsables politiques : déclarations ultranationalistes de la ministre Tansu Çiller, destinées à la scène politique interne mais très mal perçues en Grèce et dans l'UE dans son ensemble, visites controversées du Premier ministre Necmettin Erbakan au Moyen-Orient, dont une célèbre humiliation publique par Khadafi en 1996, etc. L'ascendance prise par les politiques sur les diplomates depuis l'arrivée au pouvoir de l'AKP est encore plus significative si l'on compare avec la situation des années 1980. En 1983, le Premier ministre issu des premières élections de l'après-régime militaire, Turgut Özal était tenu en suspicion par les diplomates comme par les militaires en raison de son libéralisme économique et de son passé « islamiste ». Manifestant sa volonté de trouver une solution négociée au problème chypriote, il fut mis devant le fait accompli de la proclamation de la République turque de Chypre-Nord par son dirigeant, Rauf Denktash, avec l'aval du ministère des Affaires étrangères et de l'Armée...²⁶

La reprise en main du ministère par les décideurs politiques ne s'est cependant pas traduite par une quelconque épuration. Au fond, les diplomates semblent avoir été soulagés, au moins dans un premier temps, de cette nouvelle stabilité politique, d'autant que l'orientation pro-européenne n'était pas remise en cause²⁷. La politique, notamment au Moyen-Orient, du gouvernement AKP, a cependant été régulièrement critiquée par d'anciens ambassadeurs, lesquels se reconvertissent souvent comme éditorialistes dans la presse. Il faudrait cependant faire une analyse de contenu permettant de distinguer ce qui a trait à la politique étrangère elle-même et ce qui relève de l'opposition politique interne (kémaliste) ou plus prosaïquement de l'agacement provoqué par le style jugé trop populiste du chef du gouvernement (voir la polémique entre R. T. Erdoğan et un groupe d'anciens ambassadeurs en juin 2010). Cependant, le gouvernement n'a manifestement pas procédé à des nominations politiques aux postes d'ambassadeur (même s'il est toujours difficile, de l'extérieur, d'identifier les

²⁵ Ceci est vrai, en fait, dès la première alternance politique en 1950. Cf. Metin Tamkoç, *The Warrior Diplomats. Guardians of the National Security and Modernization of Turkey*, Salt Lake City, University of Utah Press, 1976, 394 p.

²⁶ Selon Rauf Denktash lui-même, *The Cyprus Triangle*, New York, the Office of the TRNC, 1988, p. 116.

²⁷ Nous fondons cette affirmation sur des discussions informelles, dans la première partie de la décennie 2000.

Congrès AFSP Strasbourg 2011

sensibilités politiques de tel ou tel diplomate), ce qui aurait été une maladresse politique majeure alors qu'il est constamment suspecté de vouloir « islamiser » l'appareil d'Etat.

Toutefois, A. Davutoğlu a fait voté en 2010 une réforme en profondeur de son ministère : elle vise d'abord à élargir le recrutement, en ouvrant le concours aux détenteurs de masters en administration des entreprises et en économie, des cursus peu prisés par les héritiers de l'élite kémaliste, mais beaucoup plus par les enfants de la moyenne bourgeoisie, notamment anatolienne (tandis que les départements de relations internationales n'existent quasiment pas hors d'Istanbul, Ankara et Izmir). La réforme répond aussi au développement d'une diplomatie moins politique et plus commerciale, notamment vis-à-vis des pays émergents. D'autre part, la réforme sépare les activités consulaires et diplomatiques. Ainsi, les diplomates ne passeront plus une partie de leur carrière comme consuls. Ceci a au moins trois objectifs manifestes (en plus de celui d'élargir le recrutement social et universitaire du ministère) : 1/trouver du personnel pour les ambassades que le gouvernement ouvre ou souhaite ouvrir, notamment en Afrique²⁸, sans trop augmenter les effectifs ; 2/ re-motiver des diplomates qui goûtent souvent assez peu ces postes consulaires, très bureaucratiques (notamment en Europe de l'Ouest, où il s'agit essentiellement de services administratifs pour les immigrés turcs) ; 3/ dé-politiser (ou du moins dé-kémaliser) les fonctions de consul, souvent chargé de surveiller les communautés immigrées turques, à la fois pour contrer l'influence de l'extrême-gauche et du mouvement « islamiste » Milli Görüş, proche de l'AKP (R.T. Erdoğan en est lui-même issu), très puissant en Europe de l'Ouest. Enfin, la réforme vise à accélérer la carrière des diplomates les plus « talentueux » (auparavant il fallait vingt ans pour accéder à un poste d'ambassadeur), mais cet aspect de la réforme, inspirée officiellement par les pratiques du secteur privé, est le plus controversé car les critères d'appréciation du « talent » restent flous et beaucoup de commentateurs craignent des nominations politiques. Le processus de relatif affaiblissement des diplomates au profit des politiques n'a donc peut-être que commencer...

L'approche bureaucratique, développée depuis *Essence of Decision* de Graham Allison, notamment par l'équipe de Charles et Margaret Hermann²⁹ est sans aucun doute indispensable à l'étude de la diplomatie turque, même si elle apparaît difficile à mettre en pratique car le ministère turc, comme la plupart des ministères des Affaires étrangères, demeure assez fermé (malgré un indéniable sens des relations publiques qui manque parfois au Quai d'Orsay), et on est loin de la transparence, même relative, de la diplomatie américaine³⁰. Des études comparées entre des décisions prises et des politiques menées dans les années 1990, 2000 et 2010 permettront de mieux appréhender le changement de la politique étrangère turque.

L'Armée

Acteur central de la prise de décision politique entre 1960 et 2007 (date à laquelle elle échoue à faire interdire l'AKP puis voit ce parti remporter les législatives une seconde fois), l'Armée n'est pourtant pas le bloc monolithique souvent présenté dans les médias³¹. Cependant, à force de purges et de mises en retraite anticipée, l'état-major est parvenu à maintenir une

²⁸ Lors de sa tournée en Afrique, en mars 2011, le président Gül a annoncé l'ouverture de 10 nouvelles ambassades sur le continent ; il n'y en a que 22 pour 54 Etats actuellement.

²⁹ Voir notamment le numéro spécial de *International Studies Review* (vol. 3, Issue 2, Summer 2001) dirigé par Charles et Margaret Hermann.

³⁰ Voir la tentative, malheureusement peu convaincante faute de sources primaires suffisantes, d'Esra Çuhadar-Gürkaynak et Binnur Özkeçeci-Taner, « Decisionmaking Process Matters: Lessons Learned from Two Turkish Foreign Policy Cases », *Turkish Studies* (Taylor & Francis), vol. 2, n°2, Summer 2004, p. 43-78.

³¹ Mehmet Ali Birand, *Shirts of Steel. An Anatomy of the Turkish Armed Forces*, London, IB Tauris, 1991, 211 p.

Congrès AFSP Strasbourg 2011

certaine homogénéité. Certes, certains généraux tiennent parfois des propos provocateurs sur de possibles retournements d'alliance (avec l'Iran ou la Russie), et l'état-major a accepté les manœuvres militaires conjointes avec la Chine. Mais tout ceci n'écarte pas l'institution militaire de la préservation de ses propres intérêts (y compris économiques, notamment dans l'industrie d'armement naissante) et de ce qu'elle perçoit comme l'intérêt national, à savoir la maximisation de la puissance nationale, selon une grille de lecture « réaliste » telle qu'enseignée dans les académies militaires turques et américaines (que tous ou presque tous les généraux ont fréquentées). Certaines déclarations doivent donc être considérées comme une « montée des enchères » vis-à-vis des alliés occidentaux, d'autres ont un objectif de politique intérieure.

Le changement, et il est majeur, concerne la perte d'influence, relative mais certaine, des militaires, très sensible sur Chypre ou sur Israël. Cette perte d'influence peut être lue dans une perspective développementaliste : les processus de démocratisation, de libéralisation de la société, de croissance économique, d'émergence de médias indépendants, et des nouvelles technologies de l'information et de la communication conduisent « inéluctablement » l'armée à retourner dans ses casernes. Mais il faut aussi souligner que l'institution militaire s'est enfermée dans ses contradictions : auto-désignée comme gardienne du kémalisme et au nom d'une conception très large de la sécurité (allant jusqu'au nombre d'années d'enseignement obligatoire), elle a retardé ou empêché des réformes majeures des libertés publiques et de la justice que l'AKP promet régulièrement d'adopter, attirant à ce parti un électorat modéré. Elle a maintenu une législation très répressive que le gouvernement est désormais accusé d'utiliser contre les militaires eux-mêmes (dans le cadre de la répression contre les conjurations *Ergenekon* et *Balyoz*) mais aussi contre des journalistes. Dans les années 1990, l'armée n'a pas réussi à obtenir des politiciens du centre-gauche et du centre-droit, plus perméables à son influence, qu'ils forment des coalitions gouvernementales durables³². Les victoires électorales de l'AKP de 2002 et de 2007 peuvent donc se lire non seulement comme des défaites pour les partis traditionnels mais aussi de l'Armée. En ce qui concerne les législatives de 2011, la « défaite » électorale de l'armée est encore plus nette puisque le CHP a changé de direction et que la vieille garde kémaliste, plutôt militariste, a été écartée ; or le CHP a progressé en 2011 pour la première fois depuis 2002.

Contre la mouvance islamiste, l'Armée a prôné l'adhésion à l'UE, puis a été prise au piège de ses contradictions : elle a été obligé d'accepter les réformes successives du Conseil national de sécurité, ce qui a abouti à restreindre le poids des généraux en son sein ainsi que ses domaines de compétence. L'état-major défend l'OTAN, pourtant impopulaire en Turquie, mais ne fait rien (c'est le moins que l'on puisse dire) pour favoriser le règlement définitif des questions de délimitations en mer Egée, ce qui empoisonne les relations avec la Grèce et pose constamment problème à l'Organisation. Enfin, l'armée a échoué à régler militairement la question kurde, y compris en attaquant les bases du PKK en Irak, alors que les réformes politiques et la diplomatie semblent mieux réussir.

Le contexte international a également joué un rôle important : les attentats du 11 septembre 2001 ont affaibli le discours des militaires sur la menace islamiste représentée par l'AKP, idéologiquement bien éloigné des Taliban et d'Al-Qaïda. Les blocages à la candidature turque à l'UE ont été en partie justifiés, à Bruxelles, par le blocage des réformes constitutionnelles par les militaires. Les guerres d'Irak et d'Afghanistan ont déconsidéré l'OTAN et les Etats-Unis aux yeux de l'opinion publique turque, sans parler d'Israël.

³² Ümit Cizre, « Problems of Democratic Governance of Civil-Military relations in Turkey and the European Union Enlargement Zone », *European Journal of Political Research*, 43, 2004, p. 107-125.

Congrès AFSP Strasbourg 2011

L'armée n'est donc plus coproductrice, avec le ministère des Affaires étrangères, de la politique étrangère, mais elle en est réduite, de plus en plus, à ne donner son avis que s'il s'agit effectivement de questions de sécurité, à l'instar des armées des autres Etats démocratiques, ou à parasiter le processus de décision, soit par des déclarations publiques de moins en moins bien accueillies et approuvées, soit par des actions unilatérales (le survol des îles grecques). Le discours en termes d'« intérêt national » et de « puissance » (régionale/émergente) des dirigeants de l'AKP permet manifestement de tuer dans l'œuf toute velléité de contestation, et de rassurer, dans le domaine de la politique étrangère, les segments de l'opinion publique les plus favorables à l'armée.

La société civile, les médias et les milieux d'affaires

Depuis l'avènement de la République, la société civile a été largement écartée de la politique étrangère. Ce qui est (ou a été) vrai pour bon nombre d'Etats, même démocratiques, l'est encore davantage en Turquie où l'existence même d'une société civile, c'est-à-dire d'une vie sociale non contrôlée par l'Etat mais plutôt animée par des groupes non-lucratifs indépendants de la sphère politique³³, faisait débat jusque dans les années 1990³⁴. Ce n'est véritablement qu'à partir des années 1980, avec une dépolitisation relative de la société et un affaiblissement (tout aussi relatif) du kémalisme et du contrôle de la société par l'Etat, que l'on observe des initiatives émanant de la société civile, en particulier en ce qui concerne les relations avec la Grèce voisine et la candidature à l'Union européenne. Le tremblement de terre de 1999 constitue un tournant : les secours étatiques sont débordés, lorsqu'ils sont effectivement déployés sur place (l'armée, par exemple, a vu la destruction de ses principales bases dans la région et fait difficilement face) ; les ONGs turques se mobilisent mais certaines, liées à la mouvance islamiste, font l'objet de tracasseries policières, ce qui fait scandale et contribuera à les dédiaboliser dans une grande partie de l'opinion publique. La plus importante de ces ONGs, IHH (Insan Hak ve Hürriyetleri ve Insani Yardım Vakfı, Fondation pour les droits humains, les libertés et l'aide humanitaire), fondée en 1992, bénéficie depuis 2004 du statut consultatif au Conseil économique et social de l'ONU.

L'influence grandissante de la société civile peut se mesurer à travers trois événements importants qui ont marqué la politique étrangère turque depuis 2003 : le vote négatif du parlement au sujet du déploiement de troupes américaines avant l'invasion de l'Irak ; l'assassinat du journaliste de la minorité arménienne Hrant Dink (2007) et ses répercussions sur les relations avec l'UE et l'Arménie ; Gaza, à la fois la réaction à l'opération militaire « Plomb durci » (décembre 2008-janvier 2009) et la crise du *Mavi Marmara*, ce navire, affrété par l'IHH, qui prit part à la première « flottille pour Gaza » en janvier 2010. Dans ces trois cas, le gouvernement a suivi l'opinion publique, ou plus exactement des segments de l'opinion publique, représentés par des ONGs et des manifestants, fortement mobilisés : la gauche et la droite nationaliste sur l'invasion de l'Irak, la gauche sur la question arménienne, la mouvance islamiste (pour l'essentiel) sur Gaza. L'objectif initial du complot contre Hrant Dink était de placer l'AKP en porte-à-faux, entre sa politique étrangère conciliatrice et son électorat plutôt nationaliste, parfois ultra. Mais l'émotion créée par l'assassinat a précisément

³³ Parmi l'abondante littérature sur la société civile, nous renvoyons à Dominique Colas, *Le Glaive et le fléau, Généalogie du fanatisme et de la société civile*, Paris, Grasset, 1992, p. 309 : « Dans son principe même, la société civile est une société d'individus qui disposent de droits civiques (ce qui la distingue de la famille ou de l'*ethnos*), c'est-à-dire que la société civile est une société dont le fondement est dans le droit des citoyens. »

³⁴ Voir notamment : Gérard Groc, « La "société civile" turque entre politique et individu. », *CEMOTI*, n°26, juillet-décembre 1998, p. 41-74 ; Yael Navaro-Yashin, *Faces of the State. Secularism and Public Life in Turkey*, Princeton University Press, 2002, 247 p. ; Binnaz Toprak, « Civil Society in Turkey », p. 87-118 in Augustus R. Norton (ed.), *Civil Society in The Middle East* (vol. 2), Leiden, Brill, 1996.

Congrès AFSP Strasbourg 2011

permis à l'AKP de prendre l'opinion publique à témoin du complot qui, selon le gouvernement, le visait indirectement (conjuraison *Ergenekon*, fomentée par d'anciens militaires, kémalistes et ultranationalistes, découverte plus tard) et de faciliter la reprise du dialogue avec le gouvernement arménien. Dans les deux autres cas, l'Irak et Gaza, le gouvernement a dû gérer les contradictions entre sa politique étrangère et les revendications de son électorat. Il a plutôt bien géré les deux crises : sur l'Irak, en rappelant au gouvernement Bush que la Turquie n'était pas un allié au garde-à-vous, mais qu'il fallait compter sur elle et la ménager, tout en satisfaisant la gauche comme la droite³⁵ ; sur Gaza, il a conforté son influence et sa popularité grandissante dans le monde arabe (et semble renouveler la même opération en accueillant et en protégeant les réfugiés syriens).

Les médias ont joué un rôle non négligeable dans la mobilisation croissante de l'opinion publique et des ONGs à propos des questions internationales. La libéralisation des médias, à partir de la fin des années 1980, a permis une diversification de l'information, malgré la censure toujours importante mais de plus en plus limitée aux questions les plus sensibles (minorités, armée, Atatürk). Dans les années 1990, les guerres de Bosnie-Herzégovine et du Kosovo avaient été très couvertes par les nouvelles chaînes de télévision turques et suscité des réactions contradictoires vis-à-vis de l'UE, de l'OTAN et des Etats-Unis (amertume et colère quant à leur passivité face aux massacres des Musulmans bosniaques, satisfaction mesurée sur le Kosovo). Au tournant des années 2000, les succès de *CNN* puis d'*Al-Jazeera* favorisent la création de chaînes d'information en continu (*CNN Türk*, 1999) qui, appartenant à des groupes de presse déjà puissants, vont se servir dans le vivier de leurs éditorialistes (universitaires, intellectuels, journalistes spécialistes de la politique étrangère comme Mehmet Ali Birand). Les débats, moins compassés et "balisés" qu'à la Télévision publique (*TRT*), portent non seulement sur l'UE, mais aussi sur Chypre (ouvrant la voie à une couverture moins propagandiste du conflit), la question palestinienne, etc.

Quant aux milieux d'affaires, s'ils ont joué un rôle plus ancien dans la politique étrangère en faisant du plaidoyer en faveur des échanges économiques, leur influence reste limitée. D'une part, il s'agit surtout de grands groupes (Koç, Sabancı) que le dirigisme économique kémaliste a favorisé dès leur naissance. D'autre part, l'Etat disposait à leur rencontre de moyens de pression beaucoup plus importants – notamment en matière monétaire, d'autorisations d'importations et d'exportations, de contrats publics et de législation. Les milieux d'affaires ont donc longtemps été plus perméables à l'influence de l'Etat que le contraire³⁶. Là encore, la libéralisation de l'économie à partir des années 1980, la montée en puissance de l'économie turque et la démocratisation vont changer la donne de manière progressive. Les grands groupes, réunis au sein d'un organisme plus politique que véritablement syndical, TÜSIAD (Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği, Association des industriels et des hommes d'affaires turcs), ont poussé à la démocratisation et à la candidature à l'Union européenne à partir des années 1990. Mais, dans les années 2000, l'arrivée au pouvoir de l'AKP favorise (et consacre la montée en puissance) de nouveaux entrepreneurs issus d'Anatolie (Konya, Kayseri, Erzurum, Trabzon) et non des trois grands pôles industriels historiques (Istanbul, Ankara et Izmir). Ceux-ci se trouvent à la tête de PME ou de groupes

³⁵ Pendant le vote sur la motion sur les troupes américaines, le 1^{er} mars 2003, 20 000 personnes manifestaient devant le parlement, ce qui semble peu en comparaison de la mobilisation contre la guerre dans d'autres capitales, mais représente beaucoup dans un pays où les manifestations sont relativement rares. Toutes les enquêtes d'opinion montraient alors que plus de 90% des Turcs étaient contre le passage des troupes américaines par la Turquie pour envahir l'Irak.

³⁶ Cf. l'étude remarquable de Ayşe Buğra, *State and Business in Modern Turkey. A Comparative Study*, Albany, SUNY Press, 1994, 328 p.

Congrès AFSP Strasbourg 2011

plus importants dans le textile ou le bâtiment notamment, plus intéressés par les marchés voisins, notamment au Moyen-Orient ou en Asie centrale, que les grands groupes davantage tournés vers les pays industrialisés. Ces nouveaux venus sont parfois qualifiés de « calvinistes islamiques »³⁷ en raison de leur esprit entrepreneurial allié à une piété souvent publiquement exprimée. Réunis au sein de la Confédération des Hommes d’Affaires et des Industriels de Turquie (Türkiye İşadamları ve Sanayiciler Konfederasyonu, TUKSON), fondée en 2005, ce sont eux, avant tout, qui accompagnent, par dizaines, le Président, le Premier ministre ou le ministre des Affaires étrangères dans leurs visites officielles au Moyen-Orient ou en Afrique. La politique du « zéro problème avec les voisins » ou le rapprochement avec les autres puissances émergentes sont donc favorables à leurs intérêts...

Emergence de la société civile, montée en puissance d’une nouvelle classe d’entrepreneurs : l’AKP semble autant refléter les changements profonds qui affectent la société turque – et servir ses intérêts, dans une perspective libérale des relations internationales – à travers sa politique étrangère, que “convertir” cette société à cette nouvelle politique, au nom d’objectifs plus consensuels : la puissance et l’adhésion à l’UE.

Conclusion

On peut contester l’affirmation d’Ali Kazancıgil selon qui « Le projet prioritaire de la Turquie, 17^e économie mondiale, 6^e de l’UE et membre du G20, est de devenir, à terme, une puissance moyenne membre de l’UE, ayant des intérêts en Méditerranée, au Moyen-Orient, dans le Caucase et les Balkans, et au-delà, à l’instar des autres puissances moyennes européennes, comme l’Allemagne, l’Espagne, la France, l’Italie et le Royaume-Uni »³⁸. Après tout, le gouvernement turc a posé suffisamment de jalons et exploré assez de pistes pour pouvoir se contenter du *statu quo* que lui imposent pour l’instant une partie des gouvernements de l’UE : participation à l’Union douanière mais presque rien d’autre, ancrage dans l’OTAN qui en fait un acteur incontournable pour ses voisins moyen-orientaux, caucasiens et centre-asiatiques, mais aussi pour les autres Etats-membres de l’OTAN, en raison de la règle de l’unanimité dans la prise de décision politique. Les changements de la politique étrangère turque semblent résulter tout autant d’une réelle volonté politique, qui démarque l’AKP du reste de la classe politique et dirigeante, que des évolutions de la société turque et d’objectifs relativement consensuels en termes de paix, de sécurité et d’économie.

³⁷ Titre d’une étude du think-tank *European Stability Initiative* de 2005 (www.esiweb.org).

³⁸ Ali Kazancıgil, « la diplomatie tous azimuts de la Turquie : émergence d’une puissance moyenne en Méditerranée », *Confluences Méditerranée*, n°74, été 2010, p. 118.