

CONGRES AFSP Aix 2015

ST 44 Modèles et instruments d'administration publique en Europe : l'Union européenne au prisme des phénomènes de circulation internationale

« Modèle » civilo-militaire à l'épreuve de la TK

Gabriela Anouck Côte-réal Pinto

EHESS/IFEA

cortecorto@yahoo.fr

- o Numéro et Titre de la ST en Times 14 gras, suivi des prénom, nom, institution de rattachement et adresse mail en Times 12 gras du ou des auteurs de la communication
- o Le texte sera en Times 12, les notes de bas de page en Times 10, texte et notes en interligne simple. La pagination sera infrapaginale centrée en Times 9 normal. Sous-titres et inter-titres seront en Times 12 italique gras

Par un jeu de métonymies le processus d'élargissement en Turquie est généralement associé au processus de démocratisation, lui-même réduit à celui de démilitarisation de la scène politique du pays. Suivant cette lecture donnant la prégnance voire le monopole aux acteurs communautaires sur le processus de démocratisation, le pouvoir militaire turc -et en particulier son autonomie vis-à-vis des autorités civiles judiciaires et législatives - constituerait l'obstacle principal au processus d'adhésion à l'UE suivant le jeu à somme nulle suivant : plus d'Europe = moins de pouvoir militaire en Turquie. Pourtant les compétences légales communautaires concernant les relations civilo-militaires sont loin d'être claires : elles chevauchent également deux domaines relevant de la souveraineté nationale à savoir la politique intérieure et la défense d'où la multiplicité des configurations observées au sein des Etats membres.

Comment comprendre dès lors ce lien quasi systématique entre l'élargissement et la démilitarisation ? Dans ce contexte d'incertitude juridique portant sur les frontières des compétences communautaires que signifient les exigences européennes vis-à-vis de la Turquie portant sur « l'alignement des relations civilo-militaires (turques) avec les pratiques européennes » (Accession Partnership Turkey 2006) ? En quoi laissent-elles d'importantes marges de manœuvre en faveur du pouvoir militaire ? Dans quelle mesure sont-elles révélatrices des effets et logiques ambivalents du processus d'élargissement ?

Dans un premier temps notre présentation s'attarde sur la fabrique du modèle européen des relations civilo-militaires en historicisant et en problématisant la genèse de ces attentes européennes en matière de contrôle démocratique des forces armées turques. Par la même il s'agit de dépasser les lectures diffusionnistes, téléologiques et eurocentrées du processus d'élargissement. Nous démontrerons notamment comment ces exigences européennes loin d'être fixées par avance, résultent à la fois d'un « apprentissage réciproque » UE- Turquie, de pratiques communes des Etats-membres, d'une comparaison tacite avec la vague d'élargissement à l'Est et de multiples transferts internationaux et réappropriations de normes

de l'OTAN et de l'OSCE. Le tout légitime et participe ainsi à la formation continue d'un « acquis non formalisé » en matière de relations civilo-militaires qui s'est diversifié au cours du temps. Malgré ce glissement juridique et la formation d'un modèle civilo-militaire promu par l'UE auprès de la Turquie, on constate néanmoins une résistance aux réformes, notamment en matière de contrôle parlementaire des dépenses militaires qui reste quasi-inexistant. L'analyse de la polysémie et de la plasticité du principe de mise en transparence des dépenses militaires, tour à tour synonyme d'imputabilité, de visibilité, de publicité, de stabilité, de « corporate governance », contribuera à mettre en évidence l'ambivalence de l'UE en matière de démocratisation des pays candidats et son articulation complexe avec l'idéologie néolibérale promue par les institutions financières internationales (IFI).

I. Formation d'un « modèle » européen de relations civilomilitaires.

La Turquie présente un cas épineux. Elle est, depuis la fin de la guerre froide, le seul pays membre de l'OTAN doté d'une force armée très puissante sur la scène politique nationale et internationale qui postule pour l'adhésion européenne. Contrairement aux pays candidats de l'Est, qui ont réformé et renforcé le contrôle civil des forces armées pour accéder à l'OTAN, la fin de la menace soviétique n'a pas débouché en Turquie sur un processus de démilitarisation mais plutôt sur un recentrage sur les menaces intérieures (« terroristes » membre du PKK, islam « réactionnaire »). Membre de l'OTAN – et donc des forces antisoviétiques – depuis 1952, la Turquie n'eut pas à subir ces nouvelles conditionnalités de l'OTAN, même si l'un des critères traditionnels d'éligibilité porte sur « l'engagement à des pratiques de types démocratiques dans les relations civilo-militaires ». De telle sorte que la perspective d'adhésion à l'UE semble constituer l'un des seuls facteurs exogènes potentiellement (auto)-contraignants exercé sur les forces armées turques¹. Candidate officielle à l'adhésion depuis 1999, la Turquie se doit à ce titre de respecter les critères politiques de Copenhague à savoir « la stabilité des institutions garantissant la démocratie, l'Etat de droit, le droits de l'homme et le respect et la protection des minorités ». Vagues et ambigus, ces critères, également développés au sein des acquis dans le chapitre 23 (« Judiciaire et droits fondamentaux »), contribuent à l'association cognitive faite entre le processus de démocratisation des pays candidats et le processus d'élargissement. Si les relations civilo-militaires s'inscrivent dans ce cadre, les autorités européennes doivent également faire avec le principe de souveraineté nationale dans le domaine de la politique intérieure et de la défense. Dans ce jeu d'équilibre, à la frontière des compétences légales et contraignantes communautaires, face à la multiplicité des configurations civilo-militaires parmi les Etats-membres, l'absence d'expérience communautaire en matière de démilitarisation d'un pays candidat et l'absence de convention internationale à ce sujet, la capacité et la légitimité européenne en matière de démilitarisation de la scène politique turque furent loin d'être naturelles. Comment s'est dès lors formée cette image de l'UE comme variable nécessaire voire suffisante dans le processus de démilitarisation de la Turquie ?

1. La démilitarisation de la Turquie et l'« apprentissage réciproque » UE-Turquie.

Les attentes européennes en matière de relations civilo-militaires en Turquie ne sont pas

¹ Sur ce « hard power » européen exercé par l'UE lié au processus d'adhésion lire Zeiki Laïdi, *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, Paris, FNSP, 2008.

fixées dès le départ mais ont évolué au cours du temps, des reconfigurations nationales et internationales et notamment au cours des relations UE-Turquie. L'attention européenne en matière de contrôle démocratique des forces armées s'est ainsi dans un premier temps (1998-2003) cristallisée autour de la réduction du pouvoir du Conseil de Sécurité Nationale (CSN) pour se diversifier par la suite. Gouvernement de l'ombre de la Turquie largement dominé par les militaires, le pouvoir législatif et exécutif du CSN considéré par la Commission comme le « reflet (...) du manque de contrôle civil des forces militaires » (Progres Report 1998), était en contradiction avec les critères politiques de Copenhague. Sa démilitarisation et transformation en organe consultatif afin de « s'aligner sur les pratiques observées dans les Etats-membres »², occupent dès lors une place centrale dans les lignes directrices établies par les partenariats d'adhésion de 2001 et 2003 adoptés par le Conseil européen, jusqu'à réifier dans une certaine mesure le pouvoir non démocratique militaire. L'adoption du 7^{ème} paquet dit d'harmonisation en 2004, soit peu avant la décision d'ouverture des négociations, permis la transformation, des prérogatives du CSN désormais réduites, tout du moins légalement, à un organe consultatif, démilitarisé. Tel un horizon fuyant, cette conditionnalité politique européenne remplie n'a pour autant pas abouti à un tarissement des demandes européennes mais s'est traduite par de nouvelles cibles militaires. De nombreux facteurs ont abouti à cette diversification des attentes européennes au cours du temps en termes de « contrôle civil des forces armées ». On peut notamment citer l'adoption de paquets de réformes dits d'harmonisation, l'avancée des négociations, la compréhension européenne plus fine et incrémentale de la multiplicité des dispositifs coercitifs militaires, la réduction du rapport de force militaire turc suite à la crise historique financière turque de 2001 et la victoire en 2002 du nouveau parti fort turc. A cet égard, le rapport de progrès de 2003, repris en partie par la Commission Strategy Paper de la même année, marque dans une certaine mesure une rupture avec l'approche minimaliste - essentiellement légaliste et institutionnaliste-, adoptée jusque-là par les autorités européennes. Il évoque ainsi la nécessité de s'assurer de la mise en œuvre (*de facto*) des réformes légales ainsi que le respect du contrôle ex ante et ex post parlementaire de toutes les dépenses militaires, notamment par de audits, critiquant par ce biais l'existence des fonds extrabudgétaires et des exceptions à la publication de ces audits au nom du principe très largement défini de confidentialité. Côté Turquie les NPAA de cette même période en revanche sont caractérisées par une extrême prudence et une interprétation essentiellement légaliste et institutionnaliste des réformes. Le nouveau partenariat d'adhésion de 2006, soit un an après l'ouverture des négociations marqua une convergence quasi-totale entre les exigences européennes et les principes de contrôle démocratique des forces armées promus par l'OSCE, l'OTAN et la DCFA. Ainsi dans le cadre des critères politique de Copenhague que doit remplir la Turquie, le Conseil européen retient les objectifs/priorités à court terme suivants en matière de relation civilo-militaire :

- « - Continuer l'alignement du contrôle civil des militaires avec les pratiques des Etats membres. Assurer le droit de regard des autorités civiles, en particulier concernant la formulation de la stratégie de sécurité nationale et son application. Améliorer la transparence et l'imputabilité des affaires de sécurité.
- Établir un contrôle parlementaire sur les dépenses et la politique de défense et militaire, à travers notamment un audit externe.

² « On the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey », *Décision du Conseil*, 8 mars 2001, 2001/235/EC. « On the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey », *Décision du Conseil*, 19 mai 2003, 2003/398/EC.

- Abolir toute compétence des cours militaires sur les civils »³.

Ces objectifs seront repris en 2008 et complétées par l'exigence explicite d'une non ingérence militaire dans les affaires politiques turques. Côté Turquie, la version 2008 du NPAA marque une rupture officielle vis-à-vis de la question militaire en accordant une attention particulière en faveur de la démilitarisation de la scène publique turque. Cette priorité gouvernementale affichée dans ce texte officiel est le fruit notamment du renforcement du rapport de force en faveur de l'AKP suite à sa large réélection, des efforts du gouvernement de prévenir les interférences et tentatives d'intimidations militaires contre le gouvernement observées l'année précédente. Cette priorité officielle ne signifie pas pour autant une intensification des réformes démocratiques en 2008 vis-à-vis du pouvoir militaire tant 2004 marqua l'apogée de cette vague de démocratisation, mais semblent plutôt justifier a posteriori des grands procès politiques (affaires Ergenekon, Balyoz) à l'encontre de hauts gradés militaires turcs. Loin d'être exhaustifs, ces objectifs listés dans le partenariat d'adhésion constituent les lignes directrices que le pays candidat devra en accord avec la Commission traduire en objectifs concrets listés dans les rapports d'Etat d'avancement: demande de retrait des militaires des tribunaux civils et compétence des tribunaux militaires sur des civils, retrait des militaires de l'autorité audiovisuelle et radiophonique, subordination du Chef d'Etat Major vis-à-vis du Ministre de la Défense, etc.

Pour autant cette multiplication dans le temps des exigences de l'UE vis-à-vis du pouvoir militaire turc semble plus être de l'ordre de l'approfondissement et de la clarification d'exigences initialement très floues que de la diversification. Cette imprécision offrant ainsi une certaine marge de manœuvre et d'adaptation au terrain turc. Elle contribue simultanément à légitimer tout en euphémisant l'aspect contraignant des priorités établies dans le Partenariat d'adhésion. Pour autant cette tentative de contextualisation et de mise en place d'un « apprentissage réciproque » UE-Turquie, prenant en compte les spécificités socio-historiques des pays candidats se trouve contrée et limitée par une tendance inverse de standardisation et de décontextualisation. La formation d'un modèle européen de relations civilo-militaire n'est pas seulement le fruit d'un exercice empirique turco-européen, il est aussi le fruit de multiples transferts, de comparaisons et conversions de pratiques locales intra et extra-européennes en « modèle standard » diffusable auprès des pays candidats.

2. Décontextualisation, standardisation et circulation

a. Effort de « codification » européenne des relations civilo-militaires.

Qu'il s'agisse de la nécessité « d'alignement complet des relations civilo-militaires (turques) avec les *standards* de l'UE », rappelée le 14 janvier 2004 par Romano Prodi, alors Président de la Commission, devant le Parlement turc ou encore de l'objectif de contrôle civil des militaires (turcs) en accord avec les pratiques des Etats membres rappelé par les différents Partenariat d'accession, ces demandes résultent et traduisent une double tentative européenne de définir les pratiques communes européennes, à défaut des meilleures pratiques, et de s'approprier les normes et standards promus par d'autres organisations internationales (OTAN et OSCE).

³ *Turkey Accession partnership 2006*, Conseil européen, Bruxelles. Pour une comparaison de la « to do list européenne » avec les bonnes pratiques promues par le DCAF, lire « Parliamentary oversight of the security sector : principles, mechanisms and practices », *DCAF*, Genève, 2003.

- **Meilleures pratiques ou pratiques communes ?**

Cette standardisation démocratique européenne des relations civilo-militaires repose donc en partie sur la promotion du plus petit dénominateur commun parmi la diversité des configurations européennes des relations civilo-militaires à savoir⁴ :

- la neutralité politique des forces armées
- le contrôle par le gouvernement de l'Etat major à travers le ministère de la défense
- un contrôle extérieur des forces armées par le parlement et en général la soumission de cette institution au contrôle des gouvernements démocratiquement élus⁵.

Cette tentative de rationalisation des pratiques européennes est relayée par une nébuleuse de *think tank* à l'instar du CESS (Center for European Security Studies), institution de recherches et de formation financée par le gouvernement hollandais, partenaire en Turquie du think tank IPC dont les travaux de mise en comparaison sont utilisés par la Commission⁶. Dans le cadre de plusieurs séances de formation, le CESS constitua également une plateforme clef d'échanges entre militaires et civils turcs. On peut également citer la fondation suisse DCAF (Democratic Control of the Armed Forces) dont la Turquie est membre depuis 2003⁷. Cette dernière, a été particulièrement active pour établir une liste de critères validant l'existence ou non d'un contrôle démocratique de forces armées. Elle fut également à l'origine, en partenariat avec la fondation turque TESEV, d'un ouvrage collectif publié en 2004 portant sur le (non) contrôle démocratique des forces armées en Turquie dirigé par le prof. Cizre, réactualisé quatre années plus tard⁸. Cet état des lieux critique effectué par des universitaires et journalistes turcs rompit avec des décennies de silence autour de la grande muette turque. Il ouvrit ainsi la voie à la « civilianisation » du savoir universitaire et de l'expertise en matière d'affaire militaire⁹.

Toutefois en l'absence d'obligations légales et de légitimité en la matière, la mise en avant des pratiques partagées au sein des États-membres ne peut suffire à justifier la

⁴ Sur cette communalité des pratiques lire M. Driet, « EU conditionality concerning Turkish civilo-military relations », S. Faltas, S. Jansen (eds), *Governance and the Military : Perspectives for change in Turkey*, Harmony Paper, vol. 19, 2006, p.71.

⁵ A ce sujet lire M. Driet, « EU conditionality concerning Turkish civilo-military relations », S. Faltas, S. Jansen (eds), *Governance and the Military : Perspectives for change in Turkey*, Harmony Paper, vol. 19, 2006, p.71.

⁶ S. Faltas, S. Jansen (eds), *Governance and the Military : Perspectives for change in Turkey*, Harmony Paper, vol. 19, 2006 ; Entretien, Expert Politique Turquie, DG Élargissement, Commission européenne, SERRI, Ricardo, Bruxelles, juin 2008

⁷ Sur ce sujet, lire notamment l'ensemble des rapports établis par le centre sur le contrôle démocratique des forces armées <http://www.dcaf.ch>.

⁸ CİZRE, Ümit (dir.), *Democratic Oversight and Reform of the Security Sector in Turkey*, DCAF/TESEV, Genève, 2005; BAYRAMOĞLU, Ali, İNSEL, Ahmet (dir.), *Almanach Turkey 2006-2008 Security Sector and Democratic oversight*, DCAF-Tesev, Istanbul, 2010

⁹ Voir à ce sujet l'article de S. Tokkas, Ümit Kurt, « The Turkish military's autonomy. JDP Rule and The Eu reforms driven : the 2000's Turkish version of Democratic Control of Armed Forces », *Turkish studies*, vol n°11, n°3, septembre 2010.

convergence turque¹⁰. Tout comme ce fut le cas avec le droit des minorités pour les pays des Balkans qui ne faisait pas partie de l'acquis, la « Commission a travaillé à établir un langage commun avec les autorités turques »¹¹ en faisant référence à des pratiques et standards internationaux en matière de relations civilo-militaires pour mieux légitimer ses attentes et s'appropriier indirectement l'autorité d'institutions intergouvernementales (OTAN, OSCE) liées aux questions sécuritaires.

- **Réappropriation communautaire des normes (et de l'autorité) d'organisations internationales.**

La tentative de modélisation du contrôle démocratique des forces armées dans le monde a suscité de nombreux travaux universitaires et politiques depuis plusieurs décennies, soit bien avant la reconnaissance de la candidature turque. Mais c'est surtout la fin de la guerre froide qui a marqué un important effort d'universalisation et de standardisation du contrôle démocratique des forces armées (acronyme anglais DCAF) suite à une profonde remise en cause du rôle des armées dans le monde et la crainte d'une instabilité systémique au sein des pays anciennement soviétiques. L'OTAN et l'OSCE, deux organisations intergouvernementales majeures dont la Turquie est membre, spécialistes notamment des questions sécuritaires et militaires ont ainsi chacune développé en 1994, des textes contraignants portant sur le contrôle démocratique des forces armées de ses membres. L'OSCE prévoit notamment dans l'article VII du Code de conduite de 1994 le contrôle des forces armées par des autorités désignées par la constitution et porteuse de légitimité démocratique (par. 21), le contrôle législatif des dépenses militaires (par. 22) ainsi que la neutralité politique des forces armées (par. 23). De la même façon l'OTAN conditionne-t-elle l'adhésion des pays de l'Est à la mise en œuvre du « partenariat pour la paix¹² » lequel se traduit notamment par la « démocratisation des forces de défense », la signature et le respect de la convention internationale des droits de l'homme, la mise en transparence de la planification et budgétisation de la politique de défense. Côté Turquie, les considérations stratégiques et le statut de membre historique avaient jusque-là immunisé les forces armées turques de ces contraintes démocratiques. Dans ce contexte de profusion de normes internationales en matière de DCAF, la référence aux standards mis en place par l'OTAN et l'OSCE dans les rapports d'avancement de la Turquie est révélatrice d'une réappropriation de leurs expériences et de leur autorité par l'UE¹³. Cette circulation des normes est également mise en évidence par la convergence progressive et totale des objectifs de l'AP Turquie avec les standards mis en place par l'OSCE et l'OTAN¹⁴. L'ensemble contribue ainsi à la légitimation du glissement des compétences communautaires légales en matière de relations civilo-militaires en Turquie au détriment de la souveraineté nationale. Cette circulation et

¹⁰ A ce sujet voir la critique de l'ASAM vis à vis de l'UE et du CEES en matière d'imposition d'un modèle de relation civilo-militaire dans lequel le Chef d'Etat Major doit rendre des comptes au Ministre de la défense contrairement à la pratique encore en cours en Turquie (*Milliyet*, 10/05/05)

¹¹ Entretien, Responsable critères politiques Turquie, Ricardo Serri, 6/06/08.

¹² BORAWSKI, John, « Partnership for Peace and Beyond », *International Affairs*, vol.2, n° 71, avril 1995.

¹³ « *Civilian control over military still needs to be improved (...) Contrary to EU, NATO and OSCE standards, instead of being answerable to the Defense Minister, the Chief of Staff is still answerable to the Prime Minister* »

¹⁴ voir à ce sujet la partie A1.

réappropriation par les autorités européennes des normes et de l'autorité des organisations internationales mettent également en évidence la « dépendance réciproque » de l'UE, de l'OTAN et de l'OSCE dont seule la combinaison, en termes de légalité et de légitimité, ont pu constituer un levier suffisant que s'est réapproprié le nouveau parti fort turc (AKP) pour réformer les relations militaro-civiles en sa faveur.

Processus à la fois empirique et théorique, reposant sur un important effort de légitimation, cet « élargissement au carré », entendu comme cet élargissement *de facto* du périmètre légal du processus d'élargissement repose également sur une comparaison synchrone des « performances » démocratiques entre pays candidats et nouveaux entrés au nom de l'égalité de traitement entre ces pays revendiquée notamment durant le Conseil européen de Cardiff de 1998¹⁵ :

« La priorité de l'Union est de maintenir le processus d'élargissement des pays couverts par les conclusions du Conseil européen du Luxembourg, dans lequel ces pays peuvent faire avancer leur candidature et effectuer des progrès en termes de respect des obligations liées à l'adhésion, notamment la satisfaction des critères de Copenhague. *Chaque pays candidat sera jugé sur la base des mêmes critères et sa candidature sera évaluée selon son propre rythme qui dépend de son degré de préparation* ».

b. Obsession de la commensurabilité à l'Est et le référentiel implicite de l'élargissement.

Derrière ce discours portant sur l'égalité de traitement des pays candidats qui justifie notamment une décontextualisation et standardisation des critères d'évaluation, la vague d'élargissement à l'Est, constitue pourtant le référentiel spatio-temporel sous-jacent du modèle de relations civilo-militaires promu par l'UE¹⁶. L'expérience de l'adhésion des nouveaux membres de l'Union européenne influence de manière explicite – mais aussi implicite – l'ensemble des rapports d'avancements de la Commission sur la Turquie. Cette influence se fit sentir notamment à travers la trajectoire institutionnelle, mais également individuelle des experts européens chargés de la Turquie. A titre d'exemple le responsable en chef des questions civilo-militaires turques au sein de la Direction Générale à l'Élargissement rencontré en 2008¹⁷, était lui même un transfuge de l'équipe Slovaquie. De la même façon, la responsable du chapitre concurrence Turquie au sein de la direction élargissement de la Commission travaillait-elle aux négociations avec la Pologne avant l'adhésion de cet ancien pays candidat¹⁸. Ces transferts intra-institutionnels et transnationaux sont également visibles au niveau des modifications des titres des critères politiques de Copenhague utilisés dans les différents rapports pour désigner les réformes attendues du pouvoir militaire. Alors que dans les partenariats d'adhésion de 2001 et 2003, la question militaire se limitait au seul « Conseil de sécurité nationale », celui de 2006 la désignait sous le nom de « Contrôle civil des forces

¹⁵M. Ancelovici, J. Jenson, « La standardisation et les mécanismes de transfert international », *Gouvernement et action publique*, 2012/1, n°1, pp.37-58.

¹⁶ Pour l'argument sur la comparaison avec les pays de l'Est, lire CIZRE, Ümit, *op. cit.*, 2004 ; BRUNO, Isabelle, « Comment gouverner un 'espace européen de la recherche' et des 'chercheurs-entrepreneurs' ? », *Innovations*, vol. 3, n° 36, 2011, p. 71.

¹⁷ Lors de nos recherches.

¹⁸ Entretien, Expert Politique Turquie, DG Élargissement, Commission européenne, SERRI, Ricardo, Bruxelles, juin 2008 ; Entretien, Responsable Compétition Turquie, DG Élargissement, Commission européenne, GARCIA FIDALGO, Marta, Bruxelles, juin 2008.

armées ». Enfin, le partenariat d'adhésion de 2008 évoqua la question militaire sous le concept plus large de « Contrôle civil des forces de sécurité ». La diversification progressive des exigences européennes et surtout l'effort permanent de « comparer les progrès de la Turquie » avec les PECO expliquent ces glissements et reconfiguration sémantiques ainsi que l'élargissement progressif du périmètre d'inclusion de la question militaire. Ils traduisent une volonté européenne de commensurabilité et d'émulation à l'instant *t* entre pays candidats et nouvellement entrés. Ainsi d'après le responsable des critères politiques et de la question militaire turque au sein de la DG élargissement ces changements ne résultent pas d'une volonté d'euphémisation mais relèvent :

« d'un effort **d'harmonisation du langage** entre différents pays candidats et nouvellement entrés, afin de pouvoir **comparer leur progrès entre eux**. En effet, le concept de sécurité fut choisi pour inclure la question militaire, parce que, dans les pays de l'Est, le défi majeur provient plus des forces de sécurité que de l'armée, contrairement à la Turquie¹⁹. »

Cette historicité implicite de la politique d'élargissement associée à une obsession communautaire de la commensurabilité efface ainsi certaines spécificités nationales des pays candidats. Ainsi, contrairement au cas turc, où l'armée peut être considérée dans une certaine mesure comme un parti politique issu de l'État, les armées de l'Est, exception faite de la Roumanie, ont toujours été sous la tutelle du parti communiste²⁰. Si la fin de la guerre froide provoqua le renversement de ce parti et indirectement délégitima et divisa les différentes armées nationales de l'Est, tel ne fut pas le cas pour l'armée turque. Encore aujourd'hui, les risques d'une armée prétorienne dans les PECO sont d'autant plus bas que ces armées sont pour la plupart non seulement peu légitimes dans leur pays, mais restent fragmentées, réticentes à mener un contrôle direct sur la société, désireuses de ne pas gâcher leur alliance au sein de l'OTAN pour mieux s'émanciper de leur « grand frère » russe²¹. Leur retrait de la scène politique intérieur n'a toutefois pas été linéaire : certains gouvernements civils à l'instar, démocratiquement élus ont ainsi encouragé leur politisation à des fins électorales, sans pour autant susciter de remise en cause de leur respect des critères politiques de Copenhague. Ce fut notamment le cas de la Pologne en 1996 et en 1997 sous la présidence respective de Lech Walesa et de Kwasniewski²². Le renforcement du contrôle civil vis-à-vis des forces armées ne constitue pas l'équivalent d'une démocratisation de la politique mais peut au contraire traduire une simple « civilianisation » des pratiques autoritaires militaires.

À l'inverse des pays de l'Est l'armée turque, caractérisée par une longue tradition d'interventions politiques, n'a pas connu de défaites cuisantes sur la scène internationale depuis sa victoire durant la guerre d'indépendance. Elle fut cooptée durant la guerre froide par les puissances occidentales au sein de l'OTAN. Du fait de sa contribution pluri-décennale au maintien de la sécurité internationale et des discours sur la dette morale occidentale, elle bénéficie d'un fort crédit vis-à-vis de ses alliés occidentaux. De par son rôle auto-consacré de gardienne des valeurs Républicaines et de l'idéologie kémaliste, elle a pu bénéficier

¹⁹ *Idem*.

²⁰ İNSEL, Ahmet, BAYRAMOĞLU, Ali (dir.), *Bir Zümre, Bir Parti: Türkiye'de Ordu*, Birikim, Istanbul, 2004.

²¹ Callagan and Kuhlman (2000), cité dans CİZRE, Ümit, « Problems of democratic governance of civil military relations in Turkey and the European Union enlargement zone », *European Journal of Political Research*, 2004, p. 124. Sur la montée des critiques publiques vis-à-vis de l'armée russe, lire DAUCE, Françoise, art. cit., 1997.

²² Caparini, M., « The challenge of Establishing Democratic Civilian Control over Armed forces of Central and Eastern Europe », *Canadian Defence Quarterly*, vol. 27, n°2.

également, jusqu'à une certaine limite, du soutien de la population turque, tout en entretenant des liens ambivalents avec le projet hégémonique européen. D'où le manque de convergence entre les trajectoires historiques des pays de l'Est et de la Turquie constatée par une responsable de la DG élargissement « alors que, les pays de l'Est souhaitent tourner la page soviétique », en valorisant le projet européen suivant le principe du « souverainisme néolibéral »²³, « les Turcs n'ont pas encore rompu avec leur héritage »²⁴. « Ils restent dans une position ambiguë de défense par rapport au mouvement de mondialisation et d'europanisation »²⁵.

Outre la non prise en compte de l'historicité et de la légitimité du pouvoir militaire dénoncée notamment par Ümit Cizre, pour se concentrer principalement sur son pouvoir institutionnalisé, légal et directement coercitif, ces comparaisons éliminent les aspérités pour ne prendre en compte que des structures similaires, comparables. Dès lors, sous l'action de cette logique de comparaisons, toute « anomalie » militaire, entendue comme hybridité institutionnelle ou singularité nationale – à l'instar de l'ensemble des « Objets Politiques Non Identifiés » que forment notamment la holding de officiers turcs OYAK, les fondations Mehmetçik Vakfı ou encore la fondation militaires TSKGV propriétaires de multiples entreprises de défense –, se voient ignorés et donc indirectement légitimés par la Commission européenne.

Cette pratique du benchmarking démocratique en vue d'une convergence, tout du moins cognitive, entre pays candidats et nouveaux États-membres adoptée par la Commission semble, paradoxalement, offrir une importante marge de manœuvre au pouvoir militaire turc mise en évidence notamment dès 2003 par les critiques européennes portant sur le maintien d'une influence des forces armées « par le biais de *mécanismes informels* »²⁶ malgré l'« harmonisation des relations civilo-militaires aux pratiques européennes ». Mot valise cette informalité reprise dans les rapports suivants de la Commission désigne ainsi l'ensemble des angles morts du processus d'élargissement tels que les écarts entre les réformes et la pratique mais aussi le pouvoir non (directement) coercitif militaire ou non institutionnalisé ainsi que l'ensemble des « menaces indirectes, difficiles à prouver comme l'intervention médiatisée du Chef d'État major en 2007 à la veille des élections »²⁷. Le pouvoir militaire par et dans l'économie semble également rentrer dans cette catégorie indéfinie du pouvoir informel jusqu'à constituer un autre angle mort majeur de ces comparaisons et attentes en matière de contrôle démocratique des forces armées. Comment comprendre cette inefficacité des critères politiques de Copenhague alors même que les ressources militaires sont prises dans le double étau des réformes dites de démocratisation et celles d'inspiration néolibérale visant à accroître le contrôle financier des administrations publiques (loi n°5018), toutes deux soutenues par l'UE?

²³ Le souverainisme néolibéral selon Zaki Laidi est notamment illustré par l'exemple « des Nouveaux États membres (qui) voient l'adhésion à l'union européenne comme une affirmation de leur souveraineté par rapport à la Russie et non comme un renoncement », dans LAIDI, Zaki, *op. cit.*, 2005.

²⁴ Entretien, Experte Compétition, DG Élargissement, Bruxelles, juin 2008.

²⁵ *Idem.*

²⁶ « Bien que la procédure d'harmonisation des relations civilo-militaires turques aux pratiques européennes soit en cours, les forces armées turques continuent d'exercer une influence à travers de nombreuses voies informelle », *Turkey Progress Report 2004*, Commission européenne, Bruxelles, 2004, p. 15.

²⁷ Entretien, Expert critères politiques, Responsable relations civilo-militaires, DG Élargissement Turquie, SERRI, Ricardo, Bruxelles, juin 2008

II. Usages et mésusages de la contrainte démocratique de transparence

Dans cette partie, nous souhaitons nous concentrer sur l'une des exigences dites démocratiques de l'UE pesant sur l'armée turque. A partir de la dimension économique, il s'agit de problématiser l'une des principales conditions de satisfaction du critère politique de Copenhague à savoir la contrainte européenne de transparence et de contrôle parlementaire pesant sur les ressources militaires. Comment comprendre le maintien d'une autonomie budgétaire en matière de dépenses militaires voire même une régression depuis quelques années du contrôle parlementaire ? Au-delà de la question de la résistance aux réformes dites démocratiques promues notamment par l'UE, l'objectif de cette partie est de mettre en évidence l'ambivalence et la polysémie du principe de transparence et par ce biais celles du positionnement européen vis-à-vis de la démocratisation **turque**.

Commentaire [C1]: mise en équivalence transparence démocratie UE..

1. Emergence d'un contrôle parlementaire des dépenses militaires ?

Le contrôle parlementaire constitue l'un des piliers de l'Etat de droit, permettant, tout du moins en théorie, d'assurer le contrôle indirect du citoyen sur le pouvoir exécutif et l'administration notamment l'armée²⁸. Ce principe fondamental, connu en anglais sous le nom de « Power of the Purse »²⁹ est repris par l'ensemble des modèles de relations civilo-militaires évoqués précédemment (OSCE, OTAN, **UE**). En Turquie, ce fut d'abord sous l'action de la crise financière que le pouvoir économique militaire fut en partie désacralisé. Dans un contexte de remise en cause générale des finances gérées par l'État, visant à rendre les dépenses publiques davantage contrôlables et transparentes, le budget militaire fit aussi l'objet de critiques publiques endogènes et exogènes de la part de journalistes, d'universitaires, d'ambassadeurs à la retraite et de syndicats. Ceux-ci réclamèrent une plus grande transparence. Cette exigence finit par devenir un « impératif démocratique », selon l'expression d'Ahmet İnsel³⁰. Le rapport publié par le syndicat Kesik et les analyses effectuées par l'économiste Gülay Günlük-Şenesen participèrent à la dé-légitimation de l'opacité entourant le budget militaire et aux affectations élevées en faveur de l'armée turque. Cette désacralisation se fit notamment par le biais du « benchmarking » en comparant notamment les faibles dépenses sociales dans le domaine de l'éducation et de la santé avec celles considérables de l'armée, ou encore en mettant en évidence leurs effets négatifs sur la dette publique³¹. Autrement dit, la contrainte pesant sur le pouvoir économique militaire ne fut pas

Commentaire [C2]: Le contrôle parlementaire des dépenses militaires pose toutefois un double défi du fait des contraintes de confidentialité

²⁸ A. Lambert, « Vers un modèle français de contrôle budgétaire ? », *Pouvoirs*, n°134, 2010/3.

²⁹ Françoise Dreyfus, « Edmond Burke et la question américaine », *Cahiers d'économie politique*, n°27-28, 1996, pp.131-144 ; Stith, Kate, « Congress' Power of the Purse », 1988, Yale Faculty scholarship series, paper 1267 (<http://digitalcommons.law.yale.edu/fss-papers/1267>).

³⁰ İNSEL, Ahmet, « Askeri ve dini harcamalar », *Radikal*, 30/04/00 ; İNSEL, Ahmet, « Askeri harcamada gerçek tasarruf », *Radikal*, 2/12/01 ; CEMAL, Hasan, « Askerin sivil tabii olması », *Milliyet*, 18/06/03 ; TÜRKMEN, İlter, « Türkiye'de Savunma Harcamaları », *Hürriyet*, 23/12/02, cités par NARLI, Nilüfer, *op. cit.*, p. 161.

³¹ GÜNLÜK-ŞENESEN, Gülay, art. cit., 2002 ; GÜNLÜK-ŞENESEN, Gülay, *op. cit.*, 2002. Pour la critique indirecte du montant des dépenses militaires, lire le rapport effectué par le syndicat KESK, "Yoksulluk ve Faiz Bütçesi 2004'te Sırtımızda" (« Pauvreté et intérêts du remboursement du budget pèsent sur nos épaules en 2004 »), KESK, décembre 2003, disponible sur www.sendika.org/belgeler/keskbutce_aralik-2004.html, (lu le 16/11/11).

amorcée, mais seulement amplifiée, par la Commission européenne. Alors que les rapports d'avancement de cette dernière sur la Turquie commencèrent en 1998 et se concentraient exclusivement sur les mécanismes disciplinaires militaires, ce n'est qu'en 2002 que l'autonomie militaire budgétaire fut explicitement remise en cause par les autorités européennes. À partir de cette date, elle fut considérée comme un obstacle politique et économique pour l'entrée de la Turquie dans l'Union. Associée à « l'amélioration de la transparence et de l'imputabilité des affaires de sécurité », « l'établissement d'un contrôle parlementaire incluant notamment des audits externes, sur les politiques militaires, défenses et toutes les dépenses afférentes »³² devint une des conditions politiques européennes majeures à remplir à court terme, selon les partenariats d'adhésion successifs de 2006 et 2008, pour assurer la mise en conformité de la Turquie aux critères politiques de Copenhague.

Situé au carrefour des critères économiques et politiques d'adhésion à l'UE, des acquis (voir chapitre 32 « Contrôle financier » et le chapitre 33 « Provisions budgétaires) et de la nouvelle gestion publique managériale promue par les institutions financières internationales, le processus légal de mise en transparence des pratiques budgétaires militaires turques amorcé par la levée de l'exception budgétaire au nom du principe de confidentialité, sembla dès lors sonner le glas de l'autonomie financière militaire³³. L'adoption en 2003 par le gouvernement AKP de la loi managériale n°5018 portant sur la gestion et le contrôle financier des administrations publiques (équivalente de la LOLF française³⁴) devait-elle ainsi assurer, sans aucune exception, une mesure de la performance, ainsi qu'une centralisation et un contrôle civil *ex-ante* et *ex-post* par des parlementaires et auditeurs de la Cour des comptes de l'ensemble des dépenses publiques. Suivant le rapport d'Etat d'avancement de la Commission datant de 2005 :

« L'amendement sur la loi ayant rapport à la gestion et au contrôle des finances publiques, adopté en décembre 2003 et mis en vigueur en janvier 2005, a le potentiel d'améliorer la transparence budgétaire sur les dépenses de défense et militaire. Les fonds extrabudgétaires ont été inclus dans le budget général de défense et devraient être dissouts au plus tard le 31 décembre 2007³⁵. »

Considérée comme la nouvelle constitution des finances publiques turques, la matrice légale d'une nouvelle organisation étatique, cette loi devait garantir, après quatre années de transition, un contrôle parlementaire sur l'ensemble des dépenses publiques – militaires incluses –, mais aussi marquer la fin de l'ère opaque des fonds extrabudgétaires (FEB) dont celui multimilliardaire de soutien à l'industrie de défense (SSDF)³⁶. Leur disparition et par la

³² *Turkey Accession Partnership*, Conseil européen, Bruxelles, 2006 et 2008.

³³ « L'acquis dans ce domaine se compose pour l'essentiel en matière de contrôle interne des finances publiques de principes généraux reconnus au plan international et conformes à ceux de l'UE à transposer dans les systèmes de contrôle et d'audit de l'ensemble du secteur public (...) L'acquis exige notamment *l'établissement de systèmes efficaces et transparents de gestion et de contrôle financier l'établissement de systèmes d'audit interne qui fonctionnent de manière indépendante*, (...) » dans le Chapitre 28, Rapport régulier 2004 sur les progrès réalisés par la Turquie sur la voie de l'adhésion, p. 158.

³⁴ Sur la relativité du contrôle parlementaire suite à la LOLF, lire LAMBERT, Alain, « Vers un modèle français de contrôle budgétaire ? », *Pouvoirs*, 2010/3, n° 134.

³⁵ *Turkey 2005 Progress report*, European Commission, Bruxelles, 9/11/ 05.

³⁶ Pour un descriptif des effets attendus de cette nouvelle loi, lire *2004 Regular Report on Turkey's progress*

même le renforcement des capacités administratives de contrôle devait, en théorie, assurer la protection des intérêts financiers de la Communauté européenne, d'autant plus nécessaire que depuis 2003, la Turquie fut accréditée pour la gestion de fonds européens³⁷. Un double contrôle de toutes les institutions publiques – sécuritaires et militaires incluses – par le parlement et la cour des comptes (*Sayıştay*) fut légalement prévu par la nouvelle loi 5018 (art.2)³⁸. Pourtant malgré l'adoption de ces importantes réformes en faveur d'un contrôle parlementaire budgétaire et soutenues notamment par le FMI, l'UE et le nouveau parti fort turc AKP, on constate que sa mise en place reste très restreinte tout comme le contrôle de la Cour des comptes³⁹.

2. Impuissance de jure et de facto parlementaire

Malgré les espoirs esquissés initialement par le renforcement des prérogatives de la Cour des comptes, il n'existe toujours pas en 2015 d'audit externe ni de source indépendante d'information dans le domaine des dépenses et des propriétés militaires en Turquie. Les nouvelles lois durent composer avec des articles antérieurs contradictoires et l'absence de législation secondaire. Alors que les biens militaires furent inclus dans le périmètre de contrôle de la Cour des comptes en 2007 (art.13), ils continuèrent à bénéficier d'un statut d'exception (art. 38)⁴⁰. C'est pourquoi lors de la première tentative d'auditeurs civils, légalement mandatés pour contrôler les camps de l'armée, ces derniers furent immédiatement refoulés par les militaires. Jusqu'en 2008, aucune propriété militaire ne fut contrôlée *in situ*. Seule une minorité (25%) des bureaux militaires de comptabilité le fut⁴¹. Le droit à l'information assuré par l'amendement de la constitution en 2010, ainsi que la révision en 2011 de la loi de la Cour des comptes devaient potentiellement renforcer le pouvoir de la Cour des comptes notamment sur les fonds extrabudgétaires et permettre la publication de rapports annuels sur l'ensemble des ministères notamment celui de la défense. Pourtant dès

toward accession, Commission of the European communities, Bruxelles, 6/10/04, pp. 156-158.

³⁷ « Some progress can be reported since last year's Report regarding *financial control*. In particular, the adoption of the Public Financial Management and Control Law constitutes a significant step but the law will only be entirely implemented as from 2008. Turkey should further reinforce its administration and the capacity **to protect the financial interests of the EC** », lire *2004 Regular Report on Turkey's progress toward accession*, Commission of the European communities, Bruxelles, 6/10/04, p. 164

³⁸ *2004 Regular Report on Turkey's progress toward accession*, Commission of the European communities, Bruxelles, 6/10/04, p. 156. Pour un récapitulatif des modifications erratiques du contrôle de la cour des comptes sur les dépenses militaires, lire KARAKAŞ, Eser, « Askeri Harcamaların ve Askeri Malların Parlamento ve Yargısal (Sayıştay) Denetimi », dans BAYRAMOĞLU, Ali, İNSEL, Ahmet, *Almanach Türkiye 2006-2008, Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim*, Tesev, Istanbul, 2008.

³⁹ *2004 Regular Report on Turkey's progress toward accession*, Commission of the European communities, Bruxelles, 6/10/04, p. 156. Pour un récapitulatif des modifications erratiques du contrôle de la cour des comptes sur les dépenses militaires, lire KARAKAŞ, Eser, « Askeri Harcamaların ve Askeri Malların Parlamento ve Yargısal (Sayıştay) Denetimi », dans BAYRAMOĞLU, Ali, İNSEL, Ahmet, *Almanach Türkiye 2006-2008, Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim*, Tesev, Istanbul, 2008.

⁴⁰ KARAKAŞ, Eser, *op. cit.*, 2005

⁴¹ Entretien, Expert politique, Délégation de la Commission européenne ancien auditeur public auprès du cabinet du premier ministre de Tayyip Erdoğan, Ankara, mars 2008. Lire également les critiques de la commission européenne de 2008 et 2009 Turkey Progress Report, Commission européenne, Bruxelles.

2012 on constate une régression de la mise en transparence et de l'audit externe des dépenses militaires du fait de l'adoption par la majorité parlementaire gouvernementale AKP d'un amendement imposant l'accord préalable du parlement avant la publication des rapports de la Cour des comptes. Autrement dit le contrôle *ex ante* et *ex post* parlementaire ne suffit pas pour être démocratique, il peut paradoxalement aboutir à la légalisation et légitimation d'une réduction des prérogatives parlementaires au détriment de la minorité parlementaire et au profit de l'exécutif. Cet amendement fut néanmoins invalidé par la Cour constitutionnelle aboutissant à l'adoption d'une nouvelle loi sur la Cour des comptes dont les prérogatives restent limitées en matière d'audits externes et de publication portant sur les ressources militaires. La série de rapports commandités auprès de l'Institut de contrôle de l'Etat (*Devlet Denetleme Kurulu*) par le Président Gül avant son retrait politique, dont celui portant sur le secrétariat d'Etat à l'industrie de défense aurait pu constituer une tentative de contrôler *ex ante* les dépenses publiques notamment en matière militaire et éventuellement sanctionner certains abus⁴². Ses effets furent néanmoins très limités voire contreproductifs du fait du principe de confidentialité qui réduisit fortement la portée et le contenu de ces rapport fortement lissés avant leur publication. L'amendement en 2014 de la loi sur les services de renseignement permettant l'usage du fonds extrabudgétaire de défense par le seul accord du Premier Ministre et du Ministre de la défense contribua également à réduire les possibilités de contrôle *ex post* parlementaire des dépenses militaires. De telle sorte que seuls les chiffres de l'OTAN semblent éclairer la boîte noire militaire turque et partiellement réduire l'asymétrie quasi-totale d'information, nous confie l'économiste et experte des procédures de contrôle parlementaire Nurhan Yentürk, mais encore une fois ces chiffres ne se basent que sur les déclarations de l'armée turque: « dans ces conditions comment est-il même possible de discuter du budget (militaire) ? »⁴³. Autrement dit, il existe des informations chiffrées mais de source unique émanant de l'agent (militaire), qui ne peuvent être vérifiées par le principal (citoyens et parlementaires) accentuant par la même l'asymétrie d'information et l'absence de sanction en cas d'abus au profit de l'exécutif⁴⁴.

3. Les illusions de la transparence

Loin d'avoir abouti à un renforcement du contrôle parlementaire sur les dépenses militaires notamment par un renforcement des prérogatives de la Cour des comptes ainsi que l'espérait la Commission, la mise en œuvre partielle de loi d'inspiration néo-managériale Turque (n°5018) a contribué à une substitution des contrôles extérieurs (Parlementaires, Cour des Comptes) des dépenses militaires au profit des pratiques d'audit internes et autres formes d'autocontrôles inspirés du secteur privé suivant l'adage « rendre des comptes est considéré comme un moyen de les éviter »⁴⁵. Le principe multidimensionnel d'« imputabilité »⁴⁶ (

⁴² « Savunma Sanayii Mustesarliginin 2010, 2011 ve 2012 Yillarina Iliskin Faaliyet ve Islemlerinin Denetimi », Denetleme Raporu, T.C Cumhurbaskanligi, Devlet Denetleme Kurulu, 2014/4, 14/02/2014.

⁴³ Entretien, Economiste et coordinatrice du projet et plateforme d'ONG visant à élargir le contrôle budgétaire (*Kamu Harcamalarını İzleme Platformu*), Université de Bilgi, YENTÜRK, Nurhan, Istanbul, aout 2011 ; Voir à ce propos les commentaires méthodologiques du Stockholm International Peace Research Institute concernant la Turquie dans SIPRI Yearbook 2004, Stockholm, 2005, p. 370.

⁴⁴ L'impératif de contrôle parlementaire s'inscrit ainsi dans les modèles agent/principal voir à ce sujet l'article de Miller Gary, « Political evolution of Principal-Agent models », *Annual Review of Political sciences*, n°8, pp.203-225, 2005 ; D. Naurin, C. Lindstedt, « Transparency if not enough, making Transparency effectif in Reducing corruption », *Revue internationale de Science Politique*, vol. 31, n°3, pp. 301-322.

⁴⁵ Day et Klein cité par POWER, Michael, *op. cit.*, 1997, p. 235.

accountability) en matière militaire qui requiert à la fois la possibilité d'accès à l'information, le contrôle extérieur de l'agent et des mécanismes de sanction en cas d'abus, se voit ainsi réduit à l'une de ses composantes à savoir la visibilité-publicité.

- Stratégie de communication : banalisation des rapports d'activités

La généralisation des publications de rapports annuels d'institutions militaires, initiée en Turquie par le secteur bancaire suite à la grande crise de 2001, constitua l'un des nombreux indicateurs de la dite mise en transparence des ressources militaires. Suite à l'adoption de la loi n°5018, le budget des renseignements généraux (MIT), des forces armées, le fonds extrabudgétaire de l'industrie de la défense (SSDF) ainsi que l'agence multimilliardaire associée (SSM), furent touchés par cette vague. Ainsi après 21 ans d'existence, la SSM, publia son premier rapport annuel en 2006 dans lequel figurent les dépenses et décisions en termes de projets d'armement⁴⁷. Pourtant, contrairement à l'idée d'une mise en transparence croissante et fatale, la quantité et de la qualité d'informations, déjà initialement limitées, ont nettement régressé depuis 2012. Les anciens rapports ne figurent plus dans le site et les nouveaux rapports n'apportent que très peu de données, impossibles à évaluer que ce soit de manière diachronique et synchronique. Les noms des bénéficiaires des contrats de défense et leur montant ont disparu. Dans tous les cas de figure, les "preuves" matérielles de transparence, leurs données financières s'avèrent tellement consolidées, agrégées, simplifiées qu'elles empêchent toute discussion publique comme l'illustre notamment les documents d'allocations budgétaires de la défense. Alors que la police présentait un budget deux fois moins élevé que celui de l'armée, le document portant sur les dépenses budgétaires militaires à venir fut, avec seulement deux pages d'informations, proportionnellement quatorze fois plus court⁴⁸. Cette extrême concision, associée à l'habitude, au manque d'expertise civile et parlementaire sur ces sujets garantit ainsi aux dirigeants militaires et civils, le maintien d'une très grande autonomie financière, mise en évidence notamment par le l'absence de débats parlementaires autour du budget militaire⁴⁹.

- Indicateurs de performance ou réification de la transparence ?

⁴⁶ RICOEUR, Paul, « Le concept de responsabilité, essai d'une analyse critique », *Le Juste*, Esprit, Paris, 1995, pp. 44-45 ; sur cette notion d'imputabilité lire la thèse de Raphaël Audria selon lequel l'« imputabilité se définit comme étant la combinaison de l'attribution de l'action à quelqu'un comme à son véritable auteur et le fait de rendre public cette information. Tandis que la responsabilité est définie par le fait de soumettre les fonctionnaires et plus globalement l'administration en tant que structure à leurs obligations et de sanctionner les fautes qui sont commises tant par le fonctionnaire que par la structure elle-même » dans AUDRIA, Raphaël, *New public Management et transparence : déconstruction d'un mythe actuel*, thèse de doctorat en sciences économiques et sociales mention sciences politiques, Université de Genève, Genève, 2004, p. 225.

⁴⁷ Sur cette absence de données détaillées sur le fonds extrabudgétaire SSDF lire les différents rapports d'activités du SSDF dans le site officiel du secretariat d'état à l'industrie de la défense <http://www.ssm.gov.tr> (lu le 22 août 2011)

⁴⁸ En 2008, près de 6, 596 milliards YTL furent affectés à la police. Le plan d'affectation budgétaire fut détaillé sur 28 pages. A la même période le ministère de la défense enregistra près de 13, 272 milliards YTL d'affectation budgétaire. Le plan d'affectation ne faisait que deux pages. Sur la comparaison des documents portant sur les allocations budgétaires voir le site officiel [bumko.gov.tr](http://www.bumko.gov.tr) (lu 24 août 2011)

⁴⁹ SARIİBRAHİMOĞLU, Lale, *op. cit.*, 2005, p. 65. Lire aussi les minutes parlementaires disponibles sur le site du Ministère de la défense nationale du 11 novembre 2005 ; « AKP orduyla mutlu evlilik istiyor », *Taraf*, 13/12/10.

De la même façon, l'« imposition » d'instruments de mesure de la performance prévue par la loi n°5018 et soutenue par l'UE dans le cadre de l'alignement de la Turquie avec l'acquis, portant sur l'ensemble des administrations publiques constitua « un moyen de contrôle à distance ambivalent »⁵⁰. Dans le cas des dépenses militaires, cette pratique représenta à la fois une preuve de transparence et un mode d'évitement de cette mise en transparence du pouvoir économique militaire. Les indicateurs adoptés et présentés en 2006 par le secrétariat à l'industrie de la défense constituent ainsi le fruit d'une objectivation de la performance, privilégiant le mesurable au non-mesurable, éliminant le qualitatif en faveur du quantitatif pour rendre « visible la transparence »⁵¹. Les procès en cours ne sont pas précisés mais réduits à de simples chiffres qui effacent les montants astronomiques en jeu, tout comme la nature des torts. Aucun indicateur public ne mesure les retards, ni les dépenses supplémentaires exorbitantes, caractéristiques de l'industrie de la défense, niant ainsi les risques inhérents aux grands projets industriels de défense. Cette absence participe d'un processus de dépolitisation, de neutralisation d'éventuelles critiques. Les quarante six nouveaux indicateurs répartis parmi les quatre objectifs stratégiques de l'agence hybride, eux même articulés aux plans quinquennaux, ne sont ni hiérarchisés, ni comparés à d'autres administrations mais seulement aux résultats de l'année précédente⁵². Par la même, ces nouveaux instruments de mesure participent à une complexification de l'information plus qu'à une meilleure compréhension pour les acteurs extérieurs, tout en légitimant la continuité des pratiques antérieures. Enfin le contrôle extérieur et l'effet « disciplinant » de ces indicateurs de performances est d'autant plus léger, que ce sont les militaires en Turquie qui sont en charge à la fois de déterminer et d'évaluer leurs indicateurs suivant une mise en transparence unilatérale qui se rapproche plus de la stratégie de communication (*publicity*) que d'une démocratisation des pratiques budgétaire⁵³. De telle sorte que ces indicateurs de performances participent à une réification de la transparence et offrent par la même à l'armée turque (et au pouvoir exécutif) une certaine marge de manœuvre et un nouvel instrument de légitimation de pratiques discrétionnaires.

4. Transparence démocratique de l'UE vs. transparence néolibérale des IFI ?

⁵⁰ LASCOUMES, Pierre, LE GALES, Patrick, « L'action publique saisie par les instruments » dans P.LASCOUMES, P.LE GALES, Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Sciences Po Presse, Paris, 2004, p. 20.

⁵¹ STRATHERN, Marilyn, « The Tyranny of Transparency », *British Educational Research Journal*, vol. 26, n° 3, juin 2000. Pour une étude sur les indicateurs de performances mis en place dès 2006 en vue de l'obligation légale de 2007, du secrétariat à l'industrie de la défense lire *Faaliyet Raporu 2006*, SSM, Ankara, 2007, pp. 62-66 disponible sur le site officiel <http://www.ssm.gov.tr>.

⁵² Parmi les nombreux indicateurs citons « l'amélioration de la satisfaction des besoins de l'armée », « la formation d'une industrie nationale de la défense et l'amélioration de sa compétitivité internationale », « la participation à des grands projets internationaux de défense et sécurité » et « l'amélioration des structures institutionnelles » lire dans SSM Rapport d'activités 2006, Ankara, pp. 62-65.

⁵³ Sur une critique de la loi des auditeurs lire les articles de la spécialiste de la question militaire Lale Kemal dans KEMAL, Lale, « Dualism in state security policies », *Today's Zaman*, 16/12/10 ; « New law partly kills transparency », *Today's Zaman*, 9/12/10 ; Sur le monopole de Bercy dans la définition des indicateurs de performances lire PATRICK, Simon, « Des chiffres de la politique à la politique des chiffres. Entretien avec Renaud Epstein », *Mouvements*, vol.2, n° 62, 2010, p. 141.

A partir de la comparaison des exigences de l'UE et des IFI en termes de contrôle du pouvoir économique militaire turc, nous souhaitons relativiser la divergence des significations et pratiques qui séparent le FMI de l'Union européenne concernant leurs attentes en matières de transparence des dépenses militaires tout en mettant en lumière l'ambivalence de l'UE par rapport à l'objectif dit de démocratisation de la Turquie.

- FMI : Transparence et/ou stabilité ?

Alors que le Parlement turc et la Cour des comptes restent en 2014 impuissants en matière de contrôle *ex ante* et *ex post* des dépenses militaires, alors que l'une des principales holdings du pays détenue par les officiers (Oyak) et que le fonds extrabudgétaire (SSDF) multi-milliardaire continuent d'échapper aux contrôles extérieurs publics ainsi que nous l'avons décrit précédemment, le FMI juge le niveau de transparence financière de l'armée suffisant. L'attention exclusive portée à la macroéconomie, l'importance accordée aux formes du contrôle démocratique au détriment de la pratique suivant le concept de « pseudo-démocratie » (M. Weber), constituent quelques pistes d'explications de ce laissez-faire de l'IFI et des marges de manœuvre laissées au redéploiement de l'armée turque. L'analyse du chef de la délégation ankariote du FMI interrogé durant nos recherches pour justifier son silence sur OYAK semble confirmer cette vision :

« Il n'y a pas de différences entre Isbank, Akbank et OYAK bank, ça reste du capital privé. Ce qu'ils font ne nous regarde pas. *Le problème devient micro et ne concerne plus notre périmètre (...)* La présence d'officiers de haut rang à la tête d'OYAK touche la « corporate governance » laquelle n'est pas de notre ressort mais plutôt de celui de la Commission européenne »⁵⁴.

Plus qu'une question d'échelle, il semble que ce soit surtout l'obsession de la stabilité, critère fondamental placé au cœur de l'ensemble des évaluations du FMI sur la Turquie comme sur d'autres pays, qui offre cette importante marge de liberté et cet espace de reconfiguration en faveur du pouvoir militaire⁵⁵.

« Depuis la simplification (fiscale) de 2001, les fonds extrabudgétaires sont bien plus clairs, ils apportent un niveau suffisant d'informations selon les critères du FMI. Néanmoins le FMI se plaindrait certainement si le budget militaire venait à augmenter fortement. *Aussi longtemps que c'est stable, c'est bien pour nous.* Les militaires font preuve de bonne volonté, ils ont même accepté de renoncer à certaines acquisitions et projets en cas de déficit budgétaire. L'existence des fonds extrabudgétaires, n'est plus un obstacle pour la mise en place de politiques. Avant il n'y avait pas de contrôle. Maintenant il y en a. Les fonds ne vont plus directement aux bénéficiaires. *Mise à part une hausse substantielle du budget de défense, l'autre problème potentiel que pourrait constituer l'armée pour l'économie turque, serait le scénario d'une tension politique sévère entre le pouvoir civil et militaire.* Il pourrait alors y avoir d'importantes conséquences macro-économiques... »⁵⁶.

A travers ces exemples portant sur le pouvoir économique militaire turc, il est donc évident que le FMI promeut une *conventionnal wisdom* portant sur la mise en équivalence

⁵⁴ Entretien, Chef de mission FMI, LOMBARDO, Davide, Ankara, mai 2009. Les italiques sont de nous.

⁵⁵ MEDDEB, Hamza (alias ELBAZ, Sami), « Quand le régime de changement prône la stabilité : mot et trajectoire de développement en Tunisie », *Revue Tiers Monde*, vol. 4, n° 200, 2009 ; HIBOU, Béatrice, art. cit., décembre 1999, p. 9.

⁵⁶ Entretien, Chef de mission FMI, LOMBARDO, Davide, Ankara, mai 2009. Les italiques sont de nous.

entre stabilité et transparence selon laquelle l' « instabilité c'est la faute à l'opacité »⁵⁷ ou réciproquement la stabilité est une preuve de transparence et d'assainissement financier.

De telle sorte que les « contraintes » du FMI participent à une réification et unidimensionnalisation de la transparence, ignorant le qualitatif ou les « détails micro », privilégiant l'autocontrôle. Elles se concentrent ainsi sur les formes comptables pour mieux évacuer la prise en compte du politique. Ce modèle de transparence ne vise donc pas à améliorer la redevabilité/responsabilité démocratique des administrations, mais plutôt à renforcer la prévisibilité, sorte de mélange de visibilité et stabilité projeté dans le futur⁵⁸. Or ce principe est peu compatible avec les risques que représente une ouverture des administrations aux contrôles parlementaires et citoyens. Le soupçon néolibéral contre les principes démocratiques légitime par la même le maintien de l'opacité du pouvoir économique militaire, entendue comme une absence de redevabilité vis-à-vis de ces derniers.

- Processus d'élargissement et la transparence démocratique

* Reproduction européenne lecture désencastrée de l'économie.

A la différence de cette transparence virtuelle « technico-comptable » jugée suffisante par le FMI, l'Union européenne semble officiellement se démarquer par la continuité de ses critiques quant à l'absence de contrôle parlementaire sur les dépenses publiques militaires. Pour les dirigeants et experts de la Commission européenne, la visibilité croissante du budget militaire n'est pas suffisante pour être qualifiée de transparente. Encore faut-il assurer un net partage officiel des responsabilités et un contrôle parlementaire et extérieur effectif en matières de dépenses militaires. Pour autant, il serait simpliste de distinguer et encore plus d'opposer ces interprétations du concept de transparence financière ainsi que les effets du processus d'élargissement et ceux de la mondialisation financière. S'il est indéniable que la Commission européenne possède une légitimité politique, une finesse et une étendue d'analyse bien supérieure à celle du FMI, du fait notamment de la perspective d'adhésion de la Turquie, elle pêche également par sa lecture désencastrée de l'économie, ses contradictions et sa partialité.

Bien que la Commission soit mue par l'importance accordée à l'Etat de droit et aux libertés fondamentales dans le processus d'élargissement - les fameux critères politiques de Copenhague -, ses experts reprennent dans une certaine mesure les mêmes grilles de lectures et lignes de démarcations politiques que le FMI et les organisations financières privées. Sa concentration sur les seules dépenses publiques militaires qui dérive notamment du modèle de relations civilo-militaires commun à l'OTAN, l'OSCE et l'UE, n'éclaire que la partie émergée de l'iceberg économique militaire. Les autorités européennes **ignorent** ainsi toutes les autres pratiques et institutions économiques hybrides privées militaires; qu'il s'agisse des pantoufles d'officiers, des entités financières hybrides militaires telles que l'une des holdings majeures du pays (Oyak), la TSK Mehmetçik Vakfı, la TSKGV et autres fondations sous contrôle de l'armée. Ainsi d'après un des experts de la Commission en charge du dossier turc, « OYAK est tout à fait compatible avec les acquis communautaires. Les seuls éventuels points discutables concernent sa conformité avec certaines recommandations européennes portant sur la « corporate governance » ainsi que l'existence d'avantages de fait quasi-

⁵⁷ LORDON, Frédéric, art. cit., 2001, p. 6. Sur cette volonté première de contrôle du futur lire également POWER, Michael, *op. cit.*, 2004.

⁵⁸ Sur ce lien entre transparence et maîtrise du futur lire LORDON, Frédéric, art. cit., 2001, p. 11.

impossibles à prouver »⁵⁹, en partie dérivés de l' « image » et du « réseau » très puissant dont bénéficie cette holding du fait de ses liens organiques militaires »⁶⁰.

Autrement dit le principe d'imputabilité des pouvoirs publics n'est valable qu'au sein de la sphère publique légalement définie, en deçà les officiers sont libres et ne faussent pas -tout du moins directement et officiellement- la concurrence. La mise en transparence des dépenses militaires, exigée par la Commission en termes de contrôle extérieur, parlementaire ou provenant de la Cour des Comptes, contraste avec le laissez-faire dont bénéficie le secteur dit privé. Par cette lecture européenne légaliste des frontières du pouvoir militaire, la Commission promeut ainsi certaines idées néolibérales portant sur le « désencastrement » de l'économie via la non prise en compte et l'effacement des ramifications étatiques privées militaires. Du fait de leur statut privé, elles sont considérées dès lors comme neutres politiquement et protégées par le secret des affaires. Par la même la Commission participe au maintien d'une grande marge de liberté en faveur du pouvoir militaire dans la sphère économique, tout en dénonçant ces mécanismes informels de pouvoir.

* Contradictions et partialité : multi-positionnement de l'UE

Outre cette réappropriation par l'UE de l'idéologie néolibérale, son multi-positionnement et son hétérogénéité peuvent aussi être en contradiction avec l'exigence démocratique des critères politiques de Copenhague : « nous avons une dette envers l'armée turque dans son combat contre le communisme », « étant donné sa situation géopolitique, sa situation n'est pas comparable aux autres pays européens », « nous ne sommes pas contre une armée forte mais ce qu'elle en fait », « la Turquie a une importance stratégique dans le cadre de la CFSP puisqu'elle fournit des troupes », etc. La contrainte pesant sur l'armée turque relayée par la Commission européenne s'adoucit sous l'effet de sa contribution géostratégique et sécuritaire, des relations bilatérales avec les pays membres, d'enjeux industriels, etc. Loin d'être étanche au processus d'élargissement, la dimension économique du pouvoir militaire peut constituer, jusqu'à une certaine limite, le plus petit dénominateur commun d'intérêts et d'acteurs turco-européens. Les ressources élevées et continues turques militaires, placées en dehors du processus parlementaire turc constituent paradoxalement à la fois un obstacle au processus d'élargissement et un moyen d'intégration par les faits européenne. Ainsi en est-il de la holding des officiers Oyak qui constitue le fer de lance de la « diplomatie parallèle » franco-turque à travers ses importants partenariats pluri-décennaux avec des entreprises majeures hexagonales (Renault, Elf, Axa, etc.). De la même façon, « l'atout de la Turquie » dans le domaine de la défense, nous confie une experte de l'Agence européenne de l'armement, « est plus stratégique qu'industriel, si ce n'est l'opportunité d'accéder au marché énorme turc⁶¹ ». Argument d'autant plus pertinent si on compare le budget de l'agence européenne, évalué à 50 millions d'euros annuels, à celui de l'agence turque de l'industrie de la défense et de son fonds extrabudgétaire associé qui affiche un revenu annuel autour de 2,45 milliards de dollars en 2007⁶². À cette capacité d'achat en armements de la Turquie assurée par cette institution duale spéciale, se rajoute la qualité technocratique exceptionnelle de son

⁵⁹ Entretien, Expert Compétition, Délégation européenne, ERGEZER, Ankara, mars 2008.

⁶⁰ *Idem* pour une critique des avantages immatériels d'OYAK.

⁶¹ Entretien, experte, Agence européenne de la défense, FRIER, Laura, Bruxelles, mars 2009

⁶² HEBERT, Jean-Paul, « Armement : l'Union doit faire la force », *Alternatives Internationales*, n° 7, 2009, p. 20. Les italiques ont été rajoutées par nos soins.

processus d'acquisition, totalement immune aux interventions parlementaires et donc moins sujette aux coupes budgétaires. Par cette stabilité, elle suscite l'intérêt particulier d'industriels et responsables politiques européens de la défense, échaudés par les incertitudes politiques et la tendance à sacrifier l'armement sur l'autel des opérations extérieures et critères de Maastricht. La demande turque sur le marché international de la défense est d'autant plus attractive, que depuis la fin de la guerre froide ce marché est devenu « market buyer » : le nombre d'acheteurs légaux s'est réduit alors que, parallèlement, le nombre de fournisseurs a augmenté, renforçant le rapport de forces en faveur des pays acheteurs comme la Turquie⁶³. Pour l'Allemagne, la Turquie était ainsi devenue la deuxième cliente en termes d'exportation d'armes et la cinquième pour les Etats-Unis entre 1997 et 1999⁶⁴. Dans ce contexte, le fonds extrabudgétaire turc en faveur de l'industrie de la défense (SSDF) constitua sans conteste un instrument d'assimilation réciproque, de socialisation et d'intégration officieuse de la Turquie dans l'UE comme le prouve le grand projet pluri-décennal européen aéronautique militaire visant à la création d'un transporteur stratégique aérien européen, aujourd'hui connu sous le nom d'A400M. Initié en 1984 sous l'OTAN, ce projet ambitieux dont la Turquie fait partie grâce à ce fonds extrabudgétaire vise à émanciper les forces armées européennes et turques de la dépendance vis-à-vis transporteurs américains⁶⁵.

⁶³ HEN-TOV, Elliot, art. cit., décembre 2004.

⁶⁴ *Idem*.

⁶⁵ Turkey receives its first A400M airlifters, *Jane Defence Weekly*, 2/04/14.