

N° 629

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 juillet 2019

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) par le groupe de travail sur la **situation en Turquie**,*

Par MM. Ladislas PONIATOWSKI, Jean-Marc TODESCHINI,

Co-présidents

et M. René DANESI,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, *président* ; MM. Pascal Allizard, Bernard Cazeau, Robert del Picchia, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Cédric Perrin, Gilbert Roger, Jean-Marc Todeschini, *vice-présidents* ; M. Olivier Cigolotti, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, *secrétaires* ; MM. Jean-Marie Bockel, Gilbert Bouchet, Michel Boutant, Olivier Cadic, Alain Cazabonne, Pierre Charon, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Édouard Courtial, René Danesi, Gilbert-Luc Devinaz, Jean-Paul Émorine, Bernard Fournier, Jean-Pierre Grand, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, MM. Jean-Louis Lagourgue, Robert Laufoaulu, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Rachel Mazuir, François Patriat, Gérard Poadja, Ladislas Poniatowski, Mmes Christine Prunaud, Isabelle Raimond-Pavero, MM. Stéphane Ravier, Hugues Saury, Bruno Sido, Rachid Temal, Raymond Vall, André Vallini, Yannick Vaugrenard, Jean-Pierre Vial, Richard Yung.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	9
1ÈRE PARTIE : LA MONTÉE D'UNE PUISSANCE RÉGIONALE QUI S'EST HEURTÉE À LA CRISE SYRIENNE ET À LA DÉGRADATION DE SES RELATIONS AVEC L'OCCIDENT	11
I. L'AFFIRMATION D'UNE PUISSANCE RÉGIONALE	11
A. UNE MONTÉE EN PUISSANCE PERMISE PAR LA STABILITÉ GOUVERNEMENTALE ET L'ÉMANCIPATION POLITIQUE DE L'AKP	11
1. <i>Un nécessaire détour par l'histoire</i>	11
a) Les réformes de l'Empire ottoman	11
b) La République kémaliste.....	12
c) Une démocratisation sous tutelle militaire	13
d) Le tournant de 2001.....	16
2. <i>L'affirmation de la démocratie électorale</i>	17
3. <i>L'affirmation d'un parti dominant islamo-conservateur</i>	19
a) Un parti conservateur de consensus.....	20
b) Une polarisation croissante autour d'un corpus idéologique	21
c) Les premières dissensions	22
d) Une opposition faible et divisée	22
4. <i>Les progrès limités de l'Etat de droit</i>	23
a) Des avancées dans la période 2001-2005	23
b) La préservation d'un arsenal répressif ayant permis d'asseoir le pouvoir de l'AKP	23
5. <i>Une relation complexe avec la minorité kurde qui suscite des espoirs de paix</i>	25
a) Un processus d'apaisement progressif.....	25
b) Une reconfiguration de la représentation politique dans la mouvance partisane de l'autonomie des provinces kurdes	27
B. L'ÉMERGENCE D'UNE PUISSANCE ÉCONOMIQUE IMPORTANTE ET LA RÉORIENTATION DES FLUX ÉCONOMIQUES	28
1. <i>Une puissance économique émergente</i>	29
2. <i>Une économie stabilisée</i>	29
a) Une transformation nécessaire, mais difficile à conduire, de la politique économique	29
b) Une politique d'assainissement favorisée par la stabilité politique et l'ouverture de négociations avec l'Union européenne.....	30
3. <i>Une économie en croissance et qui monte en gamme</i>	31
4. <i>Des fragilités intrinsèques</i>	32
a) Des fragilités structurelles.....	32
(1) La persistance d'inégalités importantes	32
(2) Le poids encore excessif du secteur informel	33
(3) Un besoin de financements extérieurs.....	33
b) Une économie dépendante de ses approvisionnements énergétiques	34
(1) Le gaz naturel fait jeu égal avec le pétrole et le charbon.....	35
(2) Dépendance accrue vis-à-vis de la Russie et de l'Iran.....	35
(3) La politique économique recherche une diversification des sources d'énergie	36
5. <i>Une économie ouverte sur l'extérieur</i>	36

a) Un commerce extérieur réorienté vers le Moyen-Orient et l'Asie.....	36
b) Le développement croissant des investissements étrangers en Turquie.....	37
c) Une position clé dans le système de transports des hydrocarbures.....	38
C. UNE AUTONOMISATION DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE.....	40
1. De « Paix chez soi, paix dans le monde » à « Zéro problème avec les voisins ».....	40
2. Un rôle de médiateur et de modèle pour le monde arabe.....	43
3. Des moyens accrus au service d'une puissance retrouvée.....	44
4. Un accent particulier sur le « soft power ».....	45
II. LE CHOC DE LA CRISE SYRIENNE : UNE POLITIQUE ÉTRANGÈRE QUI SE TOURNE VERS LA RUSSIE ET UNE DÉTÉRIORATION DE LA RELATION AVEC LES OCCIDENTAUX.....	46
A. LES CONSÉQUENCES DES PRINTEMPS ARABES ET DE LA CRISE SYRIENNE : UNE DÉSTABILISATION PROFONDE DE LA TURQUIE.....	46
1. Les conséquences de la crise syrienne.....	46
a) L'engagement de la Turquie aux côtés de la rébellion après une brève phase de négociation avec Bachar El Assad.....	46
b) La crainte de la création d'un « Kurdistan syrien ».....	47
2. Le coup d'arrêt à la politique du « zéro problème avec les voisins » et la dégradation rapide des relations avec la Russie.....	48
a) La dégradation de l'image de la Turquie au Moyen-Orient.....	48
b) La dégradation des relations avec la Russie.....	48
B. L'ÉNORME AFFLUX DE RÉFUGIÉS ET LEUR REMARQUABLE PRISE EN CHARGE PAR LA TURQUIE.....	49
C. UN RÉTABLISSEMENT FRAGILE DEPUIS 2016 À LA FAVEUR D'UN RAPPROCHEMENT AVEC LA RUSSIE.....	51
1. Une réintégration dans le jeu diplomatique via un rapprochement avec Moscou et Téhéran : le processus d'Astana.....	51
2. Une armée reprise en main et tournée pour la première fois vers l'extérieur : les opérations « Bouclier de l'Euphrate » et « Rameau d'olivier ».....	53
3. La situation difficile de la Turquie dans le nord-ouest de la Syrie.....	55
4. Dans le nord-est de la Syrie : une relation avec les États-Unis déterminante.....	56
D. UN JEU COMPLEXE ENTRE EUROPÉENS, AMÉRICAINS ET RUSSES.....	57
1. Le « syndrome de Sèvres ».....	57
2. Des difficultés avec les États-Unis qui culminent avec la crise des missiles S-400.....	58
a) De nombreux irritants dans la relation américano-turque.....	58
b) La crise des missiles S-400.....	59
c) L'effet des sanctions américaines sur l'Iran.....	62
d) Une évolution de la relation américano-turque difficilement prévisible, un rapprochement avec la Russie dont la portée reste à évaluer.....	62
E. DES DIFFICULTÉS CROISSANTES AVEC L'OTAN.....	64
F. LA RELATION AVEC L'UNION EUROPÉENNE ET LA QUESTION DES MIGRANTS.....	65
1. Une perspective d'adhésion qui s'éloigne toujours davantage.....	65
2. Un « marchandage » sur la question des réfugiés ?.....	66
3. Des relations toujours tendues avec Chypre et la Grèce.....	68

III. À L'INTÉRIEUR : UN DURCISSEMENT DU RÉGIME ET DES ATTEINTES AUX LIBERTÉS QUI ONT DES CONSÉQUENCES GRAVES POUR LA RELATION AVEC L'UNION EUROPÉENNE	71
A. DÉGRADATION DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE, CONCENTRATION DU POUVOIR ET REcul DE L'ÉTAT DE DROIT	71
1. <i>La dégradation de la sécurité intérieure</i>	71
a) La menace terroriste islamiste	71
b) La reprise du conflit armé avec le PKK.....	72
c) La tentative de coup d'état du 15-16 juillet 2016	72
2. <i>L'affirmation institutionnelle : la présidentialisation.....</i>	73
a) Un système présidentiel de fait	73
b) La présidentialisation complète des institutions.....	74
(1) Une volonté politique accomplie.....	74
(2) Un régime « présidentialiste» revendiqué	74
(3) Une mise en œuvre accélérée.....	76
3. <i>La reconquête interne de l'AKP et la reconfiguration de son discours</i>	78
a) La reprise en main de l'AKP	78
b) Le contrôle affermi de la mouvance islamiste	79
c) Une affirmation toujours plus forte de la « synthèse turco-islamique »	80
(1) La remise en valeur de l'islam et du passé ottoman.....	80
(2) Le maintien de la posture nationaliste	81
4. <i>Un retour des affrontements avec la guérilla kurde et une répression qui touche la société civile kurde dans son ensemble.....</i>	82
a) Le conflit syrien a eu raison du processus de paix amorcé en 2012	82
b) Le PKK s'est lancé dans une « guerre des villes » vouée à l'échec.....	83
c) Une répression de grande ampleur qui touche le mouvement kurde dans son ensemble.....	84
d) Une marginalisation limitée du mouvement kurde	85
5. <i>Une épuration massive et une prise de contrôle de l'armée et de l'administration.....</i>	87
a) Une épuration massive des administrations.....	87
b) Une prise de contrôle « politique » des administrations publiques (un exemple : l'armée).....	87
6. <i>Des atteintes aux libertés plus nombreuses et plus sévères.....</i>	89
a) Un recul important de l'Etat de droit en situation d'état d'urgence	89
b) Les dysfonctionnements du système judiciaire.....	92
c) La levée de l'état d'urgence n'a que très marginalement amélioré la situation.....	93
7. <i>Une restructuration des forces politiques</i>	94
B. DES DIFFICULTÉS ÉCONOMIQUES SÉVÈRES DANS LA PÉRIODE RÉCENTE	97
1. <i>Un contexte troublé qui altère la confiance des investisseurs</i>	97
2. <i>Des réorientations stratégiques qui réorientent partiellement les flux commerciaux.....</i>	99
a) Une relation partenariale avec la Russie	99
(1) Une relation assise sur la dépendance traditionnelle de la Turquie pour son approvisionnement en gaz.....	99
(2) Un partenariat avancé dans le fourniture de centrale nucléaire.....	100
(3) La reprise des relations commerciales.....	100
b) Les relations avec l'Iran et l'Irak	101
(1) Le maintien d'un fort courant d'échanges avec l'Iran.....	101
(2) L'Irak : une source d'approvisionnement complémentaire dans un jeu politique complexe.....	101
(3) Les relations avec la Chine.....	102
3. <i>Une image dégradée du fait du gel des négociations avec l'Union européenne.....</i>	103
4. <i>Une économie fortement exposée à l'impact des sanctions américaines</i>	104
a) Un régime dérogatoire et précaire pour le commerce avec l'Iran	104
b) L'usage plus systématique des sanctions par les États-Unis dans les relations bilatérales	105

5. Un relâchement de la rigueur économique à des fins politiques.....	105
6. Une stratégie économique qui trouve ses limites avec le ralentissement de la croissance...	107
7. Des perspectives de reprise de la croissance plus éloignées.....	108
a) Les conséquences de la dépréciation de la devise.....	108
b) Les effets sur les comptes publics.....	110
c) Les effets sur les comptes extérieurs.....	111
d) Le risque limité d'une crise de liquidité.....	111
e) Des conséquences pour les entreprises et pour le secteur bancaire.....	112
DEUXIÈME PARTIE : LA NÉCESSITÉ DE PARIER SUR L'AVENIR.....	114
I. UNE GRANDE PARTIE DE LA SOCIÉTÉ TURQUE RESTE ATTACHÉE À L'EUROPE ET À L'OCCIDENT CE QUI PERMET DE PARIER SUR L'AVENIR...	114
A. LA SOCIÉTÉ SE TRANSFORME ET S'OUVRE À LA MONDIALISATION.....	114
1. Une société qui évolue (urbanisation, consommation, numérisation).....	114
2. Une société plus ouverte.....	114
3. Une société en voie de sécularisation.....	115
B. LE PEUPLE TURC A MONTRÉ SON ATTACHEMENT À LA DÉMOCRATIE EN PROVOQUANT UNE ALTERNANCE À LA TÊTE DE CERTAINES AGGLOMÉRATIONS.....	116
1. Un attachement profond à la démocratie électorale.....	116
2. Un attachement au respect du droit.....	117
C. LA FRANCE EST TOUJOURS UNE RÉFÉRENCE POUR LA TURQUIE.....	118
1. La France : une référence historique, un modèle toujours actuel.....	118
2. Une politique française de coopération culturelle, traditionnellement tournée vers une élite francophone et francophile à moderniser pour élargir son public.....	119
II. RÉCIPROQUEMENT, LA TURQUIE CONSERVE UNE IMPORTANCE MAJEURE POUR LA FRANCE, L'EUROPE ET L'OTAN.....	122
A. L'IMPORTANCE DE LA TURQUIE DU POINT DE VUE SÉCURITAIRE.....	122
B. L'IMPORTANCE DE LA TURQUIE POUR L'OTAN SUR SON FRONT SUD-EST....	123
C. LE CARACTÈRE INCONTOURNABLE DE LA TURQUIE POUR LA RÉOLUTION POLITIQUE DE LA CRISE SYRIENNE.....	124
D. L'IMPORTANCE DE LA RELATION AVEC LA TURQUIE DANS UNE PERSPECTIVE ÉCONOMIQUE.....	125
1. Des exportations de la Turquie en majorité vers Europe.....	126
2. Plus des trois quarts des investissements directs étrangers (IDE) en Turquie proviennent des pays de l'UE.....	129
a) Les flux d'investissements directs à destination de la Turquie se sont stabilisés en 2017 et demeurent dominés par l'Union européenne et par les services.....	129
b) Les flux d'investissements directs originaires de la Turquie ont suivi une trajectoire similaire aux flux entrants,.....	129
E. DE NOUVEAUX ÉQUILIBRES À TROUVER DANS LES RELATIONS AVEC L'EUROPE.....	132
EXAMEN EN COMMISSION.....	139

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	153
DÉPLACEMENT EN TURQUIE DU 7 AU 11 AVRIL 2019	155

Mesdames, Messieurs,

Bien que toujours denses sur les plans économique et culturel, les relations franco-turques sont, depuis quelques années, marquées au niveau politique par des incidents et de nombreux irritants. Cette dégradation vaut également pour les relations entre la Turquie et Union européenne d'une part, les États-Unis et plus largement les membres de l'OTAN d'autre part.

Forages en Méditerranée orientale dans la zone économique exclusive de Chypre, tensions avec l'OTAN et les États-Unis du fait de l'acquisition de missiles S-400 russes, dégradation préoccupante de l'État de droit depuis plusieurs années : les sujets de friction sont nombreux.

Ces difficultés ne doivent pas empêcher le maintien d'un dialogue exigeant et constructif avec la Turquie. En effet, une partie importante du monde politique et de la société civile souhaite poursuivre le chemin entamé par le pays vers davantage de démocratie et vers une économie plus moderne. En outre, la Turquie reste liée à l'Occident par de nombreux intérêts économiques, sécuritaires et culturels. Comme l'Europe, elle a également intérêt à un règlement politique de la crise syrienne dans le cadre du processus engagé sous l'égide des Nations unies. Dans ce contexte, il convient, selon vos rapporteurs, de :

- Nourrir un dialogue ferme, exigeant et constructif avec les autorités et les formations politiques turques ainsi qu'avec la société civile pour soutenir le développement de la démocratie et de l'État de droit ;

- Préserver et entretenir le capital intellectuel et culturel dont la France dispose aujourd'hui encore en Turquie ;

- Continuer à approfondir les relations économiques entre la France et la Turquie ;

- Poursuivre la coopération en matière sécuritaire, en particulier contre le terrorisme ;

- Poursuivre les efforts afin de maintenir la Turquie au sein de l'Alliance atlantique et avoir avec elle un dialogue exigeant au sein des instances internationales dont elle fait partie ;

- Soutenir de concert avec la Turquie la solution politique appuyée par les Nations unies dans le dossier syrien, contre l'option militaire ;

- En matière de rapprochement Turquie - Union européenne, retrouver une perspective, une feuille de route pour reprendre appui sur les aspects positifs des relations mutuelles. Réunir à cette fin un « groupe de sages » nommés par l'UE et la Turquie, chargé de faire des propositions pour aller de l'avant.

1^{ÈRE} PARTIE : LA MONTÉE D'UNE PUISSANCE RÉGIONALE QUI S'EST HEURTÉE À LA CRISE SYRIENNE ET À LA DÉGRADATION DE SES RELATIONS AVEC L'OCCIDENT

I. L'AFFIRMATION D'UNE PUISSANCE RÉGIONALE

A. UNE MONTÉE EN PUISSANCE PERMISE PAR LA STABILITÉ GOUVERNEMENTALE ET L'ÉMANCIPATION POLITIQUE DE L'AKP

Si la densification des échanges avec l'extérieur a conduit au sein de la population turque à un rapprochement des modes de vie et des valeurs de ceux des pays les plus avancés de l'Union européenne et si, progressivement, la Turquie s'est dotée d'institutions étatiques inspirées des standards européens, elle n'a jamais été une démocratie libérale aboutie.

1. Un nécessaire détour par l'histoire

Toute analyse sérieuse de l'évolution de la Turquie oblige à un détour par l'histoire, car l'histoire occupe une place éminente dans la construction de la nation turque et qu'elle est convoquée systématiquement à l'appui des rhétoriques politiques. Elle constitue une doxa mouvante et évolutive, instrumentalisée voire déformée, pour servir les différents courants idéologiques et politiques, « ainsi que les ressorts d'un nationalisme marqué par la déchéance de l'Empire ottoman du XVIII^{ème} au XX^{ème} siècle et la nostalgie d'une ancienne puissance, pouvant attribuer la responsabilité de cette déchéance à l'Occident et mettre en valeur tantôt le sursaut modernisateur du kémalisme, tantôt la grandeur passée de l'Empire, de la bataille de Manzikert à Soliman le Magnifique en passant par la prise de Constantinople ».

a) *Les réformes de l'Empire ottoman*

On conviendra avec le Professeur Edhem Eldem¹ que le XIX^{ème} siècle a vu, l'émergence dans l'Empire Ottoman, en partie sous l'influence de l'Occident et sous la pression des puissances occidentales, de deux modèles étatiques concurrents. Le premier, « les Tanzimat » intervenus dans les années 1839-1876² à l'initiative des élites touchées par le siècle des Lumières

¹Edhem Eldem « L'Empire ottoman et la Turquie face à l'Occident - Leçon inaugurale au Collège de France » Fayard 2018

² Les Tanzimat (« réorganisation » en turc ottoman) furent une ère de réformes, commencée en 1839 et qui s'acheva en 1876 par la promulgation de la Constitution ottomane, suivie de l'élection d'un premier Parlement ottoman, dissout deux ans plus tard par le sultan Abdülhamid II. La Constitution ottomane de 1876 n'est rétablie qu'en 1908, à l'occasion de la révolution des Jeunes-Turcs, qui débouche sur une première expérience de gouvernement représentatif, connue sous le nom de seconde monarchie constitutionnelle (1908-1912).

en Occident, le second dans les années 1880 sous le règne du sultan Abdülhamid II¹ en s'appuyant davantage sur les traditions culturelles et religieuses profondes de la civilisation ottomane au risque d'un nationalisme exacerbé et d'une mise en avant de la religion comme fondement de l'identité ottomane. Le premier, d'inspiration libérale, va rechercher l'importation et l'adaptation des règles du libéralisme politique, l'autre, d'inspiration plus autoritaire, dans une recherche d'efficacité, importe d'Occident des modèles de gouvernance et d'administration plus étatistes. « Ces tensions entre les méthodes et moyens de conduire la modernisation de l'Empire Ottoman » ont échoué à assurer son maintien, mais elles « se retrouvent dans la Turquie moderne refondé après la Première guerre mondiale sous la férule de Kemal Atatürk et dans la Turquie contemporaine, entre une partie des élites influencées par la prospérité et le développement du libéralisme politique et économique, proposés comme valeurs universelles, et une autre continuant à soutenir une voie spécifique reposant sur des valeurs traditionnelles mais en décalage avec le libéralisme politique ».

« Enfin, il développe une vision spécifique à la Turquie de la notion d'État et de la place des institutions politiques comme structures stables et sacrées, mais peu autonomes par rapport aux individus ou aux groupes politiques qui en acquièrent le contrôle. »

C'est aussi une époque où, à mesure des pertes territoriales de l'Empire, au fur et à mesure de son retrait des Balkans² et d'Asie centrale³, un phénomène de resserrement sur la composante turco-musulmane se profile qui se traduira aussi par la persécution croissante des minorités jusqu'au génocide arménien de 1915.

b) La République kémaliste

La guerre d'indépendance nationale contre les troupes d'occupation des vainqueurs de la guerre de 1914-1918, menée par le général Mustafa Kemal et une vigoureuse action diplomatique tendant à limiter les effets du traité de Sèvres⁴ vont permettre la construction de la Turquie moderne sur le

¹ Trente-quatrième sultan ottoman, Abdülhamid (1876-1909) est le dernier monarque à exercer une véritable autorité sur l'Empire. Son règne est caractérisé par le déclin persistant de l'Etat ottoman malgré une politique de modernisation. La période « hamidienne » voit ainsi l'établissement d'une administration centralisée, la réforme du système judiciaire, l'ouverture de nombreuses écoles et universités, et l'extension massive des réseaux télégraphique et ferroviaire ottomans. Mais ces transformations n'empêchent pas la perte de territoires en Europe, en Asie et en Afrique, le renforcement des influences étrangères au sein de l'Empire et les révoltes de minorités qui seront réprimées avec une grande brutalité. Il sera déposé en 1909 au profit de son frère Mehmed V à la suite d'un conflit avec le gouvernement Jeunes-Turcs.

² Du traité de Karlowitz en 1699 aux dernières guerres balkaniques de 1876 et de 1911-1913.

³ Au profit de la Russie. Du XVIIIème siècle à la Première Guerre mondiale, d'incessants conflits éclatent pour le contrôle du Caucase, de la Mer Noire et des Balkans.

⁴ Par ce traité imposé par les Alliés et conclu le 10 août 1920, l'Empire ottoman renonce officiellement et définitivement à ses provinces arabes et maghrébines. Le traité prévoit également d'imposer à l'Empire de

réduit anatolien mais avec un renforcement du caractère turco-musulman (échanges de population avec la Grèce, perte de la quasi-totalité des provinces arabes). Idéologiquement, le régime instauré par Kemal Atatürk a accentué le caractère turc pour fonder la nation, en instaurant la République et en supprimant le sultanat et le califat (1923) mais aussi en valorisant la langue turque, en passant de l'écriture en arabe, considérée comme exogène, à l'alphabet latin, en accordant plus de place aux femmes (droits de vote, éducation...) et en instaurant une laïcité modernisatrice qui consiste en une « nationalisation de la religion » : imams fonctionnarisés, appel à la prière traduit en turc, contrôle des confréries religieuses, facteurs de divisions, interdiction du port des signes religieux islamiques ou encore en l'introduction de règles de droit occidentales comme le code civil d'inspiration helvétique ou un code pénal d'inspiration italienne...

Cependant, le modèle kémaliste reste un modèle autoritaire. Il s'appuie sur l'élection de nature plébiscitaire, un régime de parti unique, dans un contexte de contrôle social étroit. Il a façonné la société turque autour d'un nationalisme fortifié et d'un Etat reconstruit et consolidé. Pour autant, comme l'explique Dorothee Schmid : « *Laïcité ne signifie pas sécularisation. En réalité, la société turque ne se détache de la religion qu'en surface et les limites du système atatürkiste se manifestent avec le temps : les laïcs se confondent avec les élites économiques et administratives, le laïcisme appuie une société de classes, et le combat contre la visibilité de la religion aliène potentiellement la grande majorité des Turcs* »¹. Ainsi vont apparaître des partis plus libéraux issus de la bourgeoisie commerçante mais plus perméable à la tradition musulmane et des partis d'inspiration socialiste et marxiste dans un contexte d'affirmation de la Russie soviétique voisine.

c) Une démocratisation sous tutelle militaire

Après la Seconde Guerre mondiale au cours de laquelle elle a affiché sa neutralité, la Turquie va se ranger clairement dans le camp occidental en adhérant à l'OTAN en 1952 et en constituant avec le Pakistan, l'Iran et l'Irak, le CenTO en 1955. Sur le plan intérieur, des forces politiques émietées gouvernent en coalition plus ou moins orientées autour de la préservation de l'acquis kémaliste et de la promotion d'une forme de libéralisme économique et politique (y compris pour permettre une meilleure visibilité de l'islam). La période se caractérise également par la mise en place sous-jacente d'un système de contrôle arc-bouté sur l'héritage kémaliste, assuré principalement

sévéres reculs territoriaux en Anatolie (Smyrne revient à la Grèce, Van, Erzurum, Trabzon et Bitlis à l'Arménie qui devient indépendante. À l'ouest, la Thrace orientale, sauf Constantinople et ses environs est donnée à la Grèce au sud-est. La vocation à l'indépendance du Kurdistan est reconnue. La France occupe militairement la Cilicie et l'Italie, exerce son influence à Antalya et sur un triangle intérieur qui va jusqu'à Bursa et Kayseri. Les détroits sont par ailleurs démilitarisés. Ce traité, dont la France fut parmi les premiers à dénoncer le caractère excessif, sera révisé par les traités de Kars (1921) et de Lausanne (1923).

¹ Dorothee Schmid « *La synthèse AKP, de la démocratie islamique à l'islamo-nationalisme* » Questions internationales n°94 novembre-décembre 2018

par l'armée, mais aussi par les système judiciaire et universitaire, ce que les politistes ont qualifié d' « Etat profond », qui peut aller jusqu'à la suspension brutale de la démocratie par des coups d'Etat récurrents (1960¹, 1971), destinés à redresser les dérives des forces politiques et à éviter des désordres. Cette période s'achève dans les années 90 après le coup d'État militaire de 1980².

Ce système est toléré par les Occidentaux car il garantit la stabilité et de maintien de la Turquie comme gardien du flanc sud-est de l'OTAN face à l'Union soviétique et dans la proximité d'un Moyen-Orient de plus en plus tumultueux et clivé autour de la question israélo-palestinienne.

La Constitution turque du 7 novembre 1982, dite de la IIIème République, adoptée à la suite du coup d'Etat, consacre la méfiance à l'égard du peuple et de ses représentants. Elle met en place un certain nombre d'autorités de tutelle chargées de veiller, voire de contenir, le pouvoir démocratique. Les militaires se donnent un rôle important dans la Constitution et instaurent un Conseil de sécurité nationale (MGK) pour contrôler le retour des civils au pouvoir. Pensant incarner le pouvoir d'État à travers son idéologie kémaliste, l'armée garde une méfiance accrue envers les partis politiques, surtout de la droite, représentés au sein du gouvernement et du Parlement. Parvenant à rassembler un large électorat dans les périodes de multipartisme et à conserver durant de longue période la majorité, ces partis se sont forgés une légitimité politique face à des périodes de dictatures militaires, particulièrement celle mise en place de 1980 à 1983 sous l'égide du général Evren, inhibant par la même occasion la force politique des partis de gauche, ouvrant ainsi l'espace politique à l'expression de l'islam dans la société et à la montée de partis islamistes revendiqués.

Durant cette période monte la revendication autonomiste kurde avec une guerre civile meurtrière menée par le PKK (Parti des Travailleurs du Kurdistan), d'inspiration marxiste-léniniste. Face à cette revendication impossible à satisfaire, la République kémaliste étant fondée sur l'unité de la nation et la négation des composantes régionales ou ethniques pourtant

¹ Le Parti démocrate est accusé de violer la Constitution pour rester au pouvoir. Une partie des militaires, déjà opposés à la remise en cause du kémalisme, trouvent inacceptables les méthodes employées par les dirigeants. Le 27 mai 1960 un coup d'Etat renverse le gouvernement au nom de l'armée, installe un gouvernement provisoire dirigé par le général Gürsel. Le Premier ministre Menderes est exécuté pour violation de la Constitution. Les militaires restent au pouvoir un an et font approuver une Constitution garantissant les libertés démocratiques (liberté d'expression, de réunion, d'association, droit de grève). İsmet İnönü redevient Premier ministre de novembre 1961 à février 1965. Le général Gürsel est président de la République jusqu'en 1966.

² Un nouveau coup d'Etat militaire se déroule le 12 septembre 1980 suivi d'une forte répression. Tous les partis sont dissous, les militaires prennent la tête des nouvelles organisations. À la différence des deux interventions précédentes de l'armée, ce coup d'État se traduit par un net recul de la démocratie.

nombreuses en Turquie, l'« État profond »¹ met en place un système répressif et de propagande qui assure aussi la pérennité d'un État en péril face au risque de divisions (syndrome de Sèvres).

Dans un contexte marqué, sur le plan extérieur, par la chute du monde soviétique, l'orientation des interventions militaires américaines et occidentales vers un arc de crise qui impacte davantage les populations musulmanes (ex-Yougoslavie, Irak, Afghanistan) ce qui a des répercussions non négligeables dans la conscience de la population turque à 95 % musulmane, on assiste, sur le plan intérieur, à un double phénomène progressif d'affermissement de la démocratie électorale et d'affaiblissement de l'« État profond ».

Cette évolution se manifeste par la tentative de présidentialisation du régime sous Turgut Özal et par une forme de compromis avec les militaires afin de concilier la nature démocratique du régime, les principes fondateurs de la République et l'islam. Elle constate quelques progrès dans le domaine des libertés publiques. La Turquie, qui avait perdu son droit de vote au Conseil de l'Europe à la suite du coup d'État militaire, le retrouve en 1994. À partir de 1991, la Constitution est réformée pour satisfaire aux critères démocratiques exigés par la candidature à la CEE, puis à l'Union européenne. La peine de mort est supprimée pour les crimes de droit commun en 2001. Cette période voit également un assouplissement de la répression dans les provinces kurdes. L'état de siège est levé dans treize provinces dès 1984. Un moratoire sur les exécutions est voté par le Parlement la même année. Mais la lutte contre le PKK demeure intense jusqu'à ce qu'il proclame, en 2000 un cessez-le-feu à la suite de l'arrestation de son chef Abdullah Öcalan.

Elle voit enfin l'apparition et la montée en puissance de partis islamistes revendiqués comme le *Refah Partisi* (Parti du bien-être ou de la prospérité), fondé en 1983, qui remporte en 1994 la mairie d'Istanbul (R.T. Erdogan devient maire) et obtient la majorité aux élections législatives de 1996 en constituant une coalition avec un parti de droite. Son président, N. Erbakan devient Premier ministre. Son agenda ouvertement islamiste² entraîne le mémorandum militaire du 28 février 1997, sorte de « coup d'État implicite ou post-moderne » qui conduit à sa démission et à la dissolution du parti, ce qui suscitera la création par certains de ses membres de l'AKP (Parti de la Justice et du Développement) en 2001³. Cependant, le contrôle de l'« État profond » paraît moins efficace et certains cercles universitaires,

¹ Dorothee Schmid « *L'Etat profond en Turquie* » » Questions internationales n°94 novembre-décembre 2018

² *Autorisation du port du voile dans l'administration, financement de médias islamistes et construction de mosquées, rapprochement avec des pays musulmans du Moyen-Orient au détriment de l'Europe*

³ *Héritier des mouvements islamistes Refah (parti de la prospérité) dissous en 1998 Fazilet (parti de la Vertu interdit en 2001), le parti de la Justice et du développement (AKP) est fondée par Recep Tayyip Erdogan, les islamistes « historiques » se regrouperont dans le parti Saadet autour d'Erbakan qui continue aujourd'hui encore à cultiver cet héritage en s'opposant à l'AKP.*

judiciaires, sécuritaires et y compris au sein de l'armée commencent à s'ouvrir à la sensibilité musulmane.

Elle débouchera sur la réforme constitutionnelle de 2001.

d) Le tournant de 2001

En novembre 2002, l'AKP qui se réclame des valeurs islamiques, obtient la majorité absolue des sièges au Parlement aux élections législatives, avec de 34,2 % des suffrages et 363 sièges sur 550. Abdullah Gül, le vice-président du parti, devient Premier ministre. En mars 2003, Recep Tayyip Erdogan devient Premier ministre et le reste, au gré de plusieurs victoires électorales, jusqu'au 28 août 2014.

D'aucun pense alors que la Turquie est à un tournant. Deux hypothèses dominent les débats. La première évalue les « islamo-démocrates » (M. Erdogan compare facilement, à l'époque, l'AKP à la démocratie-chrétienne allemande) comme une formation libérée des tentations islamistes de ses fondateurs, gagnée à la cause de l'intégration européenne et capable de contenir les ingérences militaires pour conduire à un régime résolument civil et représentatif. La seconde estime que derrière cette façade séduisante, il existe un « agenda caché » : le nouveau gouvernement n'est que la première étape du démantèlement de l'État kémaliste qui aboutira à l'instauration de la charia et d'une république islamique.

Avec Jean Marcou, on admettra que *« même si certaines phases de l'évolution politique observée depuis 2002 ont pu sembler emprunter à ces deux hypothèses, force est de constater que ni l'un, ni l'autre de ces deux scénarios ne s'est vraiment réalisé, et qu'un troisième est sans doute sur les rails : celui d'une Turquie ayant renoué avec son identité musulmane, tout en amplifiant un nationalisme et un autoritarisme qui ont toujours été les vieux démons de sa république »*¹. Pour évoquer cette autre voie, il convient de revenir sur les principales évolutions du régime politique de la Turquie depuis que l'AKP est arrivé et s'est maintenu au pouvoir en remportant toutes les élections nationales et locales depuis 2002.

La marche de l'AKP et de son leader R.T. Erdogan vers le pouvoir n'a pas été linéaire mais il a su utiliser toutes les opportunités pour s'en saisir et le renforcer avec constance et opiniâtreté. Comme le constate Serge Sur² *« à la différence de Mustafa Kemal, il n'a pas conquis le pouvoir par les armes et par une rupture violente avec le passé. Il s'est appuyé sur le suffrage universel... Au cours de cette marche, il a su éliminer ses adversaires autant que s'appuyer sur des alliés avant de s'en débarrasser... »*

¹ Jean Marcou « *Les multiples visages de l'AKP au pouvoir* » Moyen-Orient janvier-mars 2018

² Serge Sur « *Recep Tayyip Erdogan ou le grand écart* » Questions internationales n°94 novembre-décembre 2018

2. L'affirmation de la démocratie élective

L'AKP n'a jamais eu à composer avec d'autres partis pour gouverner, une évolution considérable pour la Turquie minée par plusieurs décennies de coalitions instables. Cette stabilité gouvernementale aura des grandes vertus pour le développement économique de la Turquie (voir infra p.28), mais également pour l'affirmation de la démocratie élective qui va progressivement mais non sans heurt supplanter la démocratie sous étroite tutelle militaire mise en place à l'issue de la période kémaliste.

Dans la période 2001-2005, un consensus semble prévaloir entre formations politiques et les « institutions de tutelle » dont l'armée, pour parvenir à l'objectif commun d'ouverture des négociations, chacun faisant prévaloir cet objectif sur les tensions idéologiques.

Mais depuis sa création l'AKP se présente comme le parti de « l'approfondissement démocratique » et il ne renoncera pas à cet agenda. La modernisation du système juridique, en partie par la mise en œuvre des normes européennes, va contribuer à l'affaiblissement du système militaire de tutelle et les succès économiques vont renforcer la popularité et l'emprise de l'AKP¹. La cohabitation ne sera pas durable.

La période 2007-2011 sera donc marquée par le réveil de l'antagonisme entre l'establishment kémaliste et l'AKP.

L'élection présidentielle de 2007 ouvre le début d'une guerre sans concession². Le conflit qui oppose l'AKP aux partis kémalistes et aux autorités de tutelle (armée et cour constitutionnelle) est tranché par les urnes. En juillet 2007, l'AKP remporte les élections législatives avec 46,6 % des voix et 341 sièges et fait élire Abdullah Gül, à la présidence de la République en août 2007, une institution réputée neutre, mais souvent

¹ Une des bases sociologiques de l'AKP est ainsi constituée de petits et moyens entrepreneurs d'Anatolie, traditionnellement acquis à la mondialisation et opposés à l'idée de l'implication de l'État dans l'économie. Cette classe d'entrepreneurs, naturellement opposée à l'économie de rente qui avait eu tendance à se développer, n'avait jamais eu accès auparavant au pouvoir, qui était accaparé par une classe privilégiée s'appuyant sur le kémalisme et la bureaucratie.

² Selon Aysegul Fistikc « le Statut partisan du chef de l'Etat turc » – Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux n°16, 2018 : la crise de 2007 intervient à la suite de l'intervention infructueuse de l'armée et de la cour constitutionnelle lors de l'élection présidentielle. Cette intervention crée un contexte de crise institutionnelle dont la majorité AKP va se servir dans le but de légitimer et d'accomplir la révision de l'élection présidentielle au suffrage universel direct. Lors du 1^{er} tour de l'élection présidentielle le 27 avril 2007, l'AKP présente son candidat Abdullah Gül, sans rechercher préalablement la concertation avec les autres partis comme l'exigeait l'esprit de la Constitution. Les députés des autres formations politiques boycottent le 1^{er} tour. Gül ne parvient pas à être élu (la majorité des 2/3 n'est pas atteinte). Les forces armées turques publient sur internet un mémorandum s'imposant comme des défenseurs de la laïcité et donc implicitement contre la candidature de Gül. Au même moment les parlementaires de l'opposition saisissent la cour constitutionnelle, ce qui aboutit à l'annulation du 1^{er} tour au motif contestable que le quorum n'est pas atteint, ce qui met en question la légitimité de la cour. L'AKP procède à des législatives anticipées desquelles résulte un renouvellement de la confiance des électeurs.

contrôlé par les autorités de tutelle¹. En octobre 2007, les réformes institutionnelles prévoyant notamment l'élection du président de la République au suffrage universel direct (pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois) sont approuvées par référendum.

Issue de la révision constitutionnelle adoptée par référendum en octobre 2007, l'élection du chef de l'État par le peuple était conçue initialement comme une riposte de l'AKP à l'offensive de l'establishment pour empêcher l'élection, par le Parlement, d'Abdullah Gül à la magistrature suprême. L'objectif de la réforme est de détacher la présidence de la République des autorités de tutelle, et peut être à terme, elle ne sera mise en œuvre qu'à l'issue du mandat de A. Gül, d'en faire une autorité gouvernante prenant ancrage dans une organisation partisane. Cette élection acquise, le régime parlementaire a perduré entre 2007 et 2014, Abdullah Gül comprenant sa fonction comme celle d'un arbitre et laissant gouverner le Premier ministre, qui était alors Recep Tayyip Erdogan.

En juillet 2008, un recours tendant à l'interdiction du parti accusé de porter atteinte à la laïcité est repoussé par la Cour constitutionnelle, à une voie de majorité, l'AKP se voyant infliger une simple amende².

La menace existentielle étant écartée, le parti va progressivement neutraliser ses adversaires historiques et notamment l'armée et s'installer au cœur du pouvoir.

Il bénéficie du concours de policiers et des procureurs liés au mouvement de F. Gülen³ qui vont lancer des poursuites et instrumenter des procès sanctionnant de supposées tentatives de coup d'État (procès *Ergenekon*, voir infra p. 22) et mettre en détention des militaires et des fonctionnaires de hauts rangs.

En septembre 2010, une révision constitutionnelle est adoptée par référendum pour renforcer, conformément aux exigences européennes, l'indépendance de la justice et l'État de droit et réduire les prérogatives de l'armée et en juin 2011, l'AKP remporte les élections législatives pour la troisième fois consécutive avec 49 % des voix et 327 députés.

¹ La présidence de la République est considérée comme une institution politique à part, le président n'ayant pas de pouvoir de direction de l'action gouvernementale dans le cadre du régime parlementaire mis en place par la Constitution. De fait, longtemps occupée par des militaires ou d'anciens militaires (Gürsel de 1960 à 1966, Sunay de 1967 à 1973, Korutürk (1973-1980) Eoren (1982-1989), elle devient l'enjeu d'une compétition politique entre les tenants d'une instance « politique » (présidence de Özal (1989-1993) et Demirel (1993-2000) et ceux d'une présidence arbitrale, gardienne du dogme kémaliste (Sezer 2000-2007)

² C'est à cette époque que l'AKP fait adopter une révision constitutionnelle pour lever l'interdiction du foulard islamique dans les universités, au nom de la liberté de conscience garantie par le droit européen.

³ Imam réfugié aux États-Unis, à la tête d'une puissante confrérie le Hizmet et d'un vaste réseau international d'éducation, et qui lui avait fourni un grand nombre de cadres.

La révision constitutionnelle va affaiblir les capacités de résistance des instances judiciaires les plus élevées comme la Cour constitutionnelle et le Conseil supérieur des juges et des procureurs.

En juillet 2011 le Premier ministre Erdogan préside seul le Conseil militaire suprême (YAS) qui procède à la nomination des instances dirigeantes de l'armée turque et dans le même temps, apporte un soutien aux militaires traduisant ainsi la prééminence de son pouvoir et l'unité de la chaîne de commandement¹,

Une fois installé, l'AKP semble donc se départir de ses intentions initiales, utiliser tous les moyens de contrôle à sa disposition et se montrer intransigent avec ses adversaires. Ce durcissement est particulièrement observé dans la gestion de l'occupation du parc de Gezi en mai-juin 2013 et des manifestations qui s'ensuivent². La gestion de cette crise aura également des répercussions internationales et ternira l'image du « modèle turc » de transition démocratique mis en avant à l'occasion des printemps arabes.

3. L'affirmation d'un parti dominant islamo-conservateur

L'arrivée de l'AKP au pouvoir en 2002 a constitué un véritable séisme pour les partis politiques. Seules deux formations - l'AKP et le CHP (Parti républicain du peuple) - ont en effet franchi le seuil des 10 %, nécessaire pour avoir une représentation au Parlement.

Créditée de la majorité absolue des sièges avec seulement 34,2 % des voix, la formation fondée par Recep Tayyip Erdogan et Abdullah Gül a fait disparaître de l'échiquier politique les partis de centre-droit³ qui avaient le plus souvent gouverné au cours de la seconde moitié du XXe siècle. Elle a aussi marginalisé les islamistes traditionnels (*Saadet Partisi!*) avec lesquels les fondateurs de l'AKP avaient rompu un an auparavant.

¹ Alors que l'AKP était, jusque là, prompt à dénoncer les bavures commises par les militaires, le gouvernement apporte son soutien à l'armée après le bombardement d'une colonne de villageois kurdes qui faisaient de la contrebande à la frontière, à Uludere en décembre 2012.

² Le mouvement de protestations mené par des écologistes et des riverains qui s'opposent à la destruction du parc Taksim Gezi débute le 28 mai. Ce parc qui est l'un des rares espaces verts du centre d'Istanbul doit disparaître dans le cadre de reconstruction d'une ancienne caserne devant accueillir un centre commercial. Plusieurs centaines de milliers de manifestants s'y associent à Istanbul et dans l'ensemble de la Turquie. Très rapidement, ces manifestations sont réprimées violemment par la police. Les protestations portent sur l'attitude autoritaire des dirigeants, « l'usage disproportionné de la force » par la police, la « violation des droits démocratiques ». Plusieurs milliers de blessés et 6 morts ont été dénombrés. Elles prennent fin le 6 juin au retour du Premier ministre R.T. Erdogan d'un voyage à l'étranger conforté par une importante contre-manifestation de soutien. Si le Premier ministre a toujours maintenu une ligne de fermeté. Le Président de la République A. Gül, le vice-premier ministre B. Arinç et certains ministres comme A. Babacan avaient appelé à la retenue.

³ Héritiers du parti démocrate d'Adnan Menderes et du Parti de la mère patrie (ANAP) de Turgut Özal

De leur côté, les kémalistes du CHP, outre leur électorat social-démocrate et laïque habituel, ont rassemblé les secteurs de la société hostiles à la venue au pouvoir de l'AKP.

a) Un parti conservateur de consensus

En 2001, l'AKP se présente comme une formation conservatrice, mais démocrate, se proposant de rassembler les déçus de la république. Ce parti s'adresse prioritairement aux "exclus" de la stratégie du développement, à commencer par les populations qui, sous l'effet de l'exode rural, se sont massivement installées en périphérie des grandes cités. Son programme hybride séduit une base sociologique plus large que les partis islamistes antérieurs, et l'intelligence tactique R.T. Erdogan s'avère remarquable.

Soutenu par la classe des petits entrepreneurs anatoliens, il parvient ainsi rapidement à récupérer le fonds de commerce des formations de centre-droit, tout en lançant dans une entreprise de séduction très large en direction des minorités (kurde, alévie, arménienne)¹ voire d'une partie des milieux laïques progressistes soucieux avant tout de bannir les interventions militaires dans la vie politique.

Cette synthèse islamo-libérale va favoriser une croissance économique exceptionnelle et relancer l'ascenseur social en faisant émerger une nouvelle classe moyenne. L'efficacité de sa gestion se mesure dans le développement économique et territorial du Centre et de l'Est de la Turquie qui accèdent aux normes des régions privilégiées de l'Ouest. L'AKP réalisera toujours de bons résultats électoraux dans ces régions où il s'oppose aux partis autonomistes kurdes.

Il a néanmoins conservé de la matrice islamiste traditionnelle certains ancrages répondant à une demande de moralisation de la vie politique et de promotion de la justice sociale mais prétend ne pas remettre en cause la règle laïque². Ce tropisme se révèle également dans son affirmation sur la scène diplomatique. La religion est un élément explicite de *soft power* dans sa politique étrangère « néo-ottomane »³ (voir infra p. 44) ce qui lui ouvre des zones d'influence dans les anciennes possessions de l'Empire, notamment au Moyen-Orient. C'est ainsi qu'au moment des printemps arabes (2011), la Turquie est proposée comme « modèle » de

¹ La promotion de l'identité islamique permet paradoxalement de révéler la diversité sociale turque : l'AKP accepte, comme dans un retour du système ottoman, l'affirmation des identités ethniques et religieuses, octroie des droits culturels aux Kurdes et lâche même du lest dans le débat sur la reconnaissance du génocide arménien.

² Le débat est certes rapidement ouvert à propos de la place de l'islam dans la sphère publique : les épouses voilées des ministres gênent les militaires, et une vraie bataille s'engage pour permettre le port de ce même voile à l'université, au nom de la liberté de religion et de la « liberté vestimentaire ».

³ Mise en place par le ministre des Affaires étrangères Ahmet Davutoglu, théoricien des relations internationales,

démocratie musulmane pour guider des transitions politiques en Égypte ou en Tunisie.

b) Une polarisation croissante autour d'un corpus idéologique

Au fur et à mesure de sa consolidation au pouvoir, l'AKP va se mobiliser autour de la personnalité du Premier ministre T.R. Erdogan et faire prévaloir un discours davantage polarisé sur l'identité nationaliste et musulmane.

Le caractère composite de l'AKP va se dissoudre avec l'affirmation de la personnalité charismatique et médiatique du Premier ministre qui incarne le parti mais aussi une vision et une autorité. Cette affirmation laissera moins de place au débat interne et orientera le parti vers un soutien sans faille à son leader derrière lequel il prétend faire l'unité du peuple turc. L'AKP fonde une démocratie populiste et de plus en plus illibérale.

Pour Ahmet Insel¹, R.T. Erdogan « est un leader politique authentiquement populaire d'un pays musulman ». « Il incarne parfaitement la posture anti-élitaire au regard des canons de la République kémaliste », ni ancien militaire, ni ancien fonctionnaire, ni ancien élève d'une université prestigieuse. D'extraction modeste, « son profil colle parfaitement à celui du petit peuple, pratiquant ayant un fort ressentiment contre les élites occidentalisées, conservateur mais voulant bénéficier de tous les apports matériels de la modernité, animé par une profonde envie d'arriver par l'effort ou les solidarités communautaires ». Il a en outre la réputation de bon gestionnaire après quatre années à la mairie d'Istanbul et d'un homme de projet. « Son discours sur la volonté nationale et sa manière systématique de désigner des ennemis pour polariser au maximum et à son avantage le champ politique viennent en appui de cette dimension, réalisatrice d'œuvre au service du public. »

Devenu Premier ministre, il impose progressivement une centralisation du pouvoir et transforme l'AKP en un outil de relais et de soutien de sa politique et de sa personnalité. Il en est la clef de voûte.

Au-delà des instances politiques, ce phénomène s'étend à la société toute entière sur laquelle il cherche à affirmer sa marque. Conforté par ces victoires électorales et sa maîtrise des institutions, le gouvernement accentue également la pression pour faire prévaloir des comportements plus conformes aux mœurs conservateurs et à la religion musulmane. Il se lance dans des politiques de grands travaux destinées autant à la modernisation des infrastructures et à relancer l'économie qu'à affirmer la naissance d'une nouvelle Turquie, le Plan *Vision 2023* (nouvel aéroport d'Istanbul destiné à

¹ Ahmet Insel « La nouvelle Turquie d'Erdogan » Edition La découverte 2017

être le plus important d'Europe, ponts et tunnels pour traverser le Bosphore, canal pour doubler le détroit...)¹.

c) Les premières dissensions

Ces nouvelles orientations vont créer de dissensions au sein de l'AKP, et notamment avec les plus modérés (Gül, Arınç, Babacan...) mais elles ne provoqueront pas de ruptures. La maîtrise de l'appareil du parti par R.T. Erdogan s'en trouve renforcée.

La révélation, en décembre 2013 d'un scandale de corruption éclabousse plusieurs dirigeants de l'AKP dont des ministres et met en évidence le divorce consommé entre le pouvoir la confrérie de Fethullah Gülen qui l'avait jusqu'ici soutenu dans son combat contre les autorités militaires de tutelle et qui est désormais soupçonnée d'alimenter les rumeurs et d'avoir noyauté institutions publiques et administrations. Ces premières fractures se traduisent par des purges spectaculaires contre les « gülenistes » qui touchent surtout la police et la justice où ils sont très implantés.

d) Une opposition faible et divisée

La configuration politique exceptionnelle (deux partis représentés au Parlement l'AKP et le CHP), qui a permis à la Turquie de renouer avec un gouvernement monopartisan majoritaire, a sensiblement évolué en 2007 lors des élections générales suivantes, avec le retour des nationalistes du MHP (Parti du mouvement nationaliste)² et l'arrivée d'une formation kurde.

Quant aux députés kurdes, en 2007, ils se sont présentés comme candidats indépendants, avant de former, une fois élus, un groupe parlementaire au sein de l'Assemblée. Leur parti, le DTP (Parti de la société démocratique), est alors le dernier avatar de formations politiques, tolérées depuis le début des années 1990 et régulièrement dissoutes par la Cour constitutionnelle³.

Cette structure partisane, reposant sur un parti majoritaire (AKP) et trois formations trop différentes pour s'unir (CHP, MHP, Kurdes), va dominer la vie politique jusqu'en 2015. L'AKP étant majoritaire, elle ne conditionne pas la formation des gouvernements. Cependant, la majorité renforcée lui permettant de modifier la Constitution, ne lui est pas acquise alors qu'elle serait nécessaire- pour prolonger les réformes. Dans le contexte du processus de paix- entre 2013 et 2015 avec les Kurdes, les milieux

¹ En octobre 2013, inauguration du Marmaray, tunnel ferroviaire sous le Bosphore, en octobre 2014 inauguration de la ligne ferroviaire à grande vitesse Istanbul-Ankara, août 2016, inauguration du pont Sultan Selim, le troisième au-dessus du Bosphore

² Parti d'extrême droite créé en 1969 et dirigé actuellement par Devlet Bahçeli, le MHP est le représentant d'une vieille famille politique ultranationaliste d'inspiration panturquiste.

³ Lui ont succédé depuis le BDP (Parti de la paix et de la démocratie) entre 2009 et 2014 et le HDP (Parti démocratique des peuples) désormais.

nationalistes soupçonnent l'AKP de vouloir négocier un statut d'autonomie pour les Kurdes afin d'obtenir leur appui à la présidentialisation du système.

4. Les progrès limités de l'Etat de droit

a) Des avancées dans la période 2001-2005

Dans les années 2001 à 2005, des progrès en matière de droits de l'homme et de libertés publiques sont observés, au moins dans les nouvelles législations adoptées. Cette politique est encouragée par l'examen du dossier de candidature à l'Union européenne et de sa conformité aux critères de Copenhague. La Turquie paraît ainsi souscrire au modèle de la transition politique issue de l'expérience des pays de l'Europe méridionale, après la fin des dictatures dans les années 1970. En l'occurrence, il s'agit d'expurger la Constitution de 1982 et des autres textes fondamentaux des dispositions sécuritaires imposées par l'armée

Ces réformes sont rendues possibles par la réforme de 2001 qui a aligné la deuxième partie de cette Constitution, consacrée aux droits fondamentaux, sur les normes européennes, et réduit les pouvoirs du Conseil de sécurité nationale - une instance à l'origine, essentiellement militaire exerçant une tutelle permanente sur les autorités civiles. Le gouvernement de l'AKP poursuit ses efforts par une série de paquets d'harmonisation législative - concernant principalement les droits civil (association, presse expression, minorités religieuses), et pénal (abolition de la peine de mort) -, ce qui lui permet d'ouvrir des négociations d'adhésion avec l'Union européenne en 2005.

Mais leur mise en œuvre est rendue difficile par la culture des magistrats et la pratique judiciaire - la justice est l'une des institutions de tutelle - qui ne font aucune concession au respect des grands principes kémalistes. L'interprétation de l'article 301 du Code pénal, qui qualifie encore d'infraction le fait « *d'insulter ou de dénigrer* » la nation turque et, l'État de la République Turque, la Grande Assemblée Nationale Turque, les institutions juridiques de l'Etat, l'armée et les organisations de police de l'État » sert de fondement à de nombreuses arrestations et condamnations, reste sujette à controverses.

Dans ses rapports de suivi du processus d'élargissement, l'Union européenne salue les progrès accomplis mais souligne leur lenteur et les difficultés de mise en œuvre effective.

b) La préservation d'un arsenal répressif ayant permis d'asseoir le pouvoir de l'AKP

Avec la consolidation de l'AKP au pouvoir, l'arsenal répressif d'inspiration kémaliste va devenir un outil commode entre les mains d'une justice dont l'orientation se déplace avec la présence de membres actifs de la

confrérie de F. Gülen au sein de la magistrature et qui va servir d'instrument pour renforcer la lutte contre les institutions de tutelle en particulier l'armée. Plusieurs affaires retentissantes (*Ergenekon*, *Balyôz*...) conduisent à l'arrestation puis au jugement de centaines de personnalités (militaires, universitaires, journalistes...).

Le procès *Ergenekon*

275 prévenus dont des généraux, des journalistes, et des chefs de la pègre, étaient poursuivis depuis 2008 dans le cadre de ce procès pour "tentative de renversement de l'ordre constitutionnel par la force" et leur participation à un supposé réseau *Ergenekon* accusé d'avoir tenté de favoriser un coup d'Etat militaire en semant le chaos dans le pays par des attentats et des opérations de propagande. L'ancien chef d'Etat-major des armées, le général Ilker Basbug ainsi que d'autres anciens généraux, ont été condamnés en août 2013 à la prison à perpétuité.

Le procès *Balyôz*

Cette affaire majeure s'est greffée en 2010 au procès *Ergenekon* : de mystérieux documents préparatoires ont été rendus publics, suggérant un plan de déstabilisation de l'État à grande échelle. Des dizaines de responsables militaires, dont plusieurs généraux sont impliqués. Leur procès, bâclé, est rempli de zones d'ombre - outre les incohérences temporelles du scénario, il apparaît rapidement que de nombreuses preuves ont été fabriquées.

Des interférences politiques contradictoires et la révision des procès

La logique politique de ces procès n'échappe pas aux observateurs et les développements ultérieurs démontrent l'ambivalence totale de l'affaire : des dissensions au sein du pouvoir aboutissent à une révision retentissante. Le dossier *Ergenekon* s'est retrouvé inextricablement mêlé à la lutte de pouvoir entre M. Erdogan et le prédicateur Fethullah Gülen, accusé d'avoir piloté l'enquête et le procès.

Les condamnés ont été libérés en mars 2014, le gouvernement laissant entendre qu'eux aussi avaient été peut-être victimes des visées du mouvement « güleniste ».

En juin 2014, la 4e chambre criminelle d'Istanbul ordonne la remise en liberté de 230 militaires condamnés dans le cadre de l'affaire *Balyôz*.

En avril 2016, la Cour de cassation casse et annule, sans renvoi, la condamnation de plusieurs des personnalités jugées dans l'affaire *Ergenekon*. Dans son arrêt, elle a estimé qu'il n'y avait jamais eu de "groupe terroriste *Ergenekon* et que les preuves présentées par l'accusation avaient été obtenues illégalement. Les autorités et la justice turques reconnaissent alors officiellement avoir été manipulées : un nouvel avatar de l'« État profond » se profile, à l'intérieur même de la machine justement censée lutter contre lui.

Quant au procureur en chef chargé de l'enquête, considéré comme un proche de F. Gülen, il est dessaisi de l'affaire, mais enquête sur des affaires de corruption touchant plusieurs ministres, il est alors visé par un mandat d'arrêt et a fui à l'étranger.

Puis, cet arsenal va être utilisé contre toutes formes d'opposition. Entre 2011 et 2014, une série d'incidents commencent à jeter le doute sur la nature des évolutions en cours. La répression sans ménagement des manifestations de Gezi en mai-juin 2013 amène à s'interroger sur l'exemplarité de ce modèle turc¹.

¹ Six ans après les événements, en juin 2019, des personnes arrêtées pour avoir soutenu ces manifestations ont comparu devant le tribunal de Siliviri, des peines de réclusion à perpétuité ont été

5. Une relation complexe avec la minorité kurde qui suscite des espoirs de paix

Depuis sa création en 1923, la République turque entretient des relations tendues avec la minorité kurde très implantée à l'est de son territoire.

Les origines des tensions avec la minorité kurde

D'origine indo-européenne, converties à l'islam et parlant une langue de type perse, environ 28 millions de Kurdes vivent actuellement au Moyen Orient dans une région englobant l'est de la Turquie, l'ouest de l'Iran, le nord-est de l'Irak et le nord de la Syrie, mais aussi, au fur et à mesure de l'urbanisation, dans les grands centres urbains de ces pays. Istanbul est aujourd'hui la première ville kurde par sa population. Un certain nombre a immigré notamment en Europe de l'ouest. C'est en Turquie qu'ils sont les plus nombreux (entre 15 et 18 millions)¹ et représentent une part significative de la population (environ 24%).

Leur organisation traditionnelle repose pour une large part sur des clans insérés au sein de l'Empire ottoman qui leur consent une autonomie relative. Lors du démantèlement de cet Empire au sortir de la Première guerre mondiale, le traité de Sèvres (1920) prévoyait la création d'un État kurde mais le traité de Lausanne en 1923 est revenu sur ce projet.

En Turquie, la transformation kémaliste fondée sur l'unité nationale et l'identité turque se construit sur la base du déni de cette minorité. Des révoltes sont régulièrement réprimées (1921 à 1926, 1930, 1937).

Le dernier soulèvement en date contre la Turquie est le fait d'un groupe armé, le parti des travailleurs du Kurdistan (PKK), d'inspiration marxiste-léniniste. Il prend la forme d'une guérilla à partir de 1984. Depuis l'arrestation, en 1999, et la condamnation à mort commuée en peine de prison à perpétuité de son chef Abdullah Öcalan, les affrontements ont diminué d'intensité, avec notamment le repli des troupes du PKK vers la région montagneuse du Kandil aux confins de la Turquie, de l'Irak et de l'Iran. Au total, la guerre a fait plus de 40 000 morts dans la région.

La création au sein du PKK du Congrès pour la liberté et la démocratie au Kurdistan et l'arrêt de la lutte armée sont parallèles au processus de démocratisation enclenché en Turquie dans le but d'adhérer à l'Union européenne et à la constitution progressive au nord de l'Irak d'une région autonome du Kurdistan irakien à la suite de l'effondrement du régime de Saddam Hussein en 2003, avec laquelle la Turquie entretient des relations économiques importantes.

a) Un processus d'apaisement progressif

À son arrivée au pouvoir en 2002, l'AKP semble porteur d'une ambition pour un règlement démocratique du conflit kurde avec le PKK avec la levée de l'état d'urgence, effectuée dans l'ensemble des provinces depuis

requis contre 16 d'entre-elles accusées d'avoir tenté de renverser le gouvernement. Des arrestations choquantes de journalistes montrent que la liberté d'expression reste fragile.

¹ Syrie 1.3 millions soit 9,5% de la population, 4.3 millions en Irak (22%) et 6,8 millions en Iran (11%)

novembre 2002¹ et le vote, en juillet 2003, d'une première loi sur « la réintégration dans la société »². Ces progrès sont reconnus par les institutions européennes³. Pour autant, au cours de cette période, les partis nationalistes pro-kurdes restent mal représentés au sein de la Grande Assemblée nationale en raison du système électoral, réclamant un seuil national de 10 % des voix pour obtenir des sièges⁴.

Le Premier ministre, R.T. Erdogan, déclare en 2005 à Diyarbakir, lors d'un discours devenu célèbre : « *La question kurde n'est pas le problème d'une partie seulement de cette nation, c'est le problème de tous [...] et en tant que Premier ministre, avant tout le monde, c'est mon problème* »

Par rapport aux précédents gouvernements, l'AKP s'illustre, à l'époque, par une approche apaisée de la question kurde. Le parti est fortement ancré dans les régions kurdes du sud-est du pays. Lors des élections de 2007, il obtient avec 53,2 % des suffrages dans les régions de l'est anatolien de meilleurs résultats que sur l'ensemble du territoire (46,6 %)⁵. Des cadres importants de cette formation politique sont d'origine kurde. Surtout, au cours de cette période, le gouvernement AKP s'efforce de contester la prééminence de l'armée dans la vie politique turque et dans la gestion de la question kurde.

En 2009, le gouvernement AKP lance une série de mesures destinées à étendre les droits culturels et politiques des populations kurdes et prépare ainsi la voie à un processus de résolution du conflit basé sur l'officialisation, en 2012, de discussions avec le PKK.

Cette politique d'« ouverture kurde » comprend trois volets : économique pour développer le sud-est turc, (projet GAP d'implantation de barrages hydro-électriques), culturel avec le lancement d'une chaîne nationale en langue kurde, politique avec des négociations secrètes avec le PKK à partir de 2010 (processus d'Oslo)⁶. En 2013, Öcalan a appelé à un cessez-le-feu et demandé de privilégier la démocratie au détriment des armes.

¹ Après l'arrestation Öcalan en 1999 le PKK avait décrété unilatéralement en février 2000 une première trêve qui a tenu jusqu'en mai 2004.

² Cette loi prévoit une amnistie partielle et une réduction de peines pour les personnes impliquées dans les activités d'une organisation illégale, à l'exclusion des chefs de ces organisations et des personnes ayant commis des crimes de sang, et à condition de donner des informations sur l'organisation en question.

³ Voir les extraits des rapports de la Commission européenne et du Conseil de l'Europe dans le rapport d'information n°279 (2002-2003) de MM. Del Picchia et Haenel au nom de délégation à l'Union européenne du Sénat – 29 avril 2004 p.10 & 11 <https://www.senat.fr/rap/r03-279/r03-2791.pdf>

⁴ Ainsi le parti populaire démocratique (DEHAP), bien qu'il ait recueilli plus de 45 % des voix dans 5 des 81 provinces de Turquie lors des élections de novembre 2002, n'a obtenu aucun député faute d'avoir atteint ce seuil.

⁵ Cet écart va se réduire avec le temps, mais aux élections municipales de 2014, les régions de l'est restent encore celles où l'AKP perd le moins de terrain.

⁶ Ce processus capote deux ans plus tard.

Ces étapes apparaissent alors comme des avancées vers un apaisement des tensions et une solution négociée du conflit, malgré d'importantes vagues d'arrestations au sein du mouvement kurde et l'interdiction par la Cour constitutionnelle des différentes formations politiques kurdes qui se succèdent au cours de ces mêmes années.

Le processus chemine très progressivement en parallèle de la reprise du contrôle des institutions par l'AKP. Compte tenu de la crispation des autorités militaires de tutelle sur l'unité nationale mais aussi de celle d'une opinion publique marquée par la guerre et hostile au PKK, toute concession pourrait apparaître comme une atteinte grave à ce principe. Les marges de manœuvre restent très étroites.

Annoncées en mars 2012, les discussions avec le PKK sont officialisées en décembre¹, lorsque le Premier ministre Erdogan révèle que l'organisation du renseignement national, le MIT, est en discussion directe avec Abdullah Öcalan, pour trouver une issue au conflit. Ces discussions doivent mener au désarmement et au retrait des combattants du PKK hors de Turquie. Durant les premiers mois de l'année 2013, des délégations de membres du BDP sont autorisées à visiter Öcalan en prison. Ce dernier demande alors au PKK de déposer les armes et appelle à un cessez-le-feu au cours des célébrations du Nouvel An kurde de 2013.

Le conflit syrien n'a pas empêché la première phase du dialogue entre l'Etat et le PKK. À partir de l'été 2011, le gouvernement AKP prend clairement position contre le régime syrien. Du côté de la guérilla kurde, un apaisement lui permet de concentrer ses efforts sur ses actions en Syrie, où les forces du PYD (Parti de l'union démocratique) qui lui sont liées prennent le contrôle des régions d'Afrin, de Kobané et de la Djézireh à l'été 2012. Cependant dès le début de la guerre en Syrie, des risques pèsent sur ce processus en raison de la porosité avec ce conflit. Le gouvernement turc dénonce ainsi le PKK et son allié du PYD pour sa proximité avec le régime de Bachar al-Assad et son refus de rejoindre l'opposition syrienne ; de son côté le HDP soutient les Kurdes de Syrie.

b) Une reconfiguration de la représentation politique dans la mouvance partisane de l'autonomie des provinces kurdes

Cette période voit naître, inspirées des théories du leader du PKK, A. Öcalan, une doctrine dite du « confédéralisme démocratique » dont l'objectif est de concilier les demandes d'autonomie du mouvement kurde avec la prise en compte de l'existence des frontières étatiques et vise à la

¹ Le fil du dialogue a été renoué, au terme d'une année de combats particulièrement meurtriers et d'une longue grève de la faim de détenus kurdes interrompue sur ordre du chef du PKK. Rapidement l'isolement imposé à Öcalan a été levé et en retour des prisonniers turcs détenus en Irak ont été libérés.

mise en place d'une autonomie démocratique au niveau local¹. Après plusieurs années de fonctionnement inégal et malgré les vagues de répression étatique, le DTK (Congrès de la société démocratique), fondé en 2007, proclame en juillet 2011 l'autonomie démocratique des provinces kurdes de Turquie. Ciblées par l'État turc, qui considère ses instances comme l'expression de velléités séparatistes, elles périssent avec la reprise des combats à partir de l'été 2015

Pratiquement au même moment, le HDP (Parti démocratique des peuples) se constitue avec une perspective élargie, celle d'insérer la cause kurde dans un programme progressiste englobant des avancées sur les questions démocratiques, écologiques, de défense des minorités et de promotion du droit des femmes, afin de la désenclaver. Ce programme va se trouver en phase avec le mouvement de protestation du parc Gezi en 2013². Mené par Selahattin Demirtaş, ce parti rassemble à sa fondation le BDP (Parti de la paix et de la démocratie) kurde et divers partis de tendance écologiste ou relevant de l'extrême gauche. Il entend rallier à la fois les classes moyennes turques de l'ouest, anti-AKP et lassées du CHP et l'électorat kurde de l'AKP des grandes métropoles et des régions d'Anatolie orientale. Il parvient à remporter la quasi-totalité des sièges dans la plupart des provinces à majorité kurde de l'est de la Turquie lors des élections parlementaire de juin 2015, remettant ainsi en question, pour un temps, la bipolarité du champ politique des régions kurdes entre l'AKP et le parti kurde au profit d'une hégémonie presque incontestée -jusqu'aux élections de novembre 2015 qui voient l'AKP regagner du terrain.

B. L'ÉMERGENCE D'UNE PUISSANCE ÉCONOMIQUE IMPORTANTE ET LA RÉORIENTATION DES FLUX ÉCONOMIQUES

Depuis le début des années 2000, la Turquie moderne, sous la conduite de gouvernements « démocrates musulmans », a su profondément se réformer et mettre fin aux errements passés. Les politiques économiques menées dans la dernière décennie ont rendu l'économie turque bien plus robuste que dans les périodes précédentes, même si elle conserve des fragilités structurelles.

En ce début de XXI^e siècle, la Turquie est une économie émergente qui compte. Elle est membre du G20 et figure parmi les vingt principaux

¹ A l'échelle locale du quartier, de la ville, du district, de la région, des conseils sont organisés, censés regrouper les habitants pour des réunions de délibérations et de prises de décision collectives. Ces conseils élisent des commissions chargées des différentes politiques publiques faisant parfois le lien avec la mairie. Ces conseils envoient aussi des délégués au DTK, qui ambitionne de devenir l'institution centrale d'une démocratie représentative - partiellement sous contrôle du parti -, elle-même organisée en commissions spécialisées par politique publique (santé, éducation, politique étrangère, etc.). Ces initiatives ont stimulé la mise en place d'une organisation similaire syrienne par les Kurdes au Rojava.

² Les événements de Gezi ont renforcé la dynamique du HDP. S'il n'est à leur origine, il en a été le bénéficiaire.

contributeurs du FMI, auprès duquel elle était, jusqu'aux dernières années du XX^e siècle, un emprunteur chronique. Elle a désormais intégré le club des grandes économies composé de onze pays à haut revenu et de sept émergents dont le PIB dépasse 1 % du PIB mondial. En 2017, avec un PIB par habitant de 26 453 \$ (en parité de pouvoir d'achat, l'économie turque arrive en deuxième position parmi les grands émergents derrière la Russie et devant le Mexique.

Enfin, une part significative de la population a accédé à la « citoyenneté économique » ce qui explique pour l'essentiel le crédit électoral dont a bénéficié R.T. Ergodan et l'AKP au cours de cette période.

1. Une puissance économique émergente

Avec 83 millions d'habitants, la Turquie est le 19^{ème} pays le plus peuplé du monde. Le 3^{ème} en Europe derrière la Russie et à quasi égalité avec l'Allemagne (2^{ème}). Istanbul, la capitale économique et financière, rassemble à elle-seule près de 15 millions d'habitants, suivie par Ankara, capitale politique, Izmir, Bursa et Antalya. Le pays jouit d'une population jeune, avec près de 19 millions de personnes ayant moins de 14 ans et un âge médian de 31,7 ans en 2017¹.

La Turquie suit une phase de tertiarisation de son économie à un rythme modéré.

Répartition de l'activité économique par secteur	Agriculture	Industrie	Services
Emploi par secteur (en % de l'emploi total)	18,8	26,9	53,8
Valeur ajoutée (en % du PIB)	6,1	29,2	53,3
Valeur ajoutée (croissance annuelle en %)	4,9	9,1	3,2

Source : Banque Mondiale - Dernières données disponibles.

2. Une économie stabilisée

a) *Une transformation nécessaire, mais difficile à conduire, de la politique économique*

La Turquie a pratiqué jusque dans les années 80, une économie de marché protégée où la croissance économique est tirée par la demande intérieure. De 1950 à 1980, la production est multipliée par cinq et la population par deux. L'essor démographique n'empêche pas le revenu par

¹ La population progresse d'un peu plus de 1% par an avec un taux de natalité de 16,10‰ et un taux de mortalité de 5,30‰ Pour autant le taux de fécondité est actuellement de 2,07.

habitant de doubler lui aussi sans toutefois réussir un rattrapage par rapport aux économies avancées.

Mais cette économie est fragile : l'inflation n'est pas maîtrisée (84 % en 1980), ni le déficit public (7%), ni celui du commerce extérieur (5 %), ce qui impose une cure d'assainissement des administrations et une stratégie de développement axée sur l'essor des exportations. Grâce à ces réformes, le secteur industriel turc a renforcé son dynamisme. L'entrée de la Turquie en 1996 dans l'union douanière avec l'Union européenne pour les produits industriels couronne l'effort d'adaptation aux normes de production occidentales. Avec un mode de croissance tourné vers l'extérieur, le revenu par tête augmente à un rythme nettement supérieur à la moyenne mondiale à partir de 1980.

Mais le retour aux errements passés crée, de nouveau, une instabilité macroéconomique, à partir du milieu des années 1980, accentuée par une instabilité politique. En 2001, la Turquie connaît une grande récession (chute de 9,5 % du PIB), le taux d'inflation dépasse les 50 %, la dette atteint 78 % du PIB, le système bancaire devient insolvable entraînant une grande défiance à l'égard de la classe politique.

b) Une politique d'assainissement favorisée par la stabilité politique et l'ouverture de négociations avec l'Union européenne

En 2001, le ministre de l'économie Kemal Dervis¹ s'est engagé à assainir l'économie par la réduction des dépenses publiques et le développement de la transparence avec le concours du Fonds monétaire international (FMI)².

Après les élections législatives de 2002, l'AKP qui s'était également engagé à restructurer l'économie, érige les exigences européennes en solution et maintient la ligne antérieurement définie ce qui rassure les grandes entreprises qui n'étaient pas acquises à son programme politique³ et les institutions financières internationales. L'horizon européen aide à la stabilisation de l'économie par un accroissement de l'investissement extérieur dont le pays est fortement dépendant.

¹ Économiste en poste durant vingt-quatre ans à la Banque mondiale, ayant la confiance des bailleurs de fonds internationaux, nommé membre du gouvernement dirigé par le Premier ministre Bülent Ecevit (CHP) il a pu obtenir une intervention de sauvetage sans précédent du Fonds monétaire international (FMI). Il a siégé jusqu'en 2003 à la Grande Assemblée nationale comme député CHP d'Istanbul. Il a été administrateur du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) de 2005 à 2009.

² En 2001, le Fonds monétaire international a injecté 25 milliards de dollars en accompagnement d'un resserrement de la discipline fiscale et monétaire.

³ A l'époque, l'AKP s'adressait prioritairement aux "exclus" de la stratégie du développement, notamment les populations qui, sous l'effet de l'exode rural, se sont massivement installées dans les bidonvilles en périphérie des grandes villes et aux milieux des entreprises (PME, ETI) de l'intérieur de l'Anatolie, de tradition conservatrice.

Convaincus que la prospérité est le meilleur gage de leur maintien au pouvoir, les gouvernements dirigés par R.T. Erdogan ne reculent pas devant les nécessaires réformes et réussissent à concilier les exigences de la politique de stabilisation prônée par le FMI avec celles induites par la candidature d'adhésion de la Turquie à l'UE. La stabilité des prix, objectif prioritaire de la politique économique est assurée par une politique budgétaire très stricte, accompagnée de mesures d'assainissement des finances publiques, de restructuration et de recapitalisation du système bancaire, et de garanties de l'indépendance de la banque centrale.

La perspective d'adhésion à l'Union européenne, par les avancées institutionnelles qu'elle implique, sert d'ancrage externe au pays. Si le processus n'a pas atteint ses objectifs de démocratisation des institutions et de la vie politique et s'est progressivement figé et, il n'a pas été sans effets structurants. Il a incontestablement facilité l'intégration de la Turquie dans l'économie mondiale. Par l'assimilation d'un certain nombre d'apprentissages, de règles, de normes ou de pratiques relevant de l'acquis communautaire autant que d'un référentiel global néolibéral. Les conditions pour l'intégration européenne apparaissaient en outre plus incitatives que celles que les organisations financières internationales tentaient de mettre en œuvre depuis des années.

Les négociations d'adhésion ont ouvert une nouvelle ère avec l'afflux de capitaux étrangers et la Turquie a pu bénéficier d'importantes aides de l'Union européenne dans ce cadre de l'instrument financier d'aide à la préadhésion pour un budget de 4,8 Mds € pour 2007-2013 et de 4,5 Mds pour 2014-2020.

Le succès de cette politique marquée par un retour de la croissance a permis à l'AKP de se maintenir au gouvernement, assurant ainsi une stabilité profitable au développement économique.

3. Une économie en croissance et qui monte en gamme

Classée au 17^{ème} rang en 2006, la Turquie est désormais considérée comme la première puissance économique du Moyen-Orient et la treizième puissance économique mondiale¹.

Les réformes du début des années 2000 lui ont permis de rapidement surmonter la crise globale de 2008-2009 et d'enregistrer ensuite des taux de croissance élevés du PIB, de 5,2 à 11 % selon les années de 2010 à 2015². Ses revenus par habitant ont convergé vers la moyenne de ceux des pays avancés. Avec un déficit et une dette publics de 1 % et 39 % du PIB respectivement en 2011, la Turquie satisfait aux critères de Maastricht. Elle a remboursé les emprunts au FMI. Les exportations sont désormais composées

¹ Le produit intérieur brut à parité de pouvoir d'achat est de 2 292,51Mds £ en 2018 selon le FMI.

² Banque mondiale : soit une moyenne annuelle de 6,9%

à 75% de produits industriels, véhicules automobiles en tête. La nouvelle livre turque est devenue une monnaie considérée au niveau international. Sur le plan social, une importante classe moyenne s'est constituée et de significatives avancées sociales ont été réalisées, notamment en direction des plus démunis, avec en particulier la mise en place d'une couverture sociale généralisée et l'accès de tous aux hôpitaux publics, universitaires et privés qui se sont multipliés et modernisés.

Cela a permis à la Turquie d'engager une très ambitieuse politique de grands travaux (*Plan Vision 2023*) : extension des infrastructures routières, ferroviaires (trains à grande vitesse), portuaires (la flotte commerciale maritime se situerait déjà au 13^e rang mondial) et aéroportuaires (nouvel aéroport d'Istanbul qui devrait en 2023 être le plus important d'Europe), construction de nouvelles autoroutes de l'information (la Turquie compterait 33 millions d'abonnés ADSL, ce qui la situerait au 5^e rang européen). La Turquie ambitionne de se hisser au dixième rang mondial à l'horizon 2023, année du centenaire de la République.

Elle souhaite réduire son déficit commercial chronique et assurer la croissance continue du PIB turc en diminuant sa dépendance aux importations, en particulier dans le domaine énergétique, et en spécialisant davantage son industrie dans des productions à haute valeur ajoutée.

4. Des fragilités intrinsèques

Pour autant, l'économie turque reste structurellement fragile et vulnérable en raison d'une double dépendance au coût de ses approvisionnements en hydrocarbures d'une part et aux capitaux étrangers pour le financement de ses investissements, d'autre part.

a) Des fragilités structurelles

(1) La persistance d'inégalités importantes

Selon l'OCDE¹, le niveau soutenu des créations d'emplois dans les secteurs hors agriculture, qui ont connu une accélération dans les années 2010, a eu pour effet d'accroître le bien-être, notamment dans les régions les moins développées. Ce sont les femmes ayant un faible niveau d'éducation et auparavant non actives qui ont en bénéficié le plus. Mais d'importantes inégalités de bien-être subsistent entre les différentes catégories socio-économiques, entre les sexes et entre les régions. Ces inégalités s'expliquent par les écarts considérables qui existent du point de vue de l'éducation, des compétences et des capacités de gain des individus, mais aussi par les différences considérables observées en termes de qualité des infrastructures mais aussi de productivité des entreprises.

¹ OCDE *Études économiques – Turquie – juillet 2018* http://www.oecd.org/fr/eco/etudes/Turquie-2018-OECD-%C3%A9tude-economique-synth%C3%A8se_.pdf

Même si les entreprises anatoliennes contribuent bien davantage qu'hier à l'activité économique, de préoccupantes disparités de développement perdurent entre l'est et l'ouest du pays : le revenu par tête de la région la plus riche de la Turquie, Marmara, qui concentre à elle seule 45 % du PIB et 31 % de la population, est trois fois plus élevé que le revenu de l'Anatolie du sud-est, la région la plus pauvre.

La présence de près de 4 millions de réfugiés¹ (ce qui représente quelque 5 % de la population totale) amplifie encore les difficultés en termes de cohésion sociale.

(2) Le poids encore excessif du secteur informel

Le secteur informel emploie encore, en 2012, 40 % des actifs (25 %, hors agriculture). La croissance rapide de l'économie turque a fait apparaître de très nombreuses entreprises de taille moyenne qui réussissent, à mi-chemin entre les petites entreprises informelles faiblement productives et les entreprises modernes, à la pointe. Elles ont contribué de manière significative au développement des régions les moins avancées. Cependant, la poursuite de leur expansion nécessite un renforcement de leurs compétences managériales et techniques ainsi qu'une montée en puissance de leur capacité à investir.

Malgré des efforts de réforme, le cadre réglementaire offert aux entreprises reste contraignant si bien qu'il est plus coûteux d'opérer dans le secteur formel que dans le secteur informel. Ces entreprises devraient être incitées à exercer leur activité dans le respect de la législation et de la réglementation. Pour cela, il faudrait, selon l'OCDE², « mieux aligner le salaire minimum, la sécurité sociale et la fiscalité sur les bonnes pratiques internationales, offrir des programmes de formation de qualité aux dirigeants et aux travailleurs pour leur permettre de se recycler ou d'acquérir de nouvelles compétences » afin leur permettre de réaliser des gains de productivité réguliers.

(3) Un besoin de financements extérieurs

L'économie turque est par nature dépendante des capitaux étrangers. En effet, le pays est structurellement déficitaire vis-à-vis du reste du monde.

La Turquie affiche un déficit courant élevé, à 7 % de son PIB, en raison d'une forte dépendance aux importations et d'une épargne intérieure limitée (le taux d'épargne brut est d'environ 14 % contre un taux d'investissement de 20 % du PIB). Ce déséquilibre peut donc être source de fragilité financière s'il n'est pas financé par des investissements de l'étranger.

¹ Dont 3,6 millions de réfugiés syriens.

² OCDE Études économiques – Turquie – juillet 2018 http://www.oecd.org/fr/eco/etudes/Turquie-2018-OECD-%C3%A9tude-economique-synth%C3%A8se_.pdf

Les investissements directs étrangers (IDE) représentent une prise d'intérêt de long terme du reste du monde dans le pays concerné, ils constituent ainsi le moyen le plus stable de financement. Or les IDE ne couvrent qu'un cinquième du déficit courant turc.

Pour combler ses importants besoins de financement à court terme, la Turquie est dès lors très dépendante des investissements de portefeuille, c'est-à-dire d'engagements financiers de court terme. Elle s'expose ainsi à la volatilité des marchés financiers.

Cette tendance ne peut être corrigée ou atténuée que par le biais de réformes à long terme.

b) Une économie dépendante de ses approvisionnements énergétiques

Malgré la relative sobriété de sa consommation¹, la Turquie connaît une dépendance énergétique importante. Cela tient à la croissance soutenue de son économie et à la pauvreté de ses ressources énergétiques propres. Sa pauvreté en ressources fait d'elle, et de longue date, le pays émergent le plus dépendant de l'extérieur sur le plan énergétique ; depuis peu, elle l'est même davantage que les grands pays européens.

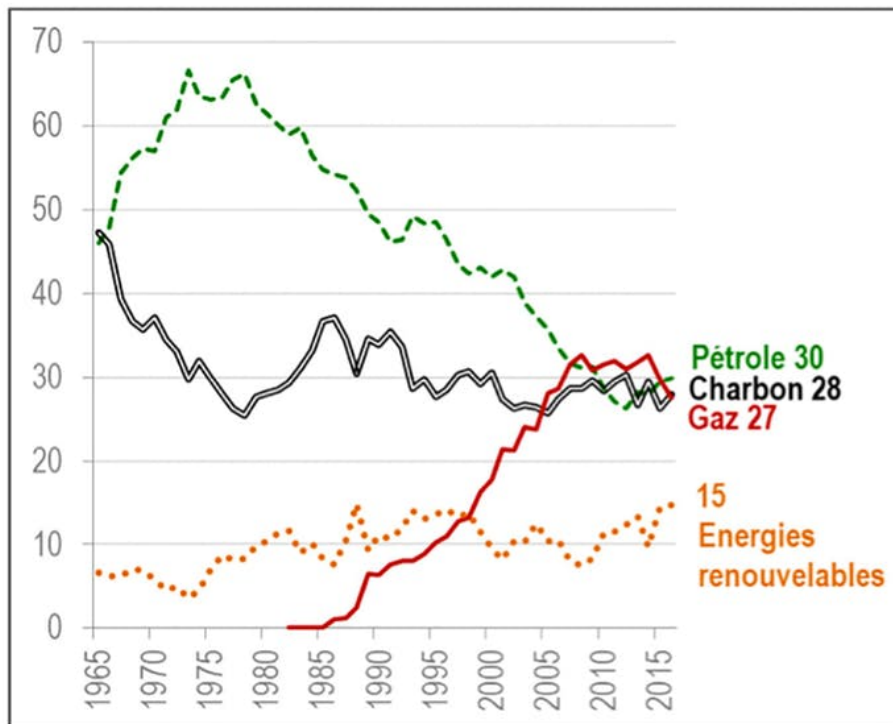
Sa production domestique constituée pour moitié de combustibles fossiles (charbon), et pour l'autre moitié d'énergies renouvelables (hydroélectricité, notamment), ne couvre qu'un quart de ses besoins. Elle importe la quasi-totalité du pétrole et du gaz qu'elle consomme.

Sur le plan géopolitique, cette singularité conduit à une dépendance accrue de la Turquie à l'égard de ses fournisseurs en gaz et en pétrole que sont principalement ses voisins russe et iranien et rend son économie très vulnérable aux variations à la hausse du prix des hydrocarbures ainsi qu'aux mesures d'embargo et aux sanctions pouvant affecter ses principaux fournisseurs.

¹ Elle a connu un très fort rattrapage quant à la consommation d'énergie par tête entre 1965 et 2016, la Turquie (+31). Dépourvue de ressources naturelles mais très industrialisée, elle a encore une intensité énergétique bien plus faible que les pays avancés (0,71 en 2016). L'enrichissement par tête de la Turquie depuis les années 1960 a été moins énergivore que celui d'autres pays émergents.

(1) Le gaz naturel fait jeu égal avec le pétrole et le charbon.

STRUCTURE PAR SOURCE DE LA CONSOMMATION ENERGETIQUE EN TURQUIE, 1965-2016 (%)



Crédit : Deniz Unal / CEPPII

La consommation de pétrole est en tonnes, celles des autres sources sont en tonnes-équivalent pétrole. Deniz Unal/CEPII (blog du CEPII, billet du 8 juin 2018, « Ankara – Téhéran – Moscou, axe énergétique et géopolitique »)

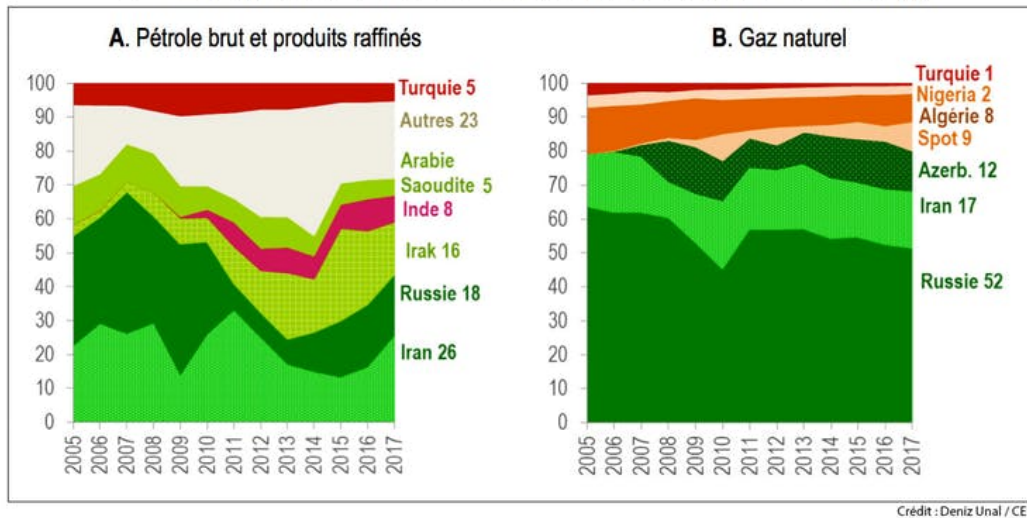
(2) Dépendance accrue vis-à-vis de la Russie et de l'Iran

Selon les données de l'Autorité nationale de régulation du marché de l'énergie (EPDK) pour la période 2005-2017, la Turquie s'est fournie en pétrole auprès de nombreux pays et, principalement, auprès de l'Iran (26 %), de la Russie (18 %) et de l'Irak (16 %), soit 60 % au total pour ces trois pays.

En matière gazière, en 2017, 80 % des livraisons sont provenues de gazoducs, en vertu de contrats de fourniture portant sur plusieurs décennies, de la Russie (52 %), de l'Iran (17 %) et de l'Azerbaïdjan (12 %)¹.

¹ La Turquie, dans le cadre aussi de contrats à long terme, achète aussi du gaz naturel liquéfié (GNL), acheminé par des méthaniers, à l'Algérie (8 %) et au Nigéria (2 %). Elle se fournit enfin sur le marché spot, autrement dit au comptant et à court terme, auprès de quelques fournisseurs (9 % dont 3 % auprès du Qatar).

GEOGRAPHIE DE L'APPROVISIONNEMENT DE LA TURQUIE EN GAZ ET PETROLE :
PRODUCTION NATIONALE ET IMPORTATIONS PAR PAYS FOURNISSEURS, 2005-2017 (%)



Dans le panel A, l'approvisionnement en pétrole brut et produits raffinés est en tonnes ; dans le panel B, l'approvisionnement en gaz naturel est en mètres cubes. Deniz Unal/CEPII (blog du CEPII, billet du 8 juin 2018, « Ankara - Téhéran - Moscou, axe énergétique et géopolitique »)

- (3) La politique économique recherche une diversification des sources d'énergie

Cette politique passe par une augmentation de ses capacités internes par des facilités accordées au secteur privé dans la production de produits dérivés du pétrole et la distribution d'énergie. Elle passe aussi par une diversification des sources d'approvisionnement de façon à sécuriser celles-ci contre les risques de sécurité et d'embargo¹. Elle passe également par une réorientation vers des énergies moins polluantes (remplacement du charbon par le gaz) et le recours à des énergies décarbonnées. Plusieurs projets de centrales nucléaires sont en cours de réalisation ou d'étude.

5. Une économie ouverte sur l'extérieur

a) Un commerce extérieur réorienté vers le Moyen-Orient et l'Asie

Depuis 2001, la Turquie a poursuivi son ouverture au commerce international. Selon les données du Turkish Statistical Institute, les exportations, d'un montant de 168 Mds \$ en 2018 (31 Mds en 2001) représentent 21,95 % du PIB (15,75% en 2001). Les importations, d'un montant de 223 Mds \$ en 2018 (46 Mds en 2001) représentent 29,05 % du PIB (20,75% en 2001).

L'Union européenne reste le premier partenaire commercial de la Turquie avec des échanges commerciaux en hausse. Elle représente 50 % des

¹ C'est ainsi que la Turquie a investi dans la modernisation de ces terminaux GNL pour accueillir des méthaniers de grandes capacités, en provenance notamment du Qatar.

exportations turques pour un montant 84Mds \$ et 36,2 % de ses importations avec un montant de 81 Mds \$. Elle reste un débouché indispensable aux productions turques. Comme partout dans le monde, les pays de l'Union européenne voient leurs parts de marché s'effriter progressivement au profit des pays de la zone Asie-Pacifique (Chine, Inde, Corée du sud).

Les principaux clients de la Turquie sont traditionnellement l'Allemagne (9,6 %), le Royaume-Uni (6,6 %), l'Italie (5,7 %), l'Irak (5,0 %), les États-Unis (4,9 %), l'Espagne (4,6 %) et la France (4,3 %, 7ème rang).

Ses principaux fournisseurs demeurent la Russie (9,9% en 2018)¹, la Chine (9,3 %), l'Allemagne (9,2 %), les États-Unis (5,5 %), l'Italie (4,6 %), l'Inde (3,4 %) la Grande-Bretagne (3,3 %), la France (3,3 %, 8ème rang) et l'Iran (3,1 %).

On constate que ces hiérarchies évoluent relativement peu dans le temps.

Ses capacités d'exportation sont très diversifiées allant de la fourniture de produits à hautes technologies à bas prix vers les pays développés à celle de produits de moyennes gammes (agriculture, santé, mécanique) vers les pays en développement.

La Turquie se montre active sur les marchés extérieurs en Afrique (Maghreb, Afrique noire et de l'est) en Asie centrale, dans le Moyen-Orient et dans les Balkans. Elle a une véritable politique d'influence en appui de ses actions de prospection (voir infra p.43). Cependant cette ouverture en direction de l'Asie centrale, des Balkans et des pays arabes², n'a pas fondamentalement bouleversé les courants d'échanges qui restent très dépendants de la structure des importations (énergie, produits industriels, avec une place particulière aux échanges liés à l'implantation d'unités de production en Turquie par exemple dans le secteur de l'automobile) et de celle des exportations (produits industriels). La hiérarchie entre clients et fournisseurs reste assez stable avec un déplacement en longue période de l'Europe et des États-Unis vers l'Asie-Océanie, tendance générale observée dans le commerce mondial.

b) Le développement croissant des investissements étrangers en Turquie.

Jusqu'en 2002, le montant total des IDE en Turquie s'élevait tout juste à 15 Mds \$. Au cours de la période 2003-2017, le pays a attiré environ 193 Mds \$ d'IDE. Les secteurs de la finance et de l'industrie manufacturière ont attiré le plus grand nombre d'IDE, en se diversifiant avec l'ambition de la Turquie d'occuper une position plus élevée dans la chaîne de valeur mondiale. Au cours des 15 dernières années, l'Europe (Royaume-Uni :

¹ De troisième fournisseur en 2017, la Russie devient le premier en 2018

² Les actions en direction des pays arabes notamment au Moyen-Orient ont été affectés par le positionnement de la Turquie dans le contexte des révolutions arabes.

11,9 %, Pays Bas : 11,6 %, Espagne et Allemagne : 6,5 %, Autriche : 6,1 %), les États-Unis (9,3 %) et les pays du Golfe (9,4 %) ont les principaux investisseurs. La part de l'Asie a augmenté de façon sensible mais n'atteint pas les niveaux des partenaires traditionnels. En fin 2017, l'on dénombrait en Turquie 58 400 entreprises à capitaux étrangers, contre 5 600 en 2002.

Depuis le tournant de la décennie 2000-2010, caractérisée par une phase d'investissement massif des entreprises françaises, on observe sur les dix dernières années, une phase de consolidation avec toutefois l'arrivée de nouveaux acteurs importants. Les investissements français en Turquie ont principalement pour objet de se rapprocher d'un important marché de consommation, d'intégrer la Turquie dans une chaîne de valeur mondiale, et d'améliorer la compétitivité/coût des produits vendus localement. Ils ont un effet positif sur la compétitivité des entreprises françaises, dans le pays et globalement. Les trois secteurs clés de la relation bilatérale franco-turque sont l'automobile, le textile, la pharmacie.

c) Une position clé dans le système de transports des hydrocarbures

Par sa situation géographique spécifique, la Turquie est devenue un acteur clef dans le système d'approvisionnement européen en hydrocarbures grâce au développement sur son territoire d'un réseau dense d'oléoducs et de gazoducs.

Les détroits du Bosphore et des Dardanelles, par où transitent des cohortes de tankers depuis la mer Noire jusqu'à la Méditerranée via la mer de Marmara, sont parmi les plus exposés aux catastrophes maritimes. Afin de réduire leur encombrement, de mieux satisfaire ses besoins énergétiques et de s'imposer comme un axe majeur entre l'Orient et l'Occident, la Turquie a favorisé des projets traversant et desservant son territoire.

Trois oléoducs principaux desservent le port turc de Ceyhan, situé sur la Méditerranée : celui qui, depuis Bakou et Tbilissi, achemine le pétrole brut d'Azerbaïdjan (ainsi, parfois, que du Kazakhstan et du Turkménistan) et le double couloir par lequel, depuis Kirkouk, transite du pétrole irakien¹.

¹ Ce double couloir – le premier est en service depuis 1976, le second depuis 1987 – n'est plus complètement opérationnel : il a subi l'usure du temps et de nombreux attentats. Depuis, les approvisionnements de la Turquie via les champs pétrolifères du nord de l'Irak ont sensiblement diminué. Le gouvernement de Bagdad a lancé des appels d'offres visant la construction d'un nouvel oléoduc jusqu'à la frontière turque

LA CARTE TURQUE DES COULOIRS ENERGETIQUES



L'oléoduc Kirkouk-Ceyhan est un couloir double. GRK : gouvernement régional du Kurdistan irakien. Deniz Unal/CEPII (blog du CEPII, billet du 8 juin 2018, « Ankara – Téhéran – Moscou, axe énergétique et géopolitique »)

Les gazoducs de transit international sont plus nombreux :

- à l'est, trois acheminent le gaz, deux depuis la mer Caspienne et l'Azerbaïdjan (le *Trans-caucasien*) et un autre depuis l'Iran. Un autre couloir issu d'Azerbaïdjan, le *Trans-anatolien* (TANAP), est en construction pour desservir aussi bien la Turquie que l'Europe via une extension transadriatique ;
- au nord, la Russie alimente la Turquie (son deuxième marché pour le gaz après l'Allemagne) via le *Blue Stream* qui traverse la mer Noire. Elle le fait aussi à l'ouest via le couloir Ukraine-Moldavie-Roumanie-Bulgarie (*Ouest transbalkanique*). Ce couloir sera bientôt remplacé par le *Turkish Stream* en cours de construction.

La Turquie est ainsi devenue une **plaque tournante de la distribution d'énergie et le point de passage d'équipements qui sont des investissements très lourds (40/50 ans)** ce qui n'est pas sans conséquence sur son positionnement géostratégique (*voir infra p. 97*).

C. UNE AUTONOMISATION DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE

La Turquie s'est déjà progressivement tournée vers le Moyen-Orient pour des raisons économiques dès les années 1980. Cette tendance a été fortement accentuée quelques années après l'arrivée au pouvoir de l'AKP.

1. De « Paix chez soi, paix dans le monde » à « Zéro problème avec les voisins »

Jusqu'en 2007, le gouvernement AKP a d'abord inscrit sa diplomatie dans la continuité de la politique étrangère des Gouvernements précédents, avec pour ambition principale **l'adhésion à l'Union européenne**. Toutefois, progressivement, la Turquie s'est rapprochée de ses voisins moyen-orientaux, notamment sous l'impulsion d'un universitaire devenu Premier ministre et ministre des affaires étrangères, Ahmet Davutoglu, avec qui vos rapporteurs ont pu s'entretenir lors de leur déplacement à Istanbul.

Dans un ouvrage intitulé « *La Profondeur stratégique* (2001) », dont l'importance a été soulignée par la chercheuse Jana Jabbour lors de son audition, A. Davutoglu développe la thèse selon laquelle, au sein d'un monde longtemps marqué par la bipolarité, le peuple turc, faute de confiance en soi et de conscience de sa singularité, a été empêché de se projeter dans sa **région naturelle d'influence, le Moyen-Orient**, ainsi que, plus largement, dans les relations internationales. Davutoglu construit par ailleurs **un discours « culturaliste »** opposant une civilisation orientale ouverte, souple et essentiellement pacifique, à une civilisation occidentale considérée comme plutôt agressive et rigide. Inspirés par ces conceptions, les dirigeants de l'AKP présentent la civilisation ottomane comme intrinsèquement bonne, pacifique, tolérante et juste.

La Turquie doit ainsi **s'affirmer et développer une diplomatie « ouverte »** et pacificatrice visant à stabiliser son environnement géostratégique afin de permettre le développement des échanges économiques et culturels nécessaire à l'enrichissement matériel et spirituel des peuples.

S'ajoute à cette analyse la notion de « **profondeur stratégique** » de la **Turquie, zone naturelle d'influence s'étendant, à travers l'aire musulmane, du Maroc à l'Indonésie en passant par l'ensemble du Moyen-Orient**, quand pouvoir kémaliste et militaire, considérant plutôt le monde arabe comme un environnement hostile et dangereux, prônait l'isolement par rapport à celui-ci. La Turquie devrait ainsi jouer le rôle d'un « pays central » ayant vocation à contribuer à l'ordre régional, nécessaire à sa sécurité et à sa prospérité. Se tourner vers les pays arabes permettra également à la Turquie de satisfaire ses besoins énergétiques.

Par ailleurs, la Turquie **met en avant son islamité** dans ses relations avec le monde arabe, en même temps qu'elle continue à faire valoir auprès des Européens son « occidentalité » et sa capacité à être un pont entre les civilisations contre tout « choc des civilisations ». Alors que, dans ses relations avec le monde musulman, elle cherche à opposer un « nous » aux « eux » plutôt hostile et agressif que constitue l'Occident, elle se présente vis-à-vis des Occidentaux comme une sorte de « Janus » islamique et occidental à la fois.

Corollaire de cette analyse stratégique, la mise en application du principe « *zéro problème avec ses voisins* » doit permettre une affirmation pacifique de la Turquie dans sa zone d'influence, là où le slogan « *la paix chez soi, paix dans le monde* » de l'époque d'Atatürk reflétait une attitude isolationniste. La Turquie doit ainsi tendre la main à ses voisins et laisser derrière elle tous les affrontements du passé.

Cette attitude vaut en particulier pour la Syrie, l'Arménie et la Grèce, mais aussi pour Chypre, **d'où le soutien turc au plan de réunification de l'île de Chypre** élaboré par le secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan, en 2004.

La Turquie développe également des relations politiques et économiques étroites avec la région autonome du Kurdistan d'Irak, reconnue par la nouvelle Constitution irakienne de 2005. Le rapprochement avec les pays musulmans du Moyen-Orient se traduit par ailleurs par une bruyante prise de distance avec Israël, plus verbale que réelle toutefois¹, les relations économiques restant importantes entre les deux pays. Néanmoins, les relations avec Israël se sont dégradées après le lancement de l'opération militaire israélienne « *Plomb durci* » dans la bande de Gaza (2009), et surtout l'abordage par l'armée israélienne du navire turc *Mavi Marmara*, qui tentait de forcer le blocus de la bande de Gaza, causant neuf morts du côté turc (2010). À ce différend diplomatique s'est ajouté un différend économique, relatif à l'exploitation des gisements de gaz de Méditerranée orientale, opposant d'une part Israël et Chypre et d'autre part la Turquie et la République turque de Chypre du nord (RTCN). Tout en s'efforçant de maintenir discrètement des relations avec Israël, la Turquie défend alors de manière de plus en plus exacerbée la Palestine par un « *Israël bashing* » permanent.

La Turquie crée par ailleurs une « direction des Turcs à l'étranger et des communautés apparentées » afin de développer ses relations avec les peuples de langue apparentée au turc, comme avec les Turkmènes du Liban, à qui elle octroie une importante aide au développement. Dans l'esprit du Gouvernement turc, les Turkmènes doivent consolider l'influence de la Turquie au Liban. Les limites d'une telle politique apparaissent toutefois

¹ Cf. « *La Turquie, l'invention d'une diplomatie émergente* » (2017), Jana Jabbour

clairement lorsque les Gouvernement d'Irak et de Syrie refusent que leurs minorités Turkmènes entretiennent des relations spécifiques avec la Turquie.

Le rapprochement entre la Turquie et la Syrie au cours des années 2000 constitue la réussite la plus significative de cette politique de bon voisinage. Facilité par l'expulsion de Syrie du chef historique du PKK Abdullah Öcalan (1998), ce rapprochement s'est concrétisé par une coopération politique, économique et militaire étroite entre les deux pays. Celle-ci s'est accélérée au cours des années 2007-2010 avec l'ouverture progressive de la frontière turco-syrienne aux échanges de biens et de personnes (accord de libre-échange et suppression de l'obligation de visas). Dans l'esprit des dirigeants turcs, la relation avec Damas doit servir de tremplin à un espace régional économiquement intégré, qui graviterait autour de la Turquie et servirait d'arrière-cour pour cette puissance émergente.

Par ailleurs, le Parlement turc refuse en 2003 l'autorisation aux troupes américaines de transiter par le sol turc. Cet événement est perçu comme une marque d'indépendance par rapport à l'Occident et crédibilise la Turquie. Après la guerre d'Irak de 2003, l'Irak devient un des premiers partenaires commerciaux de la Turquie. Oléoduc et gazoduc irakiens passent par la Turquie à destination de l'Europe. Grâce à sa puissante industrie du bâtiment, la Turquie se pose comme un « parrain » de l'Irak en reconstruction.

La Turquie de l'AKP se rapproche également des Kurdes irakiens. À la suite de la guerre d'Irak, la nouvelle Constitution fédérale irakienne et l'institutionnalisation du GRK avaient été considérés comme une grave menace par la Turquie, qui avait lancé contre les Kurdes irakiens l'opération militaire « *Soleil* » entre décembre 2007 et février 2008. Paradoxalement, l'échec de cette opération conduit à un rapprochement avec le GRK : visite historique du ministre des affaires étrangères Davutoglu à Erbil le 30 octobre 2009, ouverture d'un consulat turc à Erbil, visite officielle de M. Erdogan. Cette politique permet aux Turcs d'accroître leur influence en Irak. En outre, elle est instrumentalisée pour améliorer les relations avec les Kurdes de Turquie : Barzani, président du GRK, est invité à Diyarbakir en Turquie et fait passer aux Kurdes des messages en faveur d'une coopération avec l'AKP. Enfin, le Kurdistan irakien devient un véritable « Eldorado » pour les entreprises turques, en particulier dans la construction. **Plus de 80 % des produits importés au GRK proviennent ainsi de la Turquie.** La coopération autour du pétrole et du gaz kurdes se développe également fortement au bénéfice de la Turquie. Cette relation bénéficie à l'autonomie du GRK en Irak tout en permettant à la Turquie de « neutraliser par la prospérité » cet ancien ennemi. Elle permet aussi, par contiguïté, le développement économique du sud-est turc. Il apparaît toutefois progressivement un décalage entre cette réussite et les difficultés que connaît la politique de rapprochement avec les kurdes de Turquie.

La Turquie signe par ailleurs **des accords de libre-échange avec les pays du Maghreb**, qui constituent un « terrain de chasse » privilégié pour les entreprises turques.

Enfin, depuis les années 2000, la Turquie a également noué des relations économiques, politiques et stratégiques intenses avec les pays du Golfe, en particulier l'Arabie Saoudite, avec des visites réciproques et une collaboration énergétique qui permet à la Turquie de réduire un peu sa dépendance par rapport à la Russie et à l'Iran, et aux pays du Golfe d'attirer la Turquie dans leur camp contre l'Iran.

La Turquie ne parvient pas cependant à améliorer de la même manière ses relations avec l'Égypte. Les deux pays restent rivaux, chacun d'entre eux ayant tendance à se considérer comme le leader naturel du Moyen-Orient musulman.

2. Un rôle de médiateur et de modèle pour le monde arabe

La posture de « puissance bienveillante » de la Turquie s'est par ailleurs traduite par **un rôle de médiateur** dans plusieurs conflits régionaux, notamment entre le Pakistan et Israël, entre la Russie et la Géorgie, dans le dialogue inter-palestinien, ou encore entre la Syrie et Israël, concernant le statut du plateau du Golan et les garanties susceptibles d'être apportées à la sécurité de l'Etat hébreu. La Turquie est également intervenue en 2010 conjointement avec le Brésil dans les négociations sur le dossier nucléaire iranien, sans parvenir toutefois *in fine* à éviter le vote de sanctions contre l'Iran par le Conseil de sécurité.

Par ailleurs, après les « printemps arabes » (2011), la Turquie se rapproche des nouvelles formations politiques islamistes au pouvoir en Tunisie et en Égypte, qui, proches des frères musulmans, affirment comme elle la compatibilité entre islam, démocratie et développement économique.

En Tunisie, la chute rapide de Ben Ali a permis à l'AKP d'exprimer, dès le 11 février 2011, son soutien à la transition démocratique. Avec l'Égypte, M. Erdogan reste plus prudent. Ce n'est qu'en 2015, après le renversement de Moubarak, qu'il approuve ouvertement la révolution, puis prend le parti des frères musulmans. À l'égard de Bahreïn, la Turquie mène une politique subtile visant à défendre les chiites sans froisser l'Arabie Saoudite. Contrairement à la Tunisie et à l'Égypte, la Libye constituait un marché important pour les entreprises turques. La Turquie a néanmoins approuvé, en 2011, l'opération qui a abouti à la chute du régime libyen. Ankara argumente alors que l'interventionnisme peut être justifié lorsqu'il est le fait d'une puissance régionale amie et qu'il permet d'empêcher une guerre fratricide et de sauver des populations civiles, ce qui ressemble fort à la « responsabilité de protéger » et au « droit d'ingérence humanitaire », apanages d'un Occident dont elle condamne pourtant l'agressivité.

En septembre 2011, le Premier ministre Recep Tayyip Erdogan se rend en Tunisie, en Égypte et en Libye afin de consolider les relations de la Turquie avec ces pays dans le contexte postrévolutionnaire. Alors qu'elle a d'abord hésité entre la préservation de ses relations avec ses partenaires gouvernementaux et soutien aux révolutions, la Turquie recompose ainsi son discours pour se présenter comme la « mère adoptive » des révolutionnaires qui iraient selon elle dans le sens de l'histoire, vers la démocratie et la modernité.

La Turquie fait aussi le pari d'une réussite politique des islamistes. Elle invite des représentants des frères musulmans, d'Ennahda et du PJD marocains afin de les initier au jeu démocratique. Elle promet ainsi un « centrisme islamiste », un islam « du juste milieu », conservateur et libéral. À cette politique d'influence s'ajoute une « diplomatie du carnet de chèques » (prêts avantageux et dons), rendue possible par la bonne santé de l'économie turque.

La Turquie s'efforce ainsi, et parvient en partie, à faire **figure de modèle de démocratie islamique** pour les opinions publiques du monde arabe.

3. Des moyens accrus au service d'une puissance retrouvée

Au-delà de son espace régional, la Turquie a souhaité accroître son pouvoir d'influence vers l'Afrique et même au niveau mondial. Comme l'a souligné Nicolas Eybalin, sous-directeur de l'Europe Méditerranéenne au Quai d'Orsay, lors de son audition par vos rapporteurs, **le réseau diplomatique turc est progressivement devenu le 5ème du monde.** La Turquie a notamment ouvert 45 ambassades en Afrique, dont la moitié depuis l'arrivée au pouvoir de l'AKP en 2002. Rien que pour l'année 2018, le Président Erdogan a effectué 29 visites en dehors de la Turquie, et le ministre des affaires étrangères, 79. Plus de cinquante nouveaux centres culturels « Yunus Emre » ont été créés, notamment dans les Balkans.

En outre, la Turquie a mis en place une agence de coopération et de développement (TIKA), inspirée par l'Agence française de développement et par l'Agence allemande pour la coopération technique (GIZ), qui conduit des projets de développement dans une trentaine de pays, en particulier auprès des communautés musulmanes dans les pays d'Afrique sub-saharienne. **L'aide publique au développement (APD) a augmenté constamment pour atteindre environ 0,95% du RNB en 2017,** une part importante étant cependant de l'aide aux réfugiés sur le sol turc.

Parallèlement, le réseau de Turkish Airlines n'a cessé de s'étendre depuis le début des années 2000 et le nouvel aéroport d'Istanbul, ouvert en avril 2019, est censé devenir le plus grand du monde, avec à terme 150 millions de passagers/an.

L'organisation du premier Sommet humanitaire mondial de l'ONU à Istanbul en mai 2016 est également venue illustrer la volonté de la Turquie d'assumer un rôle de puissance à part entière. Ce sommet constitue, par ailleurs, une forme de reconnaissance de la politique humanitaire de la Turquie, État accueillant le plus grand nombre de réfugiés au monde, soit environ 4 millions.

La Turquie met également au service de sa diplomatie d'influence la présidence des affaires religieuses (Diyanet). **Actuellement, le budget de celle-ci, très considérablement augmenté par le gouvernement AKP, est nettement supérieur celui des affaires étrangères et constitue un instrument d'influence considérable pour la Turquie.** En particulier, la Diyanet et sa branche européenne DITIB joue un rôle dans le contrôle de la diaspora turque en Europe et dans l'influence exercée sur celle-ci par le parti au pouvoir en Turquie, notamment lors des élections auxquelles peuvent voter les Turcs de l'étranger. La Turquie s'appuie aussi sur des initiatives privées telles que le mouvement Hizmet du prédicateur Fethullah Gülen. Né dans les années 1970, ce mouvement est ainsi l'une des composantes du soft power turc, notamment dans le domaine de l'éducation et de l'aide humanitaire, avant que l'éloignement puis l'hostilité ne s'installent entre l'AKP et le prédicateur islamiste.

4. Un accent particulier sur le « soft power »

En cohérence avec son nouveau discours civilisationnel, **la Turquie a développé des instruments de « soft power »**, en particulier à destination du Moyen-Orient. Elle s'efforce ainsi de séduire les populations arabes par la projection de la culture turque. La télévision occupant une place essentielle au Moyen-Orient, les feuilletons turcs (Diziler) ont détrôné les productions syriennes et égyptiennes. Le Gouvernement AKP crée par ailleurs « TRT Al Turkiyya », une chaîne d'information arabophone. Cette initiative est toutefois d'une efficacité limitée car elle apparaît trop directement liée au gouvernement turc.

Le gouvernement développe également une politique de bourses offertes à des étudiants arabes dans les universités turques, qui débouche ensuite sur la création d'associations pro-turques dans leur pays d'origine par ces étudiants. La Turquie développe par ailleurs les centres culturels « Yunus Emre » pour promouvoir l'apprentissage du turc dans les pays arabes.

II. LE CHOC DE LA CRISE SYRIENNE : UNE POLITIQUE ÉTRANGÈRE QUI SE TOURNE VERS LA RUSSIE ET UNE DÉTÉRIORATION DE LA RELATION AVEC LES OCCIDENTAUX

Avec l'aggravation de la crise syrienne, tout l'édifice de la nouvelle diplomatie turque tournée vers le Moyen-Orient, dont la relation privilégiée avec le voisin syrien était l'un des principaux piliers, se trouve remis en cause. Progressivement, le « *zéro problème avec les voisins* » tend à devenir un « *zéro voisin sans problème* » et la marge de manœuvre de la Turquie dans son environnement régional diminue considérablement, l'acculant à des choix difficiles.

A. LES CONSÉQUENCES DES PRINTEMPS ARABES ET DE LA CRISE SYRIENNE : UNE DÉSTABILISATION PROFONDE DE LA TURQUIE

Alors que, dans les premiers temps du printemps arabe, la Turquie, forte de ses années de forte croissance économique et de sa réaffirmation en tant que puissance émergente, se pose comme un modèle, l'impasse syrienne lui fait progressivement perdre cette aura nouvellement acquise et dégrade ses relations avec ses voisins.

1. Les conséquences de la crise syrienne

a) *L'engagement de la Turquie aux côtés de la rébellion après une brève phase de négociation avec Bachar El Assad*

La révolution syrienne constitue un défi de grande ampleur pour la Turquie compte-tenu des relations étroites qu'elle entretenait avec ce pays, la puissance régionale turque s'étant dans une large mesure construite par les relations stables et sûres avec la Syrie depuis le début des années 2000.

Dans un premier temps, fidèle à sa politique consistant à engager des relations avec les parties opposées, **la Turquie propose à Bachar al Assad ses services pour ouvrir son régime à davantage de démocratie**, tout en engageant des contacts avec des représentants des rebelles « au cas où ». Cependant, du fait d'une répression syrienne trop féroce, de la montée en puissance inquiétante pour la Turquie des Kurdes syriens et du sentiment de M. Erdogan de ne pas avoir été écouté par Bachar, la Turquie finit par appeler au départ d'Assad en septembre 2011. Dès lors, elle apporte son soutien à l'ensemble de la rébellion syrienne.

À partir de ce moment, ainsi que l'a analysé Jana Jabbour lors de son audition, la Turquie croit pouvoir passer **d'une attitude de médiation** fondée sur le soft power et l'influence à **une posture interventionniste** visant à obtenir un changement de régime. Selon la chercheuse, c'est une dérive classique s'agissant d'une « puissance émergente » : après avoir lutté contre les grandes puissances pour s'affirmer au niveau international, elle

finit par reproduire elle-même des comportements « impérialistes » au risque d'humilier ses voisins moins puissants. La Turquie prend en outre ainsi le **risque de réveiller le souvenir de la domination ottomane** sur les peuples du Moyen-Orient (« néo-ottomanisme »).

Soutenant l'ensemble des groupes islamistes dès lors qu'ils luttent contre le régime syrien, la Turquie va jusqu'à adopter une attitude ambiguë avec Daech, qui se trouve être l'ennemi de ses deux ennemis, le régime syrien et les Kurdes de Syrie. Elle accorde ainsi un soutien tacite, logistique et matériel à l'organisation djihadiste. Cette stratégie s'avère rapidement contre-productive puisque Daech échappe à tout contrôle et tue des centaines de Turcs dans des attentats. La situation évolue à l'été 2015 : le 23 juillet 2015, trois jours après l'attentat de Suruç, la Turquie autorise les États-Unis à utiliser la base aérienne d'Incirlik pour bombarder Daech. La nuit suivante, elle mène ses premières frappes aériennes contre des positions de l'EI en Syrie mais engage également des frappes – plus nombreuses encore – contre les positions du PKK en Turquie et en Irak.

Les conséquences de ces évolutions pour l'image internationale et pour l'influence de la Turquie sont lourdes. L'attitude ambiguë avec Daech est réprouvée par l'ensemble des alliés occidentaux, dont certains sont victimes d'attentats sur leur territoire et qui exigent une clarification de la part de la Turquie.

Enfin, le fait que la Turquie soit finalement obligée d'en appeler à ses alliés de l'OTAN pour intervenir, notamment pour instaurer une « no-fly zone », manifeste qu'elle ne peut pas jouer seule le rôle de puissance régionale qu'elle revendiquait.

b) La crainte de la création d'un « Kurdistan syrien »

L'attitude de la Turquie pendant le siège de Kobané, ville défendue par les Kurdes des YPG contre l'offensive de l'Etat islamique, lui vaut une forte pression de la communauté internationale. La Turquie refuse en effet d'apporter son aide aux YPG en raison de sa crainte de voir s'établir progressivement une continuité territoriale kurde tout le long de la frontière turco-syrienne. Elle exige l'établissement d'une zone tampon et d'une zone d'exclusion aérienne qui lui sont toutefois refusées par les États-Unis.

Rappelons que les Forces démocratiques syriennes (FDS), qui combattent dans le nord de la Syrie, sont dominées par les Unités de protection du peuple (YPG), branche armée du Parti de l'union démocratique (PYD) syrien. **Les combattants kurdes des YPG sont assimilés par le gouvernement turc au PKK** et sont par conséquent considérés par lui comme des terroristes. Dès lors que les YPG ont progressivement étendu leur contrôle depuis la frontière irakienne à l'Est jusqu'à Kobane à l'Ouest, établissant ainsi une quasi-continuité territoriale le long de la frontière turque, le soutien qu'elles ont reçu des Occidentaux a été perçu par la Turquie comme une attitude hostile à son encontre. Cette perception a été

encore renforcée par le fait que, depuis le 12 novembre 2013, le Kurdistan syrien dispose de sa propre administration autonome, tandis que le PYD a proclamé le 29 janvier 2014 une « Constitution du Rojava ».

Les événements de Kobané ont eu pour conséquence la reprise des affrontements entre les forces de sécurité et la guérilla du PKK sur le territoire turc (voir infra p. 82). En outre, après la reprise de Kobané par les forces kurdes appuyées par la coalition internationale, la crainte de la Turquie de voir s'établir une continuité territoriale s'aggrave, ce qui conduira à l'opération « *Bouclier de l'Euphrate* » en août 2016.

2. Le coup d'arrêt à la politique du « zéro problème avec les voisins » et la dégradation rapide des relations avec la Russie

a) La dégradation de l'image de la Turquie au Moyen-Orient

Progressivement, ayant approuvé l'intervention en Libye, soutenu en Égypte un président vite destitué et s'étant montrée relativement impuissante dans la crise syrienne, la Turquie voit son image se dégrader tandis que sa politique d'influence est désormais davantage perçue comme une volonté de puissance classique. En particulier, la volonté de la Turquie de dépasser le clivage chiites/sunites est battue en brèche dès lors que la Turquie paraît désormais alignée sur l'Arabie Saoudite et le Qatar. De plus, la Turquie apparaît de plus en plus comme étant en lutte de puissance avec l'Iran pour le leadership du Moyen-Orient. L'Égypte considère également de plus en plus la Turquie comme un adversaire. Progressivement, le « zéro problème avec les voisins » est devenu un « zéro voisin sans problèmes ». Par ailleurs, l'accord sur les réfugiés signé avec l'UE ternit l'image « humanitaire » de la Turquie.

De manière plus générale, ces événements montrent **la difficulté de l'émergence d'une puissance régionale au Moyen-Orient**. En particulier, les logiques économiques de libre-échange et d'investissement international, sur lesquelles la Turquie comptait s'appuyer pour affirmer son influence, volent en éclat dès que les tensions politiques et confessionnelles se réveillent (voir infra p. 98).

b) La dégradation des relations avec la Russie

La Russie, alliée du gouvernement syrien, intervient militairement dans la guerre civile à compter du 30 septembre 2015. **Cette brusque intervention constitue un revers très important pour la Turquie** qui soutenait les oppositions syriennes essentiellement islamistes sur le terrain, désormais cibles des bombardements russes. La revendication turque visant à l'établissement d'une zone de protection n'est plus d'actualité tandis que les combattants kurdes de Syrie sont soutenus désormais à la fois par la Russie et par les États-Unis. Peu à peu, la convergence de l'ensemble de la

communauté internationale contre Daech, considéré comme l'ennemi public numéro 1, marginalise la Turquie.

Après une série d'incidents et une montée des tensions rapide, **l'armée turque abat un avion de chasse de l'armée de l'air russe le 24 novembre 2015** alors qu'il semble avoir survolé brièvement l'espace aérien turc avant d'aller attaquer une cible anti-régime en Syrie. Cet événement a de nombreuses conséquences négatives sur les relations entre les deux pays, la Russie mettant rapidement en œuvre des sanctions économiques contre la Turquie, notamment dans les secteurs du commerce, de l'investissement, du tourisme et des transports. Moscou rétablit également les visas pour les citoyens turcs à partir du 1^{er} janvier 2016.

Cet incident témoigne ainsi de la difficulté de la Turquie à faire face à la nouvelle situation du Moyen-Orient depuis le début de la crise.

B. L'ÉNORME AFFLUX DE RÉFUGIÉS ET LEUR REMARQUABLE PRISE EN CHARGE PAR LA TURQUIE

L'une des conséquences les plus importantes de la crise syrienne pour la Turquie est **l'afflux massif de réfugiés qui fuient vers son territoire**. Plus de 5,6 millions de personnes ayant quitté le pays selon le HCR, **la Turquie en accueille à elle seule environ 3,6 millions** (4 millions de réfugiés en tout, principalement, outre les Syriens, des Afghans, des Irakiens et des Iraniens).

Lors d'une table ronde à Ankara avec les institutions prenant en charge les réfugiés¹, vos rapporteurs ont pu constater **l'effort exemplaire accompli par les autorités turques dans ce domaine**. En 2013-2014, le gouvernement a ainsi mis en place une législation très favorable aux réfugiés, permettant de construire un cadre très protecteur que les institutions internationales ont pu ensuite appliquer au bénéfice des réfugiés. Ce cadre permet ainsi l'accès gratuit des réfugiés aux services de base (santé, services sociaux, éducation).

En outre, les autorités turques **s'efforcent de favoriser l'intégration des réfugiés syriens**, à travers notamment la scolarisation des enfants dans des écoles turques plutôt que dans des centres d'éducation temporaire pour syrien (85% des enfants syriens sont actuellement scolarisés dans des écoles turques contre 15% dans des centres d'éducation temporaire pour syriens). Seule une petite partie des réfugiés syriens se trouve dans des camps (160 000 environ), les autres vivant directement au sein des communautés hôtes.

¹ M. Nils GREDE, représentant du Programme alimentaire mondial en Turquie, M. Philippe DUAMELLE, représentant de l'Unicef en Turquie et M. Jean-Marie GARELLI, adjoint à la représentante du HCR en Turquie.

S'il est impossible de confirmer ou infirmer le discours des autorités turques selon lequel la Turquie aurait dépensé la somme totale de 35 Mds \$ pour l'accueil des réfugiés syriens depuis le début de la crise syrienne, il est indéniable que la Turquie y a consacré de très importantes ressources.

Dans ce contexte, **il est très positif que l'Union européenne apporte son aide financière à la Turquie à travers la « Facilité de l'UE en faveur des réfugiés en Turquie » (FRIT)**. Le représentant du Programme alimentaire mondial (PAM) a présenté à vos rapporteurs le programme « *Emergency social safety net* », financé dans le cadre de la FRIT, qui permet d'apporter une assistance de base à 1,6 million de réfugiés particulièrement vulnérables, grâce à un virement bancaire sur une carte électronique. Cette carte électronique sert également de support pour le versement d'une allocation conditionnée à l'assiduité scolaire des enfants des familles bénéficiaires, mise en œuvre par l'UNICEF. Un total de 460 000 enfants bénéficient de ce programme, également financé par l'UE, reproduisant le modèle d'une aide versée aux enfants des familles Turques vulnérables depuis 2003.

Les trois conditions devant être réunies pour permettre des retours en Syrie (sécurité, accès à des services de base et accès à une forme de revenu stable) ne sont actuellement pas réunies, du fait notamment de la crainte de la conscription forcée et de représailles de la part des forces du régime syrien. Dans ce contexte, **il semble probable qu'une partie importante des réfugiés syriens présents en Turquie y reste définitivement** et cette probabilité se renforce à mesure que le conflit en Syrie se prolonge et alors que 90 000 enfants syriens environ naissent en Turquie chaque année. Le HCR était d'ailleurs en discussion (en avril 2019) avec les autorités turques sur les modalités de réalisation d'une enquête sur les intentions des réfugiés syriens se trouvant en Turquie.

Eu égard aux faibles perspectives de retour en Syrie et au fardeau représenté par l'accueil des réfugiés pour la Turquie, le représentant du HCR a rappelé qu'il était important que la communauté internationale et les pays européens poursuivent leurs efforts en matière de réinstallation de réfugiés syriens, ceci pouvant constituer un message fort de solidarité à l'égard de la Turquie.

Par ailleurs, **la dégradation de la situation économique turque fait peser une menace sur la capacité de la Turquie à continuer sa politique d'intégration** à l'égard des réfugiés syriens. Ainsi, en raison de la forte inflation que connaît le pays, les bénéficiaires de l'« *Emergency social safety net* », qui reçoivent une allocation de 120 livres turques par personne et par mois, ont vu leur pouvoir d'achat diminuer très fortement depuis le début de l'année 2018 et les autorités turques ont refusé l'augmentation de l'allocation, n'étant pas en mesure de financer une augmentation similaire de l'aide versée aux Turcs vulnérables. Par ailleurs, la dégradation de la situation économique fait craindre une compétition accrue sur le marché du

travail informel entre Turcs et Syriens, ce qui ne manquerait pas d'avoir un impact négatif sur la cohabitation des réfugiés et des communautés hôtes.

Un autre défi majeur est celui représenté par les enfants syriens non scolarisés, qui peuvent être victimes d'exploitation par des réseaux criminels ou radicaux. Alors que le taux de scolarisation au niveau primaire se situe entre 90 et 95 pour cent, il chute très fortement dans le secondaire, notamment à partir de 13 ans, âge auquel beaucoup d'enfants, notamment les garçons, commencent à travailler pour contribuer à subvenir aux besoins de leurs familles. L'Unicef met en place un programme d'apprentissage accéléré pour permettre aux enfants ayant décroché d'acquérir rapidement des connaissances nécessaires pour rejoindre l'école, une formation professionnelle ou simplement pour se débrouiller. Enfin, le HCR a mentionné un important retard dans l'enregistrement, par les autorités turques, des non-Syriens, environ 60 000 personnes étant sans doute en attente d'enregistrement. Cette situation semble résulter d'un manque de moyens plutôt que d'une volonté délibérée et le HCR apporte son soutien aux autorités turques pour remédier aux obstacles existants.

Ainsi, il est probable que la Turquie ait encore besoin du soutien de la communauté internationale à l'avenir pour prendre en charge l'ensemble des réfugiés qui se trouvent sur son territoire.

C. UN RÉTABLISSEMENT FRAGILE DEPUIS 2016 À LA FAVEUR D'UN RAPPROCHEMENT AVEC LA RUSSIE

D'abord fortement ébranlée par la crise syrienne et ses conséquences, la Turquie a retrouvé une meilleure situation au plan international par le biais d'une amélioration soudaine de ses relations avec la Russie.

1. Une réintégration dans le jeu diplomatique via un rapprochement avec Moscou et Téhéran : le processus d'Astana

Après avoir dans un premier temps refusé de présenter des excuses à la Russie à la suite de l'affaire de l'avion russe abattu, le Président Erdogan a ensuite changé radicalement d'attitude. En juin 2016, il a ainsi adressé à Vladimir Poutine une lettre de regret.

En outre, après la tentative de coup d'État de juillet 2016, alors que les Turcs estiment que la condamnation des Occidentaux ne s'est faite que du bout des lèvres, **le Président Erdogan a reçu un soutien marqué du Président russe**, dont il apprécie l'absence d'allusions aux droits de l'homme et de critiques sur les purges au sein de l'armée et de l'État.

Enfin, l'évolution de la crise syrienne a également favorisé ce rapprochement. Dès lors que, d'une part, le président syrien est soutenu par

la Russie et que la perspective de son départ s'éloigne inexorablement et que, d'autre part, les Occidentaux, qui ont fait de Daech leur ennemi public n°1, soutiennent massivement des combattants kurdes qui représentent, par leurs liens supposés avec le PKK, un danger majeur aux yeux de la Turquie, celle-ci fait évoluer ses priorités : **la lutte contre les Kurdes syriens et la question des réfugiés priment désormais pour les Turcs sur le départ d'al-Assad.** Dès lors, la coopération économique et des bonnes relations sont rétablies entre la Turquie et la Russie.

Le Conseil de sécurité de l'ONU a approuvé le 31 décembre 2016 un cessez-le-feu et le principe de négociations en Syrie en adoptant à l'unanimité la résolution 2336 présentée par Moscou et Ankara. En coopération avec l'Iran, afin de faire respecter ce cessez-le-feu, la Russie et la Turquie ont lancé le 23 janvier 2016 **le processus d'Astana**, bientôt boycotté par l'opposition syrienne.

Dans le cadre de ce processus, la Russie et l'Iran, alliés du régime de Bachar al-Assad, et la Turquie, soutien des rebelles, adoptent, le 4 mai 2016, **un accord de principe portant sur la création de quatre « zones de désescalade »**. Ces zones permettent pendant un temps aux rebelles syriens mais aussi à de nombreux islamistes djihadistes, de trouver refuge contre les attaques du régime appuyées par la Russie.

Toutefois, cet accord n'a permis *in fine* ni l'arrêt des opérations du régime syrien à l'encontre des zones de désescalade, ni l'amélioration à long terme de la situation humanitaire dans le nord de la Syrie, où ces opérations soutenues par la Russie font peser une menace de catastrophe humanitaire sans précédent. Il n'a pas permis non plus de faire avancer la solution politique promue par les Nations unies. Rappelons que par la résolution 2254 (en 2015), adoptée à l'unanimité de ses 15 membres, le Conseil de sécurité a confirmé les Déclarations de Vienne, visant à l'application intégrale du Communiqué de Genève du 30 juin 2012, « *fondement d'une transition politique conduite et prise en main par les Syriens et visant à mettre fin au conflit syrien* ». Il s'agit de mettre en place « *une gouvernance crédible, inclusive et non sectaire* », et arrêter un calendrier et les modalités d'une nouvelle constitution, permettant de mettre en place des élections libres et régulières.

2. Une armée reprise en main et tournée pour la première fois vers l'extérieur : les opérations « *Bouclier de l'Euphrate* » et « *Rameau d'olivier* »

Ainsi, grâce à son rapprochement avec Moscou, la Turquie a retrouvé une **position importante** dans le processus de résolution de la crise syrienne en étant partie à un processus de paix parallèle au processus de Genève¹.

La Turquie profite ainsi de la place laissée vacante par le retrait relatif des Occidentaux pour reprendre sa politique de puissance régionale au Moyen-Orient et faire de la lutte contre les combattants kurdes considérés par elle comme liés au PKK le premier axe de sa politique étrangère. La priorité de la Turquie est en effet triple : éradiquer la guérilla du PKK en Turquie, maintenir la pression à Kandil en Irak, refuge du PKK, enfin créer un espace tampon en Syrie le long de la frontière, pour empêcher l'établissement d'une zone continue de l'Est à l'Ouest contrôlée par les Kurdes.

À la différence de la politique menée sous l'égide d'A. Davutoglu avant la crise syrienne, la Turquie est ainsi passée d'une approche fondée sur le « **soft power** » à une approche que certains chercheurs entendus par vos rapporteurs qualifient de « **néo-ottomanisme** » ou de « **dérive nationaliste** », l'alliance de l'AKP avec le parti ultra-nationaliste MHP et la volonté de souder la population autour du pouvoir alors que l'économie connaît des difficultés croissantes expliquant en partie cette évolution.

Cette attitude plus offensive trouve une illustration frappante dans l'opération « *Bouclier de l'Euphrate* » par laquelle le pouvoir turc, dans un double mouvement, affirme son pouvoir retrouvé sur l'armée turque après des décennies de domination des militaires et projette sa puissance à l'extérieur de ses frontières pour, selon lui, lutter contre son principal ennemi, le PKK. C'est en effet la première fois depuis la guerre de Corée et la crise chypriote que l'armée turque, instrument avant tout intérieur, intervient à l'extérieur de la Turquie. Ce retournement s'appuie notamment sur une industrie des armements en pleine croissance et très ambitieuse.

¹ Les pourparlers de Genève ont débuté dès 2012, mais ce processus n'a réellement démarré qu'en décembre 2015 avec l'adoption de la résolution 2254 du Conseil de sécurité. La feuille de route prévoyait à la fois l'instauration d'un cessez-le-feu, l'acheminement des aides humanitaires pour les zones assiégées et des pourparlers entre le régime et l'opposition pour l'instauration d'une « gouvernance crédible, inclusive et non sectaire », l'élaboration d'une nouvelle Constitution, puis la mise sur pied d'élections « avec le niveau le plus élevé de transparence sous la supervision des Nations unies ».

L'opération « Bouclier de l'Euphrate »

Le 24 août 2016, la Turquie a lancé l'opération militaire « Bouclier de l'Euphrate » afin, d'une part, d'empêcher les milices kurdes syriennes (YPG), principal élément des Forces démocratiques syriennes (FDS), de relier les territoires passés sous leur contrôle dans le nord de la Syrie et, d'autre part, d'empêcher Daech de s'approcher de la frontière turque. La Turquie a engagé plusieurs centaines de soldats et de chars lourds et s'est appuyée sur 5.000 à 10.000 combattants de groupes armés appartenant à la rébellion syrienne. Rapidement obtenue, la prise de la ville de Jarabulus a permis de chasser Daech de la zone proche de la frontière. En revanche, l'opération turque fut mise en difficulté lors de l'offensive menée en direction d'un autre fief de Daesh plus au sud, al-Bab.

Le président turc a ensuite affirmé que le prochain objectif de ses troupes était Manbij, prise en août 2016 à l'EI par les FDS, mais la coalition anti-jihadiste a dissuadé Ankara de mettre cette menace à exécution. Dès lors, la Turquie a annoncé, le 29 mars, la fin de l'opération « Bouclier de l'Euphrate ».

Ainsi, l'opération « Bouclier de l'Euphrate », menée par les Turcs du 24 août 2016 au 29 mars 2017, vise à empêcher les Kurdes d'établir une continuité le long de la frontière turque, tout en luttant contre l'État islamique. Si elle a permis de réaffirmer la puissance régionale turque, cette opération a aussi montré les limites de l'outil militaire turc, qui aurait rencontré de grandes difficultés lors de l'offensive. Peut-être les purges affectant une grande partie des officiers à la suite du coup d'État manqué de juillet 2016 peuvent-elles expliquer en partie ces difficultés. En outre, cette offensive contraire au droit international et aux processus de résolutions du conflit alors engagés, et menée à l'encontre de combattants ayant eu un rôle décisif dans la lutte contre Daech en Syrie, **n'a fait qu'ajouter au chaos syrien et aux menaces pesant sur de très nombreux civils.**

Par ailleurs, la Turquie n'a pu mener cette opération que grâce à l'abstention ou au soutien, modéré, de la Russie et des États-Unis. Elle ne peut donc prétendre mener cette politique étrangère plus interventionniste de manière autonome, les grandes puissances ayant toujours le dernier mot sur les opérations qu'elle est autorisée, ou non, à mener.

La Turquie a ensuite mené contre les YPG une seconde opération militaire intitulée « Rameau d'olivier » au début de 2018. En effet, la Turquie a considéré comme une provocation l'annonce par Washington de la création d'une force de sécurisation composée d'environ 30 000 hommes dans le nord de la Syrie sur une partie des 920 kilomètres de la frontière turco-syrienne et principalement composée par des combattants des FDS. Dès lors, le 20 janvier 2018, l'armée turque a lancé une offensive en coopération avec les rebelles syriens de l'ASL contre les forces kurdes des YPG afin de les chasser de la ville et de la région d'Afrine, sous leur contrôle depuis 2012. Alors qu'Afrine était initialement protégée par l'armée russe,

celle-ci s'est cependant retirée et a ouvert l'espace aérien à la suite de négociations dans lesquelles la Turquie a sans doute mis en balance son rôle dans le processus d'Astana et dans la préparation de l'accord de Sotchi sur la région d'Idleb. Après des combats intenses, Afrine est finalement abandonnée par sa population et prise presque sans combat le 18 mars par les Turcs et les rebelles de l'ASL.

À travers deux opérations militaires menées en Syrie entre 2016 et 2018, la **Turquie a ainsi voulu démontrer qu'elle jouait à nouveau un rôle important dans la crise syrienne, tout en parvenant à contenir la montée en puissance du YPG et du PYD le long de la frontière turque.** Ces opérations, qui ont débouché sur un succès militaire mitigé, ne sont pas allées dans le sens des efforts de résolution du conflit. En outre, permises par le rapprochement avec Moscou, elles seront cependant difficiles à exploiter dans la durée compte-tenu de la situation syrienne.

Par ailleurs, Ankara apparaît déterminée à maintenir ses troupes au nord de Mossoul en Irak (présentes officiellement pour former les Peshmergas kurdes irakiens et des milices pro-sunnites, officieusement pour tenter de prévenir la progression du PKK dans le mont Sinjar), malgré l'opposition des autorités de Bagdad. La visite du président de la Grande Assemblée Yildirim en Irak le 6 janvier 2019 témoigne toutefois de la volonté turque d'aplanir les divergences avec les autorités centrales irakiennes.

3. La situation difficile de la Turquie dans le nord-ouest de la Syrie

Les zones de désescalade concernées par l'accord du 4 mai 2017 à Astana sont La Goutha orientale, à l'est de Damas, ainsi que les provinces d'Idlib, Homs, Lattaquié, Alep et Hama. Selon l'accord, l'objectif des « zones de désescalade » était de mettre « rapidement » fin à la violence, d'améliorer la situation humanitaire et de créer les « conditions pour faire avancer le processus politique ». Ces zones de désescalade ont été doublées de « zones de sécurité », avec des postes de contrôle et centres de surveillance tenus conjointement par « les forces des pays garants ». Dans ces zones, les forces gouvernementales et les groupes armés de l'opposition devaient cesser d'utiliser tout type d'armes y compris l'aviation. Les avions de la coalition internationale menée par les États-Unis ne pouvaient pas y opérer.

Dans le même temps, les garants devaient séparer les groupes armés de l'opposition des « groupes terroristes ».

Malgré cet accord, les zones de désescalade ont été reconquises progressivement par le régime syrien avec l'aide de la Russie et de l'Iran et ses milices chiites. Seule la région d'Idlib, peuplée d'environ 3 millions d'habitants, est restée rebelle du fait de la protection de la Turquie, qui souhaite éviter d'une part l'écrasement des groupes qu'elle a soutenus contre le régime, d'autre part un afflux supplémentaire massif de réfugiés sur son

sol. C'est aussi une question d'image pour la Turquie, qui souhaite continuer à apparaître comme protectrice des sunnites et plus largement des populations civiles contre le régime syrien.

En septembre 2018, à Sotchi, le président russe et son homologue turc ont abouti à un accord suspendant l'offensive contre la province d'Idlib, avec la création d'une zone démilitarisée de 15 à 20 kilomètres de large le long de la ligne de front entre forces rebelles et troupes progouvernementales.

La province d'Idlib est principalement dominée par Hayat Tahrir al-Cham (HTS), un groupe djihadiste, issu du Front al-Nusra, ex-branche d'Al-Qaida en Syrie. Le HTS refuse de faire allégeance à la Turquie et celle-ci ne parvient pas à contrôler ce groupe très hétérogène. Dès lors, l'allié russe ne pouvant tolérer longtemps la présence de djihadistes près de ses troupes, il était peu probable qu'il s'oppose longtemps à la reconquête de cette ultime région.

De fait, le régime syrien et ses alliés ont repris leurs bombardements et leur progression vers Idlib en avril 2019. Les arguments avancés par la Russie pour justifier ce soutien à Damas (protection de la basse d'Hmeimin et lutte contre HTS) ne semblent pas crédibles au regard des zones visées.

La politique de rapprochement avec la Russie semble ainsi trouver ses limites sur le terrain puisque celle-ci n'hésite pas à soutenir le régime syrien dans une opération qui s'oppose directement aux intérêts de la Turquie.

4. Dans le nord-est de la Syrie : une relation avec les États-Unis déterminante

À la fin de l'opération « *Rameau d'olivier* », le 4 juin 2018, la Turquie et les États-Unis avaient trouvé **un accord pour régler la situation à Manbij**, dans le nord de la Syrie, les Turcs renonçant à attaquer la ville en échange d'un retrait des YPG. Toutefois, en décembre 2018, le président turc manifeste clairement sa volonté d'attaquer les forces kurdes.

L'annonce par D. Trump du retrait américain du nord de la Syrie à la fin du mois de décembre 2018 avait d'abord permis à M. Erdogan d'envisager de relancer la lutte contre les YPG, ou du moins d'obtenir une zone tampon pour protéger la frontière turque. Toutefois, cette annonce a été rapidement tempérée par l'administration américaine qui a fixé des conditions au retrait, comportant notamment l'assurance que la Turquie n'attaquerait pas le YPG. En réponse, M. Erdogan refuse le 8 janvier de recevoir la délégation américaine venue à Ankara discuter des modalités du retrait américain de Syrie. Le 13 janvier, D. Trump menace sur Twitter de

« dévaster la Turquie économiquement si elle attaque les Kurdes », tout en demandant aux Kurdes de « ne pas provoquer la Turquie ».

La Turquie semble ainsi se trouver dans l'impossibilité de mener une offensive dans le nord de la Syrie contre le PKK, tant du fait de l'opposition des États-Unis et de la Russie que de l'incapacité de son armée à se projeter à plus de 20 ou 30 kilomètres au-delà de ses frontières.

En juin 2019, le Gouvernement turc s'efforçait toujours de négocier avec les États-Unis une zone tampon dans le nord de la Syrie, d'une largeur d'au moins 30 km, sans présence des YPG et du PYD et avec une présence forte de l'armée turque. Les États-Unis, d'accord sur le départ des forces kurdes, proposaient en revanche une bande de seulement 5 à 15 km et des patrouilles conjointes.

D. UN JEU COMPLEXE ENTRE EUROPÉENS, AMÉRICAINS ET RUSSES

1. Le « syndrome de Sèvres »

La tonalité des relations diplomatiques entre les Occidentaux et la Turquie semble parfois marquée par une attitude de « victimisation » de celle-ci. Tout se passe comme si les autorités turques estimaient que l'Occident les forçait, contre leur volonté, à agir à de manière hostile ou contraire aux valeurs occidentales.

Les pays européens, en particulier, sont souvent soupçonnés d'avoir un agenda caché visant à affaiblir la Turquie. Cette disposition d'esprit des Turcs est parfois nommée « *syndrome de Sèvres* » en référence au traité signé par le sultan Mehmed VI le 10 août 1920 entre les Alliés victorieux et l'Empire ottoman, toutefois jamais ratifié ni appliqué du fait de l'arrivée au pouvoir de Mustafa Kemal Atatürk. Par ce traité, non seulement l'Empire ottoman renonçait à ses provinces arabes et maghrébines, mais il acceptait en outre de perdre la Thrace orientale, sauf Constantinople et ses environs, tandis qu'une grande Arménie et un État kurde étaient constitués au dépens de l'Anatolie. Enfin, le traité de Sèvres plaçait le territoire ottoman sous le contrôle des Britanniques, des Français et des Italiens. Même si, à la suite des victoires militaires d'Atatürk et avec le soutien de la France, le traité de Lausanne, beaucoup plus favorable à la Turquie, a remplacé le traité de Sèvres en 1923, les Européens sont toujours soupçonnés d'être animés d'une volonté persistante et souterraine de fragmenter la Turquie au profit des Arméniens et des Kurdes. Ce « syndrome de Sèvres » a été réanimé par le soutien apporté par l'ensemble des puissances étrangères intervenant en Syrie aux combattants kurdes.

Un autre « irritant » qui alimente le discours des autorités turques sur le manque de prise en compte des intérêts de leur pays par les Occidentaux est **la réaction de ceux-ci à la tentative de coup d'État** ayant eu

lieu dans la nuit du 15 au 16 juillet 2016. Les Turcs accusent en effet les Occidentaux de n'avoir que très faiblement réagi à ce coup d'État et d'avoir beaucoup plus mis fortement l'accent sur les mesures prises contre les putschistes, en particulier les grandes purges dans plusieurs secteurs de l'administration.

Les autorités turques déclarent ainsi régulièrement que leur propre attitude, aussi bien sur le plan international qu'en politique intérieure, n'est qu'une réaction aux agissements malveillants des Occidentaux à leur encontre. Les Turcs expriment en effet également de manière répétée leur attachement à l'Europe et à l'Occident, comme en témoignent les propos tenus à vos rapporteurs et répétés devant votre commission par le vice-ministre des affaires étrangères Faruk Kaymakçı. Le discours des autorités turques s'exprime ainsi de manière quelque peu rhétorique sous la forme d'un « désir contrarié » d'améliorer les relations avec l'Occident.

Si ce type de discours est tenu aux représentants français et européens lors des contacts entre officiels et dans les instances internationales, le ton est en revanche beaucoup plus agressif lorsque les dirigeants turcs s'adressent à leur propre population. Les Occidentaux sont alors plus directement, et en des termes plus crus, accusés de menées malveillantes à l'encontre de la Turquie, ce qui expliquerait nombre des difficultés rencontrées par le pays, notamment sur le plan économique. Ce discours est devenu encore plus virulent dans la période récente du fait de l'alliance entre l'AKP et le parti nationaliste MHP. Cette attitude rend le dialogue avec la Turquie très difficile pour la France, les États-Unis et les pays européens.

2. Des difficultés avec les États-Unis qui culminent avec la crise des missiles S-400

a) De nombreux irritants dans la relation américano-turque

Bien que la Turquie demeure un allié important pour les États-Unis au sein de l'OTAN, **les relations entre les deux pays ont connu une détérioration progressive**, en particulier depuis la tentative de coup d'État de juillet 2016. Selon un sondage¹ effectué en Turquie en janvier 2019, les États-Unis représentent même aux yeux des Turcs la première menace contre la sécurité nationale du pays.

Outre le soutien matériel et logistique des États-Unis au PYD et aux YPG, déjà évoqué, l'affaire du pasteur évangéliste Brunson² a fortement

¹ Issu du "annual research results of the Center for Turkish Studies (CTRS)" du Kadir Has University (KHAS) à Istanbul.

² Le pasteur Brunson est un pasteur évangélique américain installé depuis plus de vingt ans en Turquie, arrêté en 2016 et accusé à la fois de gülenisme, de proximité avec le PKK et d'espionnage.

contribué à cette détérioration. En outre, en mars 2017 est arrêté Atilla Hakan, vice-président de Halk Bankasi, lors d'un séjour professionnel aux États-Unis, en raison du rôle joué par la banque dans le contournement de l'embargo contre l'Iran. En novembre 2017 débute son procès, et il est condamné en 2018 à 32 mois de prison ferme, ce qui fait vivement protester les autorités turques. En même temps, les États-Unis annoncent le rétablissement des sanctions contre l'Iran. En août 2018, les États-Unis décident le gel des avoirs des ministres turcs de l'intérieur et de la justice et l'administration Trump décide de doubler les taxes à l'importation d'acier et d'aluminium turcs, les portant respectivement à 50 et 20 %. Les Américains menacent également d'intervenir auprès de la banque mondiale pour qu'elles n'accordent plus de prêts à la Turquie.

Ceci accentue considérablement les difficultés économiques déjà rencontrées par la Turquie, avec notamment l'effondrement de la livre turque par rapport au dollar, même si la Turquie bénéficie dans un premier temps d'une dérogation aux sanctions contre l'Iran.

Autre irritant essentiel qui a pour effet de dégrader la relation turco-américaine, la présence depuis 1999 aux États-Unis de Fethullah Gülen, principal responsable selon les autorités turques de la tentative de coup d'Etat de juillet 2016, que les Américains refusent d'extrader malgré plusieurs demandes en ce sens d'Ankara.

b) La crise des missiles S-400

Le rapprochement de la Turquie avec la Russie, avec notamment l'acquisition par la Turquie de missiles russes S-400, achève de dégrader les relations entre les deux partenaires.

La crise des missiles S-400

Le président turc a annoncé en septembre 2017, dans le cadre du réchauffement des relations turco-russes après la crise de l'avion russe abattu par les Turcs au-dessus de la frontière turco-syrienne, que la Turquie avait signé avec la Russie un contrat majeur portant sur l'achat de deux batteries du système de défense antiaérienne S-400. Le Président Erdogan et le ministre turc des affaires étrangères ont maintes fois réaffirmé que la Turquie irait au bout de cet achat qui, selon les annonces faites en mai 2019, devrait se traduire par une livraison en juillet 2019.

Comme l'a souligné l'ancien Premier ministre et ancien ministre des affaires étrangères Ahmet Davutoglu, avec qui vos rapporteurs se sont entretenus à Istanbul, la Turquie avait déjà auparavant exprimé à plusieurs reprises sa volonté de se doter d'une solution anti-missiles, notamment à la suite de la guerre contre l'Irak (2003) et après avoir subi des tirs de roquette en provenance de Syrie début 2018.

Alors que des missiles Patriots avaient déjà été déployés pour protéger la Turquie lors des deux guerres contre l'Irak, les États-Unis avaient annoncé en janvier 2013 le déploiement, à la demande de la Turquie à la suite d'une série de tirs d'obus syriens qui avaient provoqué la mort de cinq civils dans des localités turques proches de la frontière en octobre 2012, de missiles Patriot sol-air de l'OTAN destinés à protéger la Turquie contre d'éventuelles menaces syriennes. L'Allemagne, les Pays-Bas et les États-Unis ont chacun déployé deux batteries de missiles Patriot ainsi que des soldats pour les faire fonctionner. Début 2015, les batteries néerlandaises ont été supprimées, puis, à la fin de 2015, les batteries américaines et allemandes ont été retirées compte tenu d'une révision à la baisse de la menace syrienne par l'OTAN et alors que les efforts de la coalition se portaient de manière dominante sur la lutte contre l'EI. En revanche, l'Espagne et l'Italie ont pris la relève en mettant chacune à disposition une batterie de missiles PATRIOT et une batterie de missiles ASTER SAMP/T.

La Turquie s'est un moment orientée vers l'achat de matériel chinois, mais les deux pays n'ont pu arriver à un accord. De même, la Turquie était en négociation avec les États-Unis pour l'acquisition de missiles Patriot mais n'est pas parvenue à trouver un accord qui la satisfasse, c'est-à-dire selon les Turcs comprenant un transfert de technologie. Les États-Unis ont approuvé le 19 décembre 2018 la vente de leur système Patriot à la Turquie, mais en le conditionnant à la renonciation aux S400, ce que les Turcs n'ont pas accepté. En outre, les Turcs sont toujours en négociation avec le consortium franco-italien EUROSAM pour la fabrication d'une version turque du missile SAMP-T de MBDA.

Les États-Unis refusent formellement que le F-35A, commandé à 100 exemplaires par la Turquie et également utilisé par les pays de l'OTAN depuis la base aérienne d'Incirlik, cohabite avec un système de défense aérienne russe, au motif que les liaisons de données tactiques, un des points forts du F-35, seraient compromises et que la Russie serait en mesure de collecter des informations sur les caractéristiques de furtivité de cet appareil. En outre, l'industrie turque participe à la production des F-35 (pièces pour les trains d'atterrissage et composants en titane pour le compte de Lockheed-Martin et Pratt & Whitney).

Par conséquent, les États-Unis menacent la Turquie de sanctions économiques et d'un abandon de la coopération sur le programme F-35 si ceux-ci vont au bout de leur démarche d'acquisition des S-400. La livraison aux forces turques de l'équipement nécessaire à la mise en oeuvre du F-35 a été suspendue par Washington. En outre, le 16 mai, la Maison Blanche a annoncé, comme prévu, la fin du traitement commercial préférentiel dont bénéficiait la Turquie aux États-Unis, mesure toutefois rendue moins sévère par la baisse de moitié des droits de douanes appliqués aux importations d'acier turc¹. En tout état de cause, l'achat de S-400 par la Turquie l'expose à des sanctions prévues par la loi américaine dite CAATSA [Countering America's Adversaries Through Sanctions Act], qui vise à empêcher tout commerce avec des entreprises russes du secteur de l'armement. Cette pression sur la Turquie est potentiellement grave dans le contexte d'un ralentissement sévère de l'économie turque. Les missiles ont commencé à être livrés à la Turquie à la mi-juillet 2019.

¹ Ils avaient augmenté de 50% en 2018 afin de faire pression sur Ankara pour obtenir la libération du pasteur américain Andrew Brunson, accusé de « terrorisme » par les autorités turques.

Sur ce dossier des S400, la position turque est marquée par une certaine ambivalence. Tout en réaffirmant que l'acquisition était définitive, le Gouvernement turc a en effet reconnu qu'elle posait problème à l'OTAN et aux États-Unis et il s'efforce de négocier avec ces derniers pour trouver une solution. Des experts, et même certains officiels turcs rencontrés par vos rapporteurs lors de leur déplacement, évoquent la possibilité que la Turquie acquière les missiles sans les activer, ou bien les revende à un pays tiers, comme Chypre l'avait fait en 1998 en rétrocédant ses S-300 récemment acquis à la Grèce.

Pourtant, si la France, en marge d'un sommet de l'OTAN, a proposé fin mai 2019 à la Turquie le déploiement d'une batterie de SAMP/T, le président turc, qui avait déjà évoqué ce sujet fin 2017, a déclaré au même moment qu'il comptait aller encore plus loin dans la coopération avec les Russes en participant à la fabrication des futurs S-500. Toutefois, lors de son audition par votre commission, le vice-ministre des affaires étrangères turc a déclaré qu'il s'agissait d'une simple proposition russe, à laquelle la Turquie n'avait pas encore répondu.

Au total, **il est difficile de connaître les véritables intentions des autorités turques dans l'affaire des S-400.** Selon le vice-ministre turc des affaires étrangères, l'acquisition de ces missiles peut être considérée comme un geste accompli dans le cadre de l'apaisement des tensions avec la Russie à la suite de l'incident de l'avion russe abattu en Syrie. Certains analystes estiment qu'il est possible que ces missiles, qui ne répondraient pas à un réel besoin de défense du territoire compte-tenu de la faible menace syrienne et de la possibilité d'une aide de l'OTAN en cas de menace plus forte, auraient pour fin de protéger les bâtiments officiels et la personne même du président en cas de nouvelle tentative de putsch.

Il peut enfin s'agir **d'une manière de faire pression sur les États-Unis et l'OTAN** pour obtenir des concessions dans d'autres domaines, ce qui expliquerait que la Turquie, tout en affichant une attitude ferme, laisse une porte ouverte en suggérant la possibilité d'une négociation sur la véritable utilisation de ces missiles. Les États-Unis et l'OTAN restent en effet des partenaires essentiels pour la Turquie.

Dans une lettre adressée à son homologue turc Hulusi Akar, le 6 juin, le chef du Pentagone Patrick Shanahan a fait savoir que les pilotes turcs qui reçoivent actuellement une formation aux États-Unis sur les F-35 seront expulsés si, d'ici le 31 juillet, la Turquie ne renonçait pas au système russe de défense antiaérienne S-400.

La complexité de ce dossier est aggravée par les différences d'approches au sein même des autorités américaines, l'administration ne souhaitant pas nécessairement appliquer des sanctions sévères, contrairement au Congrès. Le président turc espère, en outre, pouvoir obtenir une certaine clémence en s'adressant directement au président

Trump. Les missiles ont commencé à être livrés à la Turquie à la mi-juillet 2019.

c) L'effet des sanctions américaines sur l'Iran

Ainsi, que l'a indiqué Mme Deniz Unal, chercheuse associée au CEPII, lors de son audition, en décembre 2011, les États-Unis ont interdit aux institutions financières les transactions avec les banques iraniennes dans le commerce de pétrole sous peine d'être exclues du système américain. Cependant, 18 pays (dont la Chine, le Japon, l'Inde, la Corée du Sud et la Turquie) ont bénéficié d'exemptions à condition de diminuer sensiblement leurs achats. **Or, parmi elles, la Turquie est la plus en difficulté pour s'orienter vers de nouveaux fournisseurs.**

En 2012, l'Union européenne a décidé d'exclure les banques iraniennes du réseau de transferts interbancaires swift et les États-Unis ont interdit toute utilisation d'un mécanisme de paiement portant sur les transactions d'achat de pétrole et de produits dérivés iraniens. Les échanges avec l'Iran sont ainsi devenus impraticables en devises internationales. Si la Turquie a augmenté considérablement ses achats depuis le Kurdistan irakien, cela s'est avéré insuffisant et Ankara a dû contourner l'embargo sur l'Iran par la mise en place d'un système de commerce d'or, celui-ci n'étant pas inclus dans les moyens de paiement internationaux interdits.

Le volume des importations de gaz par la Turquie depuis l'Iran n'a pas, quant à lui, été affecté par les sanctions. Ankara, pour régler ses factures gazières, a appliqué le même stratagème « or contre énergie » qu'elle a mis en place pour payer le pétrole brut iranien.

Après l'accord de Vienne de 2015, les importations turques de brut iranien ont repris pour atteindre, en 2017, le niveau historique de 11 millions de tonnes. Toutefois, en mai 2018, le président Donald Trump a annoncé le retrait des États-Unis de l'accord, accompagné de nouvelles sanctions encore plus fortes que les précédentes (non approuvées par la communauté internationale). Huit pays, dont la Chine, l'Inde, la Corée du Sud, la Turquie et le Japon, soit les premiers marchés du pétrole iranien, ont bénéficié d'exemptions jusqu'au 2 mai 2019, date à partir de laquelle les sanctions américaines ont aussi commencé à peser sur ces pays. Déjà, les importations turques de brut iranien avaient sensiblement diminué depuis mai 2018 (42,7 millions en 2017 contre 38,7 millions de tonnes en 2018). **Ceci traduit une sorte d'acceptation de fait des sanctions américaines, mais est aussi l'effet du tassement de la croissance du PIB de la Turquie.**

d) Une évolution de la relation américano-turque difficilement prévisible, un rapprochement avec la Russie dont la portée reste à évaluer

Malgré tous ces sujets de discorde, il n'est pas certain que les fondamentaux de la relation turco-américaine soient ébranlés.

D'un côté, les États-Unis ont besoin de maintenir d'étroites relations avec la Turquie afin de tenter de contrebalancer l'influence de la Russie et de l'Iran en Syrie. Ainsi, en juin 2019, ils s'élevaient au Conseil de sécurité contre les attaques syriennes ayant touché des patrouilles turques à Idlib.

De même, dans la crise des S400, si le Congrès souhaite l'application des sanctions, l'administration semble souhaiter que celles-ci soient modérées, tandis que la position du président américain serait également plus conciliante.

À l'inverse, l'historien des relations internationales Pierre Razoux, entendu par vos rapporteurs, a suggéré que si la Turquie se garde bien pour le moment de rompre le fil avec les États-Unis, ceux-ci en revanche ont accepté l'idée de ne plus peser au nord d'une ligne passant par les frontières sud de l'Irak et de la Syrie, laissant ainsi de facto ces deux derniers États et l'Iran dériver définitivement vers la zone d'influence russe. Dès lors, l'éloignement entre la Turquie et les États-Unis pourrait progressivement s'accroître.

En effet, depuis quelques années, singulièrement depuis la réconciliation qui a eu lieu après l'incident de l'avion russe abattu au-dessus de la frontière syrienne, **la Turquie s'est en partie tournée vers la Russie et l'Iran**. Outre la coopération dans le cadre du processus d'Astana, la Turquie a en partie réorienté son commerce extérieur vers la Russie, celle-ci devenant son premier fournisseur. En outre, la dépendance énergétique de la Turquie à l'égard de la Russie et de l'Iran est très importante (voir supra p. 32).

On assisterait ainsi à un partage de facto du Moyen-Orient entre, d'un côté, une zone d'influence américaine désormais réduite à la partie sud, de l'Égypte au Golfe persique à Israël et la Jordanie, et de l'autre une zone d'influence russo-iranienne avec l'Iran, l'Irak et, désormais, la Turquie. Il y aurait ainsi un basculement structurel de la Turquie avec potentiellement un éloignement progressif par rapport à l'Union européenne et aux États-Unis, vers la zone d'influence de la Russie.

Accentué depuis la crise syrienne, ce basculement expliquerait le positionnement de plus en plus « alternatif » de la Turquie dans les relations internationales, avec notamment le soutien au Venezuela de Maduro et à la Hongrie d'Orban, et l'évocation d'une adhésion à l'Organisation de la coopération de Shanghai, qui regroupe depuis 2001 la Russie, la Chine, le Kazakhstan, le Kirghizistan, le Tadjikistan, l'Ouzbékistan, et désormais l'Inde et le Pakistan.

Toutefois, **plusieurs éléments incitent à relativiser la convergence d'intérêt actuellement observée entre la Russie et la Turquie**. La rivalité géostratégique ancienne et persistante entre la Turquie et une Russie tentée d'obtenir un accès aux « mers chaudes » existe toujours. En outre, la Turquie ne reconnaît pas l'annexion par la Russie de la Crimée, où réside une forte

minorité de Tatars, « peuple frère » de la Turquie. De même, les deux pays ne soutiennent pas les mêmes pays au sein des Balkans (la Turquie est plus proche de la Bosnie et du Kosovo, la Russie de la Serbie) et dans le Caucase.

Surtout, il est peu probable que la Russie ou l'Organisation de la coopération de Shanghai puisse un jour offrir à la Turquie les mêmes garanties de sécurité que celles que lui garantit l'OTAN, quelles que puissent être par ailleurs les plaintes de la Turquie sur le manque de soutien de ses alliés contre les Gülenistes ou le PKK. À cet égard, le dénouement de l'affaire des S-400 constituera une indication essentielle sur la volonté de la Turquie d'aller plus loin dans son basculement d'alliances.

E. DES DIFFICULTÉS CROISSANTES AVEC L'OTAN

La décision de la Turquie d'acquérir des missiles S400 russes a accru l'embarras de ses partenaires de l'OTAN, dans un contexte déjà tendu depuis plusieurs années et malgré la contribution toujours de bon niveau de la Turquie à l'Alliance.

En effet, il est généralement considéré que le traité de l'Atlantique nord (en particulier son article 2) instaure, au-delà de la seule défense collective, une communauté de valeurs démocratiques dont la Turquie semble avoir tendance à s'exclure depuis quelques années. La question de l'adhésion à l'Union européenne et les accusations d'islamophobie formulées par la Turquie à l'encontre des pays européens ne restent pas non plus à l'extérieur de l'enceinte de l'OTAN. On observe ainsi depuis plusieurs années une certaine usure de la relation entre la Turquie et ses alliés au sein de l'Alliance, et les incidents qui sont intervenus entre la Turquie et l'Autriche, l'Allemagne, les Pays-Bas ou les États-Unis ont une incidence sur son fonctionnement. La dégradation de la relation turco-américaine, déjà évoquée, ne fait que renforcer cette situation.

La sortie de la Turquie de l'OTAN est ainsi parfois évoquée, ou du moins la sortie du commandement intégré, comme le firent déjà la France et la Grèce.

Dans ce domaine encore, la Turquie adopte une attitude ambiguë et « victimaire », se plaignant fortement du manque de soutien de ses alliés de l'OTAN lorsqu'elle a demandé à disposer d'une solution anti-missiles. Comme pour la relation avec l'Occident en général, l'éloignement et les difficultés seraient d'abord dus à l'attitude empreinte de manque de respect et d'ingratitude des alliés de la Turquie, l'obligeant, comme malgré elle, à se tourner vers la Russie.

F. LA RELATION AVEC L'UNION EUROPÉENNE ET LA QUESTION DES MIGRANTS

1. Une perspective d'adhésion qui s'éloigne toujours davantage

La Turquie a officiellement présenté sa candidature d'adhésion à la Communauté économique européenne en 1987. Le statut de candidat à l'Union européenne lui a été reconnu en 2002 et les négociations d'adhésion ont débuté en 2004.

Pourtant, dès mai 2009, avant les élections européennes, Mme Angela Merkel et M. Nicolas Sarkozy ont, lors d'un meeting commun, rappelé leur opposition à l'entrée de la Turquie dans l'Union.

Entre 2006 et 2013, 15 chapitres de négociations sur 35 ont été ouverts, et un provisoirement clos (chapitre 25 « *Science et recherche* »). Un seizième chapitre (33 « *dispositions budgétaires et financières* ») a été ouvert en 2016 à la suite de la Déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016.

Chapitres ouverts dans la négociation d'adhésion à l'Union européenne

2006 : « 25. Science et recherche ».

2007 : « 18. Statistiques » ; « 20. Politique d'entreprise et politique industrielle » ; « 21. Réseaux transeuropéens » ; « 28. Protection des consommateurs et de la santé » ; « 32. Contrôle financier ».

2008 : « 4. Libre circulation des capitaux » ; « 6. Droit des sociétés » ; « 7. Droit de la propriété intellectuelle » ; « 10. Société de l'information et médias ».

2009 : « 16. Fiscalité » ; « 27. Environnement ».

2010 : « 12. Sécurité alimentaire, politique vétérinaire et phytosanitaire ».

2013 : « 22. Politique régionale et coordination des instruments structurels ».

2015 : « 17. Politique économique et monétaire ».

2016 : « 33. Dispositions financières et budgétaires ».

Compte tenu des récentes évolutions politiques, le Conseil européen du 19 octobre 2017 a chargé la Commission européenne de réfléchir à l'opportunité de réduire et de réorienter les fonds de préadhésion. Dans son rapport annuel paru en avril 2018, la Commission européenne propose de réduire de façon conséquente l'allocation prévue de 2018 à 2020 et de réorienter les financements avant tout vers la société civile, en vue de renforcer la démocratie et l'État de droit.

Pour pallier la faiblesse des négociations d'élargissement et ne pas rompre la communication entre Ankara et Bruxelles, des dialogues de haut niveau ont été mis en place sur des thématiques « d'intérêts stratégiques

communs » - telles que l'énergie, les transports, l'économie ou les questions politiques ; des consultations ont eu lieu concernant la lutte contre le terrorisme.

Dans ses conclusions du 26 juin 2018, le Conseil se dit « *particulièrement préoccupé par le recul persistant et très inquiétant de l'État de droit et des droits fondamentaux, notamment de la liberté d'expression. La détérioration de l'indépendance et du fonctionnement de la justice ne peut être tolérée, comme ne peuvent l'être non plus les actuelles restrictions, détentions, incarcérations et autres mesures visant les journalistes, les universitaires, les membres de partis politiques, y compris des parlementaires, les défenseurs des droits de l'homme, les utilisateurs des médias sociaux et d'autres personnes exerçant leurs droits et libertés fondamentaux* ».

Il estime sur cette base que « *la Turquie s'est éloignée un peu plus encore de l'Union européenne. Par conséquent, les négociations d'adhésion avec la Turquie sont au point mort et il n'est possible d'envisager l'ouverture ou la clôture d'aucun autre chapitre* ».

Le conflit chypriote constitue un autre obstacle majeur à la poursuite des négociations (voir infra p. 66). La République de Chypre bloque en effet 6 chapitres dont les chapitres 23 et 24 relatifs à la justice et à l'État de droit, dont l'ouverture pourrait permettre d'aborder la question des droits de l'Homme. Depuis le refus de la Turquie d'étendre l'union douanière à la République de Chypre, l'Union européenne bloque 8 autres chapitres.

En outre, en raison des activités de forage illégales menées par la Turquie depuis mai 2019 dans la zone économique exclusive chypriote, le Conseil a appelé la Commission et le service européen d'action extérieure (SEAE) à présenter sans tarder des options pour des mesures à l'encontre de la Turquie en représailles de la poursuite de ses activités. Le Conseil européen des 20 et 21 juin a souscrit à cette invitation.

2. Un « marchandage » sur la question des réfugiés ¹?

Le nombre de personnes tentant de trouver refuge dans l'Union européenne a atteint plus d'un million en 2015 à la suite de la guerre syrienne. La majeure partie est arrivée par la voie maritime sur les rivages de la Grèce en partant de la Turquie.

Le 29 novembre 2015, un premier sommet Union européenne-Turquie a permis de mettre en place un plan d'action conjoint visant à limiter les arrivées irrégulières de migrants en provenance de Turquie. La Turquie devait ainsi empêcher les migrants d'atteindre les côtes européennes et conclure des accords de réadmission bilatéraux pour permettre leur retour

¹ Cette question a déjà été abordée par nos collègues L. Aïchi et C. Malhuret et C. Haut dans leur rapport de 2016 : La Turquie : une relation complexe mais incontournable. <https://www.senat.fr/rap/r15-736/r15-736.html>

dans leur pays d'origine. L'Union devait, en contrepartie, relancer le processus d'adhésion, avec notamment l'ouverture du chapitre 17 relatif à la politique économique et monétaire, et verser 3 Mds € pour aider les réfugiés présents en Turquie. Elle devait également mettre en place un programme d'admission humanitaire volontaire mais conditionné à un arrêt total des arrivées en provenance de Turquie. Ce premier accord n'a toutefois pas permis la diminution du nombre de migrants arrivant sur les côtes grecques.

Dans un second temps, **le 18 mars 2016, l'Union européenne et la Turquie ont publié une déclaration commune** prévoyant que :

- tout nouveau migrant arrivé illégalement sur les îles grecques par la Turquie y serait reconduit après examen d'une éventuelle demande d'asile ;

- pour chaque Syrien renvoyé en Turquie en provenance des îles grecques, un Syrien sera installé au sein de l'Union européenne en tenant compte des critères de vulnérabilité établis par les Nations unies (programme « un pour un »), en donnant la priorité à ceux qui n'auraient pas tenté de rejoindre l'UE auparavant et, cela, à concurrence de 72 000 places ;

- une fois que les franchissements irréguliers entre la Turquie et l'Union européenne auraient été substantiellement et durablement réduits, un programme d'admission humanitaire volontaire serait mis en place ;

- la Turquie devrait prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter l'ouverture de nouvelles routes de migration irrégulières, maritimes ou terrestres.

- une aide financière de 3 Mds € s'ajouterait aux 3 Mds accordés dans le cadre de l'accord du 29 novembre 2015 pour venir en aide aux réfugiés présents en Turquie.

En outre, l'Union européenne s'est engagée à ouvrir le chapitre 33 sur les dispositions budgétaires et financières dans le cadre du processus d'adhésion et à **libéraliser le régime des visas, à condition que tous les critères énumérés dans la feuille de route du 16 décembre 2013 soient remplis.**

Cet accord a fait l'objet de nombreuses critiques. Les associations d'aide aux réfugiés ont fait valoir que la Turquie n'est pas un « pays tiers sûr » pour que l'on puisse y renvoyer des demandeurs d'asile sans crainte pour leur sécurité. La question de sa légalité a également été soulevée devant la Cour de justice de l'Union européenne, qui a considéré qu'il s'agissait d'un engagement des chefs d'État des pays de l'Union européenne et non de l'Union et s'est donc déclarée incompétente. Enfin, il a été reproché à l'Union **de céder à un chantage en promettant à la Turquie des contreparties politiques.**

La Turquie a efficacement appliqué sa partie de l'accord puisque **le nombre de personnes arrivant illégalement en Grèce a diminué de manière**

drastique après sa signature (885 000 en 2015, 182 000 en 2016, 41 000 en 2017). En outre, actuellement, sauf cas d'urgence médicale, les Syriens ne sont plus autorisés à entrer en Turquie. Une légère reprise des passages vers l'Union européenne a cependant été observée en 2018, avec 47 939 arrivées en Grèce, dont 15 798 par voie terrestre. Du 1^{er} janvier au 16 avril 2019, 8 942 personnes sont arrivées en Grèce, dont 3 092 par voie terrestre.

En ce qui concerne les dispositions relatives à la gestion des migrations formulées dans la déclaration du 18 mars 2016, 2 500 personnes environ ont été réadmisées en Turquie et 21 182 réinstallées de Turquie vers l'UE, loin du plafond de 72 000 prévus par l'UE. **La question se pose désormais de l'activation du mécanisme volontaire d'admission humanitaire.**

Par ailleurs, la déclaration du 18 mars 2016 a permis d'accélérer la mise en œuvre de la Facilité pour les réfugiés en Turquie, instituée par le Conseil européen en novembre 2015. Une première dotation¹ de 3 Mds € avait été décidée en février 2016. La mise en œuvre d'une seconde tranche² de 3 Mds € a été décidée au Conseil européen de juin 2018. La contribution totale de la France au titre de ces deux tranches s'élève à 460 M €. La première tranche de 3 Mds € a été entièrement engagée et plus de 2 Mds € ont déjà été décaissés. 1,4 Mds € ont été affectés à l'aide humanitaire, dont 1 milliard a permis la mise en place du filet de sécurité sociale d'urgence.

De son côté, la Turquie fait plusieurs reproches aux États membres de l'Union : retards dans la mise en place de programmes d'admission humanitaire volontaires pour accueillir des réfugiés syriens, décaissement trop lent des financements accordés.

Vos rapporteurs considèrent que **le décaissement de la seconde tranche constitue une priorité** pour continuer à soutenir la Turquie dans son effort d'intégration des réfugiés. Dans la mesure où des retours massifs sont peu probables, **ils estiment que l'Union européenne et ses pays membres devront continuer à soutenir financièrement la Turquie dans l'avenir.**

3. Des relations toujours tendues avec Chypre et la Grèce

En 1974, en réponse à un coup d'État appuyé par la Grèce en vue d'un rattachement de l'île, la Turquie est intervenue militairement en occupant le nord de Chypre. Depuis ces événements, les relations de la Turquie avec la Grèce et la République de Chypre restent tendues. La

¹ Les États membres ont versé 2 milliards d'euros dont 309,2 millions pour la France. L'Union européenne a contribué à hauteur de 1 milliard d'euros, dont 700 millions d'aides non humanitaires financées via l'instrument de pré-adhésion.

² Le 29 juin 2018, les États membres se sont accordés sur le mode de financement de la seconde tranche de 3 milliards d'euros. 2 milliards seront financés par le budget de l'Union et 1 milliard par des contributions des États membres. La part de la France devrait être de l'ordre de 155 millions d'euros.

communauté chypriote grecque vit au sud de l'île, les Chypriotes turcs étant regroupés au nord, au sein d'une « République turque de Chypre nord » autoproclamée en 1983 et qui n'est reconnue que par la Turquie.

En 2004, un plan onusien de résolution du conflit dit « plan Annan » a proposé une réunification de l'île. Ce plan a été adopté à plus de 65 % par les Chypriotes turcs mais rejeté par 75 % des Chypriotes grecs. La Grèce menaçant de bloquer toute nouvelle adhésion, la partie grecque de l'île a finalement pu adhérer à l'Union européenne. La République de Chypre est ainsi devenue membre de l'Union européenne en mai 2004 en même temps que neuf autres États. La Turquie a ensuite signé le protocole d'Ankara étendant l'union douanière aux dix nouveaux membres. Toutefois, elle refuse d'appliquer cet accord avec la République de Chypre.

Des négociations ont été relancées en 2015 pour créer une fédération bizonale et bicommunautaire. Ces négociations ont échoué en juillet 2017 avec, comme principal point de blocage, le maintien de la présence de l'armée turque au nord de l'île après la réunification.

L'exploration des champs gaziers découverts dans la Méditerranée orientale au large des côtes de l'île est source de tensions croissantes entre Chypre et l'Union européenne d'une part, la Turquie d'autre part, celle-ci ayant multiplié dans la période récente les interventions contraires au droit international. Les autorités turques considèrent que ces ressources appartiennent autant à la partie nord qu'à la partie sud et qu'un accord doit être trouvé entre les deux parties avant toute exploration. Chypre estime de son côté qu'une solution au « problème chypriote » doit d'abord être trouvée avant que la question du partage soit abordée. Surtout, la Turquie ne reconnaît pas la zone économique exclusive (ZEE) de Chypre ni ne se conforme au droit international coutumier en la matière.

Quel que soit le potentiel gazier de la ZEE chypriote (qui n'est pas encore avéré à ce jour), la découverte des gisements Léviathan, Tamar et Dalit a donné à Nicosie l'opportunité de jouer un rôle de premier plan dans la redistribution possible des approvisionnements gaziers de l'Union européenne. Les réunions tripartites Grèce-Chypre-Égypte / Grèce-Chypre-Israël se tiennent à une fréquence élevée et Nicosie entretient également des liens étroits avec la Jordanie comme avec le Liban. Chypre a signé début 2017 un « memorandum of understanding » avec l'Italie, la Grèce, l'Égypte et la Commission européenne sur un projet de gazoduc sous-marin permettant d'acheminer jusqu'aux côtes italiennes les ressources gazières égyptiennes. Chypre a également signé des accords avec le Français Total, l'italien ENI et l'américain ExxonMobil pour l'exploitation de ses ressources gazières et pétrolières. **Ainsi, même en l'absence d'un gisement chypriote intéressant, Chypre pourrait jouer un rôle de hub régional, menaçant de facto celui que joue aujourd'hui la Turquie.**

La République de Chypre considère que son appartenance à l'UE n'est pas suffisante pour contrebalancer la présence turque au sein de

l'OTAN, dont elle-même ne fait pas partie. Aussi Nicosie souhaite obtenir de ses partenaires ayant des intérêts économiques dans sa ZEE (France, États-Unis, Italie) des assurances pour protéger les forages d'exploration. Nicosie a également établi une relation stratégique forte avec Israël (accord de défense de 2011), multipliant les entretiens de haut niveau et les exercices communs (le dernier date du 2 novembre 2018), ainsi que les achats de matériel militaire.

En février 2018, des navires de guerre turcs ont empêché la société ENI de se rendre au large des côtes chypriotes. Les tensions ont atteint un niveau encore plus élevé depuis mai 2019, la Turquie ayant envoyé deux navires dans la zone économique exclusive (ZEE) de la République de Chypre afin d'y conduire des opérations de forage pétrolier et gazier. Ceci a entraîné une réaction rapide de la part des autorités américaines et européennes. Washington a demandé à Ankara de «*cesser ces opérations*» au plus vite. La France a réaffirmé «*son attachement indéfectible au respect du droit maritime international*», à la «*souveraineté de Chypre*» et a appelé Ankara à «*éviter de se livrer à un acte de provocation [...] qui ne peut que renforcer les tensions dans une région qui a besoin de stabilité*». Ces tensions autour des zones de forage en Méditerranée orientale risquent ainsi d'augmenter et de devenir une constante des relations internationales dans cette zone.

III. À L'INTÉRIEUR : UN DURCISSEMENT DU RÉGIME ET DES ATTEINTES AUX LIBERTÉS QUI ONT DES CONSÉQUENCES GRAVES POUR LA RELATION AVEC L'UNION EUROPÉENNE

Dans un contexte marqué par la poursuite de sa prise du contrôle institutionnel de l'Etat, mais aussi par une montée des menaces internes (coup d'Etat déjoué de juillet 2016) par les conséquences de la crise syrienne (attentat terroristes de Daech, reprise des affrontements avec le PKK), le pouvoir va renforcer son caractère autoritaire et cultiver encore davantage une rhétorique identitaire, néo-ottomane et nationaliste et, plus généralement, les postures anti-occidentales. L'option pro-européenne et d'extension des droits a cédé le pas à une forme de démocratie illibérale et populiste. On assiste à une concentration du pouvoir autour du Président de la République qui contrôle toute la sphère institutionnelle (présidence, gouvernement, assemblée), administrative et militaire et une large partie de la sphère politique avec une accentuation de sa domination sur les instances de l'AKP, et médiatique avec la prise de contrôle de nombreux médias par de chefs d'entreprises alliés.

A. DÉGRADATION DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE, CONCENTRATION DU POUVOIR ET RECUL DE L'ÉTAT DE DROIT

1. La dégradation de la sécurité intérieure

Depuis 2015, la Turquie a connu une dégradation de sa sécurité intérieure en raison de la montée de menaces internes liées en partie à la crise syrienne (attentats islamistes, retour à des affrontements armés avec le PKK) et en partie au rapport de forces politique au sein des composantes islamistes au pouvoir.

a) La menace terroriste islamiste

Si la Turquie, galvanisée par le succès des Frères Musulmans dans les révolutions des « Printemps arabes » a pu dans les premiers moments de la crise syrienne apporter un soutien indistinct à différents groupes de l'opposition syrienne, elle a à partir de 2015 coopéré activement à la lutte contre l'Etat islamique. Elle été frappée sur son sol, en 2015 et 2016, par de nombreux attentats meurtriers revendiqués par Daech depuis celui du 20 juillet perpétré contre des militants socialistes dans la ville frontalière de Suruç - dont la population est en majorité kurde -, jusqu'à celui de la nuit du Nouvel an 2017 dans un discothèque d'Istanbul qui a fait 39 morts pour ne citer que quelques exemples.

b) La reprise du conflit armé avec le PKK

La crise syrienne va également interrompre le processus de paix engagé depuis la fin de l'année 2012 (voir supra p. 23). Il s'ensuit une « guerre des villes » qui fera 4000 morts dont 1140 parmi les forces de sécurité et plusieurs centaines de victimes civiles. Depuis lors des attentats visant des policiers sont régulièrement revendiqués par le PKK ou des organisations proches. Il s'ensuit une répression de grande ampleur contre toute la mouvance kurde (voir infra p. 82).

c) La tentative de coup d'état du 15-16 juillet 2016

Un désaccord profond s'est installé entre deux composantes de la mouvance islamique : l'AKP qui dirige la Turquie depuis 2002 aux termes de processus électoraux démocratiques et la confrérie du prédicateur F. Gülen, qui l'a soutenu dans son accession au pouvoir et qui par sa grande influence et a progressivement infiltré de nombreux organes de l'Etat (éducation, justice, police...). Ce conflit va conduire à des purges dans certaines institutions et à des mesures visant à limiter l'influence et les ressources du mouvement güleniste (fermeture de centres d'enseignement). Dans la nuit du 15 au 16 juillet, une tentative de coup d'Etat est menée impliquant certaines composantes de l'armée¹, avec des opérations militaires contre le palais présidentiel, la Grande Assemblée nationale, et différentes unités de la police et de l'armée. Elle est rapidement déjouée par les forces armées et de la police restées fidèles au Président de la République. Le bilan de ces événements fait état de 290 personnes tuées dont 114 loyalistes, et 1 440 blessés. L'opération a été attribuée à un « Conseil de la paix dans le pays », une faction de l'armée que le gouvernement accuse d'être liée à Fethullah Gülen.

Cette situation a entraîné la proclamation de l'état d'urgence qui sera prolongé pendant 2 ans, et la suspension de la Convention européenne des droits de l'homme, en application de l'article 15, pendant sa durée. La durée maximale des gardes à vue est prolongée de trois à trente jours. Des arrestations massives et de nouvelles purges dans l'armée, la justice et les services de l'Etat sont opérées (voir infra p. 85)

Ces différents événements vont conduire au renforcement du caractère autoritaire du régime et se traduire par une concentration du pouvoir entre les mains du Président de la République, un renforcement de son emprise sur le parti AKP, une reprise du contrôle de l'armée et des administrations, une alliance avec les mouvances nationalistes (MHP), de nouvelles restrictions des libertés publiques et un durcissement de la

¹ Le 27 juillet 2016, l'état-major des forces armées déclare que 8 651 militaires turcs, soit 1,5 % environ des effectifs, disposant de 35 avions, dont 24 avions de combat, de 37 hélicoptères, de 37 chars, de 246 véhicules blindés et de trois bâtiments de la marine ont été impliqués dans la tentative de coup d'Etat

répression de toutes les formes d'opposition et un retour à la gestion sécuritaire de la question kurde.

2. L'affirmation institutionnelle : la présidentialisation

A l'issue du mandat d'Abdullah Gül (2007-2014) et en application des nouvelles règles constitutionnelles adoptées en 2007, l'élection présidentielle doit se dérouler au suffrage universel direct. Le 10 août 2014, R.T. Erdogan est élu, dès le premier tour avec 51,79% des voix.

Dès la déclaration de sa candidature, R.T. Erdogan a donné sa vision de la fonction présidentielle, celle d'une instance politique entendue comme le « poumon du système ». Cette conception de la présidence a dès lors prévalu.

a) Un système présidentiel de fait

Grâce à son élection au suffrage universel direct et à sa position de chef du parti majoritaire au Parlement, le Président de la République bénéficie d'un ascendant certain au sein des organes exécutifs.

Le Premier ministre, personnage clef des institutions parlementaires turques jusqu'ici, est progressivement affaibli. Il perd le leadership de la majorité. Il est soumis aux directives du Président qui le nomme et le révoque. Dès son accession au pouvoir, M. Erdogan désigne seul son Premier ministre, Ahmet Davutoglu. Son renvoi, en mai 2016¹, est le signal probant du dualisme ainsi instauré. Le chef de l'Etat assure la présidence constante et active du conseil des ministres. Il est le véritable chef de l'exécutif.

Ainsi, dès 2014, le régime politique de la Turquie est devenu d'essence semi-présidentielle, alors même que, depuis la Seconde Guerre mondiale, il était toujours resté parlementaire, en dépit des coups d'État et des tentatives de renforcement de la présidence qui les avaient parfois accompagnés.

Pour conforter sa position de chef du parti majoritaire, R.T. Erdogan va faire procéder dans la perspective des élections législatives de 2015 à un profond renouvellement du personnel parlementaire et écarter des figures de proue élues depuis 2002. Lors des élections législatives de juin, l'AKP connaît son premier revers électoral important (40,87 % des voix et 258 sièges² sur 550) perdant ainsi la majorité absolue qui lui avait permis de gouverner seul depuis 2002. Cette élection voit une stagnation du CHP (sociaux-démocrates

¹ Des désaccords apparaissent entre le chef de l'Etat et son Premier ministre sur de sujets essentiels : la reprise du processus de présidentialisation, relance du processus de paix avec les Kurdes, les tensions avec l'Union européenne. En mai 2016, le comité central de l'AKP retire au Premier ministre le pouvoir de nommer les dirigeants provinciaux du parti.

² L'AKP perd 69 sièges par rapport à l'Assemblée sortante.

kémalistes : 24,95 %, 132 sièges), une progression significative du MHP (nationaliste d'extrême-droite : 16,29 % et 80 sièges), et l'entrée en force du HDP, pro-kurde, avec 12,9 % et 80 mandats. Face à l'impossibilité de constituer un gouvernement, de nouvelles élections législatives sont convoquées en novembre, dans un contexte tendu caractérisé par la rupture du processus de paix avec le PKK et l'embrasement des villes des provinces kurdes (voir infra p. 81). Bénéficiant d'une aspiration au retour à l'ordre et à la sécurité, l'AKP retrouve sa majorité avec 49,5% des voix et 317 députés.

b) La présidentialisation complète des institutions

(1) Une volonté politique accomplie

L'objectif pour le président Erdogan reste la transformation du régime parlementaire en régime présidentiel, notamment pour constitutionaliser la pratique d'une présidence partisane.

Une situation plus instable sur le plan politique et sécuritaire encourage la poursuite du processus de concentration du pouvoir entre les mains du seul Président de la République. De fait, la période de mise en œuvre de l'état d'urgence après le coup d'Etat du 15-16 juillet, lui permet d'exercer pleinement la fonction exécutive voire législative (publication de très nombreux décrets-lois) avec un Premier ministre fidèle, Benali Yildirim.

Elle lui permet, en outre, de gagner le soutien des nationalistes du MHP et de débloquent les équilibres politiques qui avaient empêché jusqu'à présent une réforme plus complète des institutions.

Ce soutien lui a été utile pour obtenir une majorité lors du référendum constitutionnel du 16 avril 2017 ; le « oui » a recueilli 51,41 % des suffrages exprimés.

(2) Un régime « présidentialiste » revendiqué

Cette révision de la Constitution permet au Président de la République d'être membre d'un parti politique¹ et de dissoudre l'Assemblée, supprime la fonction de Premier ministre, une fonction qui existait depuis l'Empire ottoman, et l'entité collégiale et solidaire que constituait le gouvernement. Le Président est désormais le seul organe de la branche exécutive sans responsabilité politique devant la GANT. La révision réduit en outre l'indépendance de la magistrature.²

Le nouveau régime politique de la Turquie n'est pas un régime présidentiel classique puisque la séparation stricte des pouvoirs en est

¹ Cette réforme permet donc à M. Erdogan de redevenir le leader du parti.

² Cette présidentialisation du système ne devait pourtant prendre effet qu'en 2019, date prévue pour les prochaines élections législatives et présidentielle. A la demande du MHP, le nouvel allié de l'AKP, ces dernières se sont pourtant tenues, de façon anticipée, le 24 juin 2018. Elles ont vu la reconduction au pouvoir de R. T. Erdogan et de l'AKP.

absente, mais un régime « de gouvernement par la présidence de la République ». Le président conserve les prérogatives d'un chef de l'État parlementaire neutre, acquiert celle d'un Premier ministre leader de la majorité au Parlement ce qui a pour effet d'inhiber tout élément pouvant faire office de contrepouvoirs. En outre, la simultanéité des élections présidentielle et législatives est destinée à favoriser une coïncidence des majorités et à assurer le Président de la République d'une majorité de soutien au sein de la GANT. La prééminence présidentielle, de fait, est totale. Le Président cumule l'ensemble des prérogatives de l'exécutif. La nature partisane du chef de l'État constitue un élément essentiel de la qualification du régime politique, notamment en ce qu'elle aboutit à une concentration, voire à une confusion des pouvoirs. Enfin, l'entrée en vigueur complète du système présidentiel, y compris l'abolition du poste de Premier ministre et d'autres fonctions telles que les sous-secrétaires des ministères, a conduit à une plus grande politisation de l'administration publique. Le Président a maintenant le pouvoir de nommer les chefs de la grande majorité des autorités de régulation publiques.

Une concentration des pouvoirs

La révision prévoit une interdépendance organique des pouvoirs au profit du Président : celui-ci a le pouvoir de provoquer de nouvelles élections législatives (droit de dissolution de la GANT), prérogative qui met également en jeu le mandat présidentiel et la simultanéité des élections. La GANT dispose également de cette faculté à la majorité des 2/3. Le but est d'assurer que l'exécutif a la même vision politique que le législatif. La simultanéité des élections favorise en outre la discipline du parti, elle garantit au Président une majorité personnelle alors que son élection directe lui procure la légitimité nécessaire à construire son leadership.

Au-delà des rapports organiques, la spécialisation fonctionnelle est relative : le Président n'éprouve aucune difficulté à inviter les parlementaires de sa majorité à proposer les réformes désirées. Il dispose du droit de message et détient une arme conséquente avec le veto présidentiel qui n'est surmontable qu'à la majorité absolue du nombre total de députés. Avec la suppression du Premier ministre, la fonction exécutive est entièrement dévolue au Président (usage des décrets présidentiels qui forment un pouvoir réglementaire autonome) et la composition politique de la GANT peut aboutir à une inhibition du pouvoir législatif.

En outre, la révision de 2017 ne laisse que peu de place au contrôle parlementaire sans Premier ministre, ni gouvernement, il n'y a plus ni vote de confiance, ni censure. Les ministres et vice-présidents sont responsables devant le Président. Le pouvoir présidentiel en matière budgétaire s'élargit. L'instauration de commission d'enquête ne peut se faire qu'à l'initiative la majorité absolue du nombre totale des députés et doit recueillir 3/5 du total des votes. Ceci traduit par un affaiblissement de la GANT.

Cette duplicité devient préoccupante au regard des prérogatives présidentielles liées à la fonction juridictionnelle, notamment à travers les pouvoirs de nomination des juges au sein des plus hautes juridictions. Aucun rééquilibrage n'a eu lieu lors de la réforme de 2017, ni pour la Cour constitutionnelle (12 membres sur 15 désignés par le Président), nomination exclusivement politique des membres du Haut conseil des juges et des procureurs (6 par le Président, 7 par la GANT).

D'après Aysegul Fistikc « *le Statut partisan du chef de l'Etat turc* » – Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux n°16, 2018

(3) Une mise en œuvre accélérée

La présidentialisation est accrue par une accélération du *tempo* politique. La réforme du système ne devait prendre effet qu'en 2019, date prévue pour les prochaines élections législatives et présidentielle. Les échéances sont anticipées, aux termes d'un accord politique entre l'AKP et le MHP. Cet accord prévoit le vote en mars 2018 d'une loi sur l'alliance électorale, qui permet au MHP grâce à une forme d'appareillage avec l'AKP d'être exonéré du seuil des 10% et de s'assurer d'une représentation au Parlement ; en contrepartie, il ne présente pas de candidat à l'élection présidentielle et soutient R.T. Erdogan. Le Président annonce alors la tenue d'élections présidentielle et législatives, désormais simultanées le 24 juin 2018.

Il est réélu comme président dès le premier tour de l'élection présidentielle¹ avec 52,59% des suffrages exprimés.

Le même jour, les élections législatives donnent la majorité absolue à l'« Alliance populaire » AKP/MHP (53,66% et 344 sièges sur 600)², mais l'AKP perd la majorité absolue sans l'apport du MHP. L'« Alliance de la nation » constituée du CHP, du Bon Parti (dissident du MHP) et du Parti de la fidélité (*Saadet*, islamiste traditionaliste) obtient 33,94% des voix et 189 sièges³, le HDP 11,70% et 67 sièges.

À l'issue des élections, et avant la levée de l'état d'urgence (le 18 juillet 2018), une série de décrets majeurs ont été pris afin de procéder à la restructuration complète de l'exécutif rendue nécessaire par la disparition du poste de Premier ministre. Ces décrets, qui ont réduit le nombre de ministères à seize et centralisé la plupart des instances administratives autour de la présidence, font entrer la Turquie dans une nouvelle ère.

L'instauration du régime présidentiel est acquise, mais ce régime est déséquilibré car la séparation des pouvoirs n'est pas établie en l'absence d'autonomie du Parlement monocaméral qui reste dominé par l'AKP dont R.T. Erdogan reste le président, allié au MHP.

Cette concentration institutionnelle, surtout lorsqu'elle est combinée avec une concentration au sein du parti majoritaire, voire à un cercle plus restreint, peut conduire à un affaiblissement de la qualité de la gouvernance :

¹ On notera que la simultanéité des élections, conjuguée à la possibilité pour le président d'être également président du parti donne lieu à la candidature des chefs de partis Erdogan (AKP) Demirtas (HDP), à l'exception du CHP (Ince).

² L'Alliance populaire obtient 53,66% des suffrages dont 42,56% pour l'AKP et 11,10% pour le MHP, et 344 sièges dont 295 pour l'AKP et 49 pour le MHP

³ CHP 22,64%, 144 sièges, Bon Parti 9,96% et 43 sièges, Parti de la Félicité 1,34% et 2 sièges.

moindre résilience aux phénomènes de clientélisme et de corruption alors que la moralisation des mœurs politiques est un axe majeur du programme de l'AKP, prises de décision sans débats suffisants, pression sur des autorités indépendantes en charge de politique de régulation comme il a pu être observé sur la Banque centrale dans sa politique de taux.

Le Conseil européen du 18 juin 2019 sur l'élargissement a rappelé que « *les dernières modifications apportées à la Constitution turque, qui ont établi le nouveau système présidentiel, ont fait l'objet d'une évaluation critique de la part de la Commission de Venise¹ et ont supprimé de nombreux contre-pouvoirs qui existaient auparavant, mettant en péril la séparation des pouvoirs* ».

On notera également que cette séquence intensive de consultations électorales et référendaire se déroule dans un contexte de tensions et sous l'état d'urgence décrété le 20 juillet 2016 et qui ne sera levé qu'à l'issue de cette séquence le 18 juillet 2018. Dans son rapport sur la Turquie publié en mai 2019², la Commission européenne relève que ces élections comme d'ailleurs les élections municipales de mars « *ont été marquées par une forte participation. Les électeurs avaient un véritable choix malgré l'absence de conditions permettant aux candidats de participer sur un pied d'égalité. Le parti au pouvoir jouissait d'un avantage notable, qui se traduisait également par une couverture excessive par les médias publics et privés affiliés au gouvernement* ».

Pour les observateurs internationaux tels que le Conseil de l'Europe ou l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), les conditions dans lesquelles se sont déroulés ces scrutins, pourtant capitaux pour l'avenir de la Turquie, n'ont pas été équitables.

Une altération des conditions de déroulement des campagnes électorales

Le 8 février 2017, un décret-loi, adopté dans le cadre de l'état d'urgence, a retiré à la commission électorale suprême le droit d'infliger des sanctions aux radiodiffuseurs ayant failli à leurs obligations de couvrir les campagnes électorales de manière impartiale. Dans le même temps, l'achat illimité de publicités politiques dans les médias a été autorisé.

¹ Avis sur les modifications de la Constitution adoptées par la Grande Assemblée nationale le 21 janvier 2017 et soumises au référendum national le 16 avril 2017, adopté par la Commission de Venise à sa 110e session plénière (Venise, 10-11 mars 2017)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)005-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)005-f)

La Commission européenne pour la démocratie par le droit, aussi appelée commission de Venise, est un organe consultatif du Conseil de l'Europe composé d'experts indépendants en droit constitutionnel. Elle a été créée en 1990, après la chute du mur de Berlin, à une période où une aide constitutionnelle était nécessaire pour les États d'Europe centrale et orientale.

² Commission européenne Turkey 2019 Report - 29 mai 2019 <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-turkey-report.pdf>

Dans son avis du 13 mars 2017, la Commission de Venise alertait sur les conditions dans lesquelles la campagne électorale engagée pour le référendum allait se dérouler. En effet, le parti au pouvoir, l'AKP, a pu interdire certaines réunions et faire pression sur les médias durant la campagne. Des fraudes ont été dénoncées lors du scrutin du 16 avril 2017. En effet, des bulletins qui n'étaient pas estampillés par une commission de bureau de vote ont pourtant été pris en compte.

Enfin, les élections du 24 juin 2018 se sont déroulées avec plus d'un an d'avance. Des modifications ont été apportées à la loi électorale dans les mois précédant le scrutin ce qui est contraire au code de bonnes pratiques en matière électorale de la Commission de Venise. Les nouvelles dispositions prévoient que les commissions de bureau de vote seront obligatoirement présidées par un fonctionnaire et plus par des représentants de partis politiques. En outre, les gouverneurs de région pourront exiger le déplacement ou la fusion de bureaux de vote pour des raisons de sécurité ou assigner des électeurs à un autre bureau de vote que celui correspondant à leur domicile. Enfin, les bulletins n'auront plus à être estampillés par une commission de bureau de vote pour être pris en compte.

Au cours de la campagne, les candidats n'ont pas eu les mêmes possibilités pour diffuser leur message. 80 % des médias ont fait campagne pour M. Recep Tayyip Erdogan alors que M. Selahattin Demirtas était en prison et ne communiquait que *via* les réseaux sociaux ou des messages enregistrés. En effet, plusieurs médias sont dépendants de contrats publics ou sont la propriété de personnes proches du pouvoir. Les observations de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ont souligné les inégalités entre les candidats.

3. La reconquête interne de l'AKP et la reconfiguration de son discours

a) La reprise en main de l'AKP

Comme l'indique Ahmet Insel¹, l'AKP a pendant longtemps présenté plusieurs visages : conservateur-libéral à l'adresse des classes moyennes urbaines, libéral-démocrate pour le monde occidental et nationaliste-islamiste vis-à-vis électeurs islamistes. Comme parti de masse, il cherche le soutien d'au moins la moitié du corps électoral et continue de disposer de ces trois facettes. Si dans la première moitié de sa présence au pouvoir, il offre plutôt un visage libéral en économie, conservateur sur le plan culturel et plutôt démocrate sur le plan politique, c'est le côté autoritaire et islamiste qui a commencé à dominer dans la seconde moitié.

Au cours de l'été 2014, R.T. Erdogan provoque un rajeunissement des cadres provinciaux de l'AKP et écarte nombre de ses compagnons de route de la première heure, rappelant ainsi que la règle interne à l'AKP selon laquelle un député ne peut faire plus de trois mandats sera appliquée rigoureusement. Cette politique sera poursuivie pour la désignation des candidats aux élections législatives de 2018 et municipales de 2019.

¹ Ahmet Insel « La nouvelle Turquie d'Erdogan » Edition La découverte 2017

b) Le contrôle affermi de la mouvance islamiste

Dès la période de lutte contre les autorités de tutelle et au fur et à mesure que celles-ci étaient affaiblies et qu'aux termes d'incidents, elles étaient « purgées » de leurs éléments les plus attachés à la préservation de la doxa kémaliste, un champ libre a été laissé pour la nomination et la promotion de militaires, magistrats et fonctionnaires plus en phase avec les idées promues par le gouvernement. La confrérie dirigée par Fethullah Gülen qui dispose d'un réseau éducatif solide¹ s'est trouvé ainsi en bonne position pour pourvoir à ces postes et prendre une position influente au sein de certaines juridictions et administrations.

Soutien de l'AKP dans cette phase d'affirmation de la démocratie, la confrérie a adopté une attitude plus critique au fur et à mesure de l'affirmation de son influence au début des années 2010. Elle est entrée en conflit avec l'AKP dont le pouvoir repose sur les instances politiques élues, laquelle s'est efforcée de limiter puis d'éradiquer son influence par des nouvelles purges. Le conflit a atteint son paroxysme avec le coup d'Etat déjoué de juillet 2016 et la répression qui a suivi.

Depuis le pouvoir s'est assuré d'un meilleur contrôle du Diyanet, présidence des affaires religieuses, instaurée à l'époque kémaliste pour contrôler les imams dont elle assure de recrutement en tant que fonctionnaires de l'Etat et auxquels elle adresse des orientations précises. Dès l'arrivée au pouvoir de l'AKP, la Présidence des affaires religieuses a vu son budget multiplié par quatre (il a atteint 2 Mds \$ en 2015). L'administration emploie 150 000 personnes et pèse plus que nombre de ministères. Les imams se sont vus également confiés une mission d'encadrement social.

Il s'assure également de l'appui de confréries traditionnelles rivales de la confrérie de F. Gülen, le *Hizmet*, trop ouverte, selon elles, à la modernité et à l'international, laquelle est désormais interdite et considérée comme une organisation terroriste. Cette politique d'appui passe par l'attribution de certains faveurs et par quelques inflexions politiques. Selon Tançrède Josseran², « la chute du *Hizmet* profite largement aux confréries issues de la *Nakchibendiya*³. Plus rudimentaires, moins puissantes, dépourvues de projet aussi réfléchi que les « *fetthullahçi* », elles se coulent au creux de l'appareil d'Etat à l'affût de rente » et de citer quatre d'entre-elles de sensibilités différentes : *Erenkoy*, *suleymançis*, *Ismailaga* et *menzils*, certaines pouvant être

¹ Notamment à travers des cours qu'il propose aux parents d'élèves, que faire suivre à leurs enfants en complément de l'enseignement reçu dans les établissements publics, notamment pour leur assurer une réussite aux concours nationaux très sélectifs qui mènent aux lycées classiques et aux établissements d'enseignement supérieur.

² Tançrède Josseran « *Derrière Recep Tayyip Erdogan : les confréries ?* » Moyen-Orient n°37 janvier-mars 2018

³ *Matrice des confréries turques, appartenant à l'islam soufi de stricte observance sunnite, tradition remontant au XIème siècle.*

idéologiquement proches du MHP. L'apport de ces confréries reste faible en termes de puissance électorale (évalué à 6% du corps électoral) mais peut être marginalement décisif sans compter leur influence. L'accord implicite passé par le pouvoir est de n'en favoriser aucune et de jouer désormais sur leur mise en concurrence pour s'assurer de leur soutien.

Pourtant, cette politique semble avoir relativement peu d'impact sur la pratique religieuse d'une société en constante transformation par l'évolution des équilibres démographiques¹, des modes de vie urbain² et son ouverture au monde (*voir infra p 112*).

c) Une affirmation toujours plus forte de la « synthèse turco-islamique »

Cette reconquête se caractérise également dans le champ idéologique par une affirmation toujours plus forte de la synthèse turco-islamique, qui était plutôt l'apanage de la droite extrême, avec laquelle l'AKP a fait alliance pour les élections présidentielle et législatives de 2018.

L'idéologie sous-jacente qui appuie la personnalisation du pouvoir est une construction qui mobilise autant l'héritage kémaliste que l'appel à la tradition néo-ottomane, le nationalisme et le retour à l'islam.

Comme le souligne l'historien turc Taner Akçam, le nouveau régime a instauré *de facto* une « Seconde République » qui, par de nombreux aspects, s'inspire de la Première, fondée en 1923 par Mustafa Kemal. Le président actuel réalise une sorte de synthèse des aspirations politiques turques du XXe siècle : islamiste, nationaliste, libéral et étatiste, conservateur, néo-ottoman... Il incarne en partie la « synthèse » théorisée dans les années 1970 par un courant conservateur et adoptée par la junte militaire au début des années 1980 : une alliance du nationalisme turc moderne et de la tradition islamique.

(1) La remise en valeur de l'islam et du passé ottoman

Vis à vis de l'opinion publique, il a su mobiliser un passé mythifié des Turcs qui doivent redevenir fiers de leurs ancêtres ottomans et des musulmans. L'AKP « assume l'héritage d'une marche commencée depuis des siècles... » dont la commémoration marque les grands rendez-vous : centenaire de la République en 2023, 600^{ème} anniversaire de la prise de Constantinople (en 2053), et millénaire de la bataille de Manzikert en 2071.

¹ Au cours des deux dernières décennies, le pourcentage de Turcs vivant en zone urbaine est passé de 64% à 75%, selon la Banque mondiale

² Moindre disponibilité pour les activités religieuses, progression du travail des femmes, réduction de l'emprise et de l'encadrement des confréries...

Il affiche plus ouvertement le projet de former une jeunesse pieuse : réouverture des collèges d'imams et de prédicateurs fermés en 1998¹, introduction de cours optionnel de religion dans les programmes scolaires grâce à la « charte des valeurs éducatives », activation du rôle de la *Diyanet* (présidence des affaires religieuses) et des imams comme agents d'encadrement social, progression de la séparation des filles et des garçons dans les établissements scolaires, augmentation des pratiques de police des mœurs dans le milieu étudiant et dans le domaine culturel, autorisation accordée aux autorités religieuses de célébrer les mariages, entamant l'une des institutions majeures de la laïcité turque, construction de nouvelles mosquées...

Au fil de la consolidation du pouvoir, l'assurance de représenter le « vrai peuple » a conduit enfin les dirigeants de l'AKP à intervenir de plus en plus fortement sur les libertés individuelles au nom des principes moraux prescrits par la religion dominante du pays, non pas tant par des interdits légaux que par une intégration légitime dans les pratiques des autorités intermédiaires (préfets, directeurs d'école, commissaires de police, président d'université) et des médias publics qu'il contrôle et privés dont, une large partie lui sont acquis à la suite de rachats par des entrepreneurs alliés.

(2) Le maintien de la posture nationaliste

Le second ressort est le nationalisme à usage interne, une corde sensible chez de nombreux Turcs. Le nationalisme, qui fait consensus au sein de la population turque, bien au-delà de l'électorat de l'AKP, est d'ailleurs la pierre angulaire de son action depuis 2015. Que ce soit en interne, dans le cadre de son alliance avec MHP et d'autres factions nationalistes panturquistes, ou à l'extérieur, dans son rapprochement avec la Russie et avec l'Iran.

De ce point de vue, il apparaît comme un continuateur du kémalisme dont toute l'action a été dominée par le nationalisme, tout en adoptant une posture plus haute et plus revendicative. Dans des dossiers comme celui de la reconnaissance du génocide arménien du début du XX^{ème} siècle, ou la gestion des revendications autonomistes kurdes, force est d'observer un raidissement de la posture. La mainmise sur la justice, les ingérences dans le mode des médias ou sur les universités, et le renforcement de l'État sécuritaire s'inscrivent dans cette continuité. Enfin, l'exercice autoritaire du pouvoir qui tend à considérer toute opposition comme ennemie de l'État est aussi un élément de continuité. Au point que certains se demandent si l'« État profond », loin d'être anéanti, n'a pas été simplement remplacé au profit du nouveau régime.

L'AKP n'aurait donc pas transformé l'État autoritaire mais se seraient substitué à ses anciens occupants sans changer fondamentalement ni

¹ Le nombre d'étudiants dans les écoles professionnelles islamiques connues sous le nom d'imam hatips a plus que quintuplé depuis 2012, pour atteindre environ 1,4 million

les structures, ni les pratiques, selon une conception instrumentale de la démocratie. Comme le fait remarquer Ahmet Insel¹, « à la décharge de l'AKP, cette vision instrumentale et utilitariste de la démocratie ne lui est pas propres, elle est largement partagée dans la société...L'autoritarisme et la conception très instrumentale de la démocratie s'inscrivent dans la continuité historique de la République ».

Cette attitude est pour partie en phase avec l'opinion publique dont l'aspiration à l'homogénéité est forte. L'indivisibilité de l'État avec sa nation et son territoire est devenue le mythe fondateur et la recherche d'homogénéité sociale est largement diffusée dans la société, ce qui explique le caractère tabou de toute remise en cause de dénis historiques comme le génocide arménien, et la volonté assimilatrice de toutes différences y compris dans les pratiques religieuses. La société se sentant en permanence menacée dans son unité, elle est plutôt encline à produire les conditions d'exercice de l'autoritarisme.

Cette attitude explique également le grand soin que le pouvoir attache au contrôle des diasporas turques vivant à l'étranger. Certes leur apport électoral n'est pas négligeable (supérieur à 2 millions d'électeurs aux élections du 24 juin 2018)² ; elles sont surtout des relais d'influence que le pouvoir entend mobiliser au service des intérêts de la Turquie et sont animés par des structures diverses.³

Depuis le coup d'État manqué de 2016, cette polarisation tend à dépasser les frontières et à éloigner la Turquie du modèle occidental d'un point de vue tant sociétal que politique. Les Occidentaux sont regardés avec méfiance et tout évènement, action ou parole, jugé par les dirigeants de l'AKP et la presse proche du pouvoir comme des pressions destinées à ruiner les efforts de la Turquie pour prendre la place qui lui revient sur la scène internationale, renouant avec une tradition de victimisation et de désignation assez systématique d'ennemis réels ou imaginés.

4. Un retour des affrontements avec la guérilla kurde et une répression qui touche la société civile kurde dans son ensemble

a) Le conflit syrien a eu raison du processus de paix amorcé en 2012

A partir de l'été 2015, on assiste à une reprise des hostilités entre le PKK et les forces de sécurité turques.

Ce retournement s'opère dans un contexte d'instabilité dans le voisinage immédiat de la Turquie avec la crise syrienne. **La prise de contrôle**

¹ Ahmet Insel « La nouvelle Turquie d'Erdogan » Edition La découverte 2017

² Le droit de vote aux élections en Turquie leur a été accordé en 2007. Les votes sont répartis dans tout le pays.

³ Samin Akngönül « La diaspora turque en Europe et son rôle politique » Questions internationales n°94 novembre-décembre 2018

du nord de la Syrie, à la frontière turque, par les Forces démocratiques syriennes, coalition au sein de laquelle les YPG (Unités de protection du Peuple), bras armé du PYD (Parti de l'union démocratique) et forces liées au PKK, ont pris une place prépondérante, grâce au soutien des États-Unis et des membres de la coalition qui voient dans ces forces un allié efficace pour mener la lutte contre l'organisation État islamique (Daech) en Irak et en Syrie, est perçue par la Turquie comme une menace directe pour sa sécurité. Elle va d'ailleurs s'impliquer militairement dans le conflit, de façon limitée, pour empêcher une extension de la zone contrôlée par les forces kurdes et notamment une jonction entre le secteur situé à l'est de l'Euphrate et la région d'Afrin au nord-ouest de la Syrie.

Kobané, symbole de résistance kurde à Daech et point de rupture du processus de paix

Le siège de la ville frontière de Kobané à l'automne 2014 a un impact direct sur la dégradation du climat en Turquie. La passivité du gouvernement turc face au siège de la ville par les forces jihadistes alimente la mobilisation du HDP. À l'appel du parti pro-kurde, beaucoup de militants rejoignent alors la frontière et de multiples manifestations de soutien aux populations assiégées sont organisées. Elles tournent parfois à l'émeute avec des affrontements entre partisans du mouvement kurde et des groupes nationalistes, islamistes et/ou progouvernementaux. Un couvre-feu est déclaré dans de nombreuses municipalités, principalement dans les régions kurdes, bien que des mobilisations soient aussi importantes dans d'autres régions et dans les métropoles de l'ouest du pays.

La polarisation croissante de la scène politique turque s'accroît avec les bons résultats du HDP aux élections de juin 2015 et la progression des forces kurdes en Syrie.

Comme l'observe Yohanan Benhaïm¹, « *malgré des avancées entre le gouvernement turc et le mouvement kurde quelques mois plus tôt, jetant pour la première fois les bases d'une discussion possible entre les deux parties, le processus de paix vole en éclats en juillet 2015* ».

b) Le PKK s'est lancé dans une « guerre des villes » vouée à l'échec

Les succès militaires obtenus par les YPG en Syrie et sa popularité à la suite du siège de Kobané, incitent le PKK à opter pour une stratégie de guérilla urbaine dans les villes à majorité kurde du sud-est de la Turquie, en utilisant des tactiques de combat éprouvées dans sa lutte contre Daech en Syrie². Le gouvernement turc réagit très violemment. Les insurgés sont écrasés par les forces de sécurité turques au cours d'une guerre des villes qui se déroule de l'automne 2015 au printemps 2016. Les combats font plus de 4000 morts, dont plusieurs centaines de civils³, et on dénombre plus de

¹ Yohanan Benhaïm « *Le mouvement kurde de Turquie face au régime d'Erdogan* » Questions internationales n°94 novembre-décembre 2018.

² *Dans les villes kurdes du sud-est du pays des insurrections éclatent. Dans ces centres urbains, la politique de contre-insurrection étatique est mise en place pour séparer la guérilla de son soutien local au sein de la population* » et à pousser les populations locales au départ.

³ 1140 au sein des forces de sécurité, 2440 au sein des militants du PKK, entre 460 et 700 civils tués.

500 000 déplacés internes à la fin de l'année 2016. Les quartiers insurgés sont détruits afin d'éviter le retour des populations locales et le maintien des liens de solidarité. Un mur est construit le long de la frontière avec la Syrie.

Devant l'ampleur des dégâts matériels, le gouvernement turc s'engage à reconstruire les quartiers détruits et annonce, à l'automne 2016 un plan de 3,5 Mds \$ pour la construction de 36 000 nouveaux logements, de nombreuses infrastructures et d'une cinquantaine de commissariats et de bases militaires, mais cette reconstruction se traduit aussi par une expropriation des populations restées sur place.

Dès la fin juillet 2015, la Turquie a lancé des raids aériens contre l'organisation État islamique en Syrie et contre le PKK en Irak, avant de concentrer ses frappes contre ce dernier, puis mener plusieurs opérations militaires successives en 2016 pour mettre un frein à la continuité territoriale¹ et en 2018 pour détruire les capacités de gouvernance kurde en Syrie² (voir supra p. 51 et suiv.), et des raids au nord-est de l'Irak, en vue de menacer le PKK dans ses bastions du mont Qandil et de mener des assassinats ciblés contre ses hauts responsables. Il justifie ces opérations extérieures, qui se poursuivent sans interruption depuis, par la légitimité de la Turquie à intervenir dans cet espace transfrontalier pour défendre son intégrité territoriale contre le PKK.

c) Une répression de grande ampleur qui touche le mouvement kurde dans son ensemble

S'il ne faut pas sous-estimer la violence d'une organisation terroriste comme le PKK ou comme le groupe radical TAK (*Faucons de la liberté du Kurdistan*) qui ont revendiqué plusieurs attentats visant des cibles policières³ après la reprise du conflit kurde à l'été 2015, la criminalisation frappe le mouvement kurde dans son ensemble.

La Commission européenne, dans son dernier rapport de mai 2019⁴, note que la situation dans le sud-est a continué d'être difficile, malgré l'amélioration de l'environnement de sécurité. « *Le gouvernement a poursuivi ses opérations de sécurité dans le contexte de violence récurrent de la part des travailleurs du Kurdistan (PKK), qui restent sur la liste de l'UE des personnes, groupes et entités impliqués dans des actes de terrorisme. Alors que le gouvernement a un droit légitime de lutter contre le terrorisme, il lui incombe également de veiller à ce que cela soit fait dans le respect de l'état de droit, des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Les mesures anti-terroristes doivent être proportionnées.* »

¹ Opération « Bouclier de l'Euphrate »

² Opération « Rameau d'olivier »

³ Une attaque terroriste revendiquée par les TAK devant le stade de football du Besiktas à Istanbul le 10 décembre 2016 avait fait 47 morts dont 39 policiers.

⁴ Commission européenne Turkey 2019 report -29 mai 2019 <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-turkey-report.pdf>

Si des opérations de police ont pu permettre de découvrir des armes, l'ampleur des arrestations et des condamnations interroge¹. Des milliers de militants sont arrêtés, mis en détention et condamnés dont de nombreux membres du HDP, y compris des députés et son président S. Demirtaş², mais aussi de représentants d'associations, de syndicalistes, d'universitaires ou de simples soutiens du mouvement kurde ou des personnes qui se sont élevées contre l'ampleur des mesures de répressions³.

En août 2018, 95 des 102 maires élus lors des élections de mars 2014 ont été remplacés par des administrateurs directement nommés par le gouvernement turc.

La répression touche aussi les médias proches du mouvement kurde ou des milieux de gauche et plusieurs centaines d'organisations de la société civile et d'associations des régions de l'Est, souvent proches du mouvement kurde, qui ont été fermées.

S'agissant des personnes expulsées ou déplacées à l'intérieur du pays dans les zones de combat, seules quelques-unes ont été indemnisées.

d) Une marginalisation limitée du mouvement kurde

Sur le plan politique, la reprise de la guerre avec le PKK a, dans le même temps, alimenté l'autoritarisme croissant du président Erdogan, et scellé une alliance entre l'AKP et le MHP (voir supra p. 74) ce qui entraîne la diffusion d'un discours ultranationaliste belliqueux.

Le déroulement de la campagne pour les élections présidentielle et législatives de juin 2018 ont été particulièrement difficiles pour le HDP dont les capacités ont été amoindries par les centaines d'arrestations qui ont visé ses membres partout dans le pays, dont celle de son président S. Demirtaş

¹ Ainsi le 17 février, 735 personnes accusées d'avoir des liens ou d'apporter leur soutien aux militants kurdes ont été arrêtées lors de 156 opérations selon le ministère de l'Intérieur. 226 ont été relâchées, parmi celles restant en détention 61 ont été formellement arrêtées et 448 font l'objet de procédures judiciaires.

² En mai 2016, le Parlement turc vote la levée de l'immunité parlementaire des députés HDP accusés de collusion avec la guérilla du PKK. Un certain nombre d'entre eux sont arrêtés et condamnés en 2018 à de lourdes peines de prison. La Cour européenne des droits de l'homme a ordonné en novembre 2018 la remise en liberté de M. Demirtaş. Dans leurs attendus, les juges admettent que le leader kurde a pu être arrêté pour des « raisons plausibles » mais estiment « insuffisantes » les raisons invoquées pour justifier la durée de sa détention (depuis le 4 novembre 2016). Maintenir M. Demirtaş en détention provisoire aussi longtemps « constitue une atteinte injustifiée à la libre expression du peuple et au droit du requérant d'être élu et d'exercer son mandat parlementaire »

³ Près de 700 universitaires sont poursuivis en justice pour avoir signé avec 2000 de leurs collègues début 2016, une pétition réclamant la fin des opérations militaires dans les villes kurdes du sud-est de la Turquie. Le fait d'avoir signé ce texte est assimilé à « un acte de propagande en faveur d'une organisation terroriste ». 91 d'entre eux ont été condamnés à des peines allant de 15 mois à 3 ans de prison. Cette répression se poursuit et touche également un universitaire turc Tuna Altınel, enseignants en France, arrêté le 11 mai 2019 à l'occasion d'un séjour en Turquie accusé de soutien à une organisation terroriste pour avoir assisté à une réunion publique en France

qui a fait campagne depuis sa prison. Les élus locaux et les militants du parti ont fait l'objet des actes de violence. Contrairement à l'AKP dont la campagne a été surmédiatisée, celle du HDP n'a quasiment pas été relayée par les médias. Enfin, le scrutin s'est déroulé avec une très forte présence des forces de sécurité dans les régions de l'est même si aucune fraude massive n'a été constatée.

En dépit de ces conditions difficiles, le HDP est parvenu à franchir la barre des 10 % aux élections législatives pour la troisième fois consécutive et à garder une place au Parlement et son candidat à l'élection présidentielle S. Demirtas s'est placé en troisième position avec 8,4 % des suffrages.

Par rapport aux élections de juin 2015, le HDP a confirmé son ancrage électoral dans les régions où il est traditionnellement plus faible, au sud, sur les bords de la mer Égée et dans les grandes métropoles de l'ouest (Istanbul et Izmir), mais il a perdu 400 000 voix dans les régions kurdes du sud-est du pays et de nombreux électeurs dans ses bastions traditionnels, fortement touchés par les combats. Ce recul sera confirmé aux élections municipales de 2019 qui se sont déroulées dans le même climat. Il remporte 8 grandes villes du sud-est au lieu de 10 et au niveau national il ne représente que 4,42% de voix. Sans doute peut-on voir dans ce recul, et notamment dans son effondrement dans certaines villes comme une conséquence de la politique qui a conduit à remplacer les maires HDP élus par des gouverneurs nommés sous l'état d'urgence, le déplacement de certaines populations et le rôle de déplacements massifs de policiers dans la région pour les élections.

Dans la première moitié des années 2010, le mouvement kurde de Turquie a connu une période d'enthousiasme liée à l'expérience de l'autonomie démocratique en Syrie et aux succès électoraux du HDP dans le pays, à laquelle a brutalement succédé, depuis 2015, une phase de retour à la guerre caractérisée par une violence extrême et une répression généralisée. La présidentialisation du régime et l'autoritarisme de R. T. Erdogan lui laissent dorénavant peu d'espace politique malgré une assise populaire importante.

Ce faisant, certains analystes, estiment qu'un retour de balancier n'est pas impossible. Afin d'éviter une cristallisation des forces d'opposition comme elle a pu se manifester lors des élections municipales dans certaines grandes agglomérations¹, le pouvoir pourrait renouer avec un processus d'apaisement et de reprise du dialogue, mais cela compromettrait probablement l'alliance avec le MHP.

¹ Des signes ont pu être adressés comme la reprise des vistes des avocats à A.Öcalan, interdite depuis 2011 levée le 22 mai 2019.

5. Une épuration massive et une prise de contrôle de l'armée et de l'administration

a) Une épuration massive des administrations

Le coup d'Etat de juillet 2016 renforce la dynamique autoritaire du gouvernement et amplifie les purges dans l'armée, les services de sécurité, la justice, l'éducation et l'ensemble de la fonction publique. Celles-ci deviennent massives. Selon le rapport publié en avril 2018 par la Commission européenne, 115 158 fonctionnaires ont été mis à pied en deux ans ; sur la même période, 78 000 personnes ont été arrêtées. Dans son rapport pour 2019, la même Commission observe que les modalités d'examen de la légalité de ces décisions étaient encore largement insuffisantes et n'offrent pas de garanties procédurales efficaces.

Pendant l'état d'urgence, 36 décrets ont été publiés restreignant certains droits civils et politiques, ainsi que les droits de la défense, élargissant les pouvoirs de la police et des procureurs en matière d'enquêtes et de poursuites, et prévoyant le renvoi de plus de 152 000 fonctionnaires, y compris des universitaires, enseignants et fonctionnaires.

La Cour constitutionnelle a décidé qu'elle n'avait pas pour mandat de contrôler la légalité des décrets utilisant les pouvoirs légaux conférés pendant l'état d'urgence. Le Parlement en a examiné 32. En mai 2017, les autorités turques ont mis en place une commission d'enquête sur l'état de mesures d'urgence chargée d'examiner chacune des plaintes.

En mai 2019, 126 600 demandes avaient été déposées. Parmi celles-ci, la Commission d'enquête a examiné 70 406 et 5 250 seulement ont abouti à une réintégration, tandis que 65 156 plaintes ont été rejetées. Il y a 55 714 demandes en attente. Le taux de traitement des demandes soulève la question de savoir si chaque cas est examiné individuellement. En l'absence d'audiences, les requérants ne bénéficient généralement pas de garanties procédurales et les décisions sont prises sur la base des dossiers écrits relatifs au licenciement initial, ce qui remet en question le crédit de la Commission d'enquête.

Encore récemment des mandats d'arrêts ont été émis à l'encontre de 249 employés actuels ou anciens du ministère des affaires étrangères pour ce motif¹. La Cour européenne des droits de l'homme a communiqué au gouvernement turc le 3 juin 2019, 546 requêtes de magistrats portant sur la détention provisoire de magistrats à la suite de la tentative de coup d'État.

b) Une prise de contrôle « politique » des administrations publiques (un exemple : l'armée)

Outre le caractère de sanction disciplinaire qu'elles expriment, ces purges sont aussi des moyens de prises de contrôle des administrations et de l'armée.

¹ Afp 20 mai 2019

Dans une étude publiée récemment Benjamin Gourisse décrit la mise sous contrôle définitive de l'institution militaire¹ depuis la tentative ratée de coup d'État du 15 juillet 2016. Cet événement a en effet permis au pouvoir de mener une purge massive de l'institution, tandis que les réformes mises en place depuis lors - généralement par décret présidentiel - ont renforcé de façon inédite le contrôle du pouvoir civil sur les militaires qui avaient déjà été progressivement éloignés de la sphère politique (voir supra p.15 et suiv.)

Plusieurs vagues de purges ont touché l'armée turque. Selon le rapport de la Commission européenne², en décembre 2018, un total de 15 242 militaires officiers ont été renvoyés du service en raison de leurs liens présumés avec le Mouvement Gülen tandis que 5783 anciens militaires ont également été arrêtés en raison de leur implication alléguée dans le coup d'Etat évité. Benjamin Gourisse estime, quant à lui qu'au total, entre 2016 et les premiers mois de l'année 2018, ce serait donc plus de 40 000 militaires³ qui ont été démis de leurs fonctions, tandis que d'autres vagues de purges ont eu lieu depuis⁴. Ces purges massives ont conduit à une profonde modification de la composition sociale et politique de l'institution militaire en provoquant la départ d'une bonne partie des militaires proches du Mouvement Gülen mais également des éléments kémalistes et à une perte de compétences le temps de leur régénération.

De surcroît les décrets promulgués depuis juillet 2016 et en juillet 2018 ont mis un terme à l'autonomie que pouvait encore revendiquer l'état-major, en renforçant les capacités de contrôle de l'exécutif sur l'armée.

Plusieurs réformes ont contribué à diminuer son influence et à multiplier les contrôles exercés à son endroit :

- intégration de la gendarmerie et du corps des garde-côtes au ministère de l'Intérieur.
- transfert du commandement des armées de terre, de l'air et de la marine au ministère de la Défense nationale, l'état-major ne jouant plus qu'un rôle de coordination.
- système de promotion interne placé sous le contrôle du gouvernement avec la réforme du Conseil militaire⁵.

¹ Benjamin Gourisse « *L'armée turque : épuration et contrôle politique* » Questions internationales n°94 novembre-décembre 2018, *même si le nombre exact de militaires démis de leurs fonctions est difficile à évaluer, et ce pour plusieurs raisons* Information lacunaire données par les autorités : prises en comptes des mises à la retraite, des démissions, du personnel civil.

² Commission européenne Turkey 2019 Report -29 mai 2019 <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-turkey-report.pdf>

³ De l'été 2016 à janvier 2018, 150 des 325 généraux et amiraux que comptaient les forces armées turques avaient été congédiés ce qui représente près de 44 % des généraux de l'armée de terre, 42 % des généraux de l'armée de l'air et 58 % des amiraux, 586 colonels ont été mis à la retraite le 23 août 2016. Les dernières données globales publiées par les forces armées (février 2017), donnaient à voir une réduction de 20 % du corps des sous-officiers depuis l'année précédente³.

⁴ Le 18 avril 2018, le ministre de la Défense nationale annonçait ainsi que 3 000 officiers et sous-officiers supplémentaires allaient être démis de leurs fonctions. Un décret de juillet 2018 a ensuite conduit au limogage de 6 152 militaires supplémentaires, dont 3 077 officiers de l'armée de terre, 949 de l'armée de l'air et 126 de la marine

⁵ Ce Conseil avait été institué en 1972, afin d'assurer la maîtrise interne des nominations et des promotions dans l'institution. Depuis lors, deux fois par an, le Premier ministre, le chef d'état-major

- responsabilité du chef d'état-major devant le ministre de la Défense nationale.
- élargissement des compétences de la Cour de contrôle de l'État¹ sur les armées et les organismes associés, fondations et associations composées de membres de l'institution militaire, Université de la défense nationale et toutes les écoles militaires.
- remise à plat du système de formation des officiers.
- dissolution des cours militaires, transfert de la gestion des hôpitaux militaires au ministère de la Santé et fermeture de nombreuses entreprises dirigées par des militaires en fonction ou retraités.

Source : Benjamin Gourisse « L'armée turque : épuration et contrôle politique » *Questions internationales* n°94 novembre-décembre 2018

Par ces mesures, l'ensemble des dispositifs qui assuraient l'autonomie organisationnelle et financière de l'armée turque qui disposait jusqu'à présent de moyens très importants pour fonctionner tel un acteur politique à part entière, sont anéantis et l'armée est définitivement placée sous le contrôle du pouvoir politique. Cette situation ne serait pas en elle-même choquante - le modèle d'organisation n'est pas si éloigné du modèle français - dans le cadre d'une démocratie libérale dans laquelle la séparation des pouvoirs et les respects des droits seraient garanties. Dans le cadre d'un Etat en proie depuis quelques années à une concentration du pouvoir et à une régression de l'Etat de droit, elle peut entraîner de graves dérives, comme une politisation de l'armée et des administrations.

6. Des atteintes aux libertés plus nombreuses et plus sévères

a) Un recul important de l'Etat de droit en situation d'état d'urgence

La situation de l'Etat de droit et des libertés en Turquie a fait l'objet d'observations récurrentes dans les rapports de la Commission européenne de suivi du processus de candidature de la Turquie à l'Union européenne, les études régulières du Conseil de l'Europe et les travaux de nombreuses ONG.

Déjà en mai 2013, le mouvement de contestation au sujet du parc Gezi avait été sévèrement réprimé. Le gouvernement avait alors fait adopter une loi pour renforcer le contrôle d'Internet. Plus tard, en décembre 2013, à

des armées, le ministre de la Défense nationale, les commandants d'armées, de la gendarmerie et de la marine se réunissaient afin de procéder aux nominations, promotions et mises à la retraite des officiers. Les décisions étant prises à la majorité absolue, les militaires étaient assurés de garder un contrôle total sur les carrières des officiers.

Pour la première fois, les représentants du gouvernement furent plus nombreux à siéger que les membres des forces armées et deviennent décisionnaires alors que les réunions du Conseil consistaient essentiellement à valider les décisions prises par le chef d'état-major.

Le passage au système présidentiel a entraîné une nouvelle réorganisation du Conseil en juillet 2018, renforçant encore la place des civils autorisant le Président de la République à présider ses réunions s'il considère que la situation le nécessite. En outre, celui-ci acquiert la compétence de nomination des généraux et des amiraux, sans que le Conseil puisse intervenir.

¹ Cette institution, mise en place en 1982 par les militaires après leur prise de pouvoir afin de s'assurer un contrôle sur l'appareil d'Etat

la suite de la révélation d'affaires de corruption un contrôle renforcé de l'exécutif sur le système judiciaire, notamment le Conseil supérieur de la magistrature avait été mis en place.

En 2015, la reprise de la lutte armée avec le PKK et les attentats terroristes commis par l'État islamique ont entraîné une dérive autoritaire du régime. Le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe a dénoncé dès 2016 « *le recours à une notion extrêmement large du terrorisme pour punir des déclarations non violentes et la criminalisation du moindre message qui semble simplement coïncider avec des intérêts perçus comme étant ceux d'une organisation terroriste* ». Ce message a été relayé au mois de juin 2016 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dont la résolution¹ soulignait le fait que certains articles du code pénal turc permettaient d'imposer d'importantes restrictions à la liberté d'expression.

La situation s'est significativement aggravée depuis la tentative de coup d'Etat du 15 juillet 2016 qui a entraîné l'instauration de l'état d'urgence à partir du 20 juillet 2016 lequel a été renouvelé sept fois jusqu'à sa levée le 18 juillet 2018. Il permet au Président de la République de prendre des décrets-lois qui doivent être approuvés par le Parlement dans un délai de trente jours suivant leur publication, mais qui ne peuvent faire l'objet d'aucun recours judiciaire. Ces décrets ont permis l'organisation de purges massives aboutissant à la révocation de plus de 150 000 fonctionnaires (voir supra p. 85), l'arrestation de plus de 78 000 personnes¹ et le placement en détention provisoire de plus de 44 000 personnes.

Même s'il est indéniable que la Turquie a dû faire face à une menace grave et imminente, les mesures prises apparaissent manifestement disproportionnées.

De nombreux décrets lois sont intervenus au cours de cette période pour renforcer les mesures de police comme l'allongement du délai de garde à vue à 30 jours. Certaines de ces dispositions ont ensuite été intégrées dans le droit commun ordinaire.

Un nombre très importants d'arrestations et de procès ont visé au-delà des membres et sympathisants de la confrérie de l'imam Gülen, la société civile, en particulier le milieu universitaire, les médias et les militants des droits de l'Homme, mais aussi les milieux économiques. À cela s'ajoute les personnes arrêtées en raison de leur participation ou de leur soutien réel ou supposé au mouvement kurde (voir supra p. 80).

¹ Selon le rapport publié en avril 2018 par la Commission européenne,

Selon les chiffres du ministère turc de la justice, à la mi-juin, 3239 personnes avaient déjà été condamnées à l'issue de 261 procès, et 28 procès sont en cours, dans le cadre de la répression suivant le coup d'Etat. Le 20 juin dernier, 224 inculpés ont été jugés, dont une vingtaine d'anciens généraux. Parmi elles, 176 comparaissaient en détention provisoire, 35 libres et 13 absents. 151 personnes ont été condamnées à la prison à vie (dont 128 à des peines de prison à vie aggravées) notamment pour « tentative de renversement de l'ordre constitutionnel, assassinat et tentative d'assassinat », 33 personnes ont été relaxées et 27 condamnées à des peines allant jusqu'à 20 ans de prison pour « appartenance à une organisation terroriste »

Plusieurs organismes internationaux, dont la Commission européenne et la Commission de Venise, ainsi que les ONG ont alerté sur la situation dégradée des droits de l'Homme. Le 24 novembre 2016, le Parlement européen a voté une résolution demandant le gel des négociations avec la Turquie « en raison des mesures répressives disproportionnées prises par Ankara dans le cadre de l'état d'urgence instauré depuis la tentative de coup d'État du 15 juillet ».

Ces rapports mettent également en avant de graves reculs dans les domaines des droits de l'Homme, notamment sur la liberté d'expression, y compris la liberté de presse, la liberté d'assemblée et d'association, la protection des défenseurs des droits de l'Homme, les droits de propriété et les droits procéduraux. Aucune modification n'a été apportée à la législation introduite immédiatement après la levée de l'état d'urgence, qui a supprimé des garanties essentielles pour la protection des militants de la société civile, des défenseurs des droits de l'homme, des journalistes, des universitaires et d'autres personnes. L'application des droits est entravée par la fragmentation et l'indépendance limitée des institutions publiques chargées de protéger ces droits et libertés, ainsi que par l'absence d'un pouvoir judiciaire indépendant. Les droits syndicaux continuent d'être soumis à de fortes pressions.

Aucune mesure n'a été prise pour enquêter, poursuivre ou punir les personnes impliquées dans de graves violations des droits de l'Homme commises pendant l'état d'urgence. Il existait un climat d'intimidation dans la société, l'état d'urgence ayant été utilisé pour réduire l'espace réservé aux opinions différentes. La peur d'être accusé de terrorisme est devenue omniprésente au sein de la société civile turque. Ainsi, les associations turques de défense des droits ont vu le nombre de leurs adhérents chuter de 75 %, passant de 200 000 environ à 50 000.

Aucune amélioration juridique n'a été apportée en ce qui concerne la suppression des garanties essentielles protégeant les détenus. En décembre 2018, le nombre total de personnes en prison sans mise en accusation ni procès en cours, était de 57 000 personnes, soit plus de 20 % de la population carcérale. Il y a surpeuplement et les conditions se détériorent.

Des restrictions sévères à la liberté d'expression ont été maintenues et la tendance à engager des poursuites à l'encontre d'écrivains, d'utilisateurs

de médias sociaux et d'autres membres du public, même des enfants, pour avoir insulté le président s'est considérablement accrue.

Le manque de transparence quant à la propriété des médias continue de faire douter de l'indépendance du commentaire éditorial.

b) Les dysfonctionnements du système judiciaire

Ces dysfonctionnements de l'appareil judiciaire font fréquemment apparaître, sur les fondements d'enquêtes bâclées ou manipulées, avec parfois des preuves fabriquées de toute pièce par l'accusation, des qualifications juridiques approximatives qui dérivent trop facilement vers des crimes d'atteinte à la sûreté de l'Etat, et des mise en détention, des réquisitions et des condamnations disproportionnées par rapport aux actes commis. Ils montrent, qu'au-delà des évolutions législatives, il demeure en Turquie un véritable problème d'instrumentalisation de la justice à des fins strictement politiques, et de mise sous contrôle de l'institution judiciaire à travers les processus de nomination, de formation et de promotion des magistrats. Les instances en charge de ces actions sont loin d'être indépendantes (ce qui n'est pas une garantie infaillible contre une infiltration organisée sauf à être supervisée par un organe pluraliste) ou pluralistes ce qui permet de rechercher un consensus ou à tout le moins un équilibre dans la nomination.

Le Conseil européen sur l'élargissement et le processus de stabilisation du 18 juin 2019 a constaté « *le recul persistant et très inquiétant de l'État de droit et des droits fondamentaux, notamment de la liberté d'expression* ». Il met en exergue la détérioration actuelle de l'indépendance et du fonctionnement de la justice et « *les restrictions, détentions, incarcérations et autres mesures qui continuent de viser les journalistes, les universitaires, les membres de partis politiques, y compris des parlementaires, les défenseurs des droits de l'Homme, les utilisateurs des médias sociaux et d'autres personnes exerçant leurs droits et libertés fondamentaux* », comme les récentes procédures judiciaires « *visant les activités légitimes et légales des membres d'organisations de la société civile* ».

La Commission européenne, dans son dernier rapport¹, relève qu'il y a eu d'autres reculs sérieux en matière judiciaire et que les recommandations de ses rapports précédents n'ont pas été acceptées ni appliquées.

Les pressions politiques exercées sur les juges et les procureurs et les mutations d'un grand nombre de juges et de procureurs contre leur volonté ont été poursuivies, qui ont un impact négatif sur l'indépendance, la qualité globale et l'efficacité du système judiciaire.

Le recrutement à grande échelle de nouveaux juges et procureurs dans le système actuel est préoccupant, car aucune mesure n'a été prise pour remédier à l'absence de critères objectifs, uniformes et préétablis pour leur recrutement et leur promotion même si

¹ ¹ Commission européenne Turkey 2019 Report - 29 mai 2019 <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-turkey-report.pdf>

L'Académie de justice de Turquie a été rétablie par décret présidentiel après avoir été fermée sous l'état d'urgence.

L'effet paralysant du licenciement et des mutations forcées de juges et de procureurs est toujours observé et risque de générer une autocensure généralisée.

Aucune mesure n'a été prise pour rétablir les garanties juridiques permettant de garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif ou de renforcer l'indépendance du Conseil de la magistrature et du parquet.

Le Président Erdogan a dévoilé le 30 mai une « Stratégie de réforme de la Justice » qui vise à améliorer le système actuel. Cette feuille de route qui « *devrait permettre à la justice turque d'être en phase avec les critères européens dans ce domaine annonce des restrictions dans le domaine de la détention préventives, le renforcement du droit à un jugement équitable, des réformes visant à accroître la confiance des citoyens dans la justice, le renforcement de la liberté d'expression, des dispositions permettant de bloquer le contenu incriminé sur un site Internet et non plus le site dans son ensemble, une restructuration des procédures disciplinaires contre les juges et procureurs et un élargissement des voies de recours contre ces décisions disciplinaires, à la création de tribunaux spéciaux dans les domaines de l'environnement, de la construction et de l'énergie, la délivrance d'un passeport « vert » pour faciliter les déplacements internationaux des avocats, un droit de regard de la Cour suprême sur les décisions de justice concernant la liberté d'expression à l'issue des recours en appel, l'élargissement du contrôle électronique à domicile pour certains détenus* ». En outre, la durée de formation dans les facultés de droit sera portée à 5 ans. Ces annonces ont été reçues avec un certain scepticisme par l'opposition qui met en avant l'absence de séparation des pouvoirs qui concentre les nominations des hauts magistrats relèvent du Président de la République (voir supra p. 73). Le Conseil européen du 18 juin a « *pris note de l'adoption de la stratégie de réforme de la justice* », mais considère que celle-ci « *devra être prolongée par des mesures déterminées et concrètes de la Turquie et l'a invitée à mettre en œuvre ses engagements et à produire des résultats clairs et concrets* » à « *renforcer sa coopération avec le Conseil de l'Europe et ses organes et institutions concernés, donner suite à leurs recommandations essentielles et mettre en œuvre tous les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme conformément à l'article 46 de la CEDH* ». Il a également souligné les questions relatives à la séparation des pouvoirs.

c) *La levée de l'état d'urgence n'a que très marginalement amélioré la situation*

Avec la levée de l'état d'urgence, la Turquie a retiré ses dérogations à la Convention européenne des droits de l'Homme et au Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Pour autant la situation ne s'est guère améliorée. Plusieurs décisions judiciaires favorables à des accusés de premier plan, notamment des défenseurs des droits de l'Homme, ont

rapidement été infirmées par une autre, voire par un même tribunal, dans certains cas à la suite de commentaires de l'exécutif.

De nombreux défenseurs des droits de l'Homme, militants de la société civile, médias, universitaires, hommes politiques, médecins, avocats, juges et militants LGBTI sont toujours détenus - parfois sans mise en accusation, et font l'objet de campagnes de diffamation dans les médias et les discours de hauts responsables politiques. L'espace pour les organisations de la société civile travaillant sur les droits fondamentaux et les libertés s'est encore rétréci, comme en témoigne notamment l'introduction de nouveaux obstacles administratifs.

Les organisations fermées sous le régime de l'état d'urgence ne se sont vu offrir aucun recours légal en matière de confiscation.

La Turquie n'a toujours pas répondu aux principales recommandations du Conseil de l'Europe et de ses organes. Les allégations d'actes répréhensibles doivent être établies par des procédures transparentes et sur une base individuelle. La responsabilité pénale ne peut être établie que dans le respect total de la séparation des pouvoirs, la pleine indépendance du pouvoir judiciaire et le droit de tout individu à un procès équitable.

7. Une restructuration des forces politiques

Lors des élections législatives de juin 2015, la structure avec un parti dominant majoritaire (AKP) et trois partis d'opposition (CHP, HDP, MHP) qui caractérisait le système politique depuis 2007 est ébranlée à la fois par le résultat des nationalistes du MHP (16,2 %) et ceux du HDP (13,1 %).

Instruits par le bon score de leur candidat Selahattin Demirtas à la présidentielle de 2014 (9,6 %), les Kurdes ont présenté des listes partisans plutôt que des candidats indépendants, comme ils en avaient pris l'habitude et franchi, le seuil des 10 % (voir supra p. 26). Cette double poussée a privé l'AKP d'une majorité absolue, qu'il ne retrouvera qu'en novembre, à l'occasion d'élections anticipées. L'élargissement de sa base électorale est devenu une nécessité. La fin du processus de paix avec les Kurdes en 2015 et l'instauration de l'état d'urgence à l'issue de la tentative de coup d'État en juillet 2016 poussent le parti au pouvoir à se rapprocher des nationalistes du MHP, d'autant plus enclins à une telle alliance qu'ils sont au même moment confrontés à la dissidence de Meral Aksener qui va déboucher sur la création du « Bon Parti ». Cette convergence AKP-MHP s'est avérée décisive.

Le 24 juin 2018, la victoire de R. T. Erdogan et de l'AKP, lors des élections législatives et présidentielle, n'aurait pu être obtenue sans cet appui. Dans la perspective de ce scrutin et de cette alliance, le parti au pouvoir a d'ailleurs modifié la loi électorale pour autoriser les coalitions partisans (voir supra p. 74)

Avec 52,5 % des suffrages exprimés, le Président sortant a devancé largement, le candidat du CHP, son principal adversaire Muharrem Ince, crédité de 30,6 %. Parallèlement, l' « Alliance populaire » rassemblement de l'AKP et de MHP, a obtenu 53,6 % des voix et 344 sièges au Parlement (sur 600), tandis que l' « Alliance de la nation », regroupement temporaire de l'opposition, réunissant le CHP, le Bon Parti et deux formations marginales, n'atteint que 33,9 %, et ne peut compter que sur 189 sièges.

En dehors de cette nouvelle victoire de l'AKP, les enseignements majeurs de ces élections concernent l'extrême droite et les Kurdes. Contrairement à ce qui était attendu, le MHP est parvenu à augmenter le nombre de ses sièges¹, tandis que le Bon Parti n'a franchi que de justesse le seuil des 10 %². (11,7 %). Alors que le gouvernement pariait sur la marginalisation du HDP, celui-ci a renforcé son groupe au Parlement (11,67 % des voix, 67 sièges) et placé son candidat à la présidentielle, Selahattin Demirtas, à la troisième place, quand bien même il était emprisonné. Ce résultat montre que, malgré sa gestion résolument sécuritaire de la question kurde et en dépit de l'abandon du processus de paix, l'AKP ne parvient pas à se défaire de ce phénomène politique kurde, qui perdure donc dans son propre système (voir infra p. 83).

Politiquement, au lendemain de ces élections, la Turquie est ainsi divisée trois blocs :

- le premier d'entre eux (50 % à 55 % du corps électoral), matérialisé par l'alliance AKP-MHP, reflète la confiance que les populations néo-urbaines et rurales continuent à témoigner à R. T. Erdogan pour améliorer leur niveau de vie dans le respect des valeurs traditionnelles, tout en concentrant tacitement des atteintes aux libertés.
- le deuxième bloc (30 % à 35 %), représenté par l'électorat du CHP et du Bon Parti, exprime les inquiétudes des élites et des secteurs les plus sécularisés de la société, face à la montée de l'autoritarisme et aux menaces contre la démocratie et l'État de droit.
- le troisième bloc (10 % à 15 %), qui incarne d'abord le fait politique kurde (et 60 % de l'électorat kurde), parvient à séduire, en particulier dans les grandes villes, un électorat turc de gauche, déçu par l'opposition traditionnelle.

L'opposition sort très affaiblie de ce scrutin. Le CHP est en proie à des querelles internes, son candidat malheureux à l'élection présidentielle contestant la direction du parti. Déçue par son résultat, Mme Meral Akçener semble vouloir prendre ses distances avec la vie politique, ce qui risque

¹ Le bon score du parti nationaliste s'explique aussi par le fait que ce dernier a réussi à rallier les électeurs qui se sont détournés de l'AKP. En votant pour le MHP au sein de l'Alliance populaire, ces derniers ont eu en fait la faculté d'exprimer leur mécontentement à l'égard du parti au pouvoir, sans pour autant basculer dans l'opposition.

² Sa candidate, Meral Aksener, a déçu en ne terminant que quatrième de la présidentielle. Les électeurs les plus nationalistes ont donc été séduits par la politique kurde répressive de R. T. Erdogan

d'être fatal au Bon Parti. Quant aux dirigeants et aux militants kurdes, ils continuent d'être la cible d'une répression sévère, qui handicape leur action politique. Il semble donc que le règne de R.T. Erdogan et de l'AKP soit appelé à se prolonger sans difficultés politiques majeures jusqu'en 2023.

Toutefois, une analyse attentive des résultats lors des élections révélait déjà des signaux faibles d'une forme de lassitude de la population face à une hégémonie croissante d'un pouvoir dont les résultats économiques moins brillants altèrent la confiance que les résultats mitigés de l'AKP aux élections municipales, qui lui sont généralement favorables, vont confirmer. Si les candidats du parti obtiennent 44,72 % des suffrages au niveau national¹, ils perdent 6 des 7 plus grandes villes comme Ankara, et Istanbul dont les résultats ont été contestés, au profit du CHP. Néanmoins, il reste majoritaire dans 50 provinces sur 81 et l'Alliance au pouvoir détient 4/5 des conseils municipaux et la majorité des districts des grandes villes comme Ankara et Istanbul. Il progresse enfin dans les provinces kurdes, le HDP perdant beaucoup de terrain².

Il est à remarquer que la campagne électorale s'est déroulée dans un climat très défavorable à l'opposition qui a été privée de moyens d'expression dans les médias et notamment dans les provinces kurdes.

Le succès de l'opposition a été amplifié par les résultats de l'élection annulée une première fois pour la municipalité d'Istanbul. Alors qu'il ne disposait que de 13 000 voix d'avance en mars, M. Ekrem Imanoglu l'emporte avec 54% des suffrages et un écart 800 000 voix en juin.

Il est à remarquer que la campagne électorale s'est déroulée dans un climat très défavorable à l'opposition qui a été privée de moyens d'expression dans les médias et notamment dans les provinces kurdes.

L'émergence, au sein du CHP, principal parti d'opposition, d'une personnalité disposant d'une légitimité confirmée par l'amplification de sa victoire à Istanbul après une élection annulée à la demande du pouvoir constitue un témoignage de cette lassitude de l'opinion publique et un défi pour l'AKP et son leader dans la mesure où elle peut :

- d'une part, cristalliser les oppositions dans une forme tacite de non-agression : le HDP a appelé à voter pour le candidat CHP malgré la tentative de dernière minute de faire s'exprimer le leader du PKK emprisonné A. Ocalan en faveur de l'abstention, comme le Bon Parti déjà allié au CHP au Parlement. Le parti traditionniste islamiste *Saadet* avait maintenu son candidat malgré les demandes de retrait de l'AKP (à noter qu'il était membre de l'Alliance de la Nation avec le CHP aux législatives de 2018).

¹ Soit avec ceux de son allié MHP (7,25%), un total de 51,76% relativement similaire à celui obtenu par l'Alliance populaire aux législatives de 2018

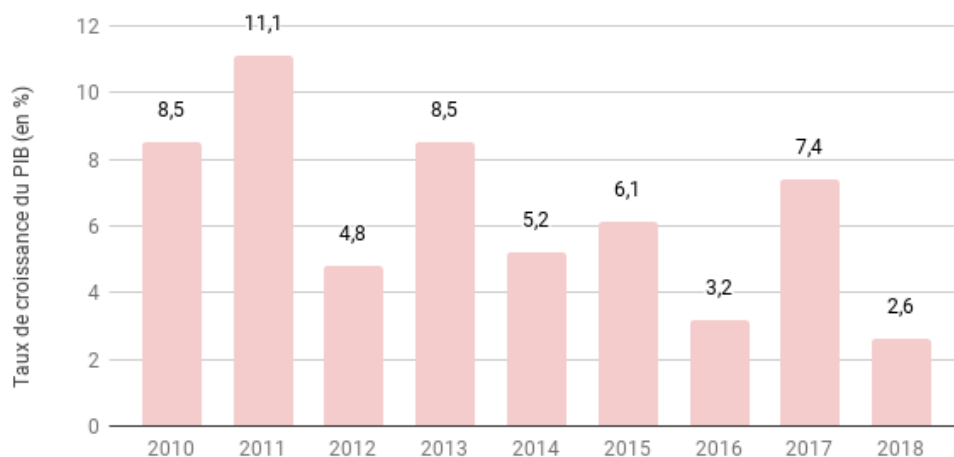
² 4,22% des suffrages au niveau national, il remporte 8 grandes villes du sud-est au lieu de 10 en 2014.

- d'autre part, susciter une réflexion interne au sein de l'AKP en faveur d'une réorientation du discours et des méthodes, avec le renforcement éventuel d'un courant plus libéral, qui à défaut pourrait essayer de créer son propre parti¹.

B. DES DIFFICULTÉS ÉCONOMIQUES SÉVÈRES DANS LA PÉRIODE RÉCENTE

Depuis quelques années, le taux de croissance a connu plusieurs infléchissements sensibles et, du fait des incertitudes géopolitiques et financières qui pèsent sur le pays, le climat y semble moins propice aux affaires. La Turquie a été confrontée à l'été 2018 à une crise financière avec l'effondrement de la livre turque.

Le taux de croissance annuel de la Turquie depuis 2010



Source : Tradingeconomics.com/Institut turc des statistiques (TurkStat)

Selon de nombreux analystes, la centralisation du pouvoir au niveau présidentiel a entraîné un affaiblissement de la bonne gouvernance du pays et la persistance des tensions géopolitiques conduit à introduire un niveau risque plus élevé dans l'appréciation d'ensemble qu'ils portent sur la Turquie².

¹ L'ancien ministre des finances M. Ali Babacan a annoncé le 8 juillet qu'il quittait l'AKP pour former un nouveau parti politique.

² L'agence S&P note la Turquie depuis l'été 2018 « B+ » (note la plus basse depuis 2010), , Moody's « B1 depuis le 14 juin 2019 (note de la Turquie dans les années 2000 à 2005) » et Fitch Ratings ont opté pour « BB » depuis juillet 2018 (note de la Turquie dans les années 2005 à 2009). La Coface a abaissé en juin 2018 la note de la Turquie de B (risque assez élevé) à C (risque élevé) : 5 secteurs étant placés en risque très élevé, 6 en risque élevé et 2 en risque moyen.

1. Un contexte troublé qui altère la confiance des investisseurs

Outre la faible croissance de la zone euro, principal débouché des exportations turques, à la suite de la crise de 2008-2009, la grande instabilité qui prévaut à ses frontières méridionales et orientales, a affecté la croissance de l'économie turque. La crise syrienne, l'affaiblissement des alliances stratégiques traditionnelles au profit de nouveaux partenariats, mais également l'évolution institutionnelle et politique contribuent à entretenir la perplexité des observateurs et l'attentisme des investisseurs.

Les effets directs de la crise syrienne sur l'économie turque, mis à part les coûts d'un engagement militaire limité proviennent principalement de l'accueil de plus de 3,6 millions de réfugiés. L'impact sur l'économie turque est mitigé :

- croissance de la consommation intérieure ;
- dépenses publiques supplémentaires qu'il induit dont une partie sont pris en charge par l'aide internationale dont celle de l'Union européenne ;
- effet sur un marché du travail encore peu régulé, où cette main d'œuvre supplémentaire vient concurrencer les travailleurs turcs dans les secteurs informels et pèse sur le niveau des rémunérations. Cet effet se trouve amplifié par la montée du chômage.

De façon plus indirecte, la guerre, a contrecarré les ambitions commerciales de la Turquie dans le Moyen-Orient et l'a conduite à prendre des orientations stratégiques qui l'éloignent de ses principaux clients et investisseurs et ne contribuent pas à la stabilité de son économie (tensions avec les Etats-Unis en raison de ses liens économiques avec l'Iran et de ses achats d'armes à la Russie, tensions avec les pays du Golfe...).

L'instabilité de la Turquie à l'heure actuelle contraste avec l'horizon clair pour les entreprises donné par les perspectives de réformes poussées par le FMI et l'UE dans les années 1990.

Après le coup d'État manqué de juillet 2016, le caractère autoritaire du gouvernement s'est accentué. Les importantes purges au sein des services économiques de l'État ne sont pas sans répercussion en raison des réorganisations et des pertes de compétences qui affectent la qualité de la gouvernance économique et financière.

Le recul de l'Etat de droit, qui éloigne encore plus la Turquie des standards européens et d'une reprise des négociations d'adhésion à l'Union européenne est évidemment néfaste au climat des affaires. Les milieux économiques étaient globalement favorables à l'entrée dans l'Union européenne, qui apparaît désormais improbable, tant les obstacles objectifs sont nombreux.

Confronté à des difficultés politiques et économiques et dans un climat de campagne électorale permanente, le pouvoir, désormais concentré entre les mains du Président et de son entourage, sans véritables

contrepouvoirs¹, est également une source d'incertitudes pour les entreprises. Son emprise sur les questions économiques a récemment été renforcée par la nomination de proches du Président aux postes clés² et les pressions sur la Banque centrale pour qu'elle abaisse les taux d'intérêt, ce à quoi elle a jusqu'à présent résisté, ne sont pas ressenties positivement par les milieux économiques attachés à l'indépendance des banques centrales et de la politique monétaire³.

2. Des réorientations stratégiques qui réorientent partiellement les flux commerciaux

Les réorientations de la politique étrangère de la Turquie ont également augmenté la perplexité des investisseurs. En effet, en l'espace de quelques années, la Turquie s'est éloignée de ses alliés historiques que sont les Européens et les Américains et, dans une moindre mesure, Israël, afin de nouer des relations consistantes avec ses deux principaux fournisseurs en hydrocarbures, la Russie et l'Iran.

La Turquie a une forte dépendance à l'égard de la Russie et de l'Iran, lesquels ont partie liée avec elle en raison de sa situation stratégique, au carrefour de gazoducs et d'oléoducs entre l'Eurasie et le Moyen-Orient vers l'Europe (*voir supra p. 37*). Une situation que, dans son ambition de devenir une plate-forme clé de la distribution de gaz et de pétrole, elle s'applique à conforter, en particulier avec la Russie, qui y trouve des avantages, tant économiques que géopolitiques.

La Turquie s'oppose aussi désormais frontalement aux deux autres grandes puissances économiques du Moyen-Orient que sont l'Arabie Saoudite et l'Égypte qui auraient pu constituer par la structure complémentaire de leurs économies, des marchés pour les entreprises turques et, en tous cas pour l'Arabie saoudite ou les Émirats arabes unis, des sources d'investissements directs dans son économie.

¹ Les contre-pouvoirs, comme les institutions régulatrices indépendantes, sont considérés comme un moyen utile de discuter les décisions, de les améliorer, d'éviter ou de réduire des erreurs d'appréciation, de protéger le secteur économique de décisions erratiques ou démagogiques et de réduire les phénomènes de clientélisme ou de corruption.

² C'est ainsi que le gendre du président, M. Berat Albayrak, a été nommé ministre des Finances et du Trésor.

³ Le 6 juillet, le Président de la République a mis fin, avant son terme, au mandat du président de la Banque centrale M. Cetinkaya, en raison d'appréciation différente sur le niveau des taux d'intérêt.

a) *Une relation partenariale avec la Russie*

- (1) Une relation assise sur la dépendance traditionnelle de la Turquie pour son approvisionnement en gaz

La Turquie a fortement développé sa consommation de gaz - énergie alternative au pétrole du Moyen-Orient et au charbon très polluant - et son réseau de distribution aux entreprises et aux particuliers. Ce réseau est principalement alimenté par le gaz en provenance de Russie qui est son premier fournisseur. La Turquie est deuxième marché de la Russie pour le gaz après l'Allemagne.

Depuis la dégradation de sa relation avec l'Ukraine, la Russie a besoin de contourner ce pays pour acheminer le gaz vers l'Europe occidentale. Il s'agit d'une décision stratégique pour la Russie. Le couloir *Ouest-Transbalkanique* sera donc bientôt remplacé par le *Turkish Stream* en cours de construction. La Turquie prévoit de finaliser prochainement le tronçon terrestre du gazoduc en anticipant sa mise en service d'ici fin 2019. Au surplus, ce projet a permis à la Russie de contourner les règles de concurrence que la Commission européenne voulait lui imposer pour la construction, désormais abandonnée, du couloir *South Stream*.

Cette relation partenariale est inscrite dans la durée compte tenu du montant des investissements consentis pour répondre à ces besoins réciproques.

- (2) Un partenariat avancé dans la fourniture de centrale nucléaire

L'alliance de la Turquie avec son puissant voisin russe - ou sa dépendance à son égard - s'est également approfondie avec la construction, qui vient de démarrer, de la première centrale nucléaire du pays par le groupe *Rosatom* à *Akkuyu*, près de *Mersin* sur les bords de la Méditerranée¹, où Moscou renforce ainsi sa présence².

- (3) La reprise des relations commerciales

Ces interdépendances turco-russes en matière énergétique et la capacité de la Russie à répondre rapidement aux besoins turcs d'affichage en matière nucléaire et de défense (S400) ont facilité un rapprochement qui reste, certes conjoncturel, mais pourrait se consolider.

Les échanges commerciaux avec la Russie ont été portés à 26 Mds \$ en 2018 (+ 16% par rapport à 2017). Un objectif de 100Mds \$ annoncé par le Président turc paraît très ambitieux, mais il constitue une cible (aucune date

¹ Il s'agit d'un investissement relativement risqué : modèle expérimental dont la technologie utilisée pour la première fois, sur une mer chaude et en zone sismique, proche de la frontière avec la Syrie, qui pourrait fournir 10% des besoins en électricité de la Turquie

² Il existe deux autres projets mais qui sont moins avancés : un projet franco-japonais à *Sinop* en mer Noire (qui est à ce jour bloqué) et un projet chinois en Mer Égée.

n'y est associée) Le commerce bilatéral avait atteint 38 Mds \$ avant la crise bilatérale entre les deux pays en novembre 2015 (incident suite à la destruction d'un Sukhoi de l'armée de l'air russe par l'aviation turque).

Ils subsistent des points de désaccords comme la levée des restrictions imposées par la Russie aux volumes d'exportations agricoles turques, en représailles à cet incident ou la négociation d'un tarif privilégié pour le gaz russe importé par le *Turkish Stream*.

Enfin cette relation est structurellement déséquilibrée puisque si la Russie est le premier fournisseur de la Turquie (9,9 % des importations), elle n'est que son douzième client (1,9 % des exportations turques). Réciproquement la part de la Turquie dans les exportations russes est de 3,9% (6ème client) et dans les importations russes, elle ne représente que 1,9% (17ème fournisseur).

La part de la Russie dans les investissements directs étrangers (IDE) en Turquie est relativement importante 6,1% alors que les IDE turcs en Russie sont faibles.

b) Les relations avec l'Iran et l'Irak

S'agissant du Moyen-Orient, la relation est perturbée par les enjeux immédiats de sécurité qui se sont complexifiés avec la crise en Irak et en Syrie.

(1) Le maintien d'un fort courant d'échanges avec l'Iran

Malgré des divergences politiques fortes (Syrie), la Turquie entretient des relations relativement stables avec l'Iran qui, dans les années récentes a été son principal fournisseur de pétrole. Elle a pu bénéficier d'exemptions aux clauses d'embargo liées à la crise nucléaire iranienne et contourner les risques liés à l'usage du dollar dans ses transactions en recourant à l'or non monétaire. Les positions se sont durcies depuis lors qui risquent d'obliger la Turquie à revoir ses sources d'approvisionnement sous peine de sanctions américaines (*voir supra p. 60*).

(2) L'Irak : une source d'approvisionnement complémentaire dans un jeu politique complexe

L'Irak apparaît comme une source d'approvisionnement alternative. Le niveau des importations est fonction des vicissitudes affectant le commerce avec l'Iran soumis à sanctions et de la situation géopolitique locale instable, marquée par le rapport de force entre le gouvernement régional du Kurdistan irakien et le gouvernement irakien.

Le réseau d'oléoducs n'est plus très opérationnel. La Turquie a conclu, en 2014, un accord avec le gouvernement régional du Kurdistan

irakien (GRK) pour acheminer du pétrole de Kirkouk par un tronçon construit à cet effet.

En 2015, année de la signature de l'Accord de Vienne portant sur le nucléaire iranien et ayant partiellement mis fin aux sanctions, les achats de brut par la Turquie à l'Irak s'élevèrent à 11 millions de tonnes.

Puis est survenue la reprise de contrôle du Kurdistan irakien par Bagdad, suite au référendum de septembre 2017 sur l'indépendance de cette région.

Depuis, les approvisionnements de la Turquie via les champs pétrolifères du nord de l'Irak ont sensiblement diminué. Le gouvernement de Bagdad a lancé des appels d'offres visant la construction d'un nouvel oléoduc jusqu'à la frontière turque, tout en envisageant de faire raffiner le pétrole de Kirkouk en Iran. La situation s'est encore compliquée depuis que le groupe russe Rosneft a signé, en octobre dernier, un contrat d'exploitation de cinq gisements de pétrole avec le GRK. En tout état de cause, la Turquie doit désormais tenir compte, en Irak, des stratégies russes et iraniennes.

(3) Les relations avec la Chine

Comme dans celui de l'ensemble des pays du monde, la part de la Chine dans le commerce extérieur de la Turquie a augmenté, elle est devenue l'un de ses trois principaux fournisseurs. Ce commerce est très déséquilibré : en 2017, les importations turques ont atteint 23,4 Mds \$ et ses exportations 2,9 Mds \$. La Chine est intéressée à investir dans la logistique, les transports et l'énergie – tous des secteurs critiques pour le projet des « nouvelles routes de la soie ».

Grâce à sa géographie la Turquie peut servir de plate-forme logistique et pratique à cette initiative permettant aux produits chinois d'atteindre l'Europe, le Moyen-Orient et l'Afrique. Ankara a décidé d'intégrer « la nouvelle route de la soie » à sa stratégie de développement et soutient ses objectifs. Les Turcs espèrent que ce projet va moderniser leurs infrastructures et stimuler l'économie, tout en déplaçant le rapport de force en faveur de l'Asie d'autant qu'il n'est assorti d'aucune condition en matière de respect des droits de l'Homme, de primauté du droit ou de libertés politiques, religieuses et civiles

Jusqu'à présent, la Chine a limité ces investissements en Turquie. Elle ne représente que 1,26 % des IDE en stock et en flux. Elle est loin d'être parmi les plus gros investisseurs qui restent majoritairement européen (65 %) mais cette situation pourrait évoluer rapidement. La Chine pourrait trouver une opportunité dans la crise latente liée à l'endettement à court terme des entreprises turques pour prendre des positions stratégiques.

La présence chinoise en Turquie

La Turquie est située dans le corridor qui doit relier l'Asie intermédiaire à Londres via l'Anatolie. Un élément essentiel en est la «*Route de la soie ferroviaire* ». Le projet de chemin de fer Bakou-Tbilissi-Kars a été achevé et ouvert en octobre 2017. La Chine a participé à la construction de la ligne de train rapide Ankara-Istanbul en 2014, et négocie la construction conjointe de la ligne de train rapide Edirne-Kars. Elle a investi dans les ports et leur développement : en 2015, l'opérateur chinois de conteneurs, Cosco Pacific, a acquis 65% des parts du troisième plus grand port de Turquie, Kumport

En outre, le secteur bancaire chinois a pris pied en Turquie avec les investissements réalisés en 2015 par la plus grande banque de Chine - Industrial & Commercial Bank of China Ltd qui a acquis 75,5% de Tekstil Bankasi AS. À l'été 2018, elle a étendu le programme de prêts de 3,6 Mds \$ au secteur turc de l'énergie et des transports, y compris aux institutions privées et publiques et aux banques et a été autorisée à refinancer le prêt de 2,7 Mds \$ pour deux grands projets d'infrastructure dans le cadre de *Vision 2023* : l'autoroute *Northern Marmara* et le pont *Yavuz Sultan Selim*. La Banque de Chine est devenue la deuxième banque chinoise à créer une filiale en Turquie en 2017.

En juin 2018, le géant de l'internet et du commerce mobile Alibaba a réalisé un «investissement stratégique» dans une plateforme de commerce électronique turque de premier plan, Trendyol, qui dessert plus de 16 millions de clients selon ses propres données. La Chine regarde aussi le secteur de l'énergie nucléaire en Turquie avec le projet de construction de la troisième centrale nucléaire turque. L'accord de coopération avec la Chine pour la centrale nucléaire prévue a été adopté par le Parlement turc en août 2018. Des investissements sont aussi réalisés dans une centrale thermique à charbon et dans l'hôtellerie.

Il reste que cette relation est très déséquilibrée. Les attentes de la Turquie à l'égard de la Chine sont similaires à celles de l'Europe et des États-Unis: la réduction d'un important déficit commercial et l'accès accru au marché chinois.

Enfin, la relation est régulièrement perturbée par le soutien apportée par la Turquie aux populations Ouïghours du Xinjiang.

Il est difficile aujourd'hui de mesurer le caractère stratégique ou conjoncturel de l'évolution des relations économiques de la Turquie avec ces puissances. Dans une vision pessimiste, d'aucuns y voient un détachement progressif de la Turquie de ses relations traditionnelles et un pivotement vers le monde continental eurasiatique. C'est aussi un courant de pensée traditionnel en Turquie dans les milieux ultranationalistes. Dans une vision optimiste, d'aucuns considèrent qu'une fois que les relations actuellement tendues avec les États-Unis et l'Union européenne se seront apaisées, l'intérêt stratégique de la Turquie pour forger de «nouvelles alliances» avec la Russie et la Chine sera atténué et que son intérêt à se tourner vers ses principaux clients et investisseurs se maintiendra.

3. Une image dégradée du fait du gel des négociations avec l'Union européenne

L'Union européenne représente plus de la moitié du commerce extérieur de la Turquie et plus de 80 % des investissements. L'UE est d'un partenaire privilégié pour la montée en gamme des produits turcs et les transferts de technologie.

Le processus d'adhésion à l'Union européenne est important pour les partenaires de la Turquie en ce qu'il produit une stabilité financière et permet la mise en place d'une législation qui leur est familière. La conditionnalité qui est liée au processus d'adhésion est un levier majeur de changement pour la Turquie et confère à l'UE un véritable capacité d'influence. La mise en place de l'Union douanière en 1996 avait incité la Turquie à respecter les critères de Copenhague dès 2002/2003. Sa modernisation serait également un important levier pour contrer à la fois les tendances protectionnistes qui s'affirment dans l'administration turque et les dérives autoritaires.

Toutefois, après une phase active, les relations se sont progressivement dégradées pour des raisons diplomatiques (relations avec Chypre) mais aussi en raison des faibles progrès observés dans le respect de l'Etat de droit et des droits de l'Homme aboutissant au gel des négociations d'adhésion, à une réorientation des financements et à des réflexions sur des dispositifs de sanctions dans la cadre du différend sur les forages illégaux au large de Chypre (*voir supra p.66*)

4. Une économie fortement exposée à l'impact des sanctions américaines

a) Un régime dérogatoire et précaire pour le commerce avec l'Iran

Si la Turquie a pu grâce aux exemptions aux règles d'embargo et au contournement des restrictions d'usage du dollar dans les transactions commerciales avec l'Iran maintenir un niveau élevé de ses importations de pétrole et de gaz, le retrait des États-Unis de l'accord sur le nucléaire iranien en mai 2018 et la montée des tensions entre les États-Unis et l'Iran, exposent davantage l'économie turque.

Déjà, ses importations de brut iranien ont sensiblement diminué depuis mai 2018 (42,7 millions en 2017 contre 38,7 millions de tonnes en 2018)¹ dans le cadre du régime d'exemptions dont elle bénéficiait. Ce régime a pris fin le 2 mai 2019. Elle se trouvait donc exposée à des sanctions

¹ Certains analystes y voient une acceptation de fait de la décision américaine, d'autre un effet du tassement de la croissance du PIB de la Turquie qui s'est traduit par une baisse des importations turques de produits pétroliers.

américaines. Elle a annoncé avoir cessé d'importer du pétrole iranien depuis cette date.

Cette réorientation a un coût. En effet, les capacités de raffinage de la Turquie recourent à une technologie mieux adaptée au pétrole brut iranien et irakien qu'à celui, moins lourd, des pays du Golfe arabo-persique, autre source d'approvisionnement possible mais compliquée dans un contexte de relations tendues avec ces pays depuis le soutien apporté par la Turquie aux révolutions arabes et à la tendance des Frères Musulmans. Le recours au pétrole russe ou d'Asie centrale est une alternative mais elle est beaucoup plus coûteuse. Elle pèserait sur les comptes de la Turquie et attiserait son inflation déjà forte (près de 20 % actuellement). Enfin, le retrait de l'Iran du marché mondial peut avoir un effet sur le cours du pétrole, auquel la Turquie, très dépendante des importations, serait plus que d'autres pays, extrêmement sensible.

Selon l'économiste Deniz Unal du CEPPII, « *en entravant le bon approvisionnement en brut de la Turquie, les sanctions américaines pèsent d'autant plus sur l'économie du pays que celui-ci compte en importer bien davantage à l'avenir pour accroître ses capacités de raffinage sur son sol. L'objectif est de réduire ses importations de produits dérivés de pétrole qui ont triplé en volume entre 2005 et 2018, passant de 5,3 à 17,7 millions de tonnes, tandis que celles de brut ont oscillé entre 20 et 25 millions de tonnes* ».

L'application des sanctions risque également de porter sur son approvisionnement en gaz naturel iranien. La remise en cause d'un contrat de livraison à long terme, portant sur 9,5 milliards de m³ de gaz naturel d'ici 2026 pourrait obliger au paiement d'importants dédommagements.

b) L'usage plus systématique des sanctions par les États-Unis dans les relations bilatérales

La tension avec les États-Unis conséquence du soutien et de la livraison d'armes américaines aux forces kurdes du YPG et au refus d'extrader l'imam Gülen, réfugié aux États-Unis depuis 1999, accusé d'avoir fomenté le coup d'état de juillet 2016, a atteint son paroxysme avec à la suite du refus d'Ankara de libérer un pasteur américain, Andrew Brunson accusé de terrorisme et emprisonné en Turquie. En août 2018, les États-Unis ont annoncé un relèvement des taxes sur l'acier et l'aluminium ce qui a immédiatement entraîné une chute du cours de la Livre turque et un effondrement des marchés, révélant la fragilité de l'économie turque, la volatilité de sa devise et sa sensibilité aux messages politiques.

La crise des S400 pourrait placer la Turquie sous le coup de la loi Caatsa (*Counter America's Adversers Through Sanctions Act*) qui impose des sanctions économiques à toute entité ou pays qui conclut des contrats d'armement avec des entreprises russes (*voir supra p. 56 et suiv.*).

5. Un relâchement de la rigueur économique à des fins politiques

Le modèle de croissance de l'économie turque repose d'une part sur la consommation intérieure alimentée par une distribution de crédits bancaires dynamique, et d'autre part, sur le secteur de la construction et les grands projets d'infrastructures, à l'image du développement immobilier et autoroutier des métropoles turques, notamment dans le cadre du plan *Vision 2023*¹.

Poursuivie dans un contexte plus troublé, cette politique a entraîné de nombreux déséquilibres, parmi lesquels la dépréciation de la valeur de la monnaie locale (qui a perdu près de la moitié de sa valeur depuis quatre ans²), la dérive de l'inflation³, la hausse de l'endettement privé et de la dette externe, l'accroissement du déficit des comptes courants ou encore la dégradation des comptes publics et le maintien d'une balance commerciale déficitaire avec un déficit annuel de 30 à 40% au cours des dix dernières années.

Principaux Indicateurs économiques

	2016	2017	2018 (e)	2019 (p)
Croissance PIB (%)	3,2	7,4	2,6	0,9
Inflation (moyenne annuelle, %)	7,8	11,1	17,0	16,7
Solde public / PIB (%)	-2,3	-2,3	-4,0	-5,1
Solde courant / PIB (%)	-3,8	-5,6	-4,2	-2,5
Dette publique / PIB (%)	28,3	28,3	32,3	33,6

(e) : Estimation. (p) : Prévision.

Source : Coface février 2019⁴

¹ Destiné à maintenir le rythme de la croissance économique, le Plan Vision 2023 (centenaire de la création de la république de Turquie) regroupe de très grands projets d'infrastructures (ponts et tunnels, routiers et ferroviaires notamment pour traverser le Bosphore, percement d'un canal pour doubler le détroit, construction du nouvel aéroport d'Istanbul destiné à être le plus grand d'Europe... est aussi un marqueur des ambitions de puissance et de rayonnement de la Turquie.

² 29 juin 2015 : 1€ = 2,99TL, 1^{er} juillet 2017 : 3,21 TL, 29 juin 2018 : 5.33TL, 31 août 2018 : 7,63TL, 24 juin 2019 6,60 TL)

³ Il s'agit là d'un effet quasi mécanique : la forte baisse de la livre turque pèse sur la demande intérieure par le biais d'une hausse de l'inflation importée, les produits importés devenant plus chers et les salaires ne suivant pas cette évolution des prix, C'est cet effet induit sur les revenus réels, et donc sur la consommation, qui ont conduit l'économie turque à la récession (contraction consécutives du PIB aux troisième et quatrième trimestre 2019) pour la première fois depuis 2009.

⁴ <https://www.coface.com/fr/Etudes-economiques-et-risque-pays/Turquie>

Dans un climat de campagne électorale permanente et pour faire face au ralentissement de la croissance, le gouvernement a relâché quelque peu la discipline qu'il avait su s'imposer pour conduire avec succès la transformation économique de la Turquie et sa croissance tout en maintenant les grands équilibres et à différer certaines réformes structurelles.

Compte tenu des fragilités structurelles de l'économie turque et notamment sa dépendance aux investissements étrangers, ce relâchement et cet attentisme ont eu pour effet d'altérer davantage la confiance et de mitiger l'impact des mesures annoncées pour redresser la situation.

6. Une stratégie économique qui trouve ses limites avec le ralentissement de la croissance

La stratégie poursuivie a été celle d'une croissance forte reposant sur une incitation au crédit, entraînant un déficit courant important et par une plus grande dépendance vis-à-vis des capitaux extérieurs. Elle se caractérise également par une volonté de maîtrise des déficits publics.

Jusqu'à maintenant, le gouvernement turc a su faire preuve d'une grande orthodoxie dans la gestion des finances publiques, en limitant le déficit public à 1,8% du PIB et la dette publique à environ 30 % du PIB, ce qui est plus que conforme aux critères de la zone euro. Le déficit public a été, sauf période de crise financière de 2009, toujours inférieure à 3 % du PIB. En conséquence, le ratio d'endettement public s'est progressivement et significativement abaissé de 77 % en 2001 à 27,6 % en 2015.

Le dynamisme de la consommation et du secteur de la construction a été donc favorisé par une politique de distribution active du crédit. Cela dénote aussi une préférence pour un financement privé, plutôt qu'au recours à des financements publics, pour la réalisation d'un grand nombre d'infrastructures et d'équipements communs. Ce faisant, la faiblesse de l'épargne privée dans les banques turques a conduit le secteur privé à recourir au financement en devises étrangères pour mener à bien investissements et activités¹.

Alors que l'endettement du secteur privé représentait 29,9 % du PIB en 2007, il s'établissait au 3^{ème} trimestre 2018 à 77 % du PIB, soit un ratio très élevé. Ce niveau s'explique principalement par le recours à l'emprunt, poussé par l'expansionnisme monétaire post-crise financière de 2008 et

¹ Selon les estimations de Standard & Poor's (S&P), la dette extérieure combinée du secteur bancaire et du secteur des entreprises atteignait les 350 milliards de dollars fin 2017 - soit près de 50 % du PIB 2018 - contre 200 milliards de dollars en 2011. Plus inquiétant encore, un tiers de la dette est classé comme dette à court terme.

alimenté par les solides performances économiques de la dernière décennie¹. Mais le volume de dette externe, qui représente 65 % de la dette privée, expose l'économie turque aux variations de la valeur du dollar et de l'euro et des prix des produits de base et du carburant, ce qui peut entraîner des difficultés de remboursement et conduire à un cycle inflationniste.

Toutefois, le financement des équipements communs a conduit à leur concession au secteur privé lequel se rémunère par des péages ou des redevances dans le cadre de partenariats public-privé (dispositif COT : « construit, opère, transfère ». Ce système de financement permet la réalisation rapide d'investissements mais en reporte le financement à terme sur l'utilisateur ou sur le contribuable. L'encours des engagements publics et leur évolution n'apparaît que progressivement dans les comptes publics et pourrait conduire à leur dégradation sur le long terme

En outre, dans la période récente, l'endettement des ménages et des entreprises a été encouragé par le gouvernement, notamment par le biais de garanties de crédit, qui pourraient alourdir les dépenses si elles devaient être appelées en raison de défaut de paiements des emprunteurs.

On observe donc, depuis 2015, un léger infléchissement, le déficit public et le ratio d'endettement public progressant respectivement de 1,27 % du PIB en 2015² à 4 % en 2018 et de 27,6 % du PIB³ à 32,3 % en 2018 selon les indications de la Coface⁴.

Cette stratégie de court terme n'a pas corrigé les vulnérabilités structurelles de l'économie turque. Selon les chefs d'entreprises turques rencontrées par le groupe de travail, des réformes pour améliorer la performance du secteur éducatif, introduire de la flexi-sécurité dans le marché du travail et poursuivre les objectifs de développement durable sont nécessaires.

7. Des perspectives de reprise de la croissance plus éloignées

La croissance turque, autrefois florissante, s'est tassée en 2018, avec un taux de 2,6% sur les douze derniers mois. La Turquie est même entrée en récession à la fin de l'année (deux trimestres consécutifs de diminution du PIB). La croissance a connu un léger rebond au premier trimestre 2019 (+1,3% par rapport au quatrième trimestre de 2018) que nombre d'analystes

¹ La Turquie bénéficiait en outre d'un différentiel de taux d'intérêt favorable, nombre de banques centrales affichant des taux nuls voire négatifs pour relancer l'économie après la crise de 2008-2009. L'évolution de la politique monétaire américaine avec un remontée des taux par la FED a réduit l'attractivité des marchés spéculatifs des émergents dont la Turquie

² Les indicateurs sont extraits du site <https://fr.countryeconomy.com/pays/turquie>

³ Les indicateurs sont extraits du site <https://fr.countryeconomy.com/pays/turquie>

⁴ <https://www.coface.com/fr/Etudes-economiques-et-risque-pays/Turquie>

expliquent par une politique budgétaire accommodante en période pré-électorale¹. Ils anticipent plutôt une nouvelle contraction du PIB en 2019².

Après la forte dépréciation de la livre turque en 2018 en raison des effets négatifs du resserrement de la politique monétaire américaine, du niveau élevé de la dette libellée en devises étrangères dans le secteur privé, de la hausse du déficit courant et des tensions politiques avec les États-Unis, une forte correction a été opérée menant à la stagflation.

a) Les conséquences de la dépréciation de la devise

Les retombées de la dépréciation de la devise continueront de peser sur les performances économiques en 2019. En raison de la dépendance structurelle de l'économie turque aux intrants importés pour son activité, notamment dans le domaine de l'énergie, elle a entraîné une hausse significative des coûts de production et une détérioration des comportements en matière de prix. Elle a conduit la Banque centrale à relever les taux d'intérêt³ pour faire face à la crise.

La hausse des prix à la production atteint 50 % sur 12 mois au troisième trimestre 2018, continue d'être répercutée pour partie sur les consommateurs, ce qui entretient l'inflation (17% en 2018), et pèse également compte tenu du ralentissement de la demande intérieure⁴, sur les marges bénéficiaires déjà tendues des entreprises.

Déjà affectée par la hausse des taux d'intérêt sur les prêts, nombre de sociétés devraient chercher à restructurer leur dette, provoquant ainsi un recul des investissements privés⁵.

Pour les mêmes raisons, l'essoufflement de la production manufacturière devrait se poursuivre au cours des prochains trimestres. Les augmentations de salaires devraient rester inférieures à l'inflation annuelle ce qui pèsera sur la demande intérieure et particulièrement sur les secteurs tributaires de la consommation des ménages, comme le commerce de détail, le bâtiment et l'électronique.

Cette situation risque d'avoir un impact négatif sur l'emploi. Avec un taux de chômage de 12,3 % fin 2018 la Turquie a atteint son niveau le plus

¹ Croissance de la consommation publique de 7,2% en glissement annuel

² Capital Economics : -1,8%, BERD : -1%, FMI (2 avril) : -2,5%, Commission européenne (7 mai) - 2,3% OCDE 21 mai) -2,6%

³ Après la hausse de 625 points de base décidée par la banque centrale en septembre 2018, le principal taux d'intérêt est passé de 17 à 24%, en réaction à la dépréciation de la Livre l'Institut d'émission a ainsi été contraint, par deux fois, à resserrer de facto la politique monétaire en portant à 25,5% le taux des opérations de refinancement des banques afin d'enrayer la dépréciation de la monnaie locale, laquelle a perdu 12% depuis le début de l'année. Sous l'effet de ce resserrement de la politique monétaire, le taux d'intérêt réel dépasse désormais 5%, soit le niveau le plus élevé depuis au moins dix ans, ce qui aura un impact négatif sur le coût et la distribution du crédit et, partant, sur les perspectives de croissance pour l'année 2019.

⁴ La consommation privée s'est réduite de 4,7% en glissement annuel

⁵ - 9,5%, pour le quatrième trimestre consécutif

élevé depuis 10 ans. Le chômage touche particulièrement les jeunes (24,3 % des moins de 25 ans). Le départ massif des jeunes pour l'étranger¹ est également de nature à obérer la qualité de la main d'œuvre qualifiée. Les économistes s'accordent à dire qu'une croissance de 3,5 à 4 % minimum est nécessaire pour absorber les centaines de milliers de nouveaux entrants sur le marché du travail. Cette montée du chômage et la baisse du niveau de vie consécutive à la situation de l'emploi et à l'inflation pourrait être source d'instabilité. Elle est sans doute une explication des revers de l'AKP dans certaines grandes villes lors des élections municipales de mars dernier.

Afin de soutenir l'économie, le gouvernement a pris un certain nombre de mesures à effet immédiat² et a annoncé d'autres réformes à plus long terme. Mais ces initiatives destinées à marquer l'engagement des autorités à réformer et soutenir l'économie, restent encore imprécises³. Après avoir suscité beaucoup d'espoirs lors de sa présentation en septembre 2018, la mise au point des réformes structurelles prévues par le « *Nouveau Programme Economique* » visant à corriger les excès du modèle de croissance de l'économie turque a été retardée. Les détails des réformes, ainsi que le calendrier de leur mise en œuvre et les moyens budgétaires envisagés sont renvoyés à neuf « master plans », lesquels seront publiés successivement par les ministères concernés (agriculture, transport, tourisme, santé, éducation, justice, etc.) durant l'année 2019, ce qui retardera leur mise en œuvre effective et les effets bénéfiques attendus sur une croissance de l'activité plus inclusive. En outre, l'annulation de l'élection municipale d'Istanbul et les changements d'équipes municipales dans les trois plus importantes villes vont retarder l'exécution de certains investissements et leurs effets d'entraînement sur l'activité du secteur privé⁴.

b) Les effets sur les comptes publics

Le ralentissement de la croissance creusera le déficit public, mais réduira le déficit courant. S'agissant des comptes publics, le ralentissement de la demande intérieure devrait peser sur le rendement de l'impôt⁵, bien que le gouvernement ait annoncé des économies budgétaires à hauteur de

¹ La Turquie s'inquiète de l'émigration de 70 000 (en 2017) à 110 000 (en 2018) jeunes diplômés, en particulier vers la Grèce.

² Comme la prorogation des échéances des cartes de crédit, ainsi que plusieurs avantages destinés au secteur privé, comme le report de 2018 à 2019 du remboursement par les PME des aides financières gouvernementales, une aide à l'exportation pouvant atteindre 300 000 Livres pour les PME et une incitation à la production locale des biens intermédiaires actuellement importés de l'étranger par les exportateurs, entre autres.

³ Paquet économique de 4,4 Mds € visant à soutenir la croissance de la production nationale dans l'industrie turque, mesure qui pourrait amplifier le déficit budgétaire alors que les bénéfices attendus sont aléatoires, d'un nouveau plan d'actions pour lutter contre l'économie informelle ou d'une feuille de route qui détermine les grandes orientations en matière de réforme de la justice.

⁴ Istanbul représente 25 à 30% du PIB de la Turquie et son budget est de 4,5 Mds €, ensemble les trois premières villes près de 50%

⁵ 65 % des recettes fiscales totales sont constituées d'impôts indirects

60 Mds TRY (près de 11 Mds \$)¹, le ralentissement brutal de l'économie pourrait inciter le gouvernement à introduire des mesures incitatives pour prévenir un risque systémique résultant des retards de paiement et des impayés du secteur privé.

Les efforts d'assainissement budgétaire risquent également d'être entravés par les pressions à la hausse résultant de l'augmentation des coûts des partenariats public-privé en relation avec les garanties publiques fournies aux investisseurs privés sur leurs revenus d'exploitation. Néanmoins, le faible niveau de la dette publique laisse au gouvernement une certaine marge de manœuvre.

c) Les effets sur les comptes extérieurs

À l'inverse, la faiblesse de la livre devrait soutenir les exportations turques (automobile, alimentation, habillement, textile, machines, métaux, etc.), qui bénéficient déjà de la croissance en Europe, principal partenaire commercial de la Turquie. Les recettes touristiques² devraient augmenter, la Turquie étant devenue une destination plus abordable pour les touristes internationaux grâce à la dépréciation de la Livre et à la plus grande stabilité du pays en matière de sécurité. D'autre part, l'atonie de la consommation des ménages et de l'investissement privé conjuguée au ralentissement de la production manufacturière freinera la demande à l'importation³. Le déficit commercial et le déficit de la balance courante devraient se réduire en 2019⁴.

Ce climat est peu encourageant pour les investisseurs étrangers et se traduit par une prime de risque plus élevée, reflétant un sentiment de défiance des acteurs économiques et un renchérissement de conditions de financement. Ainsi, le taux de dollarisation des dépôts bancaires progresse régulièrement depuis la fin de l'année 2018 et atteint désormais 55 % ce qui est un indice de perte de confiance dans la valeur de la monnaie locale.

Enfin, la dette extérieure du secteur privé continuera de présenter un défi. La dette extérieure totale a atteint 52 % du PIB au deuxième trimestre 2018. Avec des financements extérieurs moins disponibles, le secteur privé turc pourrait se transformer en payeur net.

¹ Selon le Nouveau Plan économique 2019/21, des économies publiques seront réalisées sur les investissements en capital, la sécurité sociale et les achats de biens et de services.

² Le tourisme qui représente près de 4% du PIB est une source majeure de devises étrangères. Frappée par les attaques terroristes et une instabilité régionale en 2016, l'industrie du tourisme a commencé à récupérer en 2017 et est retournée à des niveaux pré-crise en 2018 avec des arrivées internationales augmentant de 21% d'année en année jusqu'à 46,11 millions et le revenu croissant de 12% jusqu'à 29,51 Mds \$ (Ministère turc du tourisme et de la culture).

³ Un tassement qui s'est traduit par une baisse des importations turques de produits pétroliers : 42,7 millions de tonnes en 2017 contre 38,7 en 2018

⁴ Le déficit du compte courant pourrait passer de 3,8% en 2018 à moins de 2% en 2019.

d) Le risque limité d'une crise de liquidité

Ces tensions ont également eu un impact sur le niveau des réserves de change, qui sont tombées à 79 Mds \$ fin juillet 2018¹, soit moins de quatre mois d'importations - un niveau relativement faible par rapport aux besoins du pays. Ce niveau est remonté depuis à 100 Mds \$ selon la Banque centrale turque, qui a pu ralentir le mouvement de conversion des livres turques en devises étrangères en actionnant les deux leviers que sont l'augmentation du taux directeur et l'utilisation des réserves de changes. Ce faisant, le niveau des réserves en valeur nette mobilisable à très court terme reste faible (28 Mds \$ début avril 2019) et l'utilisation de swaps de devises auprès des banques turques a laissé planer un doute sur le franchissement du seuil critique de trois mois d'importations.

Une crise de change est pour le moment circonscrite et une crise de refinancement pouvant amener la Turquie à faire défaut sur une partie de sa dette semble écartée à ce stade².

En outre, un nouveau prêteur du Moyen-Orient - le Qatar - a promis 15 Mds \$ d'investissements en Turquie.

À moyen terme, en cas de nouvelle crise grave, l'accès à de nouvelles sources de financement provenant de créanciers étrangers pourrait néanmoins ne pas suffire à couvrir les besoins de refinancement de la Turquie. Les options offertes sont jugées limitées, compte tenu de la détérioration de leurs relations bilatérales au cours des dernières années, un soutien important de la part de l'Union européenne ou des États-Unis paraît peu probable, la Russie ne dispose pas des fonds nécessaires et la Chine aura des difficultés de principe à se comporter en payeur en dernier ressort comme elle le fait avec le Venezuela, la Turquie n'ayant pas de ressources en énergie ou en métaux à lui offrir en échange. Le gouvernement turc lors de la crise de l'été 2018 a exclu un recours au FMI.

e) Des conséquences pour les entreprises et pour le secteur bancaire

L'insuffisant niveau d'épargne des ménages turcs et le faible développement des marchés de capitaux domestiques ont conduit les entreprises à s'endetter de façon importante en devises étrangères. Cet endettement a rendu le secteur privé vulnérable aux variations du taux de change. En effet, la chute de la Livre a renchéri mécaniquement

¹ Contre 136 Mds \$ en 2013

² Le risque pèse essentiellement sur les petites entreprises des secteurs de la construction, de l'énergie et de transports qui n'ont pas un accès important à des revenus en devises étrangères et qui font l'objet de mesures (fonds de garantie, restructurations de dette pour éviter les faillites). Les entreprises turques générant des revenus en devise ou ayant accès à des outils de couverture de change semblent préservées de risques à court terme. Le secteur bancaire qui avait beaucoup prêté aux ménages et aux entreprises tout en se finançant en devises étrangères (85% des créances à court terme sont en devises étrangères) ont su faire face au risque de refinancement mais leur capacité à s'endetter et à refinancer la dette externe semble réduite.

l'endettement privé en devises étrangères, provoquant des difficultés de remboursement pour les entreprises concernées. De nombreuses compagnies turques sont en difficulté, certains grands groupes ont demandé une restructuration de leur dette.

Ces difficultés se retrouveront alors sur le bilan des banques, lesquelles pourraient connaître une forte hausse de leurs créances douteuses. Cette hausse entraînerait elle-même automatiquement une réduction de la distribution de crédit et donc de la consommation. Si cette tendance devenait trop sévère, des opérations de recapitalisation deviendraient nécessaires. Par ailleurs, la faiblesse de la monnaie turque augmente le coût de refinancement des banques, nombre d'entre elles étant endettées en devises fortes. La combinaison d'une baisse de la qualité des créances détenues et d'une hausse du coût de refinancement en devises pourrait peser lourdement sur leur bilan.

DEUXIÈME PARTIE : LA NÉCESSITÉ DE PARIER SUR L'AVENIR

La Turquie est donc entrée dans une ère d'incertitude politique qui plonge ses partenaires internationaux dans un abîme de perplexité et de déception à la mesure de l'espoir que les premières années du XXI^{ème} siècle avaient suscité.

Dans ce contexte quelle peut-être la position de la France et de l'Union européenne ? Quelles recommandations peut-on formuler sur l'attitude de notre pays et de notre diplomatie ?

Ni la France, ni l'Europe, ne peuvent renoncer à construire une relation avec un pays et un peuple appelés à jouer un rôle important sur la scène internationale du fait d'une position géographique stratégique, et d'une puissance économique émergente, ni à soutenir son développement démocratique autant que faire se peut.

Si la position française doit faire preuve de réalisme, cela n'exclut pas qu'elle soit fondée des valeurs.

I. UNE GRANDE PARTIE DE LA SOCIÉTÉ TURQUE RESTE ATTACHÉE À L'EUROPE ET À L'OCCIDENT CE QUI PERMET DE PARIER SUR L'AVENIR

A. LA SOCIÉTÉ SE TRANSFORME ET S'OUVRE À LA MONDIALISATION

1. Une société qui évolue (urbanisation, consommation, numérisation)

Au cours des deux dernières décennies, le pourcentage de Turcs vivant en zone urbaine est passé de 64 % à 75 %, selon la Banque mondiale. Cette évolution a des conséquences importantes sur les modes de vie et de socialisation et notamment sur le travail des femmes.

Des modes de consommation nouveaux se diffusent.

L'encadrement social traditionnel est moins prégnant même si les capacités à se regrouper par communauté de région d'origine et à maintenir de solides liens familiaux demeurent.

2. Une société plus ouverte

La société turque est plus ouverte. L'économie est insérée par le commerce et l'investissement à la mondialisation. La Turquie reçoit un

nombre important de visiteurs étrangers (46 millions en 2018). Le niveau d'éducation progresse : le nombre d'étudiants a été multiplié par 3 depuis 2000, ils sont aujourd'hui 7,2 millions, et le nombre d'universités a été multiplié par 2,5 : passant de 76 à 183. La société devient plus perméable aux idées nouvelles. Même si le taux de pénétration d'internet et des réseaux sociaux reste l'un des moins élevés de l'OCDE, il progresse rapidement.

Internet et les réseaux sociaux en Turquie

72 % de la population turque se connecte à internet. Le nombre d'utilisateurs de téléphones mobiles s'élève à 76 millions (93%) tandis que le nombre d'utilisateurs se connectant aux réseaux sociaux via leurs smartphones s'élève à 44 millions.

On compte 59 millions d'utilisateurs d'Internet. 84% utilisent internet chaque jour.

52 millions sont des utilisateurs de réseaux sociaux : 43 millions sont des utilisateurs de Facebook, 38 millions d'Instagram, 9 millions de Twitter et 7 millions de LinkedIn

Le commerce en ligne se développe : 67 % des utilisateurs d'internet ont effectué au moins un achat en ligne.

Source : rapport « Digital in 2019 Global Overview »

3. Une société en voie de sécularisation

La pratique religieuse évolue dans une société en constante transformation par l'évolution des équilibres démographiques, des modes de vie urbain¹ et son ouverture au monde. Comme l'indique *The Economist*² à partir des résultats d'une étude réalisée par l'institut turc d'étude et d'opinion KONDA, « les Turcs ne semblent pas plus dévots qu'ils ne l'étaient il y a une décennie, de nombreuses écoles islamiques restent vides et les confréries semblent de plus en plus déphasées par rapport à une société en mutation rapide ». Selon cette étude, réalisée fin 2018 et publiée en janvier 2019 sur 5800 citoyens à travers 36 des 81 provinces de Turquie, la proportion de Turcs qui se définissent comme des religieux est passée de 55 % à 51 % entre 2008 et 2018. Le nombre de femmes qui portent le foulard islamique a à peine changé, passant de 52 % il y a dix ans à 53 %, et la part de celles qui jeûnent régulièrement est passée de 77 % à 65 %. Pendant ce temps, le nombre d'athées est passé de 1 % à 3 %.

Les écoles religieuses (*iman hatips*) ne rencontrent pas le succès attendu. Au niveau secondaire, l'imam hatips n'a pourvu que 52 % des places disponibles l'an dernier, contre 95 % pour les écoles ordinaires. Les étudiants imam hatip ont au moins deux fois moins de chances de s'inscrire à une université que les étudiants des écoles ordinaires ou privées.

¹ Moindre disponibilité pour les activités religieuses, progression du travail des femmes, réduction de l'emprise et de l'encadrement des confréries...

² *The Economist* - « In Turkey, demography is a brake on Islamisation » 1er juillet 2019. Voir également l'article de Marie Jégo « En Turquie une jeunesse moins pratiquante » *Le Monde* 4 mars 2019

Au fil du temps, beaucoup de nouveaux citoyens ont tendance à développer une approche plus adaptée de la religion. De nombreux jeunes issus de familles religieuses recherchent un islam compatible avec la vie urbaine moderne et le statut de classe moyenne. La ligne de démarcation entre les modes de vie conservateur et séculier devient de plus en plus floue. La pratique religieuse s'individualise. Une partie de la population, notamment de la jeunesse, déçue de la religion officielle se revendique « *déiste* », c'est-à-dire reconnaissant l'existence de Dieu tout en rejetant les rituels et les dogmes. Comme le remarque le sociologue Fehrat Kentel¹ « *la laïcité disparaît mais la sécularisation fait son chemin* »

B. LE PEUPLE TURC A MONTRÉ SON ATTACHEMENT À LA DÉMOCRATIE EN PROVOQUANT UNE ALTERNANCE À LA TÊTE DE CERTAINES AGGLOMÉRATIONS

1. Un attachement profond à la démocratie électorale

Les succès électoraux répétés de l'AKP témoignaient tout à la fois de sa popularité, mais aussi de sa capacité à capter par un discours « populiste » l'exclusivité de la représentation du « vrai peuple » et à légitimer dès lors, sur ce fondement, aussi bien des adaptations institutionnelles permettant de concentrer davantage le pouvoir que des dérives pour orienter le débat, au besoin en limitant la liberté d'expression.

Cet affaiblissement progressif des oppositions pouvait laisser croire que la Turquie avait renoncé à l'alternance.

Toutefois, une analyse attentive des résultats lors des dernières élections révélait à des signaux faibles de lassitude de la population.

Les résultats mitigés de l'AKP aux élections municipales, qui lui sont généralement favorables, vont confirmer cette analyse. Si les candidats du parti obtiennent, en mars 2019, 44,72% des suffrages au niveau national² et ils perdent 6 des 7 plus grandes villes dont Ankara, et Istanbul au profit du CHP. Néanmoins, il reste majoritaire dans 50 provinces sur 81 et l'Alliance au pouvoir détient 4/5 des conseils municipaux et la majorité des districts des grandes villes comme Ankara et Istanbul. Il progresse enfin dans les provinces kurdes, le HDP perdant beaucoup de terrain³.

Il est à remarquer que la campagne électorale s'est déroulée dans un climat très défavorable à l'opposition qui a été privée de moyens d'expression dans les médias et notamment dans les provinces kurdes.

¹ Fehrat Kentel « *Sociologie des pratiques religieuses* » Moyen-Orient n°37 janvier-mars 2018

² Soit avec ceux de son allié MHP (7,25%), un total de 51,76% relativement similaire à celui obtenu par l'Alliance populaire aux législatives de 2018

³ 4,22% des suffrages au niveau national, il remporte 8 grandes villes du sud-est au lieu de 10 en 2014.

Ces résultats seront amplifiés par le scrutin de juin 2019 à Istanbul suite à l'annulation de la première élection. En effet, le 31 mars 2019, le candidat CHP, Ekrem İmamoğlu, pour la mairie d'Istanbul l'avait emporté avec 13 000 voix d'avance sur quelques 10 millions de votants contre le candidat de l'AKP l'ancien Premier ministre Yıldırım. À noter que l'AKP avait remporté 24 arrondissements sur 39 et dispose donc d'une majorité au conseil. L'AKP avait formé un recours devant la Commission électorale qui a annulé le seul scrutin pour l'élection du maire au motif du faible écart de voix entre les deux candidats et que certains bureaux de vote n'étaient pas présidés par des fonctionnaires comme le prévoit la loi. Le 23 juin, le candidat du CHP l'a emporté avec plus de 800 000 voix (54,21%) donnant à cette victoire, reconnue par l'AKP, une portée politique élevée.

En outre, la mobilisation sur le terrain, la volonté de sanctionner « les mauvais perdants » ou ceux qu'ils soupçonnaient de vouloir « tricher » avec la volonté populaire et la présence nombreuse des citoyens dans les bureaux de vote pour contrôler le bon déroulement des opérations, montrent un degré d'intérêt, d'engagement et de civisme élevé.

Ces événements démontrent qu'il n'y a pas de fatalité et que l'alternance démocratique reste possible sauf à ce que le gouvernement accentue la dérive autoritaire observée depuis quelques années et ne restreigne davantage la liberté d'opinion et la liberté d'expression.

2. Un attachement au respect du droit

Démocratie électorale, la Turquie reste une démocratie inachevée car le substrat idéologique qui permet la réalisation des conditions nécessaires au débat politique : un droit électoral stable, une égalité des conditions entre les candidats en matière de financement des campagnes électorales et d'accès aux médias, une liberté de création de formations politiques, la liberté d'expression, la liberté de la presse...., est historiquement insuffisant.

Sans doute, les questions sécuritaires et l'histoire politique de la République de Turquie émaillée de fréquents coups d'état militaires, pourraient justifier un contrôle plus étroit, mais en même temps, il dénoterait une insuffisante résilience de la démocratie électorale et altérerait son crédit s'il devait rendre impossible l'alternance.

Une large part de la société civile craint cette situation ayant le sentiment qu'après avoir remis à leur juste place les institutions de tutelle liées à l'« État profond », le pouvoir légitime par les urnes a progressivement accaparé les outils de contrôle à son profit. La « démocratie combattante » restreint paradoxalement la démocratie et perd le sens de son combat.

Cette situation n'a pas heureusement été à son terme et malgré les arrestations et les condamnations, souvent pour des délits d'opinion, malgré

des restrictions de la liberté d'expression, y compris sur Internet, il reste une société civile active qui participe et anime le débat politique et revendique une extension des droits et libertés conformément aux principes constitutionnels et aux engagements internationaux de la Turquie dans le cadre du Conseil de l'Europe, et dans celui de la présentation de sa candidature pour une adhésion à l'Union européenne.

Cette société civile active est présente dans tous les secteurs de la société, et notamment au sein des milieux intellectuels (universitaires, juristes, journalistes, écrivains, cinéastes, chefs d'entreprise) dont certains de renommée internationale qui contribuent à la réputation de la Turquie.

La Turquie apparaît dès lors beaucoup plus diverse que l'image donnée par le discours politique dominant et cela fait sa richesse et témoigne de sa capacité à développer une société modernisée et plus ouverte sur l'extérieur.

Il y a donc lieu d'être attentif et de nourrir un dialogue exigeant et constructif avec le monde politique et avec la société civile turque en ce domaine. On notera que dans les débats sur la restriction des crédits de préadhésion sous-consommés, faute de projets suffisamment nombreux et encadrés présentés par le gouvernement turc, le Parlement européen a souligné que ces baisses de crédits ne devaient pas affecter les actions en direction de la société civile.

C. LA FRANCE EST TOUJOURS UNE RÉFÉRENCE POUR LA TURQUIE

1. La France : une référence historique, un modèle toujours actuel

L'Histoire est une passion commune aux Français et aux Turcs. L'histoire de la France est sans doute idéalisée par une grande partie des élites intellectuelles. La langue française et le modèle français ont influencé la modernisation de l'Empire ottoman, et l'héritage des Lumières et de la République ont marqué le système politique moderne de la Turquie républicaine comme des références.

Aujourd'hui encore dans la modernisation des institutions politiques ou de l'administration, le modèle français est source d'inspiration à défaut de transposition et les hommes politiques turcs empruntent volontiers des formes rhétoriques « à la française » notamment lorsqu'ils s'adressent en réplique à ce qu'ils considèrent comme des attitudes inamicales à l'égard de la Turquie.

La France dispose donc encore aujourd'hui d'un capital intellectuel et culturel qu'elle doit préserver et entretenir.

2. Une politique française de coopération culturelle, traditionnellement tournée vers une élite francophone et francophile à moderniser pour élargir son public

Nous devons également continuer à utiliser tous les moyens de notre diplomatie d'influence culturelle pour nous adresser à l'ensemble de la société civile turque en matière culturelle, éducative, universitaire, environnementale et économique. La France bénéficie d'une bonne réputation et d'une relativement bonne implantation de ses moyens en Turquie. Elle a capitalisé sur la francophonie et l'attractivité de la langue française dans une partie de la population. Elle doit, de notre point de vue, avoir une approche plus large en développant les moyens audiovisuels et numériques, au besoin d'ailleurs en coopération avec d'autres partenaires européens.

La Turquie est la 7^{ème} enveloppe de crédits de coopération culturelle et éducative. Les établissements scolaires et universitaires consomment plus de la moitié de ces crédits.

Le réseau de l'AEFE compte 2 établissements scolaires français en Turquie : les lycées Charles de Gaulle à Ankara et Pierre Loti à Istanbul, qui scolarisent 2225 élèves dont une moitié d'élèves français. La coopération éducative s'appuie par ailleurs sur 13 établissements bilingues francophones labellisés (« LabelFrancÉducation ») qui scolarisent 9 475 élèves¹.

Au niveau universitaire, il existe 3 universités dispensant un enseignement totalement ou partiellement francophone. Il s'agit des départements de Galatasaray, Marmara, Yeditepe qui comptent plus de 4 000 étudiants.

Ce réseau historique est un vecteur important de francophonie, de rayonnement et d'influence. Il est soutenu par la France, soit directement (AEFE et MICEL), soit par des détachements directs de professeurs de l'éducation nationale française.

En dehors de ces établissements la présence du français dans le système scolaire est plus diffuse.

Dans **les établissements scolaires publics** où le français est enseigné comme LV2, le nombre d'apprenants est peu élevé (autour de **5 000 élèves**). Dans le système scolaire public turc, le nombre d'enseignants de français est de l'ordre de 350 à 400 en 4^{ème} position, mais très loin derrière l'anglais, l'allemand et l'arabe.

¹ Réseau congréganiste français (5 lycées à Istanbul et 1 lycée à Izmir), réseau de la fondation privée laïque Tevfik Fikret (1 à Ankara et 1 à Izmir), lycée public Galatasaray (créé en 1868) qui bénéficie d'un partenariat officiel franco-turc, écoles issues des fondations d'anciens élèves des établissements congréganistes français (Piri Reis à Izmir, Yeni Nesil et Küçük Prens à Istanbul).

Dans **les établissements scolaires privés** où le français est enseigné comme LV2, le nombre d'apprenants n'est pas connu, mais on constate l'essor de réseaux d'écoles très dynamiques et axées sur les langues étrangères.

Dans **les universités publiques** où le français est la discipline principale, on recense plus de **8 000 étudiants** répartis dans **29 départements spécialisés** (didactique FLE, littérature française, traduction) et **18 classes préparatoires** afférentes.

On compte enfin plus de **800 étudiants non spécialistes de français dans 4 universités publiques et privées**

S'agissant de la coopération universitaire, avec près de 4000 étudiants turcs en France¹, la France n'est qu'au 7^e rang des pays de destination, loin derrière les Etats-Unis et l'Allemagne (respectivement au 1^{er} et 2^e rang).

Les moyens restent concentrés sur l'université Galatasaray qui dispose de filières d'excellence et accueille 4700 étudiants parmi les meilleurs de Turquie et constitue un lieu privilégié de promotion de la coopération universitaire. Le dispositif français de soutien à l'égard de cette université s'élève à près de 3 M € : sur 54 enseignants employés par la MICEL, 25 sont affectés à l'université. Un groupe de travail est chargé d'élaborer un « plan de partenariat 2019-2023 » en vue de « faire ensemble de Galatasaray une université internationale francophone de référence »².

La coopération scientifique s'articule autour du Programme Hubert Curien « Bosphore » (25 000€/an), amorce vers des programmes de plus grande envergure³. Il est complété par un appel à projets commun avec l'Agence Nationale de la Recherche (ANR) et d'actions de soutien à l'innovation en lien avec les initiatives *Hello Tomorrow* et *French Tech*⁴. Enfin, une coopération fructueuse existe en matière de sciences humaines et sociales. Centre de recherche sous co-tutelle MEAE-CNRS, l'Institut français d'études anatoliennes (IFEA), fondé en 1930, est reconnu pour ses travaux de qualité notamment dans les domaines de l'archéologie et de la cartographie. Le MEAE finance, en outre, 5 missions archéologiques en Turquie.

¹ Selon les chiffres du Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation

² Basée sur une nouvelle logique de partenariats (doubles-diplômes, mise en place de délégations d'enseignants par les universités françaises, montage de projets européens, développement de la recherche) et la mise en place d'un nouveau modèle d'apprentissage du français.

³ Jusqu'à présent bisannuel, il sera lancé annuellement dès 2019, démontrant la volonté de renforcer notre coopération

⁴ 33 projets dans le cadre d'H2020 sont coordonnés par des équipes françaises et turques. Les partenariats dans les secteurs innovants à fort potentiel industriel demeurent limités et doivent être développés.

La coopération culturelle et artistique s'appuie sur « l'Institut français de Turquie »¹, qui dispose de trois implantations à Ankara, Istanbul et Izmir et deux Alliances françaises à Adana et à Bursa.

Les chaînes francophone et anglophone de France 24, ainsi que TV5 Monde sont diffusées en Turquie.

Notre politique de coopération culturelle et éducative s'adressait traditionnellement en priorité à une élite francophone et francophile, issue de l'establishment. Depuis 2008, les rapports qui évaluaient le réseau de coopération français appelaient régulièrement le ministère des affaires étrangères à se détacher de ses « *partenaires habituels, les francophones, les amoureux de la France, ceux qui sont acquis à la culture française* »² pour séduire de nouveaux publics. La modernisation de la Turquie et notamment l'évolution du niveau académique (un nombre d'étudiants multiplié par 3, aujourd'hui 7,2 millions, et un nombre d'universités multiplié par 2,5 : passant de 76 à 183 en moins de 20 ans) ont dilué notre présence. La réduction sensible des moyens affectés au dispositif français (4,6 M € en 2013, 4,1 M € en 2019,), n'a guère permis la réorientation des moyens vers ces publics nouveaux.

Il convient évidemment de conforter la base existante menacée par les restrictions budgétaires de la France et par les turpitudes juridiques subies régulièrement par les établissements³, souvent instrumentalisées dans le cadre des incidents qui ponctuent la relation franco-turques de façon assez récurrente.

Mais la réorientation suppose, sans doute, un effort plus conséquent pour permettre de renforcer notre capacité à comprendre la société turque et à conduire un dialogue plus ouvert avec elle.

Elle suppose aussi de développer des vecteurs d'influence en langue turque. La capacité des médias diffusés sur l'Internet ou les réseaux sociaux offrent un champ d'action possible. Une action de cette nature mériterait utilement d'être menée au sein de l'Union européenne ou par un partenariat entre France Médias Monde et la Deutsch Welle, avec pour objectif de s'adresser autant aux locuteurs turques en Europe qu'aux Turcs de Turquie.

¹ Un peu plus de 9000 personnes suivent des cours de français dans ces centres.

² Adrien Gouteyron, [Rapport d'information n° 428 fait au nom de la Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur l'action culturelle de la France à l'étranger](#), Sénat, Paris, 30 juin 2008

³ Coût des titres de séjour pour les enseignants, réduction de la durée de validité

II. RÉCIPROQUEMENT, LA TURQUIE CONSERVE UNE IMPORTANCE MAJEURE POUR LA FRANCE, L'EUROPE ET L'OTAN

Selon vos rapporteurs, la sécurité, la stabilité et le développement économique de la Turquie supposent que ce pays reste tourné vers l'Europe et qu'il reste au sein de l'Alliance atlantique. Afin de l'inciter davantage à agir dans cette direction, il convient, tout en ayant un discours clair et très ferme sur la question du respect des règles du jeu démocratique et de l'État de droit, de redoubler d'efforts pour améliorer les relations franco-turques en maintenant des échanges réciproquement profitables.

A. L'IMPORTANCE DE LA TURQUIE DU POINT DE VUE SÉCURITAIRE

La Turquie est un passage quasi-obligé pour les djihadistes qui souhaitent se rendre en Syrie, et surtout, à présent, pour ceux qui en reviennent. Lorsqu'elles sont repérées par les services turcs, ces personnes sont interpellées et généralement remises aux services de sécurité de l'État dont ils sont ressortissants. Ce faisant, la Turquie contribue à la sécurité de l'Union européenne et de la France.

Le bon fonctionnement de cette coopération de sécurité est postérieur à 2014, lorsque la Turquie a commencé à être directement visée par Daech, après une phase où les autorités avaient ménagé une organisation qui combattait aussi le régime syrien, croyant ainsi, à tort, pouvoir éviter les attentats sur le sol turc.

S'agissant en particulier de la coopération de sécurité entre la France et la Turquie, son amélioration résulte plus précisément d'un accord passé en septembre 2014 entre les ministres de l'Intérieur des deux pays (accord dit « protocole Cazeneuve »). À cette époque, après un séjour de plusieurs mois en Syrie au sein de l'Etat islamique, trois hommes, dont un beau-frère de Mohamed Merah, avaient été arrêtés à leur retour en Turquie et placés dans un centre de rétention administrative pour « séjour illégal » sur le sol turc. Expulsés, ils devaient initialement prendre un vol pour Paris, où les attendait la police française. Toutefois, ils avaient finalement réussi à rallier Marseille sans que les autorités turques, qui étaient au courant, aient prévenu la France. Les trois hommes s'étaient finalement livrés à la police.

Dès lors, l'accord signé par le ministre français de l'intérieur, M. Cazeneuve, prévoyait que lorsqu'un ressortissant djihadiste serait renvoyé de Turquie, les policiers français accrédités pourraient l'accompagner jusqu'à la passerelle d'embarquement. L'accord prévoyait également que le préavis serait donné à la France plus longtemps avant l'expulsion d'un djihadiste présumé, et que la Turquie communiquerait à la France la liste de ses ressortissants détenus en centre de rétention et alerterait immédiatement les services de renseignement français lorsqu'un Français serait contrôlé à la frontière turco-syrienne.

Ainsi, de nombreux Français passés par la Syrie ont été ramenés et judiciarisés en France, les adultes étant *in fine* jugés tandis que les jeunes enfants ont été confiés à l'aide sociale à l'enfance.

En échange de cette coopération, la partie turque demande des extraditions de membres du PKK, organisation considérée comme terroriste par l'UE. Jusqu'à présent, faute de preuves suffisantes, la France ne s'est pas exécutée. En revanche, cinq gels d'avoirs de présumés membres du PKK ont eu lieu sur le fondement de malversations ou d'extorsions de fonds. De nouvelles décisions sont attendues dans ce domaine, qui pourraient contribuer à montrer la bonne volonté de la France à coopérer sur ce sujet.

Malgré ce bilan positif, il convient de souligner que les purges réalisées après le coup d'État manqué du 15 juillet 2016 ont affaibli les services de police et de renseignement, même si cela n'entame pas la détermination des autorités turques dans leur lutte contre le terrorisme.

En tout état de cause, la fin de l'emprise territoriale de Daech en Syrie et en Irak n'a pas diminué l'intérêt de cette coopération pour l'Europe et pour notre pays, l'organisation djihadiste étant toujours active de manière clandestine.

B. L'IMPORTANCE DE LA TURQUIE POUR L'OTAN SUR SON FRONT SUD-EST

L'OTAN peut difficilement se passer de la Turquie sur son flanc sud-est. Le contrôle des détroits par la Turquie et le rôle de « verrou » qu'elle exerce ainsi continue à être un atout important, qui permet de contrôler l'accès russe aux « mers chaudes » et empêche la formation d'un « arc russe » allant de la Baltique à la rive sud de la Méditerranée.

Actuellement, malgré les difficultés déjà signalées dans les relations avec les autres membres, **la contribution de la Turquie à l'OTAN est toujours importante**. Ankara contribue dûment en personnel aux opérations de l'OTAN et aux activités de « *Defense capacity building* ». Elle met à disposition la base d'Incirlik et le radar de Malatya dans l'est du pays au profit des systèmes de défense anti-missiles de l'alliance, tandis que la base de Konya héberge les Awacs qui ont été utilisés contre Daech. Ankara abrite également un centre d'excellence de l'OTAN consacré à la défense anti-terroriste depuis 2009, ainsi qu'un Centre d'entraînement du partenariat pour la paix.

Si la base d'Incirlik pourrait à la rigueur être remplacée par une base en Jordanie ou, dans une moindre mesure, en Grèce, l'armée turque reste une armée de taille très importante, bien dotée en matériels lourds, bien équipée et bien formée, dont il serait difficile pour l'OTAN de se passer. La Turquie représente le 4^{ème} ou 5^{ème} budget d'achat de matériels de l'OTAN, et ses dépenses d'armement s'élèvent à 2,4% du PIB.

Enfin, sans la Turquie, l'OTAN apparaîtrait davantage comme un « club de puissance chrétiennes » aux yeux de ses détracteurs, ce qui n'est pas dans son intérêt.

Inversement, les garanties de sécurité apportées par l'OTAN à la Turquie, en matière de menaces terrestre, maritime, aérienne ou cyber, ne peuvent lui être offertes par aucune autre organisation. En particulier, **les garanties négociées avec la Russie dans le cadre du processus d'Astana ne resteront pas nécessairement robustes sur le long terme**, comme le montre déjà le fait que le régime syrien ait pu bombarder des positions turques dans la région d'Idlib à partir d'avril 2019. Il est vrai qu'à court terme, le soutien apporté par plusieurs membres de l'OTAN aux Kurdes du PYD et des YPG semble remettre en cause cet apport de l'OTAN à la sécurité de la Turquie, mais cet irritant reste lié à la crise syrienne et l'on doit espérer qu'il soit atténué par la résolution de celle-ci.

Au total, les intérêts réciproques entre la Turquie et l'OTAN plaident ainsi **pour poursuivre les efforts afin de maintenir la Turquie au sein de l'Alliance**. À cette fin, menacer la Turquie de sanctions (il n'existe toutefois pas à proprement parler de dispositif de sanction au sein de l'OTAN) comme le font les États-Unis semble contre-productif, les Occidentaux n'ayant pas intérêt à la déstabilisation d'une économie turque déjà en difficulté.

C. LE CARACTÈRE INCONTOURNABLE DE LA TURQUIE POUR LA RÉOLUTION POLITIQUE DE LA CRISE SYRIENNE

Si le soutien apporté par la France aux Kurdes de Syrie dans la lutte contre Daech est considéré comme un grave « irritant » par la Turquie, en revanche, **s'agissant de la résolution de la crise syrienne dans son ensemble, les positions françaises et turques sont convergentes**, ainsi que l'a souligné le vice-ministre des affaires étrangères lorsque la mission l'a rencontré à Ankara et de nouveau lors de son audition devant votre commission.

Les deux pays soutiennent une solution politique, et non pas militaire, à la crise syrienne, avec la nomination du Comité constitutionnel sur lequel les différentes parties ne parvenaient toujours pas, en juin 2019, à s'entendre.

Placée dans une situation particulièrement délicate dans le nord-ouest de la Syrie, le régime syrien ayant en avril 2019 repris l'offensive dans la région d'Idlib malgré l'accord de Sotchi (septembre 2017), **la Turquie a ainsi besoin de la France et de ses autres alliés de l'OTAN pour faire pression sur la Russie**, afin d'éviter, d'une part, un bain de sang dans le nord de la Syrie parmi des groupes rebelles dont beaucoup sont alliés de la Turquie, et, d'autre part, un nouvel afflux de réfugiés que la Turquie aurait

de grandes difficultés à assumer compte tenu de la situation désormais très dégradée de son économie.

Il s'agit ainsi d'œuvrer pour un rapprochement entre, d'une part, le « small group » (Allemagne, Arabie saoudite, Égypte, États-Unis, France, Jordanie et Royaume-uni), qui a chargé l'envoyé spécial des Nations unies, à la fin de 2018, de réunir aussitôt que possible une commission constitutionnelle qui engagera les travaux de rédaction d'une nouvelle Constitution syrienne et établira les bases d'élections libres et, d'autre part, les pays du format d'Astana. Il s'agit également pour la France d'appuyer un accord dans le nord-est syrien entre les États-Unis et la Turquie, afin d'aboutir à une gouvernance inclusive dans cette région.

La convergence d'intérêt entre la France et la Turquie existe également sur la question de l'Iran : il s'agit de maintenir autant que possible les effets du JCPoA, de ne pas isoler et rompre le dialogue avec l'Iran, sans ignorer toutefois ses actions déstabilisatrices.

Plus généralement, cette importance de la relation sur les dossiers syrien et iranien montre bien que **la France et l'Europe continuent à avoir besoin que la Turquie, ce pôle de stabilité relative au Moyen-Orient, demeure ancré au sein des alliances stratégiques occidentales.**

D. L'IMPORTANCE DE LA RELATION AVEC LA TURQUIE DANS UNE PERSPECTIVE ÉCONOMIQUE

Même si la Turquie connaît actuellement un ralentissement économique et si elle diversifie ses partenaires, **la France et l'Union européenne ne saurait se désintéresser de ce partenaire traditionnel.**

Malgré la crise économique qu'elle traverse, la Turquie reste un marché de plus de 80 millions d'habitants, en majorité jeunes (aujourd'hui, un Turc sur trois a moins de trente ans), culturellement proches de l'Occident, très « digitalisés » et bien formés. Un quart, 20 millions d'habitants, réside à Istanbul et dans sa banlieue qui constitue une grande métropole mondialisée. Les chefs d'entreprise soulignent la qualité de la main d'œuvre turque dont les cadres maîtrisent généralement parfaitement l'anglais.

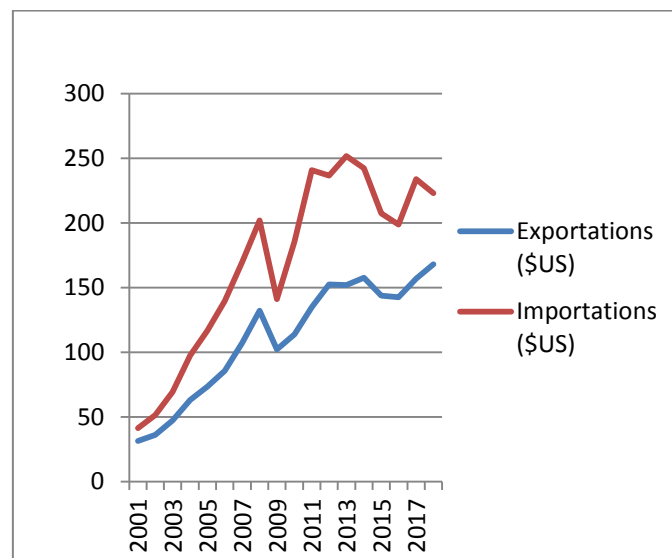
L'économie turque dispose d'un large potentiel qui pourrait hisser le pays au rang de pays développé d'ici à dix ans. Elle est très ouverte sur le monde. Au-delà de ses liens privilégiés avec l'Union européenne et les États-Unis, elle cherche à développer ses propres marchés. Elle a des entreprises puissantes et fortement exportatrices, notamment des groupes familiaux et des conglomérats, à l'image de Turkish Airlines ou des groupes Koc, Dogan et Sabanci, ainsi qu'une industrie touristique performante. La croissance turque est en moyenne beaucoup plus élevée que celle de la zone euro sur les dix dernières années, et l'une des plus élevée du G20. Les entreprises turques

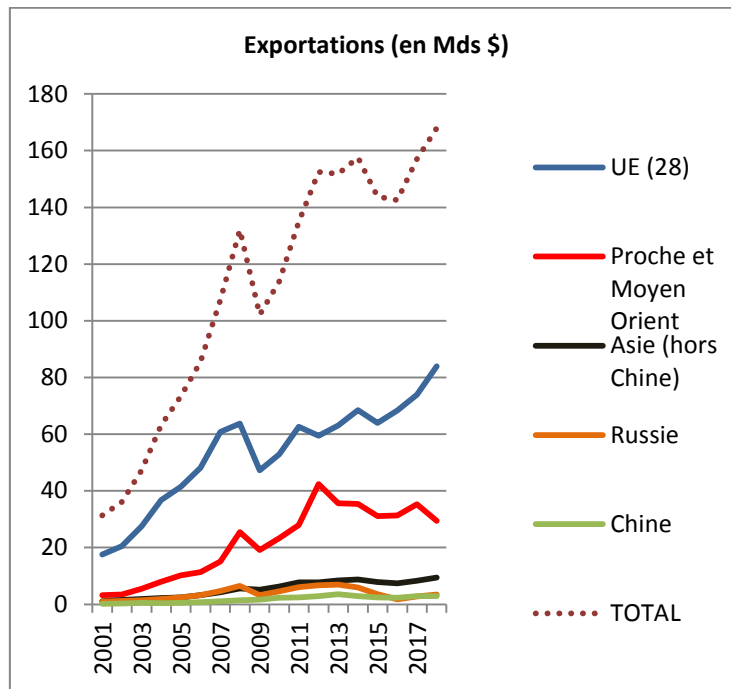
du BTP seront au premier rang pour la reconstruction de la Syrie et de l'Irak. Les relations économiques avec la Russie se développent : Moscou apporte son énergie, principalement le gaz, et Ankara accueille les touristes russes. La Chine commence à investir en Turquie dans le cadre des « routes de la soie ». La Turquie est également passée du 91^{ème} rang en 2007 au 43^{ème} rang en 2019 dans le classement Doing Business.

1. Des exportations de la Turquie en majorité vers Europe

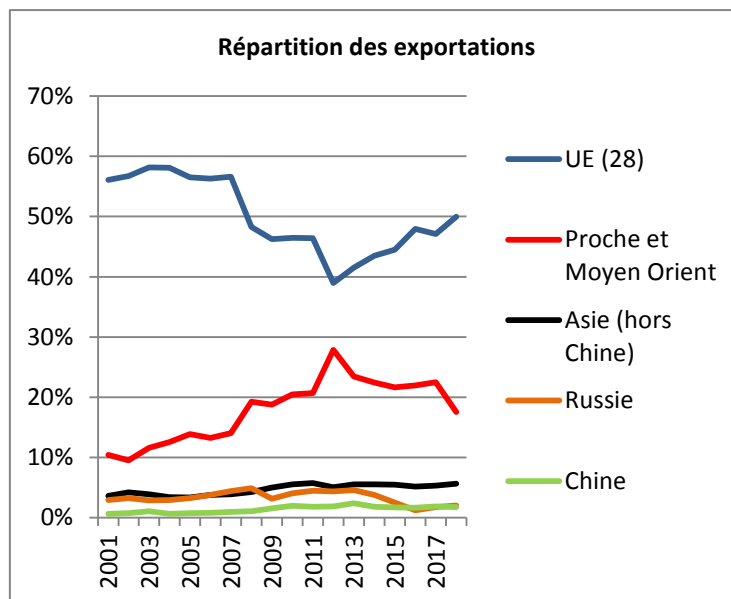
L'économie turque s'est ouverte à l'extérieur avec une croissance soutenue des importations comme des exportations.

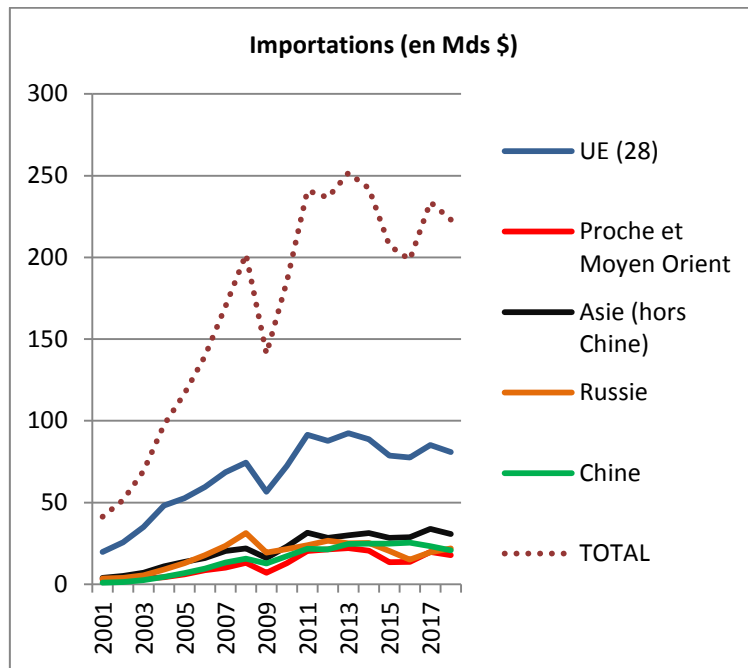
Solde commercial de la Turquie (en Mds \$)



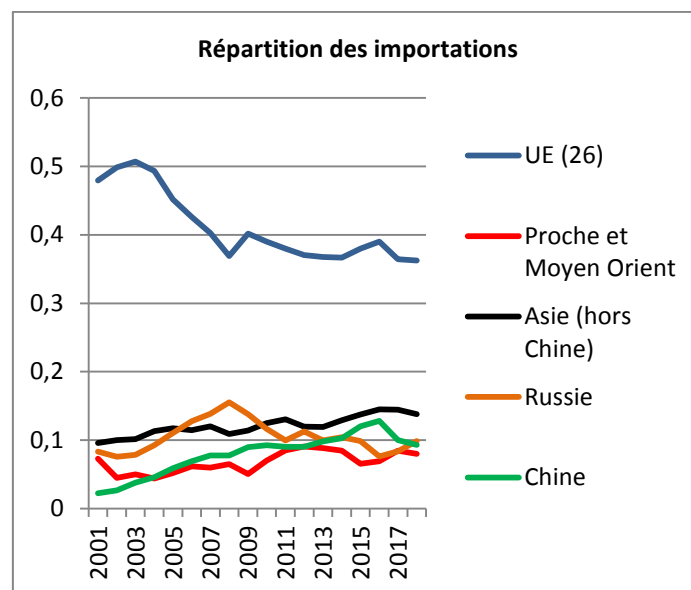


Si la croissance de l'économie turque s'est accompagnée d'une diversification de ces débouchés avec notamment une inflexion vers le Proche et le Moyen-Orient, cette tendance s'est retournée depuis 2011, avec l'instabilité de cette région et la dégradation des de la Turquie avec ces pays, mais aussi avec la montée en gamme de la production turque qui trouvent de nouveau ses principaux débouchés en Europe.





Sans doute, la part des productions européennes s'est-elle tassée depuis les années 2000-2010 au détriment, comme dans tous les pays, de la Chine et de l'Asie s'agissant des produits manufacturés, mais aussi des intrants nécessaires à l'économie turque notamment en énergie (ce qui explique la part des importations russes). Mais on constate que cette perte semble enrayée depuis 2010, signe sans doute d'une forte imbrication des économies turques et européennes, ce qui est très significatif dans certains secteurs comme l'industrie automobile ou l'aéronautique.



Source : pour l'ensemble des graphiques, les données utilisées sont celles publiées par Turkish Statistical Institute (<http://www.turkstat.gov.tr>)

La Turquie constitue le 14^{ème} débouché de la France avec 6 Mds € d'exportations en 2018 (le 11^{ème} débouché avant 2018) pour 14 Mds € d'échanges et un objectif affiché de 20 Mds €.

2. Plus des trois quarts des investissements directs étrangers (IDE) en Turquie proviennent des pays de l'UE.

a) Les flux d'investissements directs à destination de la Turquie se sont stabilisés en 2017 et demeurent dominés par l'Union européenne et par les services

Si les flux d'IDE sont loin de retrouver leurs niveaux de la période 2011-2013. L'instabilité de l'environnement juridique et réglementaire a pu avoir un impact sur le comportement des investisseurs, nationaux comme internationaux. Les flux entrants restent dominés par l'Union européenne (à 28), qui représentait 65 % des flux à destination de la Turquie en 2017, suivie par le Proche/Moyen-Orient (16 %), l'Asie (7 %) et les Etats-Unis (3 %). La France est le 14^{ème} investisseur en flux en Turquie et le 9^{ème} investisseur européen, à 107 M \$.

Les parts enregistrées en 2017 sont similaires à celles observées pour le cumul sur les dix dernières années. La France est le 10^{ème} investisseur en Turquie et le 7^{ème} investisseur européen sur la période 2008-2017, cumulant 3,8 Mds \$ d'investissements.

b) Les flux d'investissements directs originaires de la Turquie ont suivi une trajectoire similaire aux flux entrants,

En 2017, l'Union européenne (à 28) représentait là encore la majorité des flux d'IDE (52 %), quoique concurrencée plus nettement par les Etats-Unis (26 %). Malgré les initiatives menées en direction de ces régions, le Proche/Moyen-Orient et l'Afrique demeurent minoritaires dans les flux en provenance de Turquie, représentant respectivement 13 % et 2 % du total. La France est le 14^{ème} pays destinataire des IDE turcs (30 M \$, soit 0,94 % du total).

En stock, les parts sont similaires. Le léger recul enregistré par l'Union européenne est attribuable aux tensions entre la Turquie et ses principaux partenaires européens. La France se situe à la 21^{ème} place, cumulant 192 M \$.

Les chefs d'entreprises français rencontrés par vos rapporteurs à Istanbul ont confirmé combien il était profitable pour eux d'être implantés en Turquie afin de projeter leurs activités au Moyen-Orient et en Asie centrale, la Turquie n'ayant pas perdu l'influence et le rayonnement économique acquis dans ces régions depuis le tournant géostratégique de la fin des années 2000. Le représentant de L'Oréal a ainsi expliqué que la Turquie

pourrait être un « hub de la beauté » pour le Moyen-Orient. De même, si l'Aéroport de Paris (ADP) a perdu l'aéroport d'Istanbul Atatürk lors de son remplacement par le nouvel aéroport géant, le consortium TAV dont il fait partie a toujours ceux d'Izmir et Antalya. La coopération concerne également le secteur de la défense, avec notamment le projet de co-production de missiles anti-missiles SAMP/T.

Les **milieux économiques restent en grande majorité pro-européens**, malgré la montée en puissance des entrepreneurs anatoliens ayant soutenu l'AKP. Comme l'ont souligné les membres la TUSIAD, la principale organisation patronale turque, que vos rapporteurs ont rencontrée à Istanbul : pour une économie ouverte et sans ressources énergétiques importantes comme celle de la Turquie, rester aux standards occidentaux est vital. Dans le cas contraire, la monnaie est attaquée et les investissements s'arrêtent, comme on peut déjà l'observer actuellement avec la dégradation de la relation entre la Turquie et l'Europe et les États-Unis.

Bilan des échanges commerciaux franco-turcs en 2018

En 2018, le commerce bilatéral entre la France et la Turquie s'est établi à 14 Mds EUR, se contractant de 1,3 % en glissement annuel. Les exportations françaises reculent de 10,6 % (à 6 Mds EUR), tandis que les importations progressent de 7 % (à 8 Mds EUR). Il en résulte une forte dégradation de notre déficit commercial bilatéral, qui s'accroît de 797 M EUR en 2017 à 2 Mds EUR en 2018 (+155%). Les échanges continuent d'être portés principalement par les matériels de transport. L'important recul de nos exportations et le creusement du déficit bilatéral en découlant sont directement imputables aux turbulences macroéconomiques en Turquie dans les derniers mois de 2018 : les mois de septembre, octobre, novembre et décembre ont ainsi vu nos exportations se contracter respectivement de 26,4 %, 28,9 %, 34,5% et 46,2 % en glissement annuel.

1. Le déficit commercial bilatéral se creuse largement en 2018

12^{ème} débouché mondial de la France jusqu'au premier semestre de 2018, la Turquie est désormais notre 14^{ème} client, 6^{ème} hors UE et Suisse, derrière les États-Unis, la Chine, Singapour, le Japon et Hong Kong. Elle a absorbé 1,24 % de nos exportations, contre 1,6 % en 2016 et 1,45 % en 2017. Comme en 2017, la Turquie a été notre 13^{ème} fournisseur mondial, 5^{ème} hors UE et Suisse, derrière la Chine, les États-Unis, le Japon et la Russie. La part de la Turquie dans nos importations est en hausse : elle a ainsi été à l'origine de 1,43% de nos importations, contre 1,38% sur l'année 2017.

Selon les données des Douanes françaises, en 2018, le commerce bilatéral total des biens entre la France et la Turquie s'est élevé à 14 Mds EUR. Les échanges globaux voient leur progression entravée et se contractent de 1,3 % en glissement annuel (-191 M EUR): les exportations françaises à destination de la Turquie ont reculé de 10,6 % (-712 M EUR) et ont représenté 6 Mds EUR. Les importations françaises en provenance de Turquie sont, quant à elle, en hausse de 7 % (+522 M EUR) et ont atteint 8 Mds EUR. La France affiche donc un déficit commercial de 2 Mds EUR en 2018, en progression de 155 % par rapport à 2017 (il représentait alors 797 M EUR).

2. Les relations commerciales bilatérales demeurent dominées par l'aéronautique et l'automobile

Les principaux postes d'exportations françaises, qui avaient enregistré une progression nette au premier semestre de 2018, sont en recul sur l'année : le poste « aéronautique » a reculé de 14,1 % (à 642 M EUR), tandis que les postes « accessoires pour véhicules automobiles » et « produits sidérurgiques » se sont respectivement contractés de 9,3 % (à 453 M EUR) et 17,8 % (à 376 M EUR). Le dynamisme des exportations automobiles, observé en 2017 et au S1 2018 est notamment imputable à l'important renouvellement de gamme proposé par les constructeurs français, n'est plus de mise : le poste « véhicules automobiles », encore deuxième poste d'exportation au S1 2018, recule de 33,7 % (à 371 M EUR) et devient notre quatrième poste. À l'inverse, les exportations de « déchets non dangereux » (+19,9 %, à 184 M EUR) et « autres produits chimiques organiques de base » (+16,9 %, à 154 M EUR) sont en progression. La hausse des exportations des « produits du raffinage du pétrole » et d'« autres matériels électriques » est également à noter : elles croissent respectivement de 90 % (à 88 M EUR) et de 107 % (à 84 M EUR). Les importations en provenance de Turquie ont augmenté en 2018, en ligne avec la progression observée au S1 2018: les importations de « véhicules automobiles » ont augmenté de 7,7 % (à 2,7 Mds EUR), tandis que les « accessoires pour véhicules automobiles » et les « vêtements de dessus » croissent respectivement de 13 % (à 462 M EUR) et de 3,4 % (à 435 M EUR). Les progressions les plus marquantes sont enregistrées par les postes « aéronefs et engins spatiaux » (+38,1 %, à 183 M EUR) et « produits électroniques grand public » (+ 24,4 %, à 158 M EUR). Seule exception parmi les grands postes d'importation, les « vêtements de dessous » reculent de 2,5 % (à 422 M EUR).

Source : DG Trésor.

Il y a donc un pari à faire sur l'avenir : celui que dans dix à quinze ans, l'économie turque constituera une locomotive à la lisière de l'Europe, peut-être même dans un deuxième cercle européen, aux côtés de l'Ukraine et de la Russie, grâce à une union douanière renforcée.

Ainsi, vos rapporteurs soulignent **qu'il est souhaitable de continuer à approfondir des relations économiques entre la France et la Turquie**. Ceci suppose des efforts réciproques : les organismes français de soutien à

l'export et à l'investissement ainsi que les entreprises françaises qui y ont intérêt doivent continuer à miser sur la Turquie en faisant le pari qu'elle saura vaincre ses difficultés économiques. Les autorités turques, de leur côté, doivent prendre davantage conscience que la sécurité juridique et le respect de l'Etat de droit sont essentiels pour maintenir un climat favorable au développement économique.

E. DE NOUVEAUX ÉQUILIBRES À TROUVER DANS LES RELATIONS AVEC L'EUROPE

Depuis l'accord du 13 mars 2016 entre l'Union européenne et la Turquie, le nombre de passages de la Turquie vers l'Europe a considérablement diminué.

D'après l'ensemble des spécialistes entendus par vos rapporteurs, il est très peu probable que les réfugiés présents en Turquie retournent en Syrie à court, moyen voire long terme, les conditions de ce retour, au premier rang desquels la sécurité et la confiance dans le régime et ses forces de sécurité, n'étant pas susceptibles d'être réunies avant longtemps.

En outre, la situation actuelle dans le nord de la Syrie alimente de nouveau flux de réfugiés sur son sol, même si la Turquie maintient pour le moment sa frontière fermée.

Dès lors, il convient de continuer à soutenir la Turquie pour qu'elle puisse prendre en charge dans les meilleures conditions l'intégration de ces réfugiés. **Au-delà des facilités FRIT 1 et 2, un soutien financier ultérieur sera probablement nécessaire et la France devra dûment y contribuer.**

Par ailleurs, si le processus d'adhésion est bloqué et ne devrait pas connaître d'avancée significative dans un avenir proche, **la question de la libéralisation des visas ainsi que celle de la modernisation de l'union douanière restent posées.**

Concernant la libéralisation des visas, la Turquie doit accomplir les réformes nécessaires pour qu'elle puisse être menée à bien, en application de l'accord de mars 2016. Cela s'annonce difficile concernant la réforme de la législation anti-terroriste turque, même si le président Erdogan a récemment affirmé que la Turquie effectuerait les réformes nécessaires.

La libéralisation du régime des visas et l'Union douanière

La libéralisation du régime des visas

La libéralisation du régime des visas consisterait à exempter les ressortissants turcs de l'obligation de visa pour les séjours de courte durée, soit d'une durée maximale de 90 jours sur toute période de 180 jours, dans le cadre de voyages d'affaires, touristiques ou à des fins familiales dans l'espace Schengen. Au total, 61 États bénéficient déjà de cette exemption.

Pour y parvenir, un certain nombre d'étapes sont nécessaires. Tout d'abord, la Turquie devait conclure avec l'Union européenne un accord de réadmission qui a été signé en décembre 2012, permettant de réadmettre les ressortissants turcs entrés illégalement sur le territoire de l'Union européenne ainsi que les ressortissants de pays tiers détenant un titre de séjour délivré par la Turquie ou détenant, lors de la demande de réadmission, un visa en cours de validité délivré par la Turquie. Cet accord est entré en vigueur le 1^{er} octobre 2014, mais s'applique seulement aux ressortissants turcs.

Après la signature de cet accord, une feuille de route a été élaborée puis adoptée le 16 décembre 2013. Elle recense 72 critères que la Turquie doit respecter pour que ses ressortissants puissent bénéficier de l'exemption de visa. Ces critères sont regroupés au sein de 5 groupes thématiques : sécurité des documents, gestion des migrations, ordre public et sécurité, droits fondamentaux et réadmission des migrants irréguliers. Les progrès accomplis pour remplir ces critères sont régulièrement évalués par la Commission européenne. Ce n'est qu'une fois ces critères remplis que la Commission européenne pourra présenter une proposition de règlement visant à modifier le règlement (CE) n° 539/2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa. Cette proposition doit être adoptée par le Conseil et le Parlement européen.

La Commission européenne a présenté un premier rapport d'évaluation le 20 octobre 2014, assorti de nombreuses recommandations sur les différents thèmes. La question de la libéralisation du régime des visas a ensuite été évoquée dans le cadre du sommet Union européenne-Turquie du 29 novembre 2015. À cette occasion, il a été décidé qu'un deuxième rapport d'évaluation serait présenté début mars 2016.

Le 4 mars 2016, la Commission européenne a présenté son deuxième rapport d'évaluation soulignant les progrès importants accomplis par la Turquie et identifiant les critères restant à remplir.

La déclaration du 18 mars 2016 fait de la libéralisation du régime des visas une contrepartie à la coopération turque pour réduire les arrivées irrégulières sur le territoire de l'Union européenne. Cette libéralisation était prévue pour le 30 juin 2016, pour autant que tous les critères énumérés dans la feuille de route du 16 décembre 2013 fussent remplis. La libéralisation reste donc bien conditionnée au respect des critères définis par la feuille de route de 2013. Or, la déclaration du 18 mars 2016 prévoyait d'encadrer ce processus dans des délais peu réalistes, ce qui est aujourd'hui source d'incompréhension et de tensions.

Le 4 mai 2016, la Commission européenne a présenté son troisième rapport d'évaluation des progrès accomplis par la Turquie en vue de la libéralisation du régime des visas. Celui-ci énumère 7 critères restant à remplir. La Commission a également présenté, le même jour, une proposition de règlement destinée à libéraliser le régime des visas, mais ce texte ne pourra être examiné que lorsque tous les critères seront satisfaits.

Ces 7 critères étaient les suivants :

- adopter des mesures de prévention de la corruption ;
- garantir la protection des données à caractère personnel ;
- conclure un accord de coopération opérationnelle avec Europol ;
- proposer à tous les États membres de l'Union européenne une coopération judiciaire effective en matière pénale ;
- réviser la législation visant à lutter contre le terrorisme ;
- mettre aux normes de l'Union européenne les passeports biométriques délivrés par les autorités turques ;
- mettre en œuvre toutes les dispositions de l'accord de réadmission, notamment en ce qui concerne les ressortissants de pays tiers.

Aujourd'hui, il reste 6 critères à remplir. L'accord de réadmission pour les citoyens de pays tiers ne sera appliqué que lorsque la libéralisation des visas sera effective. Un groupe de travail est mobilisé sur chaque critère et collabore avec les ministères concernés. Les difficultés se cristallisent autour de la réforme de la loi sur le terrorisme.

La Turquie souhaite une évolution rapide de cette question. Elle estime que c'est une juste contrepartie à l'accord sur la gestion des réfugiés du 18 mars 2016. Pour les citoyens turcs comme pour le Président Erdogan, il s'agit d'une question de prestige. En effet, les Turcs comprennent mal le refus de l'Union européenne de les exempter de visa alors que les ressortissants d'autres États, aux performances économiques moindres, ont pu bénéficier de cet avantage.

La libéralisation du régime des visas pourrait donc être un levier pour obtenir de la Turquie des avancées en matière de droits de l'Homme.

L'Union douanière

En 1963, la Communauté économique européenne et la Turquie ont signé un accord d'association - l'accord d'Ankara - dans lequel les deux parties sont convenues d'instaurer progressivement une union douanière.

Un protocole additionnel, signé en novembre 1970, établit un échéancier pour la suppression des droits de douane et des contingents applicables aux produits industriels circulant entre les parties. La phase définitive de l'union douanière a été achevée le 1^{er} janvier 1996.

La Commission européenne a déposé, en décembre 2016, un texte demandant au Conseil l'autorisation d'engager des négociations avec la Turquie pour moderniser l'union douanière. Ce texte n'a pas encore été examiné compte tenu de la dégradation de l'État de droit en Turquie.

Pourtant, il apparaît nécessaire d'adapter la structure de l'union douanière au développement des échanges internationaux. Ces dernières années, l'Union européenne a conclu de nombreux accords de libre-échange avec des pays tiers. Or la Turquie, dans le cadre de l'union douanière, doit suivre la politique commerciale de l'Union avec les pays tiers, sans disposer pour autant de moyens juridiques lui permettant de convaincre ces pays de conclure parallèlement de tels accords avec elle. En effet, lorsque l'Union signe des accords de libre-échange avec un pays tiers (Corée du Sud, Japon, Singapour...), les produits de ce pays tiers transitant vers l'Union sont exonérés de taxes douanières lorsqu'ils sont vendus en Turquie alors que les importations turques ne bénéficient pas d'exemption de taxes vers ce pays. En outre, il serait nécessaire d'améliorer l'échange d'informations et le mécanisme de notification pour permettre à la Turquie de s'adapter rapidement aux exigences techniques de la législation européenne. Enfin, le cadre commercial bilatéral ne comprend pas de mécanisme efficace de règlement des différends entre investisseurs et États.

Une révision du cadre de l'union douanière doit donc permettre de résoudre ces difficultés, en permettant à la Turquie de bénéficier des avantages liés aux accords bilatéraux de libre-échange conclus par l'Union européenne.

Par ailleurs, l'objectif est d'étendre le champ d'application de l'union douanière aux produits agricoles, aux services et aux marchés publics pour développer les échanges, tout en harmonisant les règles relatives aux aides d'État.

Le Gouvernement turc souhaite une révision rapide de l'accord d'union douanière pour laquelle aucun préalable n'est requis. La modernisation de l'union douanière faisait partie des points d'action évoqués lors du Sommet Union européenne-Turquie du 29 novembre 2015 et dans la déclaration du 18 mars 2016. Bien que la Commission européenne fasse preuve de volontarisme sur ce sujet, le Conseil n'a toujours pas mis à son ordre du jour la recommandation de décision de la Commission européenne, visant à permettre l'ouverture des négociations. L'Allemagne, les Pays-Bas et la République de Chypre en particulier ne sont pas favorables à l'ouverture de ces négociations pour le moment.

Enfin, si une réforme de l'Union douanière pourrait s'avérer profitable tant pour l'Union européenne que pour la Turquie, les négociations sont bloquées également sur ce sujet en raison du comportement de la Turquie en matière de droits de l'homme.

Incontestablement, dans ce domaine, de nouvelles avancées sont subordonnées à des signaux positifs que la Turquie enverrait en matière de droits de l'Homme et de respect de l'État de droit.

En effet, en ce domaine, ni la France, ni l'Europe ne peuvent renoncer à sauvegarder et promouvoir ces valeurs et doivent donc maintenir une position constante, ferme et exigeante. Ces valeurs constituent le socle des conditions d'ouverture des négociations d'adhésion, auquel la Turquie a souscrit. Il s'agit de rappeler ces exigences chaque fois qu'elles ne sont pas respectées, mais aussi de souligner lorsque des progrès sont réalisés comme

avec l'annonce récente d'une réforme de la justice, qui devra néanmoins être confirmée par des résultats clairs et concrets. La Turquie doit également renforcer sa coopération avec le Conseil de l'Europe, donner suite à ses recommandations et mettre en œuvre tous les arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme.

Il est clair de ce point de vue que le processus de négociation en vue de l'adhésion constitue toujours un levier efficient :

- le gouvernement turc comme les entrepreneurs considèrent que ce maintien est un élément d'incitation à la modernisation du pays par un alignement sur les normes européennes. Son interruption aboutirait à une dégradation de la réputation de la Turquie sur la scène internationale, notamment sur le plan économique, alors que la Turquie est une économie ouverte dont la croissance dépend des investissements étrangers ;
- les partis politiques d'opposition que nous avons rencontrés (CHP, HDP), la société civile et les associations de promotion des droits de l'Homme ont besoin de ce processus qui contribue à maintenir l'ancrage démocratique de la Turquie.

Renoncer à ce processus c'est perdre un levier important et décevoir une grande partie de l'opinion publique turque même si aujourd'hui l'issue de ce processus est lointaine et improbable.

Dès lors, il serait profitable aux deux parties de retrouver une perspective positive, une feuille de route permettant de sortir des accusations réciproques pour reprendre appui sur les aspects positifs, toujours nombreux, des relations mutuelles, que ce soit dans le domaine économique, culturel ou sécuritaire. **Vos rapporteurs suggèrent la réunion à cette fin d'un groupe des sages nommés par l'UE et la Turquie, qui serait chargé de faire des propositions pour aller de l'avant.**

*

* *

Ainsi, la fermeté ne doit pas être exclusive de tout dialogue, ni d'une écoute attentive. **La France et l'Europe n'ont aucun intérêt à ce que l'instabilité gagne la Turquie et à la pousser à rechercher des alliances concurrentes ou alternatives.**

Il faut être conscient de la déception éprouvée par la Turquie devant l'incompréhension par ses alliés occidentaux de ses priorités sécuritaires. Le tournant très nationaliste du pouvoir fait que **les Occidentaux sont regardés**

avec méfiance. Tout évènement, action ou parole, est vite interprété comme une pression destinée à ruiner les efforts de la Turquie pour prendre la place qui lui revient sur la scène internationale.

Face à cette attitude victimaire, **la patience stratégique s'impose**, en évitant d'entrer dans le jeu des provocations du pouvoir turc. La constance et la tempérance sont les meilleurs moyens de faire entendre aux dirigeants que la provocation est un signe de faiblesse dans les relations internationales et que **la création d'un climat de confiance suppose un dialogue apaisé et sincère dans son expression auquel, sur le long terme, la Turquie et la France auraient beaucoup plus à gagner qu'à perdre.**

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie en commission le mercredi 3 juillet 2019, la commission a examiné le rapport d'information de MM. Ladislav Poniatski et Jean-Marc Todeschini sur la situation en Turquie.

M. Christian Cambon, président. - L'ordre du jour appelle la présentation du rapport de nos collègues Ladislav Poniatski et Jean-Marc Todeschini sur la situation en Turquie.

M. Ladislav Poniatski, rapporteur. - La politique étrangère de la Turquie a récemment évolué : ainsi le pays s'est-il davantage tourné vers le Moyen-Orient et le monde musulman depuis quelques années puis, plus récemment, vers la Russie.

Le basculement de la Turquie vers le monde musulman s'est produit à partir de 2007. Le ministre des affaires étrangères puis Premier ministre, Ahmet Davutoglu, nous a expliqué que l'objectif était de revenir à la grandeur passée de la Turquie et de la faire sortir du giron occidental, afin qu'elle se projette de manière autonome dans un monde s'étendant du Maroc à l'Indonésie, aussi bien dans les domaines économique, culturel et spirituel.

La Turquie a noué des relations étroites avec la Syrie, l'Irak, le Kurdistan irakien, certains pays du Golfe, le Maghreb et les pays d'Asie centrale. Elle a aussi cherché à s'affirmer comme médiatrice dans certains conflits, comme celui entre la Russie et la Géorgie ou entre la Syrie et Israël, ou encore comme modèle au début des printemps arabes.

Cette politique de puissance et d'influence s'est traduite par un renforcement impressionnant du réseau diplomatique turc, devenu le cinquième du monde. Le pays a ouvert 45 ambassades en Afrique depuis l'arrivée de l'AKP au pouvoir et l'aide publique au développement augmente rapidement.

L'extension de la puissance turque a également pris appui sur la présidence des affaires religieuses (Diyanet), dont le budget est actuellement très supérieur à celui des affaires étrangères du pays : celle-ci est un instrument d'influence considérable, notamment en direction de la diaspora en Europe. Souvenons-nous de la présence du ministre turc des affaires étrangères sur le sol français lors de la dernière élection présidentielle turque...

Toutefois, ce modèle comporte de graves faiblesses.

La Turquie est une puissance émergente qui n'a pas tout à fait les moyens de ses ambitions. Elle a le taux de dépendance énergétique le plus élevé de tous les pays émergents. Son « islamisme conservateur d'État » inquiète les Occidentaux comme ses voisins, y compris musulmans, qui

craignent un néo-ottomanisme. Elle est également restée au milieu du gué sur la question kurde. Malgré ses velléités d'indépendance, la Turquie apparaît aujourd'hui comme subordonnée aux grandes puissances : le lien avec les États-Unis reste ainsi très fort.

Toutes ces faiblesses expliquent que la crise syrienne ait en grande partie mis à bas les ambitions régionales de la Turquie.

La diplomatie turque a vite montré ses limites. Erdogan a dû tourner le dos à Bachar al-Assad et a soutenu l'ensemble de la rébellion, jusqu'à adopter une attitude plus qu'ambigüe vis-à-vis de Daech, ce qui a placé la Turquie dans une situation inconfortable. Aux yeux de ses voisins, la Turquie est vite apparue comme une puissance interventionniste prosunnite, alors qu'elle se voulait au-dessus de la mêlée. Ultime revers, la Russie est intervenue pour soutenir le régime syrien en septembre 2015. Les autorités turques l'ont mal pris à l'époque et ont intentionnellement fait abattre un avion russe au-dessus de la frontière.

La Turquie doit surtout affronter un afflux massif de réfugiés syriens, qui représentent près de 3,6 millions de personnes. Il faut rendre hommage à la manière dont la Turquie les a pris en charge. L'Union européenne a certes lancé deux programmes d'aides de 3 milliards d'euros chacun, mais ce soutien est à relativiser : les autorités nous ont en effet affirmé que l'accueil de ces réfugiés avait coûté 35 milliards de dollars. Aujourd'hui, ces réfugiés bénéficient d'un accès gratuit aux écoles et à la santé : 85 % des enfants sont ainsi scolarisés.

À partir de 2016, la Turquie est parvenue à redresser en partie la situation au prix d'un rapprochement avec la Russie. Cela s'est concrétisé par la participation turque au processus d'Astana en mai 2017, duquel il n'est pas sorti grand-chose, si ce n'est une implantation renforcée de la Russie au Proche-Orient. Malgré l'affirmation de sa puissance, la Turquie est aujourd'hui dans une situation très délicate.

En résumé, sous l'effet de la guerre en Syrie, la Turquie est passée en quelques années d'une posture de puissance moyenne cherchant à séduire par son *soft power* à une posture plus martiale, mais aussi plus inconfortable et largement subordonnée à la Russie.

M. Jean-Marc Todeschini, rapporteur. – Sur le plan politique intérieur et s'agissant de l'évolution de la société turque, nous avons observé des évolutions contrastées, voire pour le moins inquiétantes, dans la période récente.

Depuis le XIX^e siècle, le développement politique de la Turquie s'articule autour de deux modèles étatiques concurrents. Le premier s'inspire des règles du libéralisme politique quand le second, dans un souci d'efficacité, importe des modèles plus étatistes, autoritaires, voire dictatoriaux et identitaires, qui ont pu conduire au génocide arménien ou, dans la période plus récente, à une gestion essentiellement sécuritaire de la

question kurde et à une guerre sanglante contre le PKK, qui a causé plus de 35 000 morts de 1984 à 1999.

La République de Turquie fondée par Kemal Atatürk a recréé un État unitaire puissant, ancré sur la fondation et l'exaltation de l'unité de la nation turque, le contrôle de la religion pratiquée par 95 % de la population, l'islam, une modernisation certes dirigiste de l'économie et de la société, mais avec des avancées comme le vote des femmes ou l'éducation obligatoire. Cela étant, ce n'est pas une démocratie, c'est un régime à parti unique.

Il faut attendre la fin de la Seconde Guerre mondiale pour constater une compétition électorale relativement ouverte, mais les institutions politiques apparemment démocratiques restent sous la tutelle de l'armée, gardienne du dogme kémaliste, mais aussi de l'ancrage dans l'Alliance atlantique en période de Guerre froide. L'armée intervient pour éviter tout désordre ou dérive, soit violemment au travers de coups d'État à répétition – 1960, 1971, 1980 –, soit *via* des pressions plus subtiles – 1994, 1997. Cette démocratie électorale, sous tutelle militaire, n'est pas le meilleur exemple de respect des droits de l'homme malgré l'adhésion de la Turquie au Conseil de l'Europe dès 1950 et la ratification de la Convention européenne des droits d'homme en 1958.

Cette situation va évoluer au début des années 2000 pour deux raisons : tout d'abord, l'influence de l'option géostratégique européenne, objectif majeur partagé par l'ensemble des forces politiques et économiques comme par les autorités militaires de tutelle ; ensuite, l'évolution de la société dans le contexte post-guerre froide et de la mondialisation.

La compétition politique va conduire à l'arrivée au pouvoir en 2002 de l'AKP, un parti conservateur d'inspiration islamiste, mais démocrate et rassembleur, dirigé par une personnalité charismatique, Recep Tayyip Erdogan. Ce parti a remporté depuis lors toutes les élections législatives et tous les référendums constitutionnels.

Cette stabilité au pouvoir et le cadre incitatif des négociations pour l'entrée dans l'Union européenne vont lui permettre de réaliser une évolution institutionnelle importante, ainsi que des progrès significatifs dans le domaine des droits de l'homme. Ils vont même contribuer au passage d'un traitement « tout sécuritaire » de la question kurde au développement économique des régions kurdes et à des avancées dans les domaines de l'éducation, de la culture et des médias, jusqu'à l'ouverture d'un bien éphémère processus de négociation avec le PKK de 2012 à 2015.

Cette stabilité permet également le développement économique remarquable du pays qui bénéficie à une très large partie de la population. Aujourd'hui, la Turquie assure largement l'emploi de sa population active. Le niveau de vie a augmenté, le pays s'est urbanisé et le niveau éducatif s'est élevé. Une grande partie de la population vit selon les standards du monde

occidental et partagent ses valeurs, même si un clivage existe sur les questions religieuses, avec l'émergence dans le débat politique d'un courant islamiste soucieux de conserver des traditions auxquelles une grande partie de la population demeure attachée. Cette partie de la population est le socle électoral de l'AKP.

Beaucoup de facteurs laissent penser que ces évolutions, qui ont suscité beaucoup d'espoir, ont commencé à s'inverser dans la période récente.

La concentration du pouvoir par Erdogan et le recul de l'État de droit que l'on observe depuis quelques années peuvent trouver une explication dans l'existence d'un contexte sécuritaire plus incertain, mais ce n'est peut-être pas la seule.

Ils répondent à des résistances pouvant venir aussi bien des cercles kémalistes écartés du pouvoir, mais encore actifs, que de courants islamistes rivaux, comme celui de l'imam Fethullah Gülen, ou encore de la détérioration de la situation au Kurdistan. Ces reculs démocratiques n'en apparaissent pas moins comme disproportionnés et inadmissibles lorsqu'ils ont pour conséquence de réduire toute forme d'expression politique et d'influencer les processus démocratiques.

Cette évolution est le fruit d'une réforme constitutionnelle ouvertement présidentialiste. La première élection du président au suffrage universel direct a été remportée par Erdogan en 2014. La réforme constitutionnelle adoptée par référendum en 2017 supprime la fonction de Premier ministre et instaure un régime présidentiel. Toutefois, ce régime est déséquilibré, car il n'y a pas de véritable séparation des pouvoirs ni de contre-pouvoirs forts. Le Président concentre tout le pouvoir exécutif et dirige de fait la majorité parlementaire. Au cours de la même période, Erdogan a repris en main l'AKP, en contrôlant toutes les nominations et investitures et en évinçant non seulement les proches de M. Gülen, mais aussi les cadres historiques de l'AKP qui auraient pu se positionner en rivaux.

En outre, le contrôle des institutions militaires, administratives et judiciaires est de plus en plus étroit. Des épurations massives ont eu lieu à la suite du coup d'État déjoué en 2016, notamment pendant la période de l'état d'urgence qui a duré deux ans. Selon un rapport de la Commission européenne, 115 158 fonctionnaires ont été mis à pied et 78 000 personnes ont été arrêtées en deux ans. Selon les chiffres du ministère turc de la justice, 3 239 personnes ont été condamnées à l'issue de 261 procès, 28 procès restant à venir. Ces personnes écoupent de très lourdes peines, comme les 151 individus condamnés à la prison à vie la semaine dernière. Le pouvoir contrôle, en outre, non seulement les médias publics, mais aussi une part importante de la presse écrite et audiovisuelle.

Parallèlement, la crise syrienne n'a pas été sans conséquence sur le plan intérieur.

La part active qu'ont prise les forces kurdes des YPG - acronyme désignant les unités de protection du peuple, historiquement liées au PKK - dans la lutte contre Daech et leur montée en puissance ont été vécues comme une grave menace par les autorités turques. De nombreux jeunes kurdes ont rejoint ou soutenu ces forces. Le gouvernement turc a décidé de fermer la frontière et de les combattre directement. Ceci a déclenché des manifestations puis une forme de guérilla urbaine dans les villes kurdes. La crainte d'un embrasement a conduit à la destitution des maires appartenant au parti kurde HDP au profit de fonctionnaires et à l'arrestation de certains parlementaires comme le président du HDP, M. Demirtas. Des politiques répressives ont été mises en œuvre, y compris le déplacement de populations *via* des opérations de « rénovation urbaine ». Bien entendu, le processus de négociation avec le PKK a été interrompu et des opérations militaires sur le territoire national et au nord de l'Irak se poursuivent.

La situation d'insécurité croissante et la fin récente des dérogations au régime de sanctions contre l'Iran, son principal fournisseur de pétrole, ont entraîné un ralentissement économique. Compte tenu de sa démographie, la Turquie a besoin d'une croissance économique soutenue. Faute d'épargne interne suffisante, elle a besoin de capitaux extérieurs. L'instabilité accroît le coût de ce financement, ce qui entraîne une inflation élevée : 17 % l'an dernier. Le ralentissement implique un tassement de l'emploi et du niveau de vie, ce qui a également des incidences sur la popularité du gouvernement.

Globalement, on observe une répression massive de toute forme d'opposition. La répression des manifestations dans le quartier de Gezi à Istanbul en 2013 a marqué un tournant. Toute critique est assimilée à une complicité de terrorisme. Cela n'est cependant pas allé jusqu'à l'interdiction des partis d'opposition et la suspension de toute liberté d'expression. Le pouvoir a jusqu'à présent compris les conséquences que pourraient avoir de telles mesures sur le plan intérieur, sur le plan économique et sur le plan diplomatique.

Pour autant, la situation doit être surveillée de très près et les atteintes aux droits dénoncées sans relâche. Cette dérive commence à affecter le système électoral jusqu'ici préservé. On l'a vu lors des dernières élections municipales : les conditions dans lesquelles se déroulent les compétitions ne sont plus égalitaires, notamment l'accès aux médias, en raison des pressions très fortes exercées par le pouvoir, y compris dans son opiniâtreté à contester les résultats qui lui sont défavorables.

On observe également le resserrement politique de l'AKP : le parti a aujourd'hui un discours plus clivant sur le plan politique avec le développement d'une rhétorique nationaliste et religieuse fondée sur l'exaltation du passé ottoman, une tendance à s'inventer assez

systématiquement des ennemis intérieurs ou extérieurs sans admettre ses propres insuffisances, et une incapacité à regarder son histoire en face. En outre, les programmes de grands travaux ont été lancés dans un contexte moins favorable sur le plan économique et social marqués par la révélation d'affaires de clientélisme et de corruption.

Cela étant, le raidissement de l'AKP ne lui assure pas de meilleurs résultats dans les urnes et n'est sans doute pas suffisant pour lui assurer un soutien pérenne de l'opinion publique turque. Les dernières consultations ont plutôt marqué l'émergence du HDP et le renouveau du parti kémaliste historique, le CHP, ce qui traduit une forme de lassitude à l'égard des dirigeants au pouvoir depuis dix-sept ans.

Le président Erdogan a certes remporté les élections présidentielles de 2014 et de 2018 dès le premier tour, mais ses scores n'ont pas excédé 53 % des suffrages. L'AKP a du mal à remporter la majorité des sièges à l'Assemblée : la première élection de 2015 fut un revers, et celle de 2018 l'oblige à s'appuyer sur un parti d'extrême droite, le MHP. Aux dernières municipales, si l'Alliance AKP/MHP reste majoritaire en voix sur l'ensemble du territoire, elle a perdu quelques grandes villes conquises de longue date par l'AKP comme Ankara et Istanbul. La victoire éclatante du CHP Ekrem Imamoglu lors de l'élection jouée le 23 juin dernier est bien le symbole de cette lassitude. Il est néanmoins encore trop tôt pour tirer toutes les conclusions de ce message adressé par l'opinion publique.

Quoi qu'il en soit, ce recul persistant et très inquiétant de l'État de droit et des droits fondamentaux rend impossible toute reprise du processus de négociation en vue de l'adhésion à l'Union européenne comme la modernisation de l'union douanière. Aujourd'hui, la déception est à la mesure des espoirs suscités. Elle nourrit également le scepticisme naturel et l'inquiétude des Européens face à cette intégration, d'autant que le contexte s'est assombri en raison des chocs migratoires, de la menace terroriste islamiste, de la montée des courants populistes et identitaires, comme de l'islamophobie en Europe.

Il est difficile d'affirmer que l'évolution de l'État de droit en Turquie n'est qu'une orientation conjoncturelle pour faire face à des menaces sécuritaires récentes. Je crains qu'il ne s'agisse aussi d'une orientation destinée à se maintenir à tout prix au pouvoir, ce qui éloignerait encore davantage la Turquie des standards européens et compromettrait son aspiration à rejoindre l'Union européenne.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Même si notre constat est sévère, nous n'avons pas l'intention de rompre avec la Turquie. Au contraire, je suis convaincu qu'il est nécessaire de la rattacher au monde occidental et à l'Europe.

Il faut, selon nous, distinguer court terme et long terme. Actuellement, l'alliance russe présente des avantages certains. La Russie ne

dit mot sur les droits de l'homme, soutient la Turquie contre les gülenistes, tolère les offensives turques en Syrie, lui vend son gaz à prix compétitif et des missiles dernier cri, les S-400, et il y a même des discussions pour de futurs S-500. Surtout, elle a le *leadership* sur le théâtre syrien tandis que l'on assiste à un désengagement américain.

Sur le plus long terme, en matière économique, malgré un discours orienté vers le Moyen-Orient, les exportations de la Turquie se font toujours à 51 % vers l'Europe. Plus des trois quarts des investissements directs à l'étranger en Turquie proviennent de pays de l'Union européenne. Comme nous l'ont expliqué les patrons de la Tusiad, le Medef turc, pour une économie ouverte et sans grandes ressources énergétiques comme celle de la Turquie, rester aux standards occidentaux est vital. Sinon, la monnaie se déprécierait et les investissements cesseraient. En outre, c'est bien l'Union européenne qui a engagé 6 milliards d'euros pour aider la Turquie à prendre en charge les réfugiés syriens.

Il existe aussi de solides raisons pour que la Turquie ne rompe pas avec l'Occident. Ainsi, les experts que nous avons interrogés ne la voient pas sortir de l'OTAN à moyen terme. Pour le moment, elle y remplit d'ailleurs toujours son rôle correctement.

Actuellement, la Turquie se sert de son rapprochement avec la Russie pour « punir » les Occidentaux. Erdogan joue un rôle ambigu et pragmatique : il espère pouvoir acheter des missiles russes, tout en ne rompant pas avec les États-Unis pour obtenir des avions de chasse F-35.

Il est primordial de garder des liens très forts avec la Turquie dans les domaines de la coopération et de la sécurité.

Depuis les accords Cazeneuve de septembre 2014, 231 Français passés par la Syrie ont été rapatriés de Turquie et judiciairisés. En échange de cette coopération, les Turcs demandent l'extradition de membres du PKK, ce que la France se refuse toujours à faire, à juste titre selon moi.

Deuxième aspect essentiel, malgré la crise économique qu'elle traverse, la Turquie reste un marché de plus de 80 millions d'habitants, en majorité jeunes, culturellement proches de l'Occident et bien formés. Elle est notre quatorzième partenaire commercial avec 6 milliards d'euros d'exportations en 2017 pour 14 milliards d'euros d'échanges, et un objectif affiché de 20 milliards d'euros à brève échéance. Les chefs d'entreprise français que nous avons rencontrés à Istanbul nous ont expliqué combien la Turquie était essentielle pour se projeter au Moyen-Orient et en Asie centrale.

Troisième aspect, la question des réfugiés. La Turquie verse parfois dans une forme de chantage, mais il est clair qu'il faut continuer à la soutenir : il faudra que les financements européens se poursuivent au-delà de la réalisation des accords FRIT 2, avec le concours de la France.

M. Jean-Marc Todeschini, rapporteur. – Sur le plan intérieur, la Turquie est entrée dans une période d’incertitude politique qui inquiète ses partenaires internationaux. Dans ce contexte, quelle peut être la position de la France et de l’Union européenne ? Quelles recommandations pouvons-nous formuler sur l’attitude de notre pays et de notre diplomatie sur ces aspects de politique intérieure ? On ne peut pas se dire à la fois optimiste et pessimiste, ni être d’un optimisme béat face à la situation.

Nous ne pouvons pas renoncer à construire une relation avec un pays appelé à jouer un rôle important sur la scène internationale du fait d’une position géographique stratégique, ni à soutenir son développement démocratique. La position française doit faire preuve de réalisme. Elle doit être fondée sur une logique d’intérêts et de valeurs, mais il faut aussi utiliser les leviers dont nous disposons. M. Poniatoski en a évoqué certains, en lien avec la diplomatie, la défense, la sécurité et le commerce extérieur. Nous devons promouvoir nos valeurs.

Sur ce point, la France et l’Union européenne doivent maintenir une position constante, ferme et exigeante en matière d’État de droit et de respect des droits fondamentaux. Ces valeurs constituent le socle, auquel la Turquie a souscrit, des conditions d’ouverture des négociations d’adhésion. Il s’agit de rappeler ces exigences à chaque fois qu’elles ne sont pas respectées, mais aussi de souligner les progrès réalisés, comme l’annonce récente d’une réforme de la justice, qu’il faudra toutefois observer de près. La Turquie doit également renforcer sa coopération avec le Conseil de l’Europe, donner suite à ses recommandations et mettre en œuvre tous les arrêts de la Cour européenne des droits de l’homme.

Il est clair de ce point de vue que le processus de négociation en vue de l’adhésion constitue toujours un levier efficient. Le gouvernement turc comme les entrepreneurs considèrent que ce maintien est un élément d’incitation à la modernisation du pays par un alignement sur les normes européennes. Son interruption aboutirait à une dégradation de la réputation de la Turquie sur la scène internationale, notamment sur le plan économique, alors que la Turquie est une économie ouverte, dont la croissance dépend des investissements étrangers. Les partis politiques d’opposition que nous avons rencontrés – CHP, HDP –, la société civile et les associations de promotion des droits de l’homme ont besoin de ce processus, qui contribue à maintenir l’ancrage démocratique de la Turquie. Ces arguments s’ajoutent à ceux développés par M. Poniatoski en matière de politique extérieure.

Renoncer à ce processus, c’est perdre un levier important et décevoir une grande partie de l’opinion publique turque, même si l’issue de ce processus est lointaine et improbable. Ceci vaut naturellement pour toutes les participations de la Turquie à des instances multilatérales soutenant nos valeurs démocratiques, comme l’OTAN ou le Conseil de l’Europe.

Nous devons également continuer à utiliser tous les moyens de notre diplomatie d'influence pour nous adresser à l'ensemble de la société civile turque en matière culturelle, éducative, universitaire, environnementale et économique. La France bénéficie d'une bonne réputation et d'une réelle implantation en Turquie, mais elle doit développer une approche plus large en développant les moyens audiovisuels et numériques, au besoin d'ailleurs en coopération avec d'autres partenaires européens. Comme l'a souligné mon collègue, elle doit également encourager ses entreprises à développer leurs relations commerciales comme leurs investissements.

Ainsi, la fermeté ne doit pas être exclusive de tout dialogue. La France et l'Europe n'ont aucun intérêt à ce que l'instabilité gagne la Turquie et la pousse à rechercher de nouvelles alliances.

Il faut être conscient que la déception éprouvée par la Turquie devant l'incompréhension par ses alliés occidentaux de ses priorités sécuritaires, et le tournant très nationaliste du pouvoir, font que les Occidentaux sont regardés avec méfiance. Tout évènement, toute action ou parole sont vite interprétées comme des pressions destinées à ruiner les efforts de la Turquie pour prendre la place qui lui revient sur la scène internationale. Sur ce point, les partis d'opposition sont à l'unisson du pouvoir.

Face à cette attitude regrettable, la patience stratégique s'impose, en évitant d'entrer dans le jeu des provocations du pouvoir turc. La constance et la tempérance sont les meilleurs moyens de faire entendre aux dirigeants que la provocation est un signe de faiblesse dans les relations internationales et que la création d'un climat de confiance suppose un dialogue apaisé et sincère dans son expression auquel, sur le long terme, la Turquie et la France auraient beaucoup plus à gagner qu'à perdre.

En somme, on a toujours l'impression que la Turquie tire sur l'élastique, pour voir où il va casser... Et ce n'est jamais de leur faute ! Toujours celle des autres, qui ne les ont pas compris.

M. Christian Cambon, président. - Merci pour ce travail approfondi, et sans complaisance : c'était la règle du jeu. J'adhère à vos conclusions. Il faut être lucide sur les importantes atteintes aux droits de l'homme, tout en reconnaissant la nécessité absolue de maintenir une relation aussi sereine que possible avec la Turquie, qui joue un rôle essentiel dans cette partie du monde, et où nos intérêts stratégiques et économiques sont importants. La situation à Chypre est un élément irritant dans nos relations. Un important gisement de gaz en mer Ionienne est réparti entre le Liban, Israël, l'Égypte et la République chypriote - qui était ouverte à l'idée que la Turquie reçoive aussi une partie. Mais pour la Turquie, il n'y a rien entre elle et l'Égypte. Les Turcs ont donc « tendu l'élastique » au maximum : ils ont envoyé deux plateformes de forage, et celles-ci ont commencé leur

œuvre la semaine dernière dans la zone économique exclusive de Chypre. La France a pris fait et cause pour la République chypriote, et le Président de la République a parlé d'action illégale. L'Union européenne a changé de ton et parle de sanctions - c'est-à-dire qu'on entre de nouveau dans une escalade négative. Les autorités chypriotes attendent beaucoup de la France pour le respect du droit international.

M. Olivier Cigolotti. - Merci pour votre objectivité. En imposant un deuxième scrutin à Istanbul, M. Erdogan s'est piégé, en quelque sorte. La situation diplomatique est très tendue - comme un élastique qui va finir par rompre, en effet. Les S-400 doivent être livrés dans une dizaine de jours. Si M. Erdogan y renonce, il s'attire les foudres du Kremlin. S'il finalise l'acquisition, il se met dans une situation inextricable vis-à-vis des États-Unis, dont l'importance est vitale pour son économie, déjà fragilisée. Comment peut-il s'en sortir ?

M. Yannick Vaugrenard. - C'est un rapport sans complaisance, mais diplomate. Entre les Kurdes, les Arméniens, et l'échec à Istanbul, M. Erdogan est dans une situation difficile. Sa population est jeune - 20 % a entre 18 et 25 ans - et tentée par la culture européenne. La Turquie joue un rôle régional incontestable y compris en Libye contre les troupes du maréchal Haftar. Elle n'adhérera pas à l'Union européenne dans des délais rapides, c'est une évidence. Pour autant, il faut répondre aux aspirations de sa jeunesse. M. Erdogan ne sera pas toujours au pouvoir, et Istanbul n'est peut-être que le début d'une chronique annoncée. Dès lors, la France ne devrait-elle pas insister pour mettre en œuvre une coopération très renforcée avec la Turquie sur le plan économique et culturel - et sur le plan éducatif ? Cela aiderait à maintenir ce pays dans la voie de la démocratie.

M. Robert del Picchia. - Dans un précédent rapport, nous disions que la Turquie, un jour, ne voudrait plus adhérer à l'Union européenne. C'est M. Gül qui nous l'avait expliqué en personne. Sa politique du bâton et de la carotte devait amener les Turcs à développer le pays mais, lorsqu'il serait prêt à rejoindre l'Union européenne, les conditions fixées par celle-ci seraient telles que la population ne les accepterait pas. Les relations de la France avec la Turquie ont traversé plusieurs périodes difficiles, sur la coopération militaire, lors du vote sur les Arméniens... Pour autant, elles se sont développées continuellement sur le plan économique. Il y a à Bursa une usine Renault ultramoderne, qui produit chaque année plus d'un million de voitures. Cette dimension manque un peu dans votre rapport.

Mme Christine Prunaud. - Merci pour vos excellentes interventions, qui ont bien décrit la situation des droits de l'homme. Je voterai pour sa publication. La retenue des migrants arrange bien l'Union européenne, qui paie pour cette tranquillité, mais n'est pas la solution au problème. Suggérez-vous des pistes pour le résoudre ? Le PKK est sur la liste noire du terrorisme. La France va-t-elle changer d'opinion sur son compte ? Enfin,

vous avez raison, nous ne devons pas nous couper de la Turquie, et il est important de renforcer nos liens avec sa jeunesse.

M. Olivier Cadic. – En effet. Merci pour ce rapport pragmatique et positif. Je suis allé il y a deux ans à Istanbul et Ankara. Un des problèmes principaux que j'avais repéré était l'évolution du système éducatif, et notamment de son contenu pédagogique, qui commençait à tourner le dos à une approche laïque, ce qui crée un risque pour l'avenir. Aussi, mettre l'éducatif en avant, pour maintenir notre lien, est une idée intéressante. Le lycée français de Galatasaray, dont le général de Gaulle avait célébré le centenaire en 1968, n'a plus d'échanges avec la France depuis quelques années, sous prétexte de risque terroriste. Symboliquement, il serait bon de rétablir ces liens. Les échanges économiques doivent aussi être préservés. Vous n'avez pas abordé le problème des barrages installés sur le Tigre et l'Euphrate et l'hydro-diplomatie. Si on leur coupe l'eau, comment les pays en aval pourront-ils se relever ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – Bravo pour ce rapport équilibré. Il ne faut pas avoir peur de tenir aux Turcs un discours de fermeté. M. Erdogan a changé la Constitution pour rester plus longtemps président. L'élection du maire d'Istanbul ouvre toutefois un espoir. Nous fait-elle entrer dans une nouvelle période, de préparation de l'après-Erdogan ? Quelle peut être la forme de cette préparation alors que les médias sont verrouillés ?

M. Gilbert Roger. – Ce rapport correspond pleinement au rôle de parlementaires, qui est d'énoncer des vérités sans complaisance, mais sans donner de leçons. Il est bon qu'il soit publié, car la Turquie a besoin d'entendre ces vérités.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – Quand Total et BP sont venus pour la première fois à Chypre, des navires militaires turcs les ont empêchés d'installer quoi que ce soit – et Total et BP sont repartis. Cette fois, c'est l'inverse et, comme au poker, M. Erdogan essaie de voir jusqu'où il peut aller. Forer, ce n'est pas exploiter, mais c'est planter les premiers tuyaux... Le partage des eaux territoriales autour de Chypre est un vrai problème, et aucun processus n'est engagé pour chercher une solution.

Le discours officiel sur les S-400 est stupéfiant : des ministres nous ont dit qu'ils ne les installeraient pas, et se contenteraient d'en prendre livraison et de les mettre dans des hangars... M. Erdogan ne veut pas rompre avec les États-Unis, pour pouvoir avoir les F-35.

M. Jean-Marc Todeschini, rapporteur. – Une des versions est que les S-400 ne seraient utilisés que pour protéger les bâtiments publics – donc M. Erdogan. Mais ils ne rompent pas avec les Américains... Pour ce qui est d'une coopération renforcée avec nous, ils n'en veulent pas : ils veulent continuer à négocier leur adhésion – quitte à ne pas adhérer le moment venu. Sur ce point, ils tiennent tous le même discours, même les opposants.

Avec la crise économique récente, plus de 25 % des jeunes de moins de 25 ans sont au chômage. Ce sont les femmes qui ont le plus bénéficié de l'ouverture économique. Entre les provinces les plus riches et les autres, les différences de revenu par habitant vont du simple au triple.

M. Ladislav Poniatski, rapporteur. – C'est vrai que notre rapport est un peu faible sur les échanges économiques, mais ceux-ci ont considérablement ralenti, avec l'activité économique en 2018. L'effondrement de la monnaie complique tous les jeux et remet en cause tous les accords. Je n'irais pas, en ce moment, investir là-bas...

Les 6 milliards d'euros que l'Europe dépense pour les migrants ne sont pas un investissement de tranquillité. Les 3,6 millions de Syriens qui sont allés en Turquie vont y rester longtemps. Ils n'ont pas envie d'aller ailleurs et, de part et d'autre de la frontière – qui ne revêt d'ailleurs guère de réalité géographique – ce sont les mêmes populations, parfois les mêmes familles. Et comme ils sont bien accueillis par la population, qu'ils ont accès aux écoles et aux hôpitaux... Pour l'instant, ils n'ont aucune envie de retourner en Syrie.

M. Jean-Marc Todeschini, rapporteur. – Les réfugiés sont très bien intégrés. Très peu sont dans des camps, et les jeunes filles sont scolarisées. Il ne s'agit pas d'acheter la tranquillité de l'Union européenne, mais d'éviter que des jeunes non éduqués ne fournissent des troupes au terrorisme. La jeunesse qui aura grandi en Turquie ne repartira pas en Syrie. Sur le PKK, nous n'avons pas de raison d'évoluer. Nos services coopèrent très bien. Les Turcs nous donnent des informations, et voudraient qu'en échange nous extradions des Kurdes. Pour le moment, aucune évolution n'est possible sur ce point. Il y a eu des gels d'avoir. Mais en Syrie, nous nous sommes appuyés sur les Kurdes, qui étaient nos partenaires. Le danger pour les Kurdes serait que les Américains s'en aillent brutalement...

Les purges ont touché largement les universitaires. Quelqu'un qui appelait à négocier avec les Kurdes est considéré comme terroriste, et condamné à de la prison ferme... Résultat : il y a un problème de niveau d'enseignement. Pour autant, on n'a pas l'impression que la jeunesse turque adhère massivement à une forme d'islamisation. La jeunesse des villes, en tous cas, entend pratiquer un islam plutôt modéré. Et, en France, nous refusons pour le moment l'ouverture d'écoles turques.

M. Ladislav Poniatski, rapporteur. – La fermeté, nous avons dû l'utiliser à plusieurs reprises avec nos interlocuteurs, lorsque ceux-ci revenaient avec agressivité sur leur désir d'adhérer à l'Union européenne, et nous reprochaient d'avoir arrêté le processus. Nous leur répondions alors que, si on laissait les opinions publiques des 27 États-membres voter, il y aurait 27 refus !

M. Jean-Marc Todeschini, rapporteur. – L'élection du maire d'Istanbul est le premier – double – revers de M. Erdogan. Je pensais qu'il y

aurait de la tricherie dans les urnes, mais il n'y en a pas eu massivement et, si triche il y a, elle a lieu dans les campagnes. En général, les élections étaient propres - le jour de l'élection, car la campagne elle-même n'est pas équitable, l'opposition n'ayant pas accès aux médias. Clairement, vu le niveau de richesse de la région d'Istanbul, perdre son contrôle est terrible pour M. Erdogan. Et cela montre à la population que le changement est possible... Même si journalistes comme universitaires savent qu'ils sont menacés de prison. Il n'y aura pas de succession de M. Erdogan avant 2023.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. - La perte d'Istanbul est une catastrophe financière pour l'AKP - et pour M. Erdogan. Du coup, il n'est pas impossible qu'il change les règles du jeu, pour qu'une partie du contrôle soit redonnée à l'administration centrale.

M. Jean-Marc Todeschini, rapporteur. - Le nouveau maire est toutefois minoritaire et, dans les conseils locaux, le pouvoir central a déjà commencé la redistribution des cartes.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. - Nous souhaitons que ce rapport, lucide, réaffirme notre volonté de ne pas rompre.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

En commission :

le mardi 22 mai

S.E. M. Faruk Kaymacki, vice-ministre des affaires étrangères de la République de Turquie

En groupe de travail :

mercredi 16 janvier

Mme Jana Jabbour, enseignante-chercheur à Sciences Po Paris-CERI, professeur à l'Université Saint-Joseph de Beyrouth,

M. Ethem Eldem, professeur au Collège de France, professeur au département d'histoire de l'université du Bosphore (Istanbul),

jeudi 24 janvier

M. Ronan Venetz, Chef du Bureau Turquie, Balkans, CEI et Moyen-Orient, direction générale du trésor

M. Gurvan Le Bras, chercheurs au Centre d'analyse, de prévision et de stratégie du ministère de l'Europe et des affaires étrangères

mercredi 30 janvier

M. Gilles Dorronsoro, professeur de relations internationales à l'Université Paris-Sorbonne.

mercredi 13 février

M. Nicolas Eybalin, sous-directeur d'Europe méridionale (direction de l'Union européenne) au Ministère de l'Europe et des affaires étrangères

M. Bayram Balci, chercheur au CNRS et au CERI - Sciences Po, **MM. Guillaume Lagane**, chef du département relations bilatérales Nord du SEAM de la DGRIS (ministère des armées), et **Jules Subervie**, chargé de mission Turquie

mercredi 20 février

Mme Dorothee Schmid, directrice du programme "Turquie contemporaine de l'IFRI"

jeudi 21 février

M. Yohanan Benhaim, co-directeur du centre d'analyse Noria,

mercredi 6 mars

Mme Deniz Ünal, économiste senior au CEPPII (centre d'études prospectives et d'informations internationales)

M. Philippe Gautier directeur général de MEDEF International,

jeudi 7 mars

M. Samim Akgönül, historien, chercheur au CNRS et à l'Université de Strasbourg

mercredi 13 mars

M. Guillaume Perrier, journaliste et documentariste

M. Pierre Razoux, directeur de recherche Moyen Orient à l'Institut de recherche stratégique et d'études militaires (IRSEM)

jeudi 21 mars

M. Jean Marcou, professeur, directeur du master Méditerranée Moyen-Orient à l'institut d'études politiques de Grenoble, Article en pièce jointe

mercredi 3 avril

Mme Chloé Berger, attachée de recherche au Collège de défense de l'OTAN à Rome,

Mme Asli Aydintasbas, senior policy fellow, European Council on Foreign Relations (ECFR)

M. Laurent Bili, directeur général de la mondialisation, de l'enseignement, de la culture et du développement international au ministère de l'Europe et des affaires étrangères (ancien ambassadeur à Ankara)

jeudi 4 avril

MM. François-Xavier Duporge, Responsable pays Turquie, Département Orients à l'Agence française de développement et **Nicolas Blanc**, Directeur du Département SPR

DÉPLACEMENT EN TURQUIE DU 7 AU 11 AVRIL 2019

Dimanche 7 avril 2019, Istanbul

- Chercheurs français : M. Bayram BALCI, directeur de l'Institut français d'études anatoliennes (IFEA), M. Jean-François PEROUSE, ancien directeur de l'IFEA et M. Yohanan BENHAIM, chercheur associé à l'IFEA

Lundi 8 avril 2019, Istanbul

- M. Bahadır KALEAĞASI, Secrétaire général de la TÜSIAD

- Table-ronde avec des chercheurs et des universitaires turcs sur les questions énergétiques : M. Mitat ÇELİKPALA (Université Kadir Has), Mme Suhnaz YILMAZ (Université Koç) et M. Ahmet EVİN (Université Sabancı)

- Chefs d'entreprises français présents en Turquie : Mme Zeynep NECİPOĞLU, Présidente de la Chambre de commerce franco-turque, M. Franck MEREYDE, adjoint au Président directeur-général de TAV, Président de la section Turquie des Conseillers du Commerce extérieur de la France, Vice-Président de la Chambre de commerce franco-turque, M. Nicolas de COURCELLES, membre du Conseil de la TEB (BNP Paribas), M. Laurent DUFFIER, Directeur général de l'Oréal-Turquie

- M. Ahmet DAVUTOĞLU, ancien premier ministre et ministre des Affaires étrangères

- M. Serge SNRECH, Directeur du bureau de l'Agence française de développement

- M. Kadri GURSEL, intellectuel et journaliste

Mardi 9 avril, Istanbul et Ankara

- M. Faik Oztrak, vice-président du CHP

- M. Nils GREDE, représentant du Programme alimentaire mondial en Turquie, M. Philippe DUAMELLE, représentant de l'Unicef en Turquie et M. Jean-Marie GARELLI, adjoint à la représentante du HCR en Turquie

- M. Osman KORUTÜRK, ancien ambassadeur de Turquie à Paris et ancien vice-président du CHP

- M. Cevdet YILMAZ, vice-président de l'AKP chargé des Affaires étrangères

- Ambassadrice de Suède, Mme Annika MOLIN HELLGREN, ambassadeur d'Italie, M. Martin ERDMANN, ambassadeur de Italie, M. Michel MALHERBE, ambassadeur d'Italie, M. Massimo GAIANI, et adjoint

au chef de la Délégation de l'Union européenne en Turquie, M. Gabriel MUNUERA-VINALS

Mercredi 10 avril 2019, Ankara

- Garo PAYLAN, député HDP de Diyarbakır

- M. Ismail DEMİR, Président des Industries de Défense (SSB) à la Présidence de la République

- Représentants de l'entreprise de Défense HAVELSAN, M. Baykal YAYLI, Secrétaire général, M. Musa SEMERCI, Directeur marketing et de la promotion, M. Bahadır SİYEZ, Directeur régional pour l'Afrique et Mme İlay KURT, spécialiste des filiales

- M. Faruk KAYMAKCI, vice-ministre des Affaires étrangères