



OBSERVATOIRE DE LA TURQUIE ET DE SON ENVIRONNEMENT GÉOPOLITIQUE

LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DE LA TURQUIE À L'ÉPREUVE DE LA CRISE SYRIENNE

PAR

DIDIER BILLION, DIRECTEUR ADJOINT DE L'IRIS

SALOMÉ LAMOLINERIE, ASSISTANTE DE RECHERCHE À L'IRIS

janvier 2014

Policy Paper

LA POLITIQUE EXTERIEURE DE LA TURQUIE A L'EPREUVE DE LA CRISE SYRIENNE

PAR **Didier BILLION** / Directeur adjoint de l'IRIS et **SALOME LAMOLINERIE** / Assistante de recherche à l'IRIS

Allons-nous vers une issue à la crise syrienne ? C'est à mots prudents que s'interroge ainsi la presse internationale. Alors que le conflit semble dans une impasse, la récente attaque de la Turquie contre des positions tenues en Syrie par l'Organisation de l'Etat islamique en Irak et au Levant (EILL) a fait l'objet de nombreux commentaires¹. Et pour cause : djihadiste, cette organisation liée à Al-Qaida avait été, d'après de multiples sources, jusqu'à présent tolérée de manière implicite par la Turquie qui apportait indistinctement aide humanitaire et logistique aux oppositions syriennes². Si cet événement mérite d'être noté, il serait pourtant bien hâtif d'y voir plus qu'une nouvelle inflexion de la politique étrangère turque dans sa gestion du dossier syrien.

Afin d'éviter de tels raccourcis il convient de replacer les événements de ces dernières semaines dans le contexte de la politique extérieure turque telle qu'elle a été menée puis infléchie au cours du mouvement de contestation syrien et plus globalement de l'onde de choc politique qui traverse le monde arabe depuis trois ans.

Brefs rappels sur la politique extérieure turque

Quelques caractéristiques essentielles de la politique extérieure de la Turquie contemporaine doivent être rappelées : après 1923, le fondateur de ce qui constitue encore aujourd'hui les principes fondamentaux de la Turquie républicaine, Mustafa Kemal Atatürk, rompt avec « l'héritage ottoman » en orientant résolument son pays vers l'Occident. Ce dernier, en l'occurrence l'Europe à l'époque, est alors perçu comme l'avenir de la Turquie, la

¹ Ardavan Amir-Aslani, « La volte-face turque sur la Syrie peut-elle changer la donne à Damas ? », *Atlantico*, 6 novembre 2013.

² Guillaume Perrier, « Syrie : le jeu ambigu de la Turquie avec les groupes extrémistes », *Le Monde*, 30 septembre 2013.

voie de l'émancipation et de la fierté retrouvée du pays, après l'humiliation subie lors de la signature du Traité de Sèvres.

Dans les premières années de la guerre froide, cette posture est renforcée par un alignement quasi inconditionnel sur l'Occident, symbolisé par l'entrée de la Turquie dans l'OTAN en 1952. Les Etats-Unis ne sont néanmoins pas les seuls alliés de la Turquie qui observe avec attention les premiers pas de la Communauté économique européenne (CEE), et formule l'objectif d'intégrer le cercle des Etats européens. La Turquie devient plus occidentaliste que les puissances occidentales, alors que pour ces dernières, en tout cas les puissances ouest-européennes, la Turquie n'est pas de première importance en dépit de son rôle géostratégique essentiel face à l'URSS.

Cette posture n'empêche néanmoins pas la Turquie de faire entendre sa propre voix, dès 1964, exprimant son indépendance vis-à-vis de ses alliés. Le pays développe alors une approche multidirectionnelle de sa politique extérieure, d'abord prudente, puis assumée et théorisée à partir du milieu de la décennie 1970. L'exemple le plus significatif de cette autonomisation est l'intervention militaire à Chypre en 1974 pour contrer le coup d'Etat fomenté par la junte des colonels au pouvoir à Athènes, et ce, malgré les vives réprobations de ladite communauté internationale, CEE en tête.

De nouvelles inflexions sont données à l'issue de la guerre froide avec la fin de la structuration bipolaire des relations internationales qui laisse à la Turquie plus de marges de manœuvre pour développer sa propre voie. C'est ainsi l'époque où elle multiplie les initiatives politiques dans les Balkans, au Caucase, en Asie centrale et au Moyen-Orient.

En 2002, le Parti de la justice et du développement (AKP) accède au pouvoir et promeut une politique étrangère qui décline quelques évolutions. Synthétisée par la formule « zéro problème avec les voisins », elle est notamment initiée par l'actuel ministre des Affaires étrangères, Ahmet Davutoglu, nommé en 2009, qui met en avant l'histoire particulière de la Turquie comme fondement de sa prétention à déployer une politique extérieure multidimensionnelle. L'héritage de l'Histoire et sa position de « carrefour » justifient aux yeux de ce dernier l'importance des liens singuliers que la Turquie entretient avec son environnement régional qui constitue sa profondeur stratégique et lui permet de s'affirmer comme une puissance internationale.

De ce point de vue, peut être compris le refus adressé aux Etats-Unis par le Parlement turc, le 1^{er} mars 2003, de l'utilisation du territoire turc comme base arrière pour les troupes

américaines s'apprêtant à envahir l'Irak et qui entraîne une crise politique entre les deux alliés. Ce refus d'obtempérer aux demandes de Washington témoigne alors de la volonté turque de se faire reconnaître comme un acteur à part entière sur la scène internationale. Les tensions croissantes avec Israël - dont l'acmé est atteinte avec le violent arraisonnement par les commandos israéliens, le 31 mai 2010, du navire turc Mavi Marmara au large de la bande de Gaza – la multiplication d'initiative diplomatique, qui a laissé penser aux diplomates européennes que la Turquie se désintéressait de l'Union européenne, sont autant de signes de cette volonté turque de devenir un acteur principal de la scène régionale et *a fortiori* de la scène internationale. L'affirmation de son refus d'alignement sur l'Occident lui confère alors un crédit nouveau auprès du monde arabe et une certaine aura dans ce même monde occidental qui, malgré sa crainte de « perdre la Turquie », n'hésite pas à vanter le « modèle turc »³. En effet, forts de l'expérience de leur prédécesseur islamiste, le Parti Refah, les fondateurs de l'AKP ont à cœur d'insérer l'islam qu'ils promeuvent, dans une société laïque, libérale, moderne et démocratique, conformément à l'héritage laissé par Kemal Atatürk. Le débat est ouvert quant à la pertinence de ce supposé modèle, souvent vanté par les démocraties occidentales soucieuses de convertir à un islam modéré les Etats en mal d'identité et susceptibles de basculer vers un islam radical.

Les relations avec la Syrie sont, de ce point de vue, particulièrement précieuses pour la Turquie qui voit en son voisin une porte d'entrée vers le monde arabe, duquel elle attend une véritable reconnaissance. Toutefois, en esquisant l'historique des relations turco-syriennes, force est de constater que la période de rapprochement est brève au regard de décennies de tensions multiples. Néanmoins, la valorisation, par les dirigeants de l'AKP, de la relation avec la Syrie en dit long sur la perception turque de son environnement direct. Le Premier ministre Recep Tayyip Erdogan et le Président syrien Bachar al-Assad entretiennent alors une véritable relation d'amitié, après des années d'affrontement entre leurs prédécesseurs⁴. L'apaisement initié au début des années 2000 semblait s'inscrire dans la durée, en témoignent les multiples⁵ projets de coopérations militaires⁵, économiques⁶,

³ Nathalie Nougayrède, « Sommes-nous en train de perdre la Turquie ? », *Le Monde*, 19 octobre 2009.

⁴ La question kurde fut une des raisons du différend qui opposa pendant des années, la Turquie et la Syrie, avant l'arrivée au pouvoir de l'AKP et de Bachar al-Assad, Damas soutenant le Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK) et hébergeant dans la banlieue de Damas, jusqu'à l'automne 1998, son leader Abdullah Öcalan.

⁵ Ainsi par exemple, en 2010, les deux pays effectuent des exercices militaires conjoints, inquiétant alors leur voisin israélien.

diplomatiques⁷ et politiques. Des partenariats ont été noués dans une dizaine de domaines allant du logement à l'éducation, en passant par la coopération énergétique et la suppression des visas entre les deux pays. L'établissement d'un Conseil stratégique commun et les réunions régulières des ministres des deux pays formaient également la pierre angulaire de ces coopérations renforcées. En 2011, aux débuts de la crise syrienne, les deux pays ont ainsi de nombreux domaines de partenariat, dont le barrage sur le fleuve Oronte, symbole fort de leur réconciliation. Le fleuve est en effet situé dans le territoire turc du Hatay, inlassablement revendiqué par la Syrie qui le possédait jusqu'en 1939, sous le nom de sandjak d'Alexandrette, lors de son rattachement à la Turquie sous l'égide de la France mandataire. Parmi les autres projets, figurent également la création d'une banque commune, d'un train à grande vitesse entre Gaziantep et Alep, d'un réseau de gaz et d'un prêt bancaire à la Syrie par la banque turque Eximbank.

Les multiples inflexions de la gestion turque de la crise syrienne

De la volonté d'aider le régime syrien...

Forte de cette nouvelle relation de proximité avec la Syrie, la Turquie entend apporter son aide à Bachar al-Assad dans la gestion des prémices de contestations qui se cristallisent au printemps 2011. Le lien de confiance qui unit les deux pays à l'époque explique la vive déception d'Ankara face à la réaction du Président syrien qui écrase la révolte, tout en promettant des réformes à son allié turc. Soucieuse des répercussions sur sa propre sécurité, et notamment inquiète quant à un éventuel regain du sécessionnisme kurde, la Turquie envoie alors, à de multiples reprises, des représentants spéciaux à Damas pour engager son allié dans la voie des réformes. Le gouvernement montre un relatif désarroi, préoccupé par l'hypothèse d'un changement de régime qui viendrait compromettre les équilibres régionaux, mais désireux d'apparaître comme un acteur qui soutient et promeut le droit des peuples. Cela donne lieu à une attitude pour le moins schizophrène : la Turquie soutenant son allié damascène mais accueillant début juin sur son territoire une réunion d'opposants

⁶ Des accords de libre-échange ont été instaurés entre les deux pays, multipliant les échanges par 4 en cinq ans et faisant de la Turquie le premier investisseur en Syrie. En 2010, le commerce bilatéral a atteint 2,3 milliards de dollars, soit 30% de plus qu'en 2009.

⁷ En 2009, les visas entre les deux pays sont supprimés.

en exil⁸. La tenue de cette réunion en territoire turc marque la première rupture importante et ternit son image auprès de la partie de la population syrienne restée fidèle à Bachar al-Assad : l'ambassade turque à Damas voit alors, le 12 juin, des manifestants dénoncer ce qu'ils qualifient d'ingérence turque dans les affaires intérieures syriennes et des bus turcs sont les cibles de jets de pierres à plusieurs reprises.

Courant juin, Ankara durcit le ton face à la répression et exhorte Bachar al-Assad à établir un calendrier de réformes et de s'y tenir. Ankara veut alors encore croire que son allié va infléchir sa position, bien que les promesses de ce dernier soient désormais accueillies avec scepticisme. Ankara ne rompt pourtant pas le contact, encore persuadé de l'efficacité de son action. Toutefois les menaces de rupture diplomatique se multiplient et Ankara renforce progressivement ses liens avec les opposants au régime damascène. Parallèlement à ses initiatives diplomatiques, le gouvernement turc accueille et apporte une aide humanitaire aux réfugiés syriens qui commencent à affluer à sa frontière et soigne indistinctement dans ses hôpitaux les opposants syriens blessés dans les premiers combats. Fin juin, la Turquie accueille une réunion de blogueurs, qui se fixent l'objectif de coordonner la résistance sur Internet⁹. Des rumeurs se multiplient dans les médias syriens selon lesquels le gouvernement turc approvisionne en armes les opposants au régime de Damas.

... à la rupture

Un deuxième moment de rupture se cristallise au cours de l'été lors de la rencontre, le 9 août en Syrie, entre le Président syrien et le ministre des Affaires étrangères turc, Ahmet Davutoglu, à propos de laquelle les commentaires sont toutefois pour le moins divisés. D'aucuns tiennent la rencontre pour fructueuse et le gouvernement turc rassuré quant à la réceptivité de son interlocuteur syrien, d'autres y *a contrario* voient une nouvelle humiliation de la diplomatie turque face à la duplicité du Président syrien, masquant son obstination à écraser la révolte. Les relations se dégradent vite dans les semaines qui suivent lorsque le gouvernement syrien met ouvertement en garde Ankara contre son ingérence suite à la déclaration de Recep Tayyip Erdogan qualifiant la situation syrienne « d'affaire intérieure » turque¹⁰. La Turquie brandit de nouvelles menaces face à l'autisme de son allié

⁸ Jean Marcou, « La Turquie réagit avec prudence au discours de Bachar al-Assad annonçant l'ouverture d'un dialogue national en Syrie », OVIPO, 21 juin 2011.

⁹ Laure Marchand « Ankara à bout de patience face au régime syrien », *Le Figaro*, 28 juin 2011.

¹⁰ Laure Stephan, « Les tensions restent vives entre Ankara et Damas », *Le Monde*, 11 août 2011.

tout en prenant bien soin de ne pas couper définitivement les ponts qui existent encore. Mais, fin août, la rupture est définitive et le Président turc se prononce, dans un entretien accordé à l'agence de presse Anatolie, en faveur du peuple syrien par opposition aux « régimes autoritaires »¹¹.

Le 21 septembre les liens sont officiellement rompus et pour la première fois des sanctions sont envisagées, conjointement avec les Etats-Unis¹². Fin septembre, la Turquie accueille à Istanbul, une réunion de factions de l'opposition coalisées au sein du Conseil national syrien (CNS), structure formée en août dans la même ville, et constitué de différents courants de la contestation. Ankara officialise ainsi son engagement aux côtés de l'opposition syrienne par l'intermédiaire de son ministre des Affaires étrangères qui rencontre les représentants du CNS le 17 octobre.

Le gouvernement turc franchit un nouveau pas mi-novembre, en formulant des pronostics pour le moins hasardeux quant à la chute inéluctable du régime de Bachar al-Assad. Ces prises de position vont par la suite surdéterminer l'appréciation du gouvernement sur les évolutions de la crise syrienne dans le sens où, ne voulant pas se déjuger, il s'avère incapable d'apprécier précisément les évolutions réelles des rapports de force faisant preuve d'une forme de négation de la réalité politique. Logiquement, des sanctions sont prises afin de précipiter la chute du régime syrien en tentant de l'asphyxier économiquement : les explorations de pétrole menées conjointement par les deux pays sont stoppées, la fourniture d'électricité à la Syrie menacée d'être interrompue et, fin novembre, les accords commerciaux avec les institutions publiques syriennes suspendus. Les échanges commerciaux privés avec Damas ne cessent toutefois pas, en raison des conséquences que cela induirait sur le commerce, transitant par le territoire syrien, avec les autres pays de la zone.

Parallèlement, la Ligue des Etats arabes suspend la Syrie de ses rangs, ce que la Turquie accueille favorablement. Cette dernière semble alors vouloir préparer sa place dans une Syrie post-Assad à laquelle elle aspire, en entretenant notamment des liens avec les Frères musulmans, composante centrale de l'opposition en exil. Cette attitude lui vaut, par contrecoup, de fortes tensions avec son voisin iranien qui continue pour sa part à soutenir le régime syrien.

¹¹ « Syrie : la Turquie ne fait plus confiance au régime d'Assad », AFP, 28 août 2011.

¹² « Erdogan a rompu son dialogue avec le régime syrien, envisage des sanctions », AFP, 21 septembre 2011.

Les limites de l'influence tant revendiquée par la Turquie se font néanmoins sentir dans les appels répétés à une aide de la communauté internationale, notamment à l'OTAN, pour une réponse aux violations récurrentes de ses frontières. A plusieurs reprises, des tirs en provenance de Syrie blessent réfugiés syriens et citoyens turcs dans les zones frontalières. La Turquie n'hésite plus à critiquer ouvertement la frilosité de ladite communauté internationale sur le dossier syrien, tout en refusant de participer elle-même à une quelconque opération en Syrie, malgré les demandes de l'opposition et les provocations frontalières du régime syrien¹³.

Cette attitude n'est pas exempte de contradictions si l'on considère que le fort engagement du gouvernement turc en faveur de la chute du régime syrien lui ferait perdre toute crédibilité dans la région en cas de survie prolongée de ce dernier. En effet, la Turquie est à cette époque, selon une étude de TESEV parue en février 2012, le pays le plus apprécié du Proche-Orient¹⁴, position qu'une intervention militaire turque en Syrie risquerait de compromettre. Le pays est alors plébiscité pour sa politique de *soft power* et son implication mesurée dans les mouvements de contestation qui se développent dans le monde arabe¹⁵. En outre, Ankara, malgré les appels de l'opposition syrienne, tergiverse sur l'éventuelle instauration d'une zone tampon à sa frontière pour protéger son territoire et les réfugiés. La Turquie étant le seul pays favorable à une telle zone craint de se trouver isolée et manifeste pour la première fois ouvertement sa préoccupation que les affrontements ne dégénèrent en conflit religieux entre sunnites et chiites¹⁶, avec de probables conséquences sur son propre équilibre inter-communautaire¹⁷.

Une nouvelle étape dans le processus de rupture a lieu en juin 2012. La tension monte en effet d'un cran lorsqu'un avion turc F-4 de reconnaissance est abattu au-dessus de la Méditerranée, ce que la Turquie impute à la Syrie malgré les zones d'ombre qui persistent sur les circonstances exactes de l'événement. Toutefois la Turquie surprend par une réaction modérée¹⁸, en décalage avec la vigueur de ses déclarations antérieures. Ceci s'explique par trois raisons : la crainte que le conflit ne s'internationalise et qu'elle s'y trouve dès lors

¹³ Du fait de l'afflux de réfugiés, poursuivis par l'armée régulière, vers la Turquie, des combats ont cours le long de la frontière avec la Turquie, menaçant la stabilité turque.

¹⁴ « La côte de popularité de la Turquie au plus haut au Proche-Orient », AFP, 2 février 2012.

¹⁵ Soner Cagaptay, « Why Turkey hasn't intervened in Syria », *The New Republic*, 13 mars 2012.

¹⁶ Burak Akinci, « La Turquie lâche le régime syrien, craint une guerre civile », AFP, 14 septembre 2011.

¹⁷ « Face à la Syrie, la valse-hésitation d'Ankara », *The New Republic*, 26 avril 2012.

¹⁸ Le Président de la République, Abdullah Gül, déclarant notamment que l'avion militaire turc abattu aurait pu involontairement violer l'espace aérien syrien, *Le Figaro.fr*, 23 juin 2012.

précipitée ; la peur de se brouiller avec Moscou, considérant que les batteries anti-missiles syriennes les plus efficaces sont de fait contrôlées par les Russes et qu'une telle riposte n'a probablement pas pu se faire sans leur accord¹⁹, la Turquie ne peut toutefois pas risquer de s'aliéner ce partenaire, l'un de ses principaux fournisseurs de gaz²⁰ ; enfin le risque, en raison de sa proximité politique avec la France sur le dossier, d'être perçue comme étant alignée sur l'Occident et non plus comme un hypothétique leader régional. Ankara se contente alors de lancer un avertissement à l'encontre de Damas qui s'excuse publiquement de cet incident.

La diplomatie turque amorce alors une phase d'expression plus modérée, à défaut d'un réel revirement. Elle critique ainsi moins ostensiblement la Russie, renforçant pour un temps ses intérêts économiques immédiats avec Moscou et Téhéran²¹. Ankara semble se prononcer en faveur d'une transition politique maîtrisée en Syrie à défaut de la destitution de Bachar al-Assad à laquelle elle aspirait précédemment²². Cette nouvelle posture est particulièrement perceptible dans le discours prononcé par le porte-parole du ministre des Affaires étrangères en octobre qui renouvelle l'engagement turc en faveur des réfugiés syriens et la condamnation de la violence de la répression, s'en tenant cependant à un discours très convenu²³. La Turquie semble refuser toute intervention perçue comme une violation de l'intégrité territoriale syrienne et promeut l'idée de la souveraineté du peuple syrien quant à l'avenir du pays²⁴. Elle se rapproche alors à nouveau de l'administration Obama afin d'œuvrer à une transition politique maîtrisée qui n'entraînerait pas le pays dans le chaos total²⁵.

Parallèlement, la Turquie, atteignant la saturation de ses capacités d'accueil des réfugiés, demande la mise en œuvre par ladite communauté internationale d'une zone tampon. Le problème réside dans le fait qu'un tel dispositif nécessiterait la destruction des moyens antiaériens syriens et équivaldrait à une déclaration de guerre *de facto*, ce qui ne réalise évidemment pas l'accord des principaux acteurs de la crise²⁶.

¹⁹ Marc Semo, « Avion abattu : l'embarras d'Ankara », *Libération*, 25 juin 2012.

²⁰ La Russie livre à la Turquie les deux tiers de ses besoins en gaz et est son second partenaire commercial.

²¹ Jean Marcou, « Crise syrienne : la Turquie entre sa géographie, son voisinage et ses alliances », OVIPO, 20 juillet 2012.

²² « Obama et Erdogan pour accélérer la transition en Syrie, sans Assad », AFP, 30 juillet 2012.

²³ « Le printemps arabe et l'évolution de la politique étrangère turque », *Aujourd'hui la Turquie*, octobre 2012.

²⁴ « Ankara contre toute violation de l'intégrité territoriale de la Syrie », *Ria Novosti*, 18 juillet 2012.

²⁵ « Syrie : Clinton évoque avec ses homologues occidentaux la fin du régime Assad », AFP, 14 août 2012.

²⁶ Pierre Prier, « La Turquie évoque une zone tampon en Syrie », *Le Figaro*, 21 août 2012.

Début octobre 2012, la tension remonte à nouveau d'un cran lorsque des tirs de mortier en direction du territoire turc tuent plusieurs civils, auxquels l'armée réplique par des frappes ciblées et un vote au Parlement autorisant, pour une période d'un an, le pays à entrer en guerre contre la Syrie.

Le 11 mai 2013, un attentat organisé sur le sol turc avive les tensions entre réfugiés et Turcs déjà soucieux des évolutions du conflit et du flot continu qui pénètre leur territoire. L'attaque à la voiture piégée à Reyhanli, ville proche de la frontière syrienne, fait une cinquantaine de morts. L'inquiétude d'une partie de l'opinion publique turque se cristallise alors contre le gouvernement accusé d'être responsable de l'accroissement des tensions en Turquie, notamment à cause de sa mauvaise gestion du dossier syrien²⁷. Néanmoins, cette agression, imputé immédiatement au régime damascène et à ses affidés, de par l'apparente rapidité de son instruction et de la censure qui l'entoure, laisse planer le doute quant à l'identité des auteurs de l'attentat.

L'attaque chimique du 21 août 2013 et la condamnation internationale quasi unanime qui s'ensuit incite la Turquie à promouvoir à nouveau une intervention militaire internationale visant à mettre définitivement fin au régime. Dans un premier temps, l'accueil favorable de plusieurs diplomaties occidentales conforte la Turquie qui, au vu de son positionnement radical, craignait avoir graduellement perdu ses alliés traditionnels et régionaux. Mais l'accord politique entre Moscou et Washington aboutissant à la mise sous tutelle de l'arsenal chimique syrien et à sa destruction, ainsi que l'alignement d'une grande partie de ladite communauté internationale sur une position de compromis, va rendre la radicalité gouvernementale turque assez inaudible et concourir à l'isoler.

La conjoncture récente indique un nouvel infléchissement des autorités politiques turques avec le raidissement contre les organisations djihadistes se battant initialement en Syrie aux côtés de l'ASL puis s'opposant à cette dernière et que la Turquie avait été suspectée de soutenir²⁸. Ce revirement vise à rassurer ses alliés, quant à ce qui avait été qualifié de maintes reprises par la presse internationale de double-jeu vis-à-vis des groupes les plus extrémistes, mais également à leur porter des coups afin d'éviter de devenir elle-même leur cible. La libération, fin octobre 2013, de pilotes turcs, otages d'un groupe inconnu au Liban, contre celle de pèlerins chiites libanais détenus par des rebelles syriens, en dit beaucoup sur

²⁷ Benjamin Barthe, « La Turquie craint d'être prise dans le chaos syrien », *Le Monde*, 16 mai 2013.

²⁸ Guillaume Perrier, « Syrie : le jeu ambigu de la Turquie avec les groupes extrémistes », *Le Monde*, 30 septembre 2013.

les connexions encore entretenues entre Ankara et ces groupes qu'elle affirme désormais combattre.

La politique turque à l'égard de la Syrie depuis les débuts de la crise a ainsi sensiblement évolué, exprimant maints revirements qui ont pu dérouter. Nombreux sont ceux qui y ont perçu un manque de direction claire de la politique régionale d'Ankara. Pour autant, il semble en réalité que la Turquie n'ait pas réellement varié de la position adoptée au cours de l'été 2011 et que les inflexions qu'elle a ensuite manifestés tiennent davantage à des considérations pragmatiques - souci de ne pas froisser ses différents partenaires, volonté de préserver son intégrité territoriale et peur d'être projetée dans la guerre contre son gré - qu'à des retournements erratiques de sa politique extérieure. Ces considérations s'expliquent par plusieurs facteurs qui, contrairement à ce qui est souvent avancé, ne se limitent pas uniquement au paramètre confessionnel. Ainsi, alors que de nombreux observateurs s'accordent fréquemment pour voir dans la position turque une sorte de confessionnalisation progressive de sa politique extérieure, il est peut-être plus juste de nuancer cette vision en rappelant les autres paramètres structurants que sont notamment la question kurde et le jeu des rivalités régionales.

Les paramètres structurants de l'approche turque de la crise syrienne

La question kurde

La question kurde est l'un des paramètres essentiels de l'approche turque de la crise syrienne. En effet, au sein de la guerre civile en Syrie s'est rapidement cristallisée la question kurde en Syrie, dans la mesure où certaines factions kurdes ont immédiatement pris part au mouvement de contestation. Dès le début de la crise, Ankara craint ainsi que les populations kurdes ne profitent de l'instabilité causée par la rébellion pour exprimer des velléités d'autonomisation, voire d'indépendance. La question kurde, de fait transnationale, explique la relative prudence du gouvernement turc aux débuts de la crise, de peur d'un contrecoup potentiel favorisant la création d'un Kurdistan syrien à ses frontières, susceptible d'influencer ses propres citoyens kurdes, puis, plus tard, ses réticences à s'engager militairement seule aux côtés de l'opposition.

La crise a permis un considérable essor du mouvement nationaliste kurde en Syrie en lui permettant de se structurer et, en dépit des divisions qui le traverse, de faire entendre sa voix en prenant part au conflit. Les liens entretenus entre le CNS et le Conseil national kurde (CNK) fondé en octobre 2011, sous la houlette du président de la région autonome du Kurdistan irakien, Massoud Barzani, inquiète incontestablement la Turquie. Dès lors, par son soutien au CNS, le gouvernement turc espère, aux débuts de la crise, peser dans la structuration de la future Syrie et ainsi réduire la potentielle importance des diverses instances kurdes qui, pour certaines, se battent pourtant aux côtés de l'Armée syrienne libre (ASL).

A l'inverse, Ankara en accuse certaines factions kurdes, notamment celles regroupées au sein du Parti de l'union démocratique (PYD), branche syrienne du Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK) turc, de se battre aux côtés de Bachar al-Assad contre la promesse d'une reconnaissance de leurs droits. De fait, les combattants kurdes organisés par le PYD proches de la frontière avec la Turquie profitent de l'évacuation de certaines zones par les troupes syriennes régulières, transférées vers d'autres zones de combat, pour s'emparer, en juillet 2012, de quelques bourgs proches de la frontière, les « kurdiser » en rétablissant les appellations kurdes des lieux et en hissant le drapeau du PKK et en s'en appropriant la gestion municipale²⁹. Ce retrait de la zone frontalière avec la Turquie résulte d'une véritable stratégie du gouvernement syrien qui y voit un moyen de déstabiliser son voisin turc en avivant les aspirations autonomistes des populations kurdes présentes dans ces régions. Dans cette perspective, Bachar al-Assad avait fermé les yeux, voire favorisé, sur le retour en Syrie du leader du PYD, Mohammed Saleh Muslim, en mars 2011, et procédé en octobre à la libération de leaders du PKK emprisonnés en Syrie.

A cette équation déjà délicate s'ajoute le jeu des Kurdes irakiens, fidèle partenaire d'Ankara mais proche des Kurdes de Syrie et de Turquie, qui encourage la création du CNK puis, plus tard, celle du Haut Comité Kurde (HCK), rassemblant le CNK et le PYD. Cette décision s'explique en réalité par la volonté des dirigeants de la région autonome du Kurdistan d'Irak de tenter de conserver leur influence sur les groupes kurdes syriens pour parer à d'éventuelles mesures sécessionnistes aventuristes. La création, en juillet 2012, du HCK, ravive la crainte turque de voir émerger, à ses frontières un Kurdistan indépendant. Cette

²⁹ De récents affrontements ont eu lieu en Turquie entre les forces de l'ordre et les populations kurdes irritées de voir la construction d'un mur de séparation à la frontière.

alliance des deux organisations kurdes, aux tactiques et aux objectifs pourtant différents, s'explique par la méfiance dont les différentes factions kurdes s'estiment victimes de la part des autres composantes de l'opposition et leur crainte qu'une Syrie post-Assad, au vu des rapports de force, ne soit défavorable aux droits des minorités.

Les différents protagonistes de l'opposition syrienne craignent en effet que les organisations kurdes ne souhaitent la partition de la Syrie une fois le régime de Bachar al-Assad tombé et tentent dès lors de réduire leur influence. Par ailleurs, les manœuvres du gouvernement syrien, instrumentalisant une partie des Kurdes afin de déstabiliser Ankara, entretiennent les suspicions de collusion entre Damas et ces derniers, de même que l'appartenance du PYD au Comité national de coordination pour le changement démocratique³⁰ attise les soupçons. Afin de tenter de désolidariser les deux factions kurdes et marginaliser le PYD, Ahmet Davutoglu et Massoud Barzani rencontrent à plusieurs reprises le CNK³¹, sans succès probant. En outre l'établissement d'une zone *de facto* autonome contrôlée par les organisations kurdes au nord-est fait comprendre à Ankara que toutes les composantes de la rébellion ne lui sont pas automatiquement favorables.

La dimension confessionnelle

A la question kurde se superpose la délicate problématique confessionnelle dont se sont saisis beaucoup d'auteurs. En effet, comment évaluer cette dimension dans les motivations turques en Syrie ? Sans tomber dans la vision par trop schématique d'y voir un affrontement entre sunnites et chiites que la multiplication des forces en présence rend caduque, il est indéniable que la question religieuse est un paramètre structurant de la crise en cours. Déjà, en septembre 2011³², comme nous l'avons déjà indiqué, la Turquie s'était exprimée à ce sujet et avait explicité ses motivations à ne pas laisser pourrir le conflit syrien sur la crainte que la rébellion initiale, motivée par des aspirations démocratiques et sociales, ne sombre dans un conflit confessionnel entre les sunnites et les alaouites au pouvoir. Cela aurait eu en effet pour éventuelle conséquence de s'étendre à la Turquie voisine, également composée de minorités potentiellement contestataires.

³⁰ Le Comité national de coordination pour le changement démocratique est opposé au CNS car favorable à un dialogue politique avec le régime de Damas et hostile à l'ASL et à la militarisation du conflit.

³¹ Le gouvernement turc rencontre début octobre 2013 les responsables du Conseil national des Kurdes de Syrie qui remercient Ankara pour son implication dans la crise. « Les responsables du Conseil national des Kurdes de Syrie étaient à Ankara », *TRT*, 9 octobre 2013.

³² Burak Akinci, « La Turquie lâche le régime syrien, craint une guerre civile », AFP, 14 septembre 2011.

Nombreux sont les observateurs à avoir alors focalisé leur attention sur la minorité alévie de Turquie, en désaccord avec la politique syrienne de l'AKP, dans un rapprochement aussi facile que superficiel entre cette dernière et les alaouites de Syrie. De fait, il n'existe aucun lien ethnique ou religieux entre les deux communautés, les alévis, turcs, donc non arabes, tirant leurs traditions et croyances dans les héritages certes islamiques mais également préislamiques turkmènes³³. En outre, l'appellation alévie regroupe en réalité une communauté disparate divisée en groupes ethniques de langues et de cultures différentes³⁴. L'un des points communs réside toutefois dans le fait que ces deux communautés ont un long passé commun de persécutions par les sunnites. Alors que les alaouites syriens expriment ouvertement leur attachement au régime damascène, les alévis turcs, dans leur ensemble et malgré leur hétérogénéité, s'ils ont à ce stade adopté une position critique à l'égard de la politique syrienne menée par le gouvernement turc, n'ont toutefois jamais manifesté de sympathie pour le régime de Bachar al-Assad.

Il ne demeure pas moins que le degré de sympathie du gouvernement turc à l'égard des sunnites de Syrie est bien réel, alors même qu'Ankara n'avait pas hésité ces dernières décennies à relativiser sa proximité avec les Frères musulmans syriens, au profit de sa relation diplomatique avec Damas. Les liens entre l'AKP et les Frères musulmans sont indéniables, ces derniers ayant été accueillis à Istanbul à de multiples reprises notamment en avril 2011, invités par la Fondation d'aide humanitaire (IHH), d'obédience islamiste et très proche de la direction de l'AKP, qui avait affrété la flottille vers Gaza en 2010. Ce soutien de l'AKP aux Frères musulmans s'explique en partie, mais en partie seulement, par la sensibilité d'une fraction de son électorat conservateur qui ne comprendrait pas que l'AKP ne réagisse pas au massacre de musulmans sunnites syriens.

Néanmoins, il est utile de noter que l'argument de la professionnalisation de la gestion turque de la crise syrienne est principalement avancé par les opposants au gouvernement d'Ankara qui dénoncent ainsi le soutien d'Ankara aux islamistes syriens, ce qui peut laisser supposer que les préoccupations électorales ne sont pas absentes et oblige à mettre en perspective la pertinence du raisonnement. Ce qui apparaît aujourd'hui indéniable est que la proximité du gouvernement d'Ankara avec l'opposition sunnite syrienne l'a conduit à élargir

³³ Bayram Balci, « La crise syrienne sonne-t-elle le glas du rêve turc de puissance au Moyen-Orient ? », CERJ, 25 octobre 2012.

³⁴ Elise Massicard, « L'Islam en Turquie, pays musulman et laïque », in *La Turquie aujourd'hui, un pays européen ?*, sous la direction d'Olivier Roy.

au maximum ses contacts au sein de ladite opposition, allant jusqu'à soutenir des organisations radicales. Dérives qu'il tente aujourd'hui de rectifier en combattant sur son propre territoire les groupes djihadistes engagés en Syrie et qui ont profité de la bienveillance d'Ankara à l'égard de l'opposition syrienne pour s'implanter en Turquie et y développer des réseaux³⁵. Pour leur part, largement absents du terrain militaire en Syrie et ne disposant pas du monopole des revendications islamistes au sein du CNS et des oppositions, les Frères musulmans n'ont pas été capables d'enrayer le renforcement des groupuscules radicaux.

Le jeu des rivalités régionales

Le soutien d'Ankara à l'opposition syrienne et son activisme politico-diplomatique renforce le sentiment partagé dans une partie du monde arabe et perse, selon lequel la Turquie chercherait à s'affirmer comme la puissance sunnite de la région, ce qui lui a souvent été reproché sous l'appellation réductrice de « néo-ottomanisme ». Damas a su habilement jouer de cette corde sensible en ravivant la peur de l'impérialisme ottoman, arguant de manœuvres turques, fondé sur l'idée que la Turquie était le principal pays bénéficiaire des révoltes arabes. Il est vrai que l'activisme turc dans un Moyen-Orient durablement affaibli pouvait apparaître, à tort, aux yeux de ses voisins comme un retour de la politique ottomane. Son attitude dans la gestion de la crise syrienne, à dater de la fin 2011, n'est en outre pas uniquement discernable à propos de ce pays. En témoigne par exemple la visite du Premier ministre turc en Libye dès septembre 2011, alors même que la Turquie avait tenu à prendre ses distances à l'égard de l'opération menée par l'OTAN et n'avait pas hésité à exprimer ses réserves quant à la légitimité du Conseil national de transition.

L'implication turque dans le conflit syrien s'est pourtant heurtée quant à elle aux aspirations d'autres puissances de la région que sont l'Iran, l'Irak et la Russie. La Turquie s'est de fait trouvée en compétition avec ces pays, aspirant chacun à coordonner une hypothétique transition et la mise en place d'un nouveau régime à Damas. Le poids des pays du Golfe au sein du CNS entre aussi dans cette perspective, ce qui a conduit à des affrontements entre deux puissances, l'Arabie saoudite armant des groupes salafistes radicaux au poids croissant

³⁵ « Avancée djihadiste en Syrie : le président turc inquiet, admet des infiltrations », *L'Orient-Le Jour*, 23 septembre 2013.

au sein du CNS³⁶, aux dépens des Frères musulmans syriens soutenus, pour contrer la puissance saoudienne, par son voisin qatari.

Ces faits relativisent la grille d'analyse purement confessionnelle du conflit selon laquelle la crise syrienne aurait cristallisé l'émergence d'un axe sunnite opposé à un axe chiite et mettent de fait à mal la lecture strictement religieuse de l'enchevêtrement des événements. Le poids de l'Irak est également non négligeable dans cette région, en raison notamment de la proximité politique du Gouvernement régional du Kurdistan d'Irak avec certains groupes kurdes syriens, tendant à quelques reprises ses relations avec Ankara, alors même que la Turquie privilégie sa relation politique avec Erbil, aux dépens de Bagdad³⁷. Le rapprochement politique entre l'Iran et le gouvernement chiite irakien, au même titre que les relations entre Ankara et les Frères musulmans syriens, ont également contribué à envenimer les rapports entre Ankara et Bagdad.

La crise syrienne a enfin contribué à compliquer les relations avec son partenaire russe, sans jamais aller toutefois jusqu'à la rupture. Ainsi, alors même que la Turquie soupçonne la Russie d'être responsable de la perte de son Phantom F-4 en juillet 2012, des échanges et rencontres diplomatiques se multiplient entre les deux pays. En décembre 2012 Vladimir Poutine effectue un voyage en Turquie, marqué par la question syrienne, suivi de la venue, fin novembre 2013, de Recep Tayyip Erdogan à Moscou. Chacun de ces moments diplomatiques vise à minimiser les différences d'appréciation.

L'Iran est enfin le dernier partenaire avec lequel les relations se tendent, en raison de la crise syrienne, alors même que les relations entre les deux pays s'étaient considérablement réchauffées grâce à l'action du gouvernement AKP. Cette situation s'explique évidemment par l'implication directe de l'Iran aux côtés du régime baasiste de Damas. Les velléités interventionnistes occidentales incarnées par Ankara ont vivement hérissé la République islamique, dont certains responsables n'ont pas hésité à annoncer, en novembre 2011, être prêts, en cas d'intervention occidentale, à frapper l'OTAN en Turquie même³⁸. Toutefois, là encore, Ankara a bien pris soin de ménager son fournisseur énergétique en tempérant régulièrement ses positions bellicistes.

³⁶ En juin 2012, sur pression de l'Arabie saoudite, fut élu à la tête de la Coalition des forces de l'opposition et de la révolution, Ahmad Assi al-Jarba, connu pour être l'homme de main de l'Arabie saoudite, contre Mustafa al-Sabbagh homme d'affaires proche du Qatar.

³⁷ En 2012 la Turquie avait importé du pétrole directement du Kurdistan irakien, sans accord préalable de Bagdad, provoquant l'ire du gouvernement central irakien.

³⁸ Jean Marcou, « Derrière la crise syrienne, la rivalité turco-iraniennne », OVIPOT, 13 décembre 2011.

Si Ankara, du fait de la crise syrienne, semble ainsi avoir brouillé les relations diplomatiques avec ses partenaires, elle a, *a contrario*, renforcé ses liens avec la Ligue des Etats arabes, soutenant ses décisions de sanctions contre la Syrie et créant conjointement avec elle, le 12 février 2012, le groupe des amis de la Syrie après l'échec des négociations engagées au sein de l'ONU³⁹. Néanmoins, cette proximité s'est récemment fortement détériorée par la virulente condamnation du coup d'Etat en Egypte par R. T Erdogan.

Les révoltes arabes ont ainsi été pour la Turquie un test quant à la viabilité de sa politique régionale, « zéro problème avec ses voisins », engagée par l'AKP. Si son modèle a, dans un premier temps, été mis en avant en tant que porteur des valeurs démocratiques et libérales, les soulèvements successifs dans le monde arabe et notamment celui en Syrie ont mis à jour les limites de la puissance et de l'influence turques. Les appels répétés à l'intervention de la communauté internationale dès la fin de l'année 2011 témoignent nettement des difficultés de la politique étrangère turque à endosser le rôle qu'elle s'était pourtant vantée d'incarner : celui d'une puissance centrale, garante de la paix, de la stabilité et de la prospérité de son voisinage, au premier rang duquel son allié syrien. Les oscillations à l'égard de ses différents partenaires mettent en exergue le manque de relais turcs pour peser sur l'avenir de la Syrie. Pour des raisons principalement économiques, la Turquie ne peut en effet rompre avec ses partenaires que sont l'Iran et la Russie. De même, un alignement total sur ses alliés américains et européens mettrait à mal son image dans la région et pénaliserait donc sa marge de manœuvre sur la gestion du conflit syrien.

Ses initiatives diplomatiques en faveur de l'opposition, quitte à flirter avec les extrêmes, ses pronostics pour le moins hasardeux sur la chute programmée de Bachar al-Assad et ses inflexions successives ont jeté le discrédit sur sa capacité à appréhender précisément son environnement proche et à devenir la puissance centrale tant escomptée.

En guise de conclusion, quelle place pour la crédibilité turque ?

Ces lacunes et erreurs d'appréciation stratégique n'ont-elles finalement pas surdéterminé l'approche turque de la crise syrienne ? En effet, la volonté turque, qui confine parfois à l'acharnement à faire tomber Bachar al-Assad n'est-elle pas également mue par des facteurs

³⁹ Marc Sémo, « Syrie : Ankara et Paris à cran », *Libération*, 22 février 2012.

plus personnels ? La volte-face de la Turquie dans le courant de l'année 2011 peut surprendre à plus d'un titre, de même que son activisme en faveur de la destitution du chef d'Etat syrien. La Turquie n'a de fait pas hésité à abandonner son nouvel allié au profit des Frères musulmans syriens, dont la proximité idéologique avec l'AKP avait pourtant été mise au second plan d'une alliance stratégique avec Bachar al-Assad. Son jeu trouble avec les milices islamistes en Syrie, qu'elle combat aujourd'hui, mais dont elle a permis le développement par un soutien humanitaire et logistique, étonne également. Une réponse à cette attitude ambiguë pourrait résider dans les prémices de la crise syrienne alors qu'Ankara croyait encore en la bonne volonté de son allié damascène. A cette époque, le gouvernement de Recep Tayyip Erdogan multiplie les initiatives diplomatiques et appels à Bachar al-Assad afin de l'amener sur la voie d'une résolution pacifique et rapide de la contestation alors balbutiante. L'apparente bonne volonté du Président syrien tranchant avec une gestion de la crise de plus en plus violente constituent alors une grande déception pour Ankara qui se sent humiliée par Damas qui n'écoute ni ne veut sa médiation.

Dès lors, la politique turque opère un revirement vers un soutien de plus en plus affirmé à l'opposition. Ses prévisions sur la chute programmée de Bachar al-Assad, dès novembre 2011, son intransigeance croissante et ses prises de parole de plus en plus virulentes dégradent toutefois son image dans la région. Ankara semble alors obnubilée par l'objectif de ne pas faire mentir ses prévisions erronées sur la fin du régime de Damas, quitte à soutenir des groupes radicaux. Ces derniers, subventionnés par des mécènes qataris et saoudiens, sont en effet mal perçus au sein des peuples de la région. La rhétorique populiste déployée, notamment par Ahmet Davutoglu, est dans cette droite ligne. Il n'hésite pas à tomber dans le pathos pour rallier à ses vues ladite communauté internationale, rejoint en ceci par le Premier ministre, prompt à dénoncer les massacres et à tenter d'apitoyer la communauté internationale avec des déclarations lancinantes.

Les positions bellicistes des deux ministres tranchent néanmoins avec les quelques voix discordantes au sein de l'AKP, notamment portées par le Président Abdullah Gül qui appelle, dans la mesure de l'espace politique qui lui est laissé, à une résolution politique du conflit et surtout avec l'opinion de la population turque en désaccord profond avec la politique syrienne menée par son gouvernement. Selon un sondage⁴⁰, 56% des personnes interrogées se prononcent en effet contre la gestion du dossier syrien par le gouvernement AKP, ce qui

⁴⁰ Sondage publié par le quotidien *Taraf*, 26 septembre 2013.

relativise au passage les affirmations selon lesquelles l'AKP soutient les combattants sunnites de Syrie sous pression de son électorat, lequel n'est visiblement pas en phase avec cette ligne.

Ainsi, les évolutions de la politique syrienne de la Turquie mettent en exergue une position affirmée sur la crise syrienne à partir du milieu de l'année 2011, que les inflexions et événements récents ne viennent en réalité pas contredire. Basée sur divers paradigmes structurants, la gestion turque démontre les limites de la puissance turque⁴¹ en même temps que la complexité de l'imbroglie syrien dans lequel Ankara se débat. Il n'est pas le seul... ■

⁴¹ Voir M. Akgün, S. Senyücel Gündoğar, *The perception of Turkey in the Middle East 2012*, TESEV Publications, Istanbul, 2012.

LA POLITIQUE EXTERIEURE DE LA TURQUIE A L'EPREUVE DE LA CRISE SYRIENNE

PAR **Didier BILLION** / Directeur adjoint de l'IRIS et **Salomé LAMOLINERIE** / Assistante de recherche à l'IRIS

OBSERVATOIRE DE LA TURQUIE ET DE SON ENVIRONNEMENT GEOPOLITIQUE / JANVIER 2014

© IRIS

TOUS DROITS RÉSERVÉS

INSTITUT DE RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATÉGIQUES

2 bis rue Mercœur

75011 PARIS / France

T. + 33 (0) 1 53 27 60 60

F. + 33 (0) 1 53 27 60 70

contact@iris-france.org

www.iris-france.org

www.affaires-strategiques.info