

Du « zéro problème » à l'impulsion démocratique

par Şaban Kardaş

Cette synthèse aborde un débat ouvert par les commentateurs qui s'interrogent sur les variations de la politique étrangère turque en se demandant si l'ambitieux dessein du « zéro problème de voisinage » n'a pas tout bonnement échoué. Contre ces critiques, l'auteur explique que la stratégie régionale d'Ankara reste axée sur la doctrine du « pays central », ce qui dénote une forte continuité d'approche vis-à-vis des affaires du Moyen-Orient. Comme avant l'éruption du printemps arabe, les dirigeants turcs sont déterminés à instaurer un ordre régional tout autour de leurs frontières, même si dans le contexte actuel la règle du « zéro problème » s'efface derrière un autre principe clé de la doctrine, celui du juste équilibre entre liberté et sécurité. Considérant que le désordre dans les pays en pleine transition met en péril la région tout entière, la politique volontariste de la Turquie vise à rétablir l'ordre intérieur sur des bases démocratiques. Pour finir, cette synthèse évoque les limites qui brideront l'action turque dans son désir de piloter les mutations en cours au Moyen-Orient et en Afrique du Nord.

À propos de l'auteur :

Şaban Kardaş est maître de conférences en relations internationales au sein du département de R.I. de l'Université d'Économie et de Technologie TOBB d'Ankara.

En l'espace de deux ans, les relations entre la Turquie et la Syrie ont connu un retournement spectaculaire. Si, voilà peu, les deux pays pratiquaient une coopération tous azimuts, aujourd'hui Ankara soutient activement les forces militaires et politiques engagées dans une lutte à mort contre le régime baassiste de Damas. Mais si la rupture entre les deux capitales et le soutien sans réserve aux insurgés valent au pouvoir turc des concerts de louanges, les partis d'opposition et quelques experts en géostratégie n'hésitent plus à taxer cette politique d'aventurisme, voire de cynisme tacticien. Face à de telles accusations, le ministre des Affaires étrangères Ahmet Davuto lu répète que la région est en pleine renaissance, et qu'Ankara entend prendre la tête du mouvement pour être à la fois « le propriétaire, le pionnier et le serviteur de ce nouveau Moyen-Orient ».

Pour replacer ces déclarations enflammées dans leur contexte, il faut considérer le débat d'ensemble sur les différentes politiques régionales turques. Une grande question anime en effet les analystes les plus sceptiques vis-à-vis de la politique extérieure turque, celle de savoir si les soulèvements au Moyen-Orient n'ont pas sonné le glas de l'ambitieuse doctrine du « zéro problème de voisinage ».

Des années durant, la Turquie s'est efforcée de nouer de bons rapports avec ses voisins de sorte à entretenir une zone de paix à ses frontières. À cette

fin, elle a pris des initiatives inédites en tentant de résoudre des contentieux bilatéraux, en instituant au plus haut niveau des conseils de coopération stratégique, en allégeant sa politique de visas ou en préparant la création de zones de libre-échange. Coopération et intégration régionale formaient ainsi la nouvelle vague porteuse pour une Turquie en plein essor et au capital d'influence grandissant.

Mais de manière plus ou moins concomitante avec le début du printemps arabe, un grand tourbillon géopolitique a retourné la Turquie contre ses voisins. La décision d'installer sur son sol un radar de veille lointaine pour satisfaire au projet de défense antimissile de l'OTAN a envenimé ses relations avec le voisin iranien et soulevé des critiques de plus en plus acerbes de la part des officiels de Téhéran. En Irak, le gouvernement turc s'est retrouvé impliqué dans d'âpres luttes territoriales, au point que le Premier ministre irakien Nouri al-Maliki l'accusa ouvertement de s'ingérer dans les affaires du pays. En Syrie, ses vives protestations contre la répression féroce de Bachar el-Assad et son soutien officiel aux insurgés ont brisé ses liens diplomatiques avec Damas, cependant que la dégradation rapide de ses rapports avec Israël et son durcissement sur le dossier chypriote pouvaient donner l'impression d'une politique méditerranéenne basée sur l'intimidation.

Ainsi, plutôt qu'un moteur de coopération et d'intégration, la Turquie a pris le risque d'être jugée comme une puissance agressive, prompte à défier ses voisins et à s'immiscer de force dans leurs problèmes intérieurs. Ainsi, alors que les commentateurs les plus bienveillants s'inquiètent eux-mêmes d'une rhétorique qui leur paraît de moins en moins policée, beaucoup donnent pour morte la politique du « zéro problème ». Pour les plus sévères, c'est toute l'ambition diplomatique d'Ankara qui a vécu, si ce n'est son statut de leader régional.

Nous verrons pourtant que la politique étrangère turque reste sous-tendue par la doctrine du pays central, ce qui suggère une certaine continuité vis-à-vis des problèmes du Moyen-Orient. Comme dans les années qui précédèrent les révolutions arabes, le pouvoir turc cherche toujours – et même plus que jamais – à instaurer un ordre régional à ses portes, une ceinture de paix et de stabilité qui favorise sa prospérité et sa sécurité. Ce qui a changé, c'est que le principe du « zéro problème de voisinage » laisse place à la recherche d'un juste équilibre entre liberté et sécurité, autre élément clé de la doctrine du pays central. Mais ce changement de priorité ne fait que répondre à celui des menaces qui pèsent sur la stabilité de la région. Aussi, dans les années à venir, le succès de la Turquie dépendra en grande partie de sa capacité d'accompagner la formation, dans les pays en transition politique, d'appareils d'État à même de satisfaire les exigences économiques et démocratiques des peuples tout en préservant l'ordre intérieur.

« Le principe du « zéro problème de voisinage » laisse place à la recherche d'un juste équilibre entre liberté et sécurité, autre élément clé de la doctrine du pays central. »

Le « pays central », dénominateur commun des politiques régionales turques

Avant d'aller plus loin, une clarification conceptuelle s'impose. Les analyses qui proclament la déroute de la diplomatie turque partent d'un postulat erroné, qui voudrait qu'Ankara ait fait du « zéro problème » la pierre angulaire de sa politique étrangère. Mais même à ses plus belles heures, le « zéro problème » n'a jamais fait office de doctrine, de stratégie ou de politique. Ce n'était que l'un des différents principes qui définissent collectivement la ligne d'action turque. Si les politiques régionales successives d'Ankara reposent bel et bien sur une doctrine commune, c'est sur celle du pays central.

Pour le ministre des Affaires étrangères Ahmet Davutoğlu, qui développa le concept dans ses ouvrages universitaires sur le positionnement international de la Turquie, un « pays central » est un acteur qui, par sa position géographique et géoculturelle, se situe à l'intersection de systèmes régionaux distincts. La Turquie correspond en tous points à cette définition, ce qui, toujours selon Davutoğlu, lui confère un rôle à part et lui interdit de se définir de manière purement défensive. Elle est en quelque sorte condamnée au volontarisme auprès de ses voisins, puisque sa sécurité et sa prospérité exigent un ordre stable et pacifié dans les régions qui l'entourent.

Dès 2004, en sa qualité de conseiller en chef du Premier ministre Erdoğan, Davutoğlu devint l'artisan de la politique étrangère du pays et énonça les cinq grands principes phares de la stratégie de « puissance centrale » d'Ankara : équilibre entre liberté et sécurité, zéro problème de voisinage, politique étrangère multidimensionnelle, nouveau style diplomatique et volontarisme. Puis, lorsqu'il accéda en 2009 au titre de ministre des Affaires étrangères, il exposa sa vision d'une Turquie « pourvoyeuse d'ordre » à ses frontières, une manière de reformuler la doctrine de la puissance centrale. Pour Davutoğlu, l'idée de façonner la région à l'image de la Turquie ne reflétait nulle pulsion impérialiste, mais juste une nécessité géopolitique vitale. Prise entre des Balkans traumatisés par la guerre, un Caucase perclus de « conflits gelés » et un Moyen-Orient en proie à des tensions politico-religieuses, la Turquie ne pouvait plus rester indifférente au désordre ambiant. Elle devait assumer ses responsabilités et entraîner la région dans une dynamique de stabilité et de paix.

Lever le malentendu du « zéro problème »

Ensuite, il n'est pas inutile de rappeler comment l'expression « zéro problème de voisinage » en est venue à désigner la politique étrangère turque dans sa globalité. Dans le contexte particulier qui l'a vu naître, le concept du

« En bref, « zéro problème de voisinage » était une notion taillée pour un enjeu bien spécifique : comment coopérer et s'intégrer avec ses voisins alors que jusqu'ici les échanges ont été, soit par choix, soit pour des raisons conjoncturelles, quasi inexistantes. »

« zéro problème » avait une valeur essentiellement symbolique. Il suggérait une rupture avec l'esprit diplomatique des années précédentes, qui voyait des ennemis partout. Pour Davuto lu, cette mentalité d'assiégés mettait les élites turques sur la défensive et empêchait toute politique régionale volontariste. Désireux d'approfondir les échanges transfrontaliers avec ses voisins – chose indispensable pour gagner en influence et lever les obstacles à l'intégration occidentale du pays –, le ministre édicta ce principe du zéro problème dans le but premier de régler les contentions bilatérales avec l'Arménie, les Chypriotes grecs et la Syrie. C'est dans cette optique qu'Ankara approuva le plan Annan sur Chypre, qu'elle engagea le processus de normalisation avec l'Arménie, rétablit le dialogue avec la Syrie et la Grèce, et resserra les liens avec le gouvernement régional du Kurdistan dans le nord de l'Irak. La seconde étape consistait à créer un large socle d'interaction culturelle, économique et politique, afin de renforcer l'interdépendance des acteurs régionaux et ainsi créer un cordon de sécurité et de paix tout autour de la Turquie.

En bref, « zéro problème de voisinage » était une notion taillée pour un enjeu bien spécifique : comment coopérer et s'intégrer avec ses voisins alors que jusqu'ici les échanges ont été, soit par choix, soit pour des raisons conjoncturelles, quasi inexistantes. On ne s'implique dans son voisinage que si celui-ci présente un minimum de stabilité et de prévisibilité, et c'est cela qui a poussé la Turquie à pratiquer une politique de statu quo en même temps qu'elle cherchait à résoudre ses différends bilatéraux. En d'autres termes, Ankara a coopéré avec les régimes en place sans leur réclamer de brevets de démocratie. La montée en puissance de la Turquie a ainsi pris les traits d'un libéralisme conquérant, dopé par un développement des transactions, des investissements et des interdépendances commerciales, mais d'un libéralisme strictement économique, puisque du point de vue politique il a fallu frayer avec des dirigeants autoritaires.

Dans la pratique, le « zéro problème » offrit des résultats imparfaits. Le rapprochement avec l'Arménie resta lettre morte ; le dialogue avec les Grecs ne suffit pas à résoudre les conflits ancestraux en Mer Égée, et après 2006 la Turquie se raidit sur Chypre. Ce principe aida toutefois le pays à tisser de nouveaux liens avec les régions voisines, qui prirent une place grandissante dans ses échanges commerciaux et s'ouvrirent à son soft power – sa « puissance douce ». Ses produits culturels ont pénétré le quotidien des Arabes, des Européens de l'Est et des peuples des Balkans, tandis que son ascension sur la scène internationale et son riche mélange de traditions culturelles et politiques ont accru sa force de persuasion.

Le « zéro problème » n'a jamais prétendu résumer la doctrine étrangère de la Turquie, mais le charme de l'expression lui a donné une place disproportionnée. De nombreux commentateurs, parfois jusqu'au sein même du gouvernement, ont cédé à ce raccourci intellectuel, oubliant que l'ambition fondamentale demeure celle du pays central.

Une politique régionale sens dessus dessous ?

Depuis le début des soulèvements au Moyen-Orient, la ligne diplomatique d'Ankara a subi une inflexion majeure, ce qui fait dire aux mauvaises langues que la Turquie a désormais des ennuis avec tous ses voisins. Bien entendu, le débat porte surtout sur l'attitude du gouvernement Erdoğan envers la Syrie, hier vitrine du « zéro problème » et aujourd'hui régime honni. Même les soutiens d'Ankara craignent qu'en haussant le ton face à Damas et en poussant au renversement d'Assad la Turquie n'ait brisé l'élan acquis grâce au « zéro problème ». Quand d'autres pensent carrément qu'elle est tombée dans le piège fatal de l'ingérence.

Beaucoup de bêtises ont été dites ou écrites sur la signification de cette inflexion. Au lieu d'évaluer les divers outils conceptuels de la diplomatie turque à l'aune des événements actuels, la plupart des analystes se sont empressés de crier au ravalement de façade, preuve qu'ils réduisaient la politique étrangère d'Ankara au seul « zéro problème ». Aveugles à ses éléments de continuité, ils se montrent incapables d'expliquer pas ce qui a réellement changé.

Comme nous allons le voir, la stratégie turque reste structurée par la doctrine du pays central. La nouveauté, dans la situation régionale actuelle, c'est que le « zéro problème » s'est effacé au profit d'un autre principe clé de l'orientation générale, comme en témoignent les déclarations récentes de Davutoğlu. Dans plusieurs discours, le ministre a souligné la problématique essentielle posée à sa diplomatie, aussi bien dans le cas syrien que dans l'ensemble des dossiers du moment : comment préserver l'ordre régional face aux menaces sécuritaires qu'induisent les différents bouleversements nationaux ?

Le défi du moment : accompagner les transitions nationales pour maintenir l'ordre régional

Aujourd'hui, la question n'est plus de savoir comment s'incorporer dans un voisinage relativement paisible. Il s'agit de parer aux effets en cascade des mouvements qui secouent tout le Moyen-Orient. Dans un tel contexte, « zéro problème de voisinage » devient un mot d'ordre non pas caduc mais insuffisant, puisque ce concept suppose des interlocuteurs stables. Pour autant, la doctrine du pays central conserve toute sa pertinence dans ce nouvel environnement, à travers le principe du juste équilibre entre sécurité et liberté.

Si auparavant le meilleur moyen de stabiliser la région consistait à tisser de solides liens de voisinage, aujourd'hui l'ordre régional semble avant tout dépendre des rapports qu'entretiennent les sociétés civiles avec leurs gouvernants. Dès que ces rapports se tendent ou tournent à l'affrontement,

« La doctrine du pays central conserve toute sa pertinence dans ce nouvel environnement, à travers le principe du juste équilibre entre sécurité et liberté. »

« La meilleure façon d'envisager le rôle de la Turquie au Moyen-Orient n'est pas de s'interroger vainement sur la pérennité du « zéro problème de voisinage », mais de se demander si le pays dispose des leviers nécessaires pour réussir la transformation régionale et ainsi restaurer la stabilité. »

l'ensemble des acteurs régionaux en subissent les répercussions. La Turquie a déjà connu ce type de situation avec l'Irak et le Liban. Dans les deux cas, pour éviter que la fragmentation politique du pays ne déstabilise toute la région, Ankara a milité pour la réconciliation nationale entre ethnies et religions rivales. De la même manière, avec l'éclosion des printemps arabes, la Turquie a peu à peu renoncé à l'idée de stabilité assise sur les régimes en place. Elle préfère appuyer les mouvements populaires démocrates afin que, la transition avançant, l'ordre intérieur – et donc régional – revienne au plus vite.

Il est intéressant de noter que le discours officiel turc fait désormais la part belle au libéralisme – politique, cette fois – en incitant ouvertement ses voisins à opter pour un régime de type démocratique. Aux yeux d'Ankara, la démocratie est le système le plus efficace en termes de bonne gouvernance et de croissance économique, qui sont elles-mêmes deux conditions de la stabilité intérieure.

La Turquie a donc activement soutenu les masses avides de liberté. Elle a plaidé pour un changement graduel et pacifique, tout en s'efforçant de prévenir les risques de guerre civile et d'intervention militaire étrangère. Dans les pays ayant accompli une transition relativement douce comme la Tunisie et l'Égypte, elle a offert son concours et son expérience aux nouveaux dirigeants. Et pour ceux où la contestation et la répression ont pris une dimension militaire, elle s'est décidée, après un temps d'hésitation, à coordonner son action avec celle des autres acteurs régionaux et internationaux, et à rejoindre les coalitions montées contre les tyrans. Depuis la chute de Kadhafi, elle assiste les efforts de reconstruction du nouveau pouvoir libyen, tandis qu'en Syrie elle occupe la première ligne du front diplomatique anti-Assad. C'est ce volontarisme qui la rend incontournable dans les discussions sur l'avenir du Moyen-Orient.

Montrer la voie

Face aux mutations historiques de la région, la Turquie doit battre le fer tant qu'il est chaud. Si elle vante avec insistance les mérites de la démocratie, c'est que le cordon de paix et de stabilité qu'elle appelle de ses vœux nécessite le bon dosage de sécurité et de liberté. Dès lors, la meilleure façon d'envisager le rôle de la Turquie au Moyen-Orient n'est pas de s'interroger vainement sur la pérennité du « zéro problème de voisinage », mais de se demander si le pays dispose des leviers nécessaires pour réussir la transformation régionale et ainsi restaurer la stabilité. Car, pour louable que soit son désir d'accompagner les autres sur la voie de la démocratie, ses capacités restent limitées.

Tout d'abord, la Turquie paie le prix de ses longues années de désintéret pour les affaires du Moyen-Orient. Malgré des progrès considérables au cours de la dernière décennie, il lui manque une connaissance fine de l'histoire et des particularités nationales, et son personnel diplomatique com-

prend trop peu de spécialistes du monde arabe. Ensuite, la trajectoire de ses voisins lui échappe largement, faute d'emprise sur des facteurs aussi décisifs que l'islamisme, le sectarisme religieux ou le tribalisme. En outre, malgré son autorité grandissante sur la scène internationale, la Turquie ne peut déboursier des milliards de dollars d'aide au développement, ni investir d'énormes ressources économiques, sociales ou politiques dans la construction d'appareils nationaux démocratiques. Enfin, et surtout, les dynamiques géopolitiques locales sont trop complexes pour se laisser dompter par un seul et unique acteur, aussi respectable soit-il.

Malgré sa rhétorique conquérante, la Turquie ne parviendra sans doute pas à remodeler la région entièrement à son goût, mais elle peut apporter sa pierre à l'édifice de la reconstruction politique et de l'ordre régional. Indépendamment de la question démocratique, les pays en transition doivent se doter au plus vite de structures politico-économiques valides. Pour les y aider, la Turquie s'inspirera de sa propre expérience de démocratisation, ainsi que des nombreuses réformes économiques et sociétales entreprises ces dix dernières années. Elle pourra notamment encourager la bonne gouvernance en intensifiant les échanges entre sa société civile, ses institutions étatiques et leurs homologues dans la région. De telles initiatives fleurissent déjà, en parallèle des programmes que mène l'agence turque d'aide au développement. Celle-ci offre un apport logistique et technique modeste mais précieux dans des domaines aussi variés que la sécurité, la justice, les médias, la santé ou l'éducation, qui sont autant de secteurs clés pour une bonne gouvernance et à terme pour l'édification d'une nation vigoureuse.

Par-dessus tout, il faut saluer le fait que, dans cette région si sensible, la Turquie soit l'un des rares pays qui ait choisi d'œuvrer pour la stabilité plutôt que d'exploiter et d'aggraver les lignes de fracture existantes. En Irak comme en Syrie, les divisions entre chiites et sunnites constituent l'une des principales pommes de discorde, et certains voisins sont intervenus pour défendre telle branche contre telle autre. La Turquie a au contraire refusé le jeu du sectarisme religieux, et pris des initiatives pour aplanir les tensions. Au surplus, elle accepte de coordonner ses efforts avec ses partenaires régionaux ainsi qu'avec des puissances extérieures au Moyen-Orient. Dans les jours à venir, l'esprit coopératif de la Turquie se révélera crucial pour ramener le calme dans la région, ce qui est un préalable à la consolidation politique et économique des pays en transition – consolidation sans laquelle l'ordre régional ne sera qu'une douce chimère.

Traduction de Jean-Pascal Bernard (jeanpascal.bernard@free.fr). Une première version de cet article est parue dans le numéro été 2012 de Internationale Politik.

« L'esprit coopératif de la Turquie se révélera crucial pour ramener le calme dans la région, ce qui est un préalable à la consolidation politique et économique des pays en transition – consolidation sans laquelle l'ordre régional ne sera qu'une douce chimère. »

À lire

Bulent Aliriza and Stephen Flanagan, « The End of Zero Problems? Turkey and Shifting Regional Dynamics », in *CSIS: Part of the 2012 Global Forecast* (12 avril, 2012).

Ahmet Davutoglu, « Turkey's Zero Problems Foreign Policy », in *Foreign Policy* (20 mai, 2010).

Suat Kiniklioglu, « The neighborhood: policies, priorities and power », in *Today's Zaman* (2 mars, 2012).

Tarik Oguzlu, « The 'Arab Spring' and the Rise of the 2.0 Version of Turkey's 'zero problems with neighbors' Policy », in *SAM Policy Brief*, n° 1 (février 2012).

Sinan Ulgen, « Turkey's 'Zero Problems' Problem », in *Project Syndicate* (15 novembre, 2011).

Kadir Ustun, « Turkey needs to rethink policy towards its fractious neighbors », in *Al Monitor* (16 avril, 2012).

Nuh Yilmaz, « Turkey's Zero Problems with Neighbors Policy 2.0 », in *Cairo Review* (3 juillet, 2012).

À propos de la Turkey Policy Brief Series (Les Synthèses turques)

La Fondation turque de recherche en politiques économiques (TEPAV) et l'International Policy and Leadership Institute (IPLI) ont collaboré pour créer la Turkey Policy Brief Series, une série de synthèses consacrées à la politique intérieure et internationale de la Turquie. Éditée par Şaban Kardaş de la TOBB Economics and Technology University à Ankara, cette publication mensuelle propose des analyses fouillées sur les évolutions du contexte géopolitique turc. Y contribuent des observateurs et des acteurs reconnus pour leur expertise dans le champ des politiques internationales.

L'International Policy and Leadership Institute (IPLI)

L'IPLI est un institut de recherche qui a pour objet de promouvoir des méthodes de bonne gouvernance dans la région euroméditerranéenne, en fédérant les décideurs politiques d'aujourd'hui et de demain. Il s'appuie sur le concept récent et novateur de *sécurité humaine* pour analyser et modéliser des politiques publiques de progrès dans la région euroméditerranéenne.

L'IPLI a son siège à Paris. Il est associé à Sciences Po et à la Hertie School of Governance à Berlin, ainsi qu'à de nombreux autres organismes universitaires spécialisés dans les politiques publiques et les relations internationales.

Site Internet : www.policyleadershipinstitute.org

La Fondation turque de Recherche en Politiques économiques (TEPAV)

La TEPAV est un *think tank* non partisan et sans but lucratif basé à Ankara. Il fut créé en 2004 par un groupe d'hommes d'affaires, de hauts fonctionnaires et d'universitaires convaincus du pouvoir des idées et de la connaissance.

Soucieuse d'aider à l'élaboration de politiques éclairées, la TEPAV s'efforce de nourrir et d'enrichir le débat public turc. Ses différentes initiatives concourent activement au développement économique du pays, en rapprochant les décideurs et les faiseurs d'opinion. La TEPAV respecte scrupuleusement les normes éthiques et qualitatives régissant le monde académique.

Site Internet : www.tepav.org.tr