



GROUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

467 chaussée de Louvain
B – 1030 Bruxelles
Tél. : +32 (0)2 241 84 20
Courriel : admi@grip.org
Internet : www.grip.org
Twitter : [@grip_org](https://twitter.com/grip_org)
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est un centre de recherche indépendant fondé à Bruxelles en 1979.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP dispose d'une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messenger de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».

Avec le soutien de la



Wallonie

NOTE D'ANALYSE – 28 mars 2019

GÉHIN Léo. *L'état de la relation entre la Turquie et l'OTAN : un engagement fragilisé*, Note d'Analyse du GRIP, 28 mars 2019, Bruxelles.

<https://www.grip.org/fr/node/2757>



NOTE D'ANALYSE

L'état de la relation entre la Turquie et l'OTAN : un engagement fragilisé

par **Léo Géhin**

28 mars 2019

Résumé

Cette Note analyse l'état de la relation entre la Turquie et l'OTAN à travers l'examen de la politique de défense turque. L'effort de défense turc, depuis le coup d'État manqué de juillet 2016, reste conforme aux attentes de l'Alliance sur un plan purement comptable, mais sa soutenabilité, ses moteurs et ses objectifs restent fragiles, sinon discutables. Surtout, l'armée turque souffre d'un affaiblissement volontaire consécutif au coup d'État manqué, au lendemain duquel les acteurs de défense et de sécurité du territoire sont multipliés pour mieux contrebalancer les militaires. Si le choix controversé d'acquérir des systèmes de défense anti-aérienne S-400 russes traduit moins une volonté de rupture avec l'OTAN qu'une délicate tentative de combler un besoin opérationnel, elle n'en comporte pas moins le risque d'embrouiller la lecture des capacités militaires turques à disposition de l'Alliance.

Abstract

The state of the relationship between Turkey and NATO: a weakened commitment

This Note addresses the current state of NATO-Turkish relationship through the lens of the Turkish defence policy. Although the Turkish defence effort complies with NATO's expectations on paper, its drivers, goals and sustainability remain shaky, if not disputable. Of even greater concern is the Turkish military health which was voluntarily dealt a serious blow by the government in the wake of the military failed coup in 2016, after which other defence and security actors were pushed to the fore to counter the armed forces. If the purchase of Russian anti-aircraft weapon system S-400 seems to fill an operational gap rather than aiming a break from NATO, it is however likely to blur the real picture of the military capabilities available to the Alliance.

Introduction

La politique de défense, comprise ici comme l'ensemble des activités liées à l'organisation, la planification, la conduite et le financement des aspects militaires de la défense du territoire et des intérêts d'un pays, constitue le moyen par lequel les États membres contribuent aux capacités, à la stratégie et aux objectifs définis par l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) en matière de défense. Son examen permet donc d'observer le degré d'engagement d'un État dans l'organisation (à travers l'attribution d'objectifs capacitaires) mais aussi, en filigranes, les bénéfices qu'il en attend pour l'accomplissement de ses propres objectifs (la défense collective, la vente de technologies de défense). Si elle demeure une prérogative nationale, l'élaboration de la politique de défense se moule dans un cadre défini au sein des alliances militaires : l'OTAN énonce des objectifs communs qui se déclinent en missions auxquelles chaque État membre doit contribuer à travers le façonnement d'outils militaires adaptés.

Si le coup d'État manqué de juillet 2016 a bouleversé la politique de défense en profondeur – via des purges massives et une réorganisation des forces armées et de sécurité –, il ne constitue pourtant qu'un élément de la dynamique des relations entre l'OTAN et la Turquie, qui s'observe sur un temps plus long. En effet, le putsch a été présenté comme la matrice d'un refroidissement des relations entre Ankara et ses partenaires otaniens ; le président Recep Tayyip Erdogan accusant ces derniers de l'avoir soutenu du bout de lèvres lors du putsch lorsque ceux-ci lui reprochaient ses dérives autoritaires dans la période qui s'en suivit. Pourtant, l'évènement constituait pour le président turc davantage un réservoir de récriminations à exploiter, pour obtenir des concessions dans ses relations avec les partenaires otaniens, que le marqueur définitif d'une phase d'éloignement. Pour le dire autrement, les passes d'armes diplomatiques relatives au coup d'État manqué entre Turquie, États-Unis et Union européenne ne suffisent pas à expliquer les choix budgétaires, capacitaires et stratégiques opérés par les responsables civiles et militaires turcs, et risquent même d'embrouiller l'analyse de la relation OTAN-Turquie.

Pour preuve, durant l'été 2018, la trajectoire de la Turquie au sein de l'OTAN s'est ainsi heurtée, à première vue, à l'enchevêtrement de signaux contraires. Déterminé lors du sommet de Bruxelles à accroître la contribution de la Turquie dans l'Alliance, le président Erdogan signait quelques semaines plus tard un éditorial dans le *New York Times* dans lequel il se disait prêt à « se tourner vers d'autres alliés » suite aux récentes sanctions américaines contre la Turquie¹. Cet exercice de communication à destination des alliés occidentaux, fondé sur la menace constante d'un revirement, mélange volontairement une dynamique opérant à deux niveaux qui, sans s'ignorer, ne se recourent pas forcément.

1. Recep Tayyip Erdoğan, « [How Turkey sees the Crisis with the US](#) », *The New York Times*, 10 août 2018.

On retrouve ainsi d'un côté une relation turco-américaine (ou turco-française et turco-allemande) au caractère proprement bilatéral et d'un autre l'action de la Turquie au sein d'une Alliance de 29 membres².

L'erreur consisterait à confondre purement et simplement les évolutions de la relation Ankara-Washington et celle de la relation Turquie-OTAN. À cet égard, les discours officiels n'aident pas toujours à clarifier les choses puisqu'ils ne dévoilent que partiellement les enjeux que recouvre la conduite de la politique de défense turque pour une alliance militaire comme l'OTAN.

Parce qu'elle constitue le cœur des objectifs et des engagements de l'Alliance, la politique de défense demeure l'indicateur privilégié de la relation d'un pays membre à l'organisation, plutôt que les discours et positionnements officiels échangés entre partenaires, qui relèvent davantage du champ de la diplomatie que ne règlemente pas directement l'organisation.

Cette Note d'Analyse s'interroge ainsi sur l'état de la relation entre l'OTAN et la Turquie à travers l'analyse de deux éléments structurants de la politique de défense turque : les dépenses militaires, d'une part, qui constituent l'un des éléments clés évalués par l'Alliance, et le projet d'acquisition des systèmes S-400 russes, qui questionne la « loyauté » d'Ankara à l'égard de l'Alliance.

1. Les fragilités de l'effort de défense

Par la voix de son président ou de ses ministres, Ankara a rappelé plusieurs fois au cours des trois dernières années qu'elle tiendrait l'objectif d'allouer aux dépenses militaires l'équivalent de 2 % du PIB à l'horizon 2024³. En tout état de cause, le seuil des 2 % du PIB, fixé par les Alliés en 2006, apparaît comme un indicateur contestable de leur effort de défense, car il n'informe en rien sur l'efficacité des choix budgétaires engagés ni sur leur propension à aboutir au renforcement réel des capacités militaires⁴. De plus, il rend impossibles les comparaisons en raison de l'emploi, au sein des États membres, de méthodologies diverses pour comptabiliser les dépenses militaires⁵. Les directives de l'OTAN précisent d'ailleurs qu'un État membre peut être appelé à consentir un investissement supérieur à ce seuil afin de maintenir son armée aux standards de l'organisation.

2. Et bientôt 30 en comptant la république de Macédoine du Nord, dont le protocole d'adhésion au sein de l'OTAN a été signé le 6 février 2019. Désormais invitée à participer aux réunions de l'Alliance (mais sans être incluse aux délibérations), son adhésion ne sera officielle qu'après la ratification de ce protocole par chacun des États membres, un processus qui devrait s'étaler sur environ un an. « [Relations avec la République de Macédoine du Nord](#) », Dossiers de l'OTAN, site officiel de l'OTAN.

3. Notamment lors du sommet de Bruxelles de juillet 2018.

4. Les faiblesses de l'indicateur sont détaillées par Jan Tachau, « [The Politics of 2 percent: NATO and the Security Vacuum in Europe](#) », *Carnegie Europe*, septembre 2015.

5. John Dowdy, « [More Tooth, Less Tail: Getting beyond NATO's 2% rule](#) », publié sur le site du cabinet McKinsey, novembre 2017.

Tableau 1. Effort de défense et croissance du PIB

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dépenses militaires (% du PIB)	2	2	1,9	1,8	2,1	2,2	n.c.
Croissance du PIB (% annuel)	4,8	8,5	5,1	6,1	3,2	7,4	n.c.

Sources : SIPRI, Banque mondiale, 2018

Le SIPRI, dont la méthodologie gagne en exhaustivité par rapport à l'OTAN par l'adjonction de la plupart des forces susceptibles de conduire des opérations de nature militaire (les protecteurs de village⁶ sont notamment inclus) montre le maintien d'un effort de défense relativement constant depuis 2012, même sur la période qui suit le coup d'État manqué. Les estimations suggèrent une augmentation annuelle des crédits de défense permettant de maintenir l'effort de défense autour des 2 % du PIB au rythme de la croissance de ce dernier.

Toutefois, l'évaluation des aspects quantitatifs des efforts de défense nationaux est compliquée par le caractère confidentiel de plusieurs documents fondamentaux : les *NATO Capability Surveys*, qui analysent tous les deux ans les politiques de défense des Alliés au regard du « niveau d'ambition » stratégique défini dans le *Political Guidance* (périodicité quadriennale), et les évaluations de la capacité de projection des forces⁷. Au demeurant, l'examen de l'effort de défense post-coup permet de distinguer trois caractéristiques qui ont un impact sur la contribution à l'OTAN : l'affaiblissement de l'armée, l'importance des dépenses opérationnelles et la fragilité des efforts d'acquisitions d'armements.

1.1. Le basculement vers une conception policière de la défense : l'affaiblissement volontaire de l'armée

Le coup d'État militaire manqué de juillet 2016 a poussé les autorités à affaiblir volontairement l'armée, pour éviter tout nouveau mouvement de révolte. Cette dynamique a un impact direct sur la contribution de la Turquie à l'OTAN puisque son outil militaire se trouve érodé : le commandant suprême des forces alliées en Europe, Curtis Scaparrotti, a été l'un des premiers à regretter une baisse de la qualité des forces turques. En effet, au-delà des purges massives, le gouvernement de Recep Tayyip Erdogan s'est employé à limiter rigoureusement les capacités et les prérogatives de l'institution militaire en facilitant l'ascension d'autres corps en armes : forces de sécurité, milices semi-étatiques et compagnies de sécurité privées.

6. Les protecteurs de village sont des civils enrôlés par les autorités turques pour appuyer les forces de sécurité dans leur lutte contre le PKK. Le gros des protecteurs se trouve dans les régions kurdophones du sud-est. Metin Gürkan, « [Turkey outsources urban security](#) », *AI Monitor*, 6 mars 2017.

7. Le processus de programmation de la politique de défense de l'OTAN (*NATO Defense Planning Process*) comporte cinq étapes qui sont décrites sur le [site](#) de l'organisation.

Ainsi, le gouvernement annonçait en 2017 l'augmentation des effectifs des protecteurs de village de 67 000 à 90 000. Pour la seule année 2018, le budget de la police enregistrait une hausse de 18 %, celui de la gendarmerie de 25 % et, de manière générale, celui du ministère de l'Intérieur de 25 %. Enfin, le recours aux prestations des compagnies de sécurité privée s'est généralisé afin de combler la paralysie de l'armée et soulager les forces de sécurité : l'État turc est le premier client du secteur. Les effectifs de ce dernier sont passés de 255 967 en 2016 à 284 399 en 2017, et ont cru de 92 % depuis 2011, notamment par le recrutement d'anciens policiers ou gendarmes retraités⁸. L'effort financier supplémentaire consenti pour ces acteurs doit leur permettre d'assumer leur mission principale éminemment policière : la surveillance des activités d'une armée perçue comme irrémédiablement hostile au président, en attendant qu'elle soit complètement refondée pour être plus docile.

Mais le pouvoir commence également à leur confier des missions exécutées auparavant par la seule armée, de sorte que les efforts s'en trouvent dupliqués : la politique de défense post-coup consiste à engager plus de ressources et d'acteurs dans les mêmes tâches dans l'espoir qu'ils se contrebalancent mutuellement. Par conséquent, elle diminue l'efficacité des initiatives engagées. En juin 2017, la Grande Assemblée nationale ratifiait par exemple un accord de défense préparant le terrain pour une mission de formation des forces de sécurité qataries par la gendarmerie turque, dans le cadre d'un accord de défense plus large auquel l'Akademi Sancak, une compagnie de sécurité privée, était également associée⁹. Lors du siège d'Afrin, la gendarmerie et les forces spéciales de la police furent envoyées en raison de leur expérience du combat en milieu urbain, de même qu'un contingent d'environ 200 protecteurs de village, certainement kurdophones¹⁰. Enfin, les compagnies de sécurité privée ont été rapidement habilitées à assurer en armes la sécurité de tout emplacement considéré comme « stratégique » sur demande des autorités locales, comme les aéroports, les stades ou les installations nucléaires¹¹. Logiquement, l'évolution des missions s'est accompagnée d'une révision des moyens à disposition.

8. Shadow Shadow Governance Intel, « Security Urgencies: Empowering Turkey's Private Security Companies », 15 janvier 2018. L'État turc demeure le premier client des services de sécurité privée, malgré l'engagement du président Erdoğan en 2015 à mettre fin à ces activités. *Hürriyet Daily News*, « [Number of private security personnel in Turkey increases 92 percent in six years : Ministry](#) », 24 août 2017 ; Ersu Ablak, « [Are we obsessed with security ?](#) », *Hürriyet Daily News*, 19 octobre 2017 et Çağlar Dolek et George S. Rigakos, « [Private Security Work in Turkey : A Case Study of Precarity, Militarism and Alienation](#) », *Critical Sociology*, novembre 2018.

9. Antoine Vagneur-Jones et Can Kasapoğlu, « [Bridging the Gulf : Turkey's forward base in Qatar](#) », *Note de la FRS*, n°16, 11 août 2017 et Intelligence online, « Akademi Sancak, la botte secrète d'Ankara pour épauler Doha », 17 janvier 2018.

10. Tuvan Gumrucu et Ellen Francis, « [Turkey gains control of border strip inside Syria's Afrin, sends special forces](#) », *Reuters*, 26 février 2018 ; Yeni Şafak, « [Village guards join Turkish forces in Afrin op](#) », 22 février 2018.

11. Metin Gürcan, « [Why beefing up private security could leave Turks feeling less secure](#) », *Al Monitor*, 23 juin 2016.

La police et les protecteurs de village ont été ainsi habilités à recevoir et faire usage d'armes lourdes, justifiées par la nature de plus en plus militaire des opérations assignées (combats contre le PKK notamment)¹².

Parallèlement, la sécurité intérieure semble grignoter du terrain par rapport la sécurité extérieure dans la planification de défense tant les projets d'infrastructures continuent de se développer dans un contexte de risque terroriste élevé. L'ouverture du nouvel aéroport géant d'Istanbul, l'extension et la rénovation du réseau ferroviaire, le percement de l'ambitieux « Canal Istanbul » ou encore la construction de trois ports sur les rives égéenne, méditerranéenne et de la mer Noire constituent autant d'aimants pour les investissements en matière de surveillance, sécurité et cybersécurité dont bénéficieront les forces de sécurité évoquées plus haut¹³. La réduction du champ d'action de l'armée l'empêchera d'être mobilisée sur ces missions et donc de bénéficier des ressources nécessaires. Pour le dire autrement, et à l'instar de ce qui a pu être observé pour certains pans de la politique étrangère turque, l'armée perd en influence et donc en bénéfices sur la politique de défense, qui elle-même semble de plus en plus s'orienter vers une conception policière de la sécurité, à même de consolider le régime en place, au détriment de la recherche des capacités de défense requises par le contrat opérationnel otanien¹⁴.

1.2. Le cœur des enveloppes de défense post-coup d'État : l'activité opérationnelle

Les dépenses de défense, sur une pente ascendante depuis 2012, ont connu leurs phases de croissance réelle les plus importantes entre 2016 et 2017 puis entre 2017 et 2018, malgré le refroidissement affiché des relations avec plusieurs membres de l'OTAN comme les États-Unis, l'Allemagne, les Pays-Bas ou la Grèce. Ainsi, la variation réelle des dépenses de défense était de + 11,73 % entre 2016 et 2017, et de + 15,69 % entre 2017 et 2018¹⁵. Cette tendance est d'autant plus remarquable que la Turquie a probablement connu une double baisse des crédits effectivement engagés pour les dépenses de personnel sur les trois dernières années. D'une part, le coup d'État manqué a entraîné des purges massives au sein des militaires de carrière et d'officiers retraités, qui continuent jusqu'à aujourd'hui. La majeure partie de ces révocations étant fondée sur des décrets ayant force de loi en vertu de l'état d'urgence, leur proclamation entraîne

12. Mahmut Bozarslan, « [Why Turkey is boosting its budget for dubious 'Village guards'](#) », *Al Monitor*, 29 septembre 2016 et *Hürriyet Daily News*, « [Turkish police to be equipped with heavy weapons: Interior minister](#) », 28 juillet 2016.

13. Une liste des projets dans le domaine du transport peut être trouvée sur le [site](#) export.gov du Département du Commerce des États-Unis.

14. C'est la thèse soutenue par Yohanan Benhaïm dans ses travaux sur la politique étrangère turque vis-à-vis du Kurdistan irakien.

15. Ici, voir les chiffres communiqués par l'OTAN, car ceux du SIPRI n'incluent pas 2018. Notons que le fort taux d'inflation sévissant depuis trois ans (8,5 % en 2016 et 11,92 % pour 2017, le décompte de l'année 2018 n'étant pas encore fixé) a certainement entraîné une augmentation en valeur absolue des salaires du corps professionnel de l'armée, indexés automatiquement. Voir StatBureau, « Turkey Annual and Monthly Inflation Tables », mis à jour la dernière fois le 23 mai 2018.

quasi simultanément la perte de tous les droits offerts par la fonction de militaire (salaire, pension, aides diverses). De l'autre, en raison de la difficulté à les remplacer : seuls 15 850 postes sous contrat étaient pourvus début janvier 2018 alors que plus de 30 000 officiers et sous-officiers avaient été limogés ou faisaient l'objet d'une procédure d'enquête¹⁶. Entre 2016 et 2018, la part des dépenses de personnel aurait ainsi diminué dans le total des dépenses, passant de 57,6 % à 45,3 %. Par conséquent, le moteur de l'augmentation constante des dépenses militaires depuis 2016 concerne un autre poste budgétaire.

Les diverses interventions militaires intérieures et extérieures menées par la Turquie entre 2016 et 2018 ont en revanche certainement engendré une hausse des dépenses dites opérationnelles¹⁷, dont une partie probablement financée hors budget – et donc pas nécessairement communiquée – en raison des « surcoûts » entraînés par le lot d'imprévus de certaines opérations (siège d'Al-Bab et d'Afrin en Syrie, soulèvement urbain orchestré par le PKK sur le territoire turc). Par conséquent, l'estimation chiffrée est difficile, d'autant que les « opérations » sont parfois combinées avec d'autres sources de dépense (R&D) dans la comptabilité de défense, et que la source de référence en la matière, le SIPRI, ne procède pas à une ventilation par poste. On peut toutefois constater, sur base des informations communiquées par les États membres à l'OTAN, que la part des dépenses dites « autres », et qui incluent principalement les opérations et la maintenance (dont les dépenses elles-mêmes augmentent lors des opérations), est passée de 14,4 à 20,8 % du total environ entre 2016 et 2018. Et de conjecturer que les dépenses opérationnelles y jouent un rôle important, sûrement même sous-estimé en raison des financements hors-budget mentionnés plus haut.

Ces dépenses opérationnelles sont portées par une demande importante en matériel médical, carburant et pièces détachées des véhicules, mais surtout des aéronefs engagés constamment dans des missions de bombardement et soutien rapproché en Syrie, dans les monts Qandil irakiens ou dans le Sud-Est turc. De surcroît, le caractère conjoint des opérations en Syrie, impliquant la supervision, l'équipement et l'entretien de milliers de combattants étrangers durant plusieurs années, accroît considérablement le poste des dépenses opérationnelles.

Dans une optique différente, la construction d'une barrière hautement sécurisée longue de 900 km à la frontière syrienne peut être incluse dans cette catégorie, car elle s'inscrit autant dans la mise en œuvre d'une politique migratoire concertée avec l'Union européenne que dans une démarche militaire visant à prévenir le reflux des groupes

16. Toutefois, ces postes n'ayant pas été supprimés, comme en témoigne le choix du gouvernement d'accélérer la promotion des officiers plutôt que de redimensionner l'armée, les dépenses prévisionnelles du personnel ne sont pas affectées sur le long terme.

17. Nous entendons ici l'ensemble des dépenses engagées pour l'exécution d'une opération militaire contre une cible ou un adversaire réel : nourriture, vêtements, carburant, munitions, réparation de matériels endommagés durant l'opération, constructions diverses ayant un lien direct ou indirect avec l'opération (campements, aérodromes, routes, postes de contrôle), aide financière ou matérielle à des groupes alliés, ainsi que les exercices de mise en condition opérationnelle préparatoires (dans la mesure où ils s'ajoutent aux exercices habituels prévus par le calendrier d'entraînement des forces armées).

armés syriens sur territoire turc et de couper le PKK de ses potentielles bases arrières en Syrie. Entamée en 2016, la construction de ce mur a absorbé à elle-seule 672 millions de dollars, selon le *Hürriyet*¹⁸. Graduellement, les premiers déploiements au Qatar, en Somalie, l'extension progressive des opérations Bouclier de l'Euphrate, Rameau d'olivier en Syrie et le maintien d'un contingent en Irak ont orienté les dépenses opérationnelles à la hausse pour les années 2016 à 2018, bien qu'une estimation globale ne puisse être fournie sur la base des informations en source ouverte.

Fin 2018, trois indicateurs renforçaient l'hypothèse d'une activité militaire accrue en 2019. D'abord, la multiplication des postes d'observation autour de la région d'Idlib alors même que les négociations engagées avec les groupes extrémistes de la zone semblent piétiner. Ensuite, les manœuvres régulières à la frontière syrienne où des unités blindées et mécanisées se déploient régulièrement. Enfin, et surtout, la nécessité d'empêcher le groupe armé kurde des Unités de protection du peuple (YPG) de coopérer avec le régime syrien en le laissant investir une partie de leur territoire du Nord, qui permettrait à ce dernier d'y positionner des éléments balistiques capables d'atteindre la capitale turque¹⁹.

Pour autant, les dépenses opérationnelles de cette période ne peuvent être considérées comme autant des ressources affectées à la satisfaction des intérêts de l'OTAN. Les appels répétés des responsables de l'Alliance ou des Alliés à faire preuve de « retenue » en Syrie, en Irak ou sur son propre territoire témoignent diplomatiquement du scepticisme, si ce n'est de l'opposition pure et simple, aux opérations de la Turquie évoquées ci-dessus, exception faite de la sécurisation de la frontière syrienne qui intéressait au plus haut point les chancelleries européennes. Cela signifie que le bénéfice retiré par l'OTAN d'une partie non négligeable des dépenses militaires turques est discutable, à l'instar de l'achat des systèmes S-400 que l'Alliance refuse d'ailleurs d'inclure dans le calcul des dépenses d'acquisition.

1.3. Les programmes d'acquisition : un investissement majeur en sursis

À ce titre, les directives de l'OTAN rappellent, au surplus de l'objectif général des 2 %, que les Alliés doivent consacrer 20 % de leurs dépenses militaires à l'acquisition et la modernisation de systèmes d'armements majeurs²⁰, sous peine de voir leurs arsenaux devenir obsolètes. À cet égard, la Turquie semble remplir l'objectif : selon les estimations de l'OTAN, les dépenses allouées à l'acquisition et la modernisation

18. Orhan Coşkun et Daren Butler, « [Turkey to complete Syria border wall within 5 months, official says](#) », *Reuters*, 28 septembre 2016.

19. Can Kasapoğlu et Sinan Ülgen, « [Is Turkey Sleepwalking out of the Alliance ? An Assessment of the F-35 deliveries and the S-400 Acquisition](#) », *EDAM*, août 2018, p. 4.

20. À l'exclusion notable de plusieurs catégories d'armes, dont les armes légères et de petit calibre.

d'armements atteignaient 25,6 % en 2016, 30,4 % en 2017, et 31,55 % en 2018, soit des contributions supérieures à la médiane de l'organisation établie à 21,09 %²¹.

Le passage en revue des principaux projets de dotation en armements de l'armée turque révèle en effet un travail continu sur l'acquisition de plusieurs capacités listées par l'OTAN comme essentielles à l'exécution de ses missions de sécurité collective²². Ainsi, sans même parler de la coopération turco-britannique sur la conception d'un chasseur dit de « 5^e génération », la force aérienne turque s'est engagée dans un renouvellement de sa flotte de combat avec l'acquisition d'une centaine de *F-35 Lightning II* et la modernisation de 117 de ses *F-16*²³. La modernisation des *F-16* devrait d'ailleurs être achevée, selon les termes du contrat, à la fin de l'année 2023, précédant ainsi de quelques mois la date butoir définie par les Alliés pour s'acquitter des objectifs fixés dans les « *NATO Capability Targets* ». La Turquie est également engagée dans le développement d'une capacité de transport stratégique et de ravitaillement en vol figurant parmi les priorités de l'Alliance au sommet du Pays de Galles de 2014, à travers la participation au programme A-400M ainsi que la modernisation de sa flotte de C-130²⁴.

De plus, le tissu industriel de défense turc est intégré aux programmes d'armement soutenus ou labellisés par l'OTAN : pour n'en citer que quelques-uns, quelque dix entreprises sont actives dans la production de composants et l'assemblage de sous-systèmes pour le *F-35* tandis que *Turkish Aerospace Industries* et ses sous-traitants produisent le fuselage et les ailes du *F-16*. Le directeur du Sous-secrétariat aux Industries de défense (SSB), İsmail Demir, se félicitait en juin 2018 des contrats octroyés à *Aselsan* pour la modernisation de systèmes d'identification ami-ennemi (IFF) au Mode 5, rappelant que la Turquie figurait parmi les cinq pays capables de produire ces systèmes IFF aux normes OTAN²⁵. L'anatomie de l'industrie de défense turque fait qu'elle ne peut se passer de ses fournisseurs principaux, tous membres de l'OTAN (États-Unis, Allemagne, Espagne, Italie et Royaume-Uni) : la majeure partie des systèmes que produisent les compagnies turques pour les forces armées nationales sont le fruit de coentreprises ou de production sous licence, et l'industrie dépend toujours de la technologie occidentale pour l'obtention de certains composants cruciaux, comme les radars et les moteurs²⁶. Pour preuve, le SSB, qui souhaite planifier l'exportation du char *Altay* sans souffrir d'aucune restriction, s'est pourtant résigné à conserver l'Allemagne comme fournisseur du moteur pour la production en série, malgré le risque élevé de la

21. Defence Turkey, « [Considerable Increase in Turkey's 2018 Budget for Defense](#) », vol 12, n° 79, 2017.

22. NATO, « [Strategic Concepts](#) », mis à jour la dernière fois le 12 juin 2018.

23. Burak Ege Bekdil, « [Turkish F-16 jets to get structural upgrades](#) », *Defense News*, 17 juillet 2017 et Cansu Çamlıbel, « [Curtains Open for second act in F-35 crisis with Washington](#) », *Hürriyet Daily News*, 3 décembre 2018.

24. Craig Hoyle, « [A400 M deliveries hit new high in 2017](#) », *Flight Global*, 17 janvier 2018 et Turkish Aerospace Industries, « ERCIYES (C-130) », date inconnue.

25. Burak Ege Bekdil, « [Turkey to develop NATO-standard command and control system for the military](#) », *Defense News*, 12 juin 2018.

26. Hüseyin Bağcı et Çağlar Kurç, « Turkey's Strategic Choice: buy or make weapons? », *Defence Studies*, vol. 17, n° 1, pp. 38-62, p. 45.

voir s'opposer aux destinations sensibles qui figureraient parmi les options du carnet de commandes (Pakistan, Arabie saoudite, Azerbaïdjan, Indonésie notamment)²⁷.

Le maintien d'une dépendance aux importations d'armements, en particulier en provenance des États-Unis, permet en revanche de nuancer les augmentations conséquentes observées dans les budgets d'acquisition d'armements. En effet, les forts taux d'inflation observés sur les dix dernières années couplés aux dépréciations répétées de la livre turque face aux monnaies américaine et européenne en 2018²⁸ ont conduit à une augmentation mécanique des dépenses d'acquisition, masquant en fait une perte de pouvoir d'achat pour tout contrat se libellant en dollar ou en euro.

L'industrie de défense turque restant encore largement dépendante des commandes de l'État, qui représentaient environ 89 % de la valeur totale des commandes enregistrées en 2016²⁹, les recettes tirées des exportations demeurent insuffisantes pour reconstituer les réserves de devise étrangère qui permettraient d'enrayer le phénomène. Cette omniprésence du marché intérieur dans les carnets de commandes des entreprises a comme autre corollaire, en situation d'inflation, l'augmentation du coût des projets financés par l'État. Ainsi, la problématique monétaire constitue un risque au maintien à flot des dépenses d'acquisition nécessaires à la réalisation de l'objectif des 2 % à l'horizon 2024. Le cabinet spécialisé *IHS Markit* voit même la Turquie disparaître du classement des vingt premiers budgets de défense début 2020 en cas de persistance du phénomène de dépréciation de la livre³⁰.

Si celle-ci devait se poursuivre en 2019, elle pourrait entraîner trois conséquences majeures pour la politique de défense turque : un redimensionnement des dotations en équipement des forces armées, une contraction de l'activité des firmes de défense et un recours accru aux prêts de gouvernement à gouvernement pour financer les acquisitions.

En effet, l'inflation des dernières années a causé, pour 2019, l'assèchement de plusieurs sources de revenus alimentant le principal budget d'acquisition et de modernisation du matériel militaire, nommé Fonds de soutien à la Défense³¹ : baisse de la taxe sur les moteurs de véhicules, de la taxe sur les entreprises³², baisses ciblées d'impôts sur le revenu en amont des élections municipales, abandon de la taxe sur l'importation de

27. La Turquie a également essayé d'acquérir cette technologie via un partenariat avec le sud-coréen Hyudnai Rotem., Burak Ege Bekdil, « [Future of Turkey's indigenous Altay tank in question over foreign involvement](#) », *Defense News*, 13 novembre 2018 ; Franz-Stefan Gady, « [Pakistan's New Main Battle Tank? Turkey's Altay Tank enters mass production](#) », *The Diplomat*, 30 mars 2017.

28. Voir par exemple la synthèse de Victoria Craig, « [What's pushing Turkey's into the danger zone?](#) », *Marketplace*, 3 mai 2018.

29. [Présentation](#) du secteur de l'industrie de défense et du secteur aérospatial, datée de janvier 2018, p. 13.

30. Fenella McGerty, « [Turkey's Defence Budget – The fallout of a high inflation and the weak lira](#) », *IHS Markit*, 10 avril 2018.

31. Defence Turkey, « [Considerable Increase in Turkey's 2018 Budget for Defense](#) », *op. cit.*

32. Hürriyet Daily News, « [Turkish government extends tax cuts](#) », 31 octobre 2018.

tabac. Si les revenus domestiques diminuent dans le budget d'acquisition, le gouvernement pourrait solliciter d'autres modes de financement pour ses importations, comme le soutien financier à long terme du gouvernement exportateur, analogue à celui octroyé par l'Administration américaine dans le cadre du *Foreign Military Financing* (FMF).

Surtout, la dépréciation continue de la livre par rapport au dollar et à l'euro entraînerait des coupes dans le budget des acquisitions d'armements, plus flexible que celui du personnel — encadré par le droit du travail — et que celui des opérations — dictées par l'urgence des menaces à la sécurité.

Ces coupes auraient à leur tour plusieurs effets concrets sur la politique de défense comme le rééchelonnement des paiements de commandes déjà passées, la baisse des nouvelles importations, ou la réévaluation à la baisse des grandes dotations des forces armées comme le char *Altay*, les hélicoptères T-70 ou les F-35. Elles conduiraient dans le même temps à une contraction des commandes de l'État qui provoquerait elle-même la contraction de l'activité des firmes nationales de défense, dont l'une des répercussions pourrait être la multiplication des privatisations³³. Finalement, le rétrécissement de la marge de manœuvre budgétaire obligerait le gouvernement turc à concentrer le renforcement de capacités jugées cruciales, identifiées lors des opérations récentes (modernisation du blindage, achat d'un système de protection active, dotation en moyens héliportés), mais surtout identifiées de longue date comme la défense antiaérienne et antimissile.

En définitive, L'examen de l'effort de défense de la Turquie fait apparaître des fragilités qui menacent la qualité de sa contribution à l'Alliance. D'une part, l'outil militaire national est mis sous surveillance rapprochée depuis le coup d'Etat et voit ses capacités autant que ses attributions se réduire : d'autres acteurs issus du monde de la sécurité ont été mobilisés pour la contraindre. De l'autre, une part non-négligeable des dépenses militaires sont affectées à des opérations qui ne bénéficient pas, voire s'opposent, aux intérêts de l'Alliance. Enfin, le domaine crucial des acquisitions d'armements, qui définit dans une large mesure le niveau d'interopérabilité des armées de l'OTAN, voit ses investissements menacés par la crise monétaire en cours. D'ailleurs, le choix des matériels est-lui-même sujet à querelle entre la Turquie et l'OTAN : l'achat des S-400 russes l'illustre dans un secteur capacitaire clé, la défense antibalistique et antiaérienne.

2. Un miroir grossissant : l'impact modéré des S-400 sur la relation à l'OTAN

Pour prétendre approcher une compréhension rigoureuse des enjeux de la politique de défense turque à l'ombre des engagements dans l'OTAN, l'examen des dépenses

33. Certaines usines sont déjà concernées, voir le rapport du cabinet *Herdem Attorneys at Law*, « [Turkey is to implement Privatization in Defense Industries: Privatization in Military or Adopting a New Facility Management Model?](#) », *Mondaq*, mis à jour la dernière fois le 20 février 2019.

d'acquisition et de modernisation devrait se doubler d'études qualitatives systématiques des différents programmes d'armements en cours et à venir. Plutôt que de procéder à un inventaire laborieux des nombreux projets en conformité avec les standards techniques et les directives stratégiques de l'Alliance, l'analyse de la politique de défense turque gagne à s'intéresser aux cas limites, à ceux des projets qui paraissent sortir de la norme.

L'achat de systèmes russes de défense antiaérienne et antimissile S-400, annoncé en décembre 2017, fait partie de ceux-là, car il rompt avec la logique des acquisitions promue par l'Alliance : le souci de l'interopérabilité est bafoué, puisque l'architecture de la défense balistique et aérienne turque et européenne est composée d'équipements américains, tandis que le pays exportateur est un adversaire de l'organisation avec lequel les tensions sont persistantes. Au demeurant, les tribulations du programme de développement des capacités antibalistiques turc n'est pas nouveau : en 2013, le gouvernement avait sélectionné des systèmes chinois HQ-9 mais, déjà, avait du renoncer deux ans plus tard sous la pression de Washington. Au vu de ses caractéristiques, le contrat russe est-il voué au même sort ? Les retombées de l'achat des S-400 sur l'horizon otanien de la politique de défense turque s'articulent autour des trois dimensions suivantes : le danger que fait peser leur utilisation sur les intérêts de l'Alliance, l'impact de l'achat sur le tropisme occidental général des acquisitions d'armements, et son potentiel dommageable sur la relation avec les partenaires de l'OTAN (risque de sanctions américaines).

2.1. La problématique de l'utilisation

L'OTAN s'oppose à l'acquisition des S-400 pour deux raisons. D'abord, le risque que l'armée russe s'en serve discrètement pour récolter des informations sur les matériels de pointe de l'Alliance, notamment le F-35. Ensuite, le risque qu'elle n'affaiblisse l'architecture de défense antimissile de l'OTAN en Europe par l'adjonction de matériels incompatibles avec les standards otaniens, qui plus est en ouvrant la voie à une collaboration poussée entre Turquie et Russie sur le segment stratégique de la défense antimissile.

Si le risque de voir le renseignement militaire russe acquérir des informations sur le fonctionnement du F-35 via les différentes strates de capteurs des S-400 est réel, il existe cependant des raisons de croire qu'il demeurera limité. Premièrement, conscients des enjeux liés au risque d'espionnage, les autorités turques ont obtenu que leurs opérateurs soient formés sur S-400 en Russie et qu'aucun personnel militaire russe ne soit amené à pénétrer en Turquie pour y mener des missions de formation ou de maintenance des systèmes. Deuxièmement, les responsables de l'OTAN ont clairement affirmé qu'ils ne permettraient pas l'intégration des S-400 dans l'architecture de défense aérienne ou antimissile otanienne déployé sur le sol turc (système d'alerte précoce, etc.) empêchant ainsi tout partage de données sensibles entre les composantes. Enfin, les responsables otaniens pourraient exiger de leurs homologues turcs différentes mesures « d'atténuation du risque », comme l'imposition de

restrictions aux opérateurs et techniciens des S-400 à participer aux exercices de l'Alliance, la désactivation des radars lors de certaines phases sensibles d'exercices tenus sur le sol turc ou de missions de combat menées à partir du territoire.

Tout à l'inverse, les États membres de l'Alliance pourraient eux-aussi profiter de la proximité d'un matériel de pointe russe pour l'examiner minutieusement : l'activation expresse des systèmes lors d'exercices aériens permettrait par exemple d'entraîner les pilotes à éviter la détection par les S-400 (identification puis imitation de la fréquence radar pour tromper l'opérateur), à l'instar de la Grèce qui avait « testé » les S-300 lors d'exercices conjoints avec Israël³⁴.

Ensuite, la mise en rapport des caractéristiques du matériel (une capacité antibalistique limitée du fait de l'impossibilité d'intégrer le système dans l'architecture antibalistique déployée par l'OTAN en Turquie) et des besoins de l'armée de l'air (une pénurie de pilotes de chasse qui pèse sur un tempo opérationnel exigeant) fait apparaître une utilisation probable liée à la défense antiaérienne plutôt que balistique, capable de délester les pilotes de chasse d'une partie de leurs missions de surveillance du territoire, mais surtout de protéger les forces engagées dans les opérations syriennes ou irakiennes³⁵. De plus, l'introduction d'un nouveau matériel nécessite des forces armées un temps d'adaptation et de formation à son utilisation³⁶. Or, la pression actuelle exercée sur l'armée turque, particulièrement sur la composante aérienne ainsi que l'état-major des armées, laisse peu de marge à une entreprise de développement sur la durée d'un segment de défense antiaérienne ou antibalistique distinct et formé sur S-400.

Autrement dit, seule une portion congrue de pilotes et techniciens, le strict nécessaire, devrait être formée à l'utilisation des S-400 dans l'optique d'être opérationnel le plus rapidement possible et de limiter son impact sur les ressources disponibles pour les missions de combat. Le personnel de l'armée de l'air est d'ailleurs sollicité sur d'autres terrains de formation de longue haleine qui constituent le socle du « contrat opérationnel » à l'horizon 2030, à savoir l'utilisation des F-35 et la modernisation des F-16, à quoi viendra s'ajouter le chasseur T-FX. Enfin, le petit nombre d'unités que la Turquie s'apprête à acquérir semble autoriser un renforcement ciblé de la défense antiaérienne sur certaines zones et non une couverture exhaustive du territoire face aux menaces balistiques et aériennes diverses que représentent la Syrie, l'Iran, la Russie ou encore l'Arménie.

34. Dan Williams et Karolina Tagaris, « [Israel trained against Russian-made air defense system in Greece: sources](#) », *Reuters*, 4 décembre 2015.

35. Voir la typologie des emplois des systèmes de défense sol-air présentée par Jean-Christophe Noël, Morgan Paglia et Elie Tenenbaum, « [Les armées françaises face aux menaces anti-aériennes de nouvelle génération](#) », *Focus stratégique*, n° 86, IFRI, décembre 2018, p. 19.

36. Antoine Pietri et Benoît Rademacher, « [Impact des nouveaux modèles économiques industriels sur les équipements des armées](#) », *Études de l'IRSEM*, n° 64, décembre 2018, p. 75.

Les sources varient sur ce point, mais il semble certain que la transaction porte prévoit l'acquisition sur-étagée d'un « bataillon » de S-400³⁷ qui, dans sa version standard, est composé de deux « batteries » elles-mêmes composées (au minimum) de quatre transporteurs-érecteurs-lanceurs pour un radar de contrôle de tir et un kit de commandement formé d'un poste de commandement mobile et d'un radar de surveillance du champ de bataille³⁸. De l'aveu du directeur du SSB, la Turquie se doit d'acquérir plus de deux systèmes, et d'ajouter une référence à l'offre en cours pour les *Patriot* américains³⁹. Ainsi, l'acquisition des S-400 paraît répondre à un besoin immédiat identifié lors des dernières opérations davantage qu'à un retournement planifié et de long terme censé écarter l'OTAN de la défense antibalistique. Elle représente un signal politique certes négatif envoyé aux partenaires de l'OTAN, mais s'inscrit dans un changement de doctrine d'emploi des forces aériennes plutôt qu'une réorientation de l'horizon de politique étrangère⁴⁰.

2.2. Un impact limité sur l'ancrage occidental des importations d'armements

Au niveau de la politique de défense proprement dite, les systèmes d'armements majeurs tels qu'entendus par le SIPRI continuent d'être fournis en priorité par des membres de l'Alliance. Précisément, ce sont les États-Unis, l'Espagne et l'Italie qui ont livré les systèmes d'armes à la plus haute valeur stratégique entre 2016 et 2018⁴¹. En 2019 et peut-être 2020, en fonction de l'échelonnement des livraisons, la Russie pourrait éventuellement s'intercaler dans ce trio de tête grâce aux batteries S-400, sans toutefois bouleverser le schéma général évoqué ci-dessus sur le moyen terme. Au contraire, le tropisme occidental des acquisitions d'armes turques est amené à perdurer en raison de la tournure récente prise par la coopération de défense en matière de défense antiaérienne et antimissile.

En effet, le Département d'État a entamé un processus de négociation relatif à la vente de systèmes antiaérien et antimissile *Patriot* à la Turquie, avec l'aval du Congrès américain qui menaçait pourtant, par ailleurs, de lui suspendre la livraison des F-35. Cette offre, qui intervenait au moment où le ministre turc de la Défense Hulusi Akar précisait le calendrier de livraison des S-400, peut s'interpréter comme une tentative de l'Administration de faire échouer cette dernière. Si les délais sont serrés et la négociation périlleuse, la proposition de vente des systèmes *Patriot* infirme néanmoins

37. Pour une analyse raisonnée de ce nombre, voir Can Kasapoğlu, « [Turkey's S-400 Dilemma](#) », *Center for Economics and Foreign Policy Studies (EDAM)*, juillet 2017, p. 4 et 5.

38. Notice d'[Army Recognition](#), mise à jour le 10 février 2019 ; Franz-Stefan Gady, « [Russia delivers 1st S-400 Missile Defense Regiment to China](#) », *The Diplomat*, 3 avril 2018.

39. Sevil Erkuş, « [Turkey sticks to S-400 deal despite US pressure](#) », *Hürriyet Daily News*, 21 février 2019.

40. Can Kasapoğlu et Sinan Ülgen, « [Is Turkey Sleepwalking out of the Alliance? An Assessment of the F-35 Deliveries and the S-400 Acquisition](#) », *EDAM*, août 2018, p. 6-10 notamment.

41. Voir la base de données sur les transferts d'armes du SIPRI.

l'idée selon laquelle la coopération de défense turco-américaine approcherait la rupture.

La perspective mitigée de l'offre américaine

La proposition américaine de vendre des systèmes *Patriot* en échange des S-400 démontre une volonté certaine de garder la Turquie dans l'orbite de la défense antimissile otanienne, mais comporte une forte probabilité d'échec.

D'un côté, le gouvernement de l'AKP n'a aucun intérêt à s'ouvrir au « compromis » sur l'acquisition des S-400 jusqu'à la tenue des élections municipales du 31 mars 2019, sous peine d'être présenté comme « faible », tant par l'opposition que par son allié ultranationaliste du MHP. À cette date, le Département d'État n'aura théoriquement plus à sa disposition que 4 à 5 mois pour convaincre ses homologues turcs de l'intérêt de son offre, et éventuellement la réviser. Le rapport de forces sera également influencé par les résultats des élections mais surtout par l'état de la crise monétaire qui, si elle s'aggrave, pourrait pousser le gouvernement turc à renchérir son discours hostile aux États-Unis.

Enfin, si l'armée turque prévoit effectivement d'utiliser la défense aérienne pour stabiliser le tempo opérationnel de son aviation, elle devrait se satisfaire de l'offre prévoyant les délais de livraison les plus courts. À ce titre, les S-400 semblent les mieux partis, puisque les premiers systèmes devraient être réceptionnés à l'été 2019 alors que la procédure *Foreign Military Sales* s'étale facilement sur une année à compter de la notification administrative.

Par conséquent, quel que soit l'aboutissement de la vente des *Patriot* américains, nous pensons qu'elle a peu de chances de faire avorter la livraison des S-400, mais davantage d'obtenir la négociation de garanties restreignant leur utilisation. Au mieux, le Département d'État, en dosant pression (menace de sanctions du CAATSA, de nouvelles sanctions financières) et attraction (vente de systèmes *Patriot*, rachat d'une partie de la dette privée turque, renégociation des intérêts dus par la Turquie pour l'achat d'armements via les FMS), pourrait obtenir d'un gouvernement AKP sorti largement vainqueur du scrutin local un compromis pour le déclassement des S-400 à moyen terme. En s'inspirant du modèle chypriote, le gouvernement turc pourrait décréter, une fois un accord avantageux conclu pour les *Patriot*, le transfert des batteries de S-400 à la République de Chypre du Nord et leur stockage sur l'île.

Dans le domaine balistique, la Turquie s'est engagée dans une collaboration avec le consortium franco-italien *EUROSAM* pour le développement d'un système de défense dit « national ». En fait, le système à l'étude inclurait la conception d'une nouvelle version du missile intercepteur Aster 30 Block1, qui présente bien des avantages par rapport aux S-400 : complètement intégrable à l'architecture antimissile otanienne en Turquie, il serait également disponible en version mer-air et par conséquent parfaitement adapté au projet de frégates de défense anti-aérienne TF-2000. Enfin, le projet prévoit expressément d'arrimer l'industrie de défense turque à la production du nouveau missile, ce qui n'est pas le cas du contrat S-400.

Bien que la collaboration avec *EUROSAM* soit pour le moment définie uniquement par un contrat d'étude préliminaire, elle semble s'inscrire petit à petit dans la durée au

regard des multiples contrats relevant de la défense balistique octroyés séparément par le gouvernement turc à ses entreprises précisément impliquées dans le projet SAMP/T⁴².

2.3 Les réticences américaines à sanctionner

Plusieurs indices peuvent être rassemblés afin de rejeter l'hypothèse d'une imposition prochaine de ces sanctions. Le premier concerne les réticences exprimées par trois acteurs majeurs du dossier à y consentir : le président Trump, le secrétaire d'État Pompeo et l'ancien secrétaire à la Défense James Mattis. Si elles sont diverses par nature, leurs positions concourent toutes à rendre improbable l'activation du CAATSA contre la Turquie. Celle du président Trump ne concerne pas tant une réticence à sanctionner la Turquie — en témoigne les sanctions financières et économiques infligées à l'été 2018 en lien avec la libération du pasteur Brunson — qu'à pénaliser la Russie. En effet, le président s'est employé à retarder au maximum la promulgation de la loi et ne s'y est résigné qu'une fois acculé par le Congrès⁴³. Doté du pouvoir de décréter des exemptions aux dispositions du CAATSA⁴⁴, le président américain devrait donc exercer modérément son droit de sanctionner les « adversaires de l'Amérique » à moins que l'ensemble de son Administration et du Congrès ne l'y contraignent. Mike Pompeo, justement, le secrétaire d'État habilité par délégation à désigner les pays tombant sous le coup du CAATSA, s'est adressé directement au Congrès en mai 2018 pour demander son soutien à la mise en place d'exemptions. Même s'il s'est gardé de nommer expressément la Turquie, l'empressement de Pompeo à poser des limites au texte témoigne d'une volonté de conserver un maximum de souplesse dans son application. De plus, son plaidoyer devant le Congrès prenait pour exemple la nécessité d'exempter l'Inde, qui s'apprêtait à acquérir... les systèmes S-400 russes⁴⁵.

Toutefois, c'est surtout l'action de l'ancien ministre de la Défense, James Mattis, qui relativise l'imminence des sanctions. Mandaté à l'été 2018 par le Congrès, via la loi de financement de la défense 2019, pour produire un rapport sur les risques posés par l'achat des S-400 à la « sécurité nationale »⁴⁶, Mattis prit le parti d'écarter l'option de la suspension des livraisons du F-35 en assurant ses parlementaires que la Turquie « remplissait les obligations nécessaires à l'acquisition du F-35⁴⁷ (...) ».

42. Hürriyet Daily News, « Turkey launches project for its first long range air defense project », 31 octobre 2018.

43. Conor Finnegan, « Timeline of Trump's delays on Russia sanctions », *ABC News*, 27 octobre 2017.

44. Laxman K. Behera, *op. cit.*

45. The Economic Times, « [Mike Pompeo pushes for CAATSA waiver so that countries like India aren't affected](#) », 25 mai 2018.

46. En fait, la livraison des premiers F-35 était normalement suspendue jusqu'à la remise des conclusions de ce rapport au Congrès. Pour une chronologie des initiatives de sanction du Congrès jusqu'au passage de la loi de financement de la défense 2019, voir Jessica Michel et William Ellison, « [Turkey, Fighter Jets, and the NDAA: Will the U.S. Stop Turkey from Receiving F-35's](#) », *Bipartisan Policy Center*, 8 août 2018.

47. Joseph Trevithick, « [Pentagon Moves closer to Cutting Turkey's Role in the F-35 Program if it buys S-400 SAMs](#) », *The Drive*, 28 novembre 2018.

Depuis, Mattis a quitté son poste, mais, la présence éphémère de son successeur, qui plus est ancien adjoint, rend improbable un changement de cap, d'autant que le passage de témoin a été concomitant de la notification par le Département d'État de la vente possible de systèmes *Patriot* à la Turquie. Du peu qu'il en ait été ébruité, l'argumentaire du rapport produit par Mattis évoquait également le coût significatif que représenterait pour l'économie américaine la suspension de la Turquie du programme F-35. Au surplus de prolonger d'une année supplémentaire la production, elle entraînerait une perte d'emplois aux États-Unis en raison de l'importance de la commande espérée du côté turc : Ankara s'est en effet engagée à commander entre 100 et 120 appareils, contre 75 pour Israël, le second client du programme⁴⁸.

Surtout, l'activation des sanctions du CAATSA doit résulter d'une analyse de l'impact de la transaction prohibée sur les intérêts sécuritaires américains. Le rapport de Mattis ayant peu ou prou été le fruit de la même analyse dans le cas de la Turquie, le Congrès se retrouve d'une certaine façon déjà face aux conclusions qui seraient celles de l'évaluation d'impact du CAATSA. Certes, celle-ci devrait être conduite non par le Département de la Défense, mais par le Département d'État. Mais celui-ci ayant, depuis l'adoption du CAATSA, dégainé l'alternative des systèmes *Patriot*, il paraît improbable qu'il se livre à une analyse au vitriol des relations turco-russes avant l'aboutissement de sa dernière contre-attaque. Même si cette dernière venait à échouer, les États-Unis pourraient tout de même espérer obtenir des garanties supplémentaires de la partie turque quant à l'utilisation des S-400, qui réduiraient les risques posés par l'acquisition de ces derniers à la sécurité nationale, au moins suffisamment pour tenir une activation du CAATSA à distance.

Les sanctions du CAATSA

L'achat des S-400 russes expose théoriquement la Turquie aux sanctions américaines stipulées dans la loi *Countering America's Adversaries through Sanctions* (CAATSA), entrée en vigueur le 2 août 2017 après sa promulgation – à regret – par le président Trump⁴⁹. En vertu de celle-ci, le président et par délégation le département d'État décide de sanctions à l'encontre d'un pays qui procéderait à une acquisition d'armements russes dont l'impact serait jugé « significatif » sur les intérêts sécuritaires américains. En l'occurrence, l'acquisition des S-400 pourrait faciliter la collecte de renseignements sur certaines caractéristiques du F-35 par les forces russes. Sont notamment stipulées parmi les douze sanctions possibles la suspension des livraisons d'armements américains au pays en question, l'interdiction des investissements américains dans des entreprises ou coentreprises du pays sanctionné, l'interdiction d'accès aux services de l'*Export-Import Bank* pour les compagnies américaines actives en Turquie⁵⁰. Concrètement, l'imposition des deux premières sanctions entraînerait l'interdiction de livraison des F-35 déjà commandés, la suspension d'une partie de la participation industrielle turque au programme (des coentreprises et divers accords de

48. Yannick Quéau, *op. cit.*, p. 11.

49. Laxman K. Behera, « [Implications of CAATSA for India's Defence Relations with Russia and America](#) », *Institute for Defence Studies and Analyses*, 26 avril 2018.

50. Idem.

collaboration ont été établis avec des compagnies américaines pour la fourniture de composants, la production ou l'assemblage de certains sous-systèmes⁵¹) et l'abandon des ventes d'autres systèmes d'armes comme les hélicoptères UH-60 et *Chinook*⁵². Dans le contexte actuel, les deuxième et troisième types de sanctions auraient également pour effet d'empêcher les banques américaines de racheter les prêts consentis massivement ces dernières années par leurs homologues turques aux projets d'infrastructure, et dont ces dernières s'efforcent depuis six mois de se débarrasser pour retrouver des liquidités⁵³. Autrement dit, elles contribueraient à entretenir la crise monétaire qui sévit et à ralentir le rythme de la croissance économique que les autorités turques espèrent relancer une fois de plus grâce aux projets d'infrastructures.

Conclusion

L'achat controversé des S-400, au vu des informations dont on en dispose pour le moment, ne remet pas en cause l'orientation de la politique de défense turque⁵⁴. Le contexte d'acquisition s'imprègne d'un besoin opérationnel davantage que d'une volonté de défiance vis-à-vis des partenaires traditionnels, avec qui se dessine une collaboration antimissile bien plus ambitieuse que celle des S-400. Si l'achat de ces derniers menace effectivement la participation de la Turquie à d'autres programmes d'armements majeurs comme le F-35, le positionnement des acteurs ainsi que les échéances politiques du dossier laissent entrevoir un scénario dans lequel ni l'acquisition des F-35 ni celle des systèmes S-400 ne seront empêchées.

De manière plus générale, la relation entre la Turquie et l'OTAN est fragilisée mais reste incontournable. Sans fondamentalement écarter sa politique de défense de l'horizon otanien (tissu industriel dépendant des partenariats occidentaux, projets d'acquisition centrés sur les plateformes américaines et européennes), Ankara a opéré des choix qui fragilisent son engagement et sa contribution dans l'Alliance : affaiblissement volontaire de l'armée, ascension d'autres corps en armes, duplication des moyens alloués et des missions attribuées à ces autres acteurs, sélection ponctuelle d'un matériel stratégique russe pour combler un besoin opérationnel. Ces choix n'actent pas une rupture avec l'OTAN mais brouillent l'état des capacités turques à disposition, dont la connaissance fine est pourtant primordiale aux partenaires otaniens pour élaborer une juste répartition des tâches.

51. Voir notamment le récapitulatif donné par *Lockheed Martin* sur le site du programme : Lockheed Martin, « F-35 Lightning II: Turkey – Industrial Participation », non daté, consultée la dernière fois le 19 février 2019.

52. Cansu Çamlıbel, « [Curtains open for second act in F-35 crisis with Washington...](#) » *op. cit.*

53. L'*US Export-Import Bank* est l'un des instruments à disposition des entreprises américaines pour financer leurs projets à l'étranger. Voir le descriptif du site [export.gov](#) et Ebru Tuncay, « [Turkey's banks sell project finance loans as they look to free up cash](#) », *Reuters*, 3 août 2018.

54. Cela ne signifie pas qu'à d'autres égards, la politique étrangère du gouvernement turc n'entre pas en collision avec les intérêts, le fonctionnement ou les valeurs de l'OTAN. Par exemple, la posture diplomatique musclée adoptée vis-à-vis de Chypre et de la Grèce, ou l'intervention contre les Unités de protection du peuple en Syrie, considérées comme une émanation du PKK.

Auteur

Léo Géhin est chargé de recherche au GRIP. Il travaille notamment sur les contrôles des transferts d'armements de l'Union européenne.



Le GRIP bénéficie du soutien
du Service de l'Éducation
permanente de la Fédération
Wallonie-Bruxelles.