

Quelles perspectives pour la relation Turquie-UE ?

par Nilgün Arisan Eralp

Cette synthèse se propose d'évaluer l'état des rapports entre la Turquie et l'Union européenne, cinquante ans après la signature de l'Accord d'Ankara (1963) qui fixa un cadre légal aux relations entre les deux parties. L'auteur analyse en particulier la situation du processus d'adhésion turque, du point de vue d'Ankara comme de celui des différents États membres de l'Union. En pointant les récents signes de réchauffement, mais aussi les nombreux obstacles qui freinent encore le processus, cette étude explore les voies d'un partenariat renouvelé.

À propos de l'auteur :

Diplômée de l'Université technique du Moyen-Orient, de Leicester University et de la London School of Economics, Nilgün Arisan Eralp a exercé de 1987 à 1996 comme conseillère dans la haute administration turque. Entre 1997 et 2000, Mme Eralp a dirigé le Département des Politiques et de l'Harmonisation, avant d'être nommée Directrice du Programme national au Secrétariat général des Affaires européennes, et représentante du Ministère au sein du Conseil académique du Centre de Recherches européennes de l'Université d'Ankara. Elle est, depuis 2009, directrice de l'institut Tepav-UE.

Si le cinquantième anniversaire du lien Europe-Turquie est passé quasi inaperçu, la fin de l'année 2013 a vu naître quelques espoirs de réchauffement entre les deux partenaires. Les rapports demeurent hésitants et indécis, mais au moins tient-on, de part et d'autre, à les maintenir en vie, ce qui engendre une atmosphère de « prudent optimisme¹ ».

En 2012, la section « Critères politiques » du Rapport de suivi rendu par la Commission européenne – de loin le plus sévère depuis le tournant des années 1990-2000 – n'avait pas de mots assez durs contre la Turquie. Celui du 16 octobre 2013 se montre autrement plus clément : tout en formulant certaines critiques légitimes, notamment sur les questions des libertés individuelles et de la démocratie participative, le texte prend soin de souligner les avancées, même mineures, réalisées par le gouvernement d'Ankara.

Le 5 novembre 2013, après trois années de sur-place, le processus d'adhésion s'est remis en mouvement avec l'ouverture d'un important chapitre de négociation – le 22, « Politique régionale et coordination des instruments culturels » – qui faisait jusqu'ici partie des cinq bloqués par l'ancien président français Nicolas Sarkozy. Puis, le 16 décembre, l'UE et la Turquie ont entamé des discussions sur la politique des visas, en adoptant une feuille de route très attendue censée garantir à brève échéance la libre circulation des ressortissants turcs dans l'espace européen. Ankara a finalement accepté d'appliquer, un an après l'avoir signé, l'« accord de réadmission » des clandestins entrés

en Europe par la Turquie, ce qui était un préalable à cette future levée de l'obligation de visa.

Le ciel s'est donc dégagé, et l'on annonce pour 2014 deux visites au sommet. Après une absence de quatre ans, le Premier ministre turc Tayyip Erdoğan doit se rendre à Bruxelles pour rencontrer la Commission, le Conseil et le Parlement européens (bien que leurs mandatures s'achèvent au milieu de cette année), et le président François Hollande effectuera dès janvier sa première visite officielle en Turquie – ce qui sera sans doute l'occasion d'évoquer les quatre chapitres de négociation que la France persiste à bloquer, de peur qu'ils ne précipitent l'adhésion d'Ankara.

Si l'on peut longuement s'interroger sur les raisons d'un tel dégel, le facteur numéro un tient sans doute aux événements récents survenus aux frontières de la Turquie. L'instabilité régionale et l'isolement croissant du pays l'obligent à considérer d'un nouvel œil l'Europe et l'Occident. La situation de son économie, fragilisée par une croissance en baisse, des déficits structurels importants, une forte dépendance aux placements financiers de court terme, un tassement des investissements directs étrangers et un secteur privé trop largement assis sur des devises étrangères, pousse également dans le même sens.

De l'autre côté du Bosphore, l'Union européenne refuse de perdre son influence dans une région hautement stratégique dont l'instabilité pourrait facilement gagner le Vieux continent. En renouant avec la Turquie, l'UE espère relancer la consolidation démocratique du pays, quelque peu négligée ces dernières années. D'où ses interventions bruyantes suite aux manifestations du parc Gezi, manifestations qui ont sensiblement modifié l'image de la Turquie à l'étranger : « impressionnés par ce mouvement populaire défendant des valeurs de liberté et de démocratie », les dirigeants européens ont compris que ce n'était pas le moment de « tourner le dos à la Turquie² ».

Tous ces signaux encourageants augurent-ils pour autant un rapprochement irréversible ? Hélas non. La relation UE-Turquie est de nature versatile, et les motifs de crise ne manqueront pas.

Le danger numéro un est ce cercle vicieux qui empoisonne le dialogue depuis toujours. Pour des motifs « essentialistes » mettant en doute l'euroanéité de la Turquie, l'Europe renâcle à admettre celle-ci dans son espace, ce qui réduit sensiblement l'emprise d'Ankara sur le processus technique d'adhésion. Ainsi, alors même que cette adhésion fut hissée au rang de politique d'État par le pouvoir turc, elle n'a jamais dépassé le stade du simple discours. À la longue, l'Europe a elle-même fini par perdre son ascendant, ce qui fut pour beaucoup dans le ralentissement de la consolidation démocratique en Turquie. Une démocratie pluraliste et participative, fondée sur la séparation des pouvoirs et l'État de droit, ne semble plus être l'objectif premier d'Ankara, ce qui par réaction exacerbe le sentiment anti-turc en Europe.

« La relation UE-Turquie est de nature versatile, et les motifs de crise ne manqueront pas. »

En dehors de ce facteur de risque quasi « structurel », les événements régionaux évoqués plus hauts sont suffisamment explosifs pour hypothéquer eux aussi l'avenir de la relation euro-turque. Raison de plus pour soigner et renforcer celle-ci.

Les menaces à l'horizon

Pour mieux jauger l'évolution du tandem Turquie-UE, identifions les menaces qui pèsent sur lui.

Le plaidoyer démocratique du Rapport d'avancement 2013

Si le dernier rapport rendu par la Commission de Bruxelles paraît mieux disposé que le précédent à l'égard d'Ankara³ – qui n'a pas manqué d'en saluer le ton adouci –, une lecture attentive du texte montre que nous sommes encore loin du satisfecit.

Pointant le caractère foncièrement pacifiste des manifestations du parc Gezi, les auteurs du rapport soulignent la fragilité de la démocratie turque. Ils proposent qu'un bon indicateur de la volonté réformatrice du gouvernement sera sa capacité de défendre des droits aussi fondamentaux que la liberté d'expression et d'association. Sous-entendu : « la démocratie ne se résume pas au droit de vote⁴ ». De fait, le réquisitoire du procureur à l'encontre des interpellés du parc Gezi ne pouvait que heurter l'Union européenne, lorsque celui-ci affirmait que le mouvement était noyauté par des organisations terroristes et que la police anti-émeute avait fait un usage proportionné de la force...

L'État de droit comme nouvelle exigence

En 2012, la « Stratégie d'élargissement » de l'UE a opéré un tournant majeur en plaçant au cœur du processus la notion d'État de Droit, qui devint ainsi l'élément phare des critères politiques d'adhésion, dits aussi « critères de Copenhague ». Cette inflexion n'était pas anodine, compte tenu des lacunes que pouvaient présenter dans ce domaine certains pays candidats, mais aussi plusieurs membres de fraîche date comme la Bulgarie, la Roumanie ou la Hongrie. La Stratégie d'élargissement 2013 stipule pour sa part que « les pays qui aspirent à rejoindre l'Union doivent établir et promouvoir (...) le bon fonctionnement des principales institutions nécessaires à la garantie de l'État de droit », et que « la lutte contre la criminalité organisée et la corruption est essentielle pour faire obstacle à l'infiltration des systèmes politiques, juridiques et économiques par les réseaux criminels⁵. »

Dans un tel contexte, le vaste coup de filet anticorruption visant des hauts fonctionnaires, des maires, de grands patrons et les fils de trois ministres en exercice tombe au plus mauvais moment pour Ankara, car la

« Un bon indicateur de la volonté réformatrice du gouvernement sera sa capacité de défendre, sur le terrain judiciaire, des droits aussi fondamentaux que la liberté d'expression et d'association. »

manière dont le pouvoir turc y a répondu, en monopolisant les institutions du pays et en écornant l'indépendance de la justice⁶, laisse craindre que cette question de l'État de droit ne vienne former un nouvel obstacle sur le chemin accidenté de l'adhésion turque.

Les négociations d'adhésion

Le destin du processus d'adhésion turc dépendra de plusieurs autres facteurs. Outre le poids du contentieux sur Chypre, Ankara se heurte à la fois à l'Allemagne, qui défend à cor et à cri le principe d'un « partenariat privilégié » – rebaptisé aujourd'hui « partenariat stratégique » –, et à la France qui a mis son veto à cinq chapitres de négociation.

L'ouverture récente, après trois années perdues, d'un nouveau chapitre de discussion pourrait suggérer une percée de la candidature turque, ou à un tournant stratégique de la part des Européens. Mais ce serait oublier que la France persiste à bloquer quatre chapitres décisifs, et ce sans laisser entrevoir le moindre signe d'assouplissement, malgré la visite imminente de M. Hollande à Ankara.

À la longue, c'est la crédibilité même du projet d'adhésion turque qui prend l'eau. À l'heure actuelle, seule une petite fraction de l'opinion publique turque pense que le pays intégrera l'Union une fois tous les critères remplis, tandis qu'un fort pourcentage estime qu'il n'y entrera jamais, quoi qu'entreprenne Ankara. Le fait qu'un État membre puisse à lui seul bloquer cinq chapitres – aujourd'hui quatre – pour la simple raison qu'ils concernent directement l'adhésion, compte pour beaucoup dans ce désenchantement. Et qu'aucun autre membre n'ait cru bon de dénoncer cette position ne pouvait qu'ajouter à la frustration ambiante. Ce veto français contredit pourtant une décision unanime de l'UE, et pour un motif qui, lui, ne traduit nulle décision communautaire. De sorte que ce blocage pourrait remettre en cause la légitimité même de l'attitude européenne vis-à-vis du partenaire turc.

D'un point de vue technique, la logique voudrait que l'on sépare le chapitre 17, « Politique économique et monétaire », des trois autres bloqués, puisque la totalité des États membres avait choisi d'ouvrir celui-ci. Dans la foulée de ce vote positif, la présidence allemande avait demandé par lettre officielle au gouvernement turc d'énoncer sa position de négociation, et c'est à la réception de cette position, en mars 2007, que le chapitre 17 rejoignit les quatre autres bloqués par la France. Ou comment confisquer une décision unanime tout en bafouant la parole même de la présidence européenne...

Lorsque l'on évoque cette incohérence dans les cercles européens, les fidèles défenseurs de l'UE font valoir, non sans arguments, que les acquis inscrits au chapitre 17 changent sans arrêt du fait des mesures prises

« À l'heure actuelle, seule une petite fraction de l'opinion publique turque pense que le pays intégrera l'Union une fois tous les critères remplis. »

pour tenter de juguler la crise de la zone euro. Rien n'interdirait pourtant de présenter ces amendements et ajouts comme des critères de clôture, puisque les différents chapitres ne sont définitivement clos qu'à la fin du processus global de négociation. Du reste, on remarquera que personne ne s'est ému de la plasticité des acquis du chapitre 17 lors de son ouverture pour la candidature islandaise, à la fin 2012.

Ainsi, le sort des relations entre la Turquie et l'UE européenne semble intimement lié à celui du chapitre 17, selon que les instances européennes choisiront de soutenir ou de désavouer le veto français.

Chapitres 23 et 24 : un nouveau test pour la crédibilité de l'UE

La Commission et plusieurs dirigeants européens attendent beaucoup du chapitre 23, « Appareil judiciaire et droits fondamentaux », ainsi que du 24, « Justice, liberté et sécurité », puisque le premier fixerait le cap des réformes politiques demandées aux Turcs, tandis que le second permettrait de trancher une bonne fois la question des visas. Sauf que leur ouverture se trouve bloquée, cette fois-ci par Chypre, avec le silence impuissant du reste de l'UE qui se retrouve une fois de plus l'otage d'un seul pays membre.

La libéralisation des visas

Le premier bienfait de la levée de l'obligation de visa pour les ressortissants turcs dans l'espace communautaire serait de redorer l'image de l'Europe dans l'opinion turque. Outre l'intérêt pratique d'une telle mesure pour les entrepreneurs, les étudiants et les touristes, ce serait une manière symbolique de dire aux Turcs qu'ils pourront dorénavant voyager en Europe sans être considérés comme de vulgaires étrangers.

Le problème, c'est que ce processus fut mal expliqué aux citoyens de Turquie, qui auront compris que les visas disparaîtraient automatiquement dans trois ans et demi. En fait, la feuille de route de la Commission européenne et l'accord de Réadmission signé avec Ankara mettent plusieurs conditions à cette levée, et non des moindres.

Ainsi, l'accord de Réadmission, qui doit entrer en vigueur d'ici trois ans, prône un partage équitable des charges entre l'Union et la Turquie, ne serait-ce que pour gérer les centres d'accueil et les camps de réfugiés où devront résider les clandestins turcs le temps qu'Ankara signe des accords de réadmission avec les différents pays hôtes. Ce programme nécessitera le soutien financier de l'UE, et une coopération poussée en matière de contrôle des frontières.

Pour ne rien arranger, le dialogue sur les visas semble donner lieu à deux lectures différentes. La feuille de route préparée par l'UE⁷ assigne deux obligations au partenaire turc, à savoir :

« Le premier bienfait de la levée de l'obligation de visa pour les ressortissants turcs dans l'espace communautaire serait de redorer l'image de l'Europe dans l'opinion turque. »

« L'avènement d'une Europe à géométrie variable et/ou à plusieurs vitesses ... permettrait, dans l'Europe d'après-crise, d'offrir à la Turquie un statut de membre plus souple et moins contraignant. »

- lever les restrictions à la Convention de Genève de 1951 sur les réfugiés, afin de se conformer aux acquis de l'Union ;
- revenir sur les exemptions de visas accordées aux pays voisins à seule fin d'étendre l'influence politique du pays.

Or, dans la note explicative⁸ rédigée par le ministre turc des Affaires européennes, il est écrit que ces engagements devront être remplis lorsque la Turquie sera parvenue au stade de l'adhésion, une perspective qui la feuille de route n'évoque pourtant jamais.

Quoi qu'il en soit, quand bien même ces objectifs difficiles seraient atteints par Ankara, la décision finale reviendra au Conseil des ministres européens, par un vote à la majorité qualifiée, et au Parlement qui devra se prononcer à une majorité absolue. Selon toute vraisemblance, le Conseil s'alignera sur la position allemande, et l'inquiétante progression des partis xénophobes en Finlande, en France, en Allemagne, aux Pays-Bas et en Grande-Bretagne semble leur promettre un poids nouveau dans le Parlement qui sortira des urnes en mai 2014 – ce qui ne semble pas de nature à servir la cause turque.

En d'autres termes, si la Turquie ne parvenait à tenir ses engagements, ou qu'elle les tienne et que l'UE trahisse sa propre parole, les conséquences pourraient être désastreuses. Non seulement pour l'image de l'Europe en Turquie, mais aussi pour la cohésion de l'Union, sans même parler du processus d'adhésion.

L'avenir de la relation euro-turque

Malgré quelques signes encourageants fin 2013, le dialogue entre la Turquie et l'Union européenne mettra du temps à sortir de l'ornière.

Certains universitaires⁹ pensent que l'avènement d'une Europe à géométrie variable et/ou à plusieurs vitesses, conséquence inéluctable des mesures prises pour sauver la zone euro, permettrait, dans l'Europe d'après-crise, d'offrir à la Turquie un statut de membre plus souple et moins contraignant. Elle pourrait par exemple adopter les acquis de l'UE dans les domaines essentiels comme l'énergie, les transports, le marché unique et la politique de sécurité et de défense commune, mais sans ratifier la charte sociale, ni intégrer l'espace Schengen, ni adopter l'euro. Au regard des blocages actuels, cette solution a tout pour plaire. Sauf qu'elle n'est guère réaliste. Comme l'a dit un jour un hiérarque européen : « Pour en sortir, il faut d'abord y rentrer ». Or, si la crise de l'euro semble *de facto* redessiner une Europe à plusieurs vitesses, ce type de structure ne trouve aucune base juridique dans les traités actuels. Au surplus, à supposer même que les textes valident cette architecture et que la Turquie y soit conviée, imagine-t-on un instant qu'on la laisserait

composer son menu toute seule ? La question est plutôt de savoir quel serait son pouvoir décisionnaire sur des politiques qui s'imposent à tous.

Si le projet d'adhésion turque manque cruellement d'élan d'un côté comme de l'autre, aucune des deux parties n'ose pour autant couper les ponts. Chacun s'efforce donc de maintenir en vie un processus de plus en plus complexe, tout en évitant de penser à ses issues potentielles.

Un retrait turc représenterait un revirement politique majeur, puisque Ankara a fait de l'adhésion à l'Europe – du moins en paroles – une véritable politique nationale. Près de la moitié de l'opinion turque persiste à croire que cette ambition, qui aura façonné la transformation politique, économique et sociale du pays, doit être maintenue. D'ailleurs, la perte d'attractivité de la Turquie dans sa propre région n'est pas sans lien avec le processus d'adhésion européenne. L'UE abrite environ quatre millions de ressortissants turcs ; elle est le premier partenaire commercial d'Ankara, et les deux tiers des investissements directs étrangers réalisés sur le sol turc proviennent de l'Europe communautaire.

Vu de l'UE, une suspension des négociations doit être proposée par la Commission, ou par un tiers des États membres, puis approuvée à la majorité qualifiée du Conseil des ministres. Or la pondération actuelle des votes rend ce scénario très improbable, puisque la proposition devrait recueillir au moins 255 voix. Au demeurant, face aux événements qui font rage aux portes de l'Europe, aucun membre n'a intérêt pour l'heure à rompre avec l'allié turc.

Un « processus d'adhésion actif et crédible », pour reprendre les mots de la Commission européenne, serait le meilleur moyen de raviver le dialogue euro-turc et de franchir une nouvelle étape. Cela suppose que les deux parties cessent de « faire semblant » et se regardent enfin l'une l'autre comme de véritables partenaires. Concrètement, l'UE se pencherait sur les derniers retards d'Ankara plutôt que de s'appesantir sur « le problème chypriote et les histoires de compatibilité civilisationnelle¹⁰ », tandis que la Turquie s'efforcerait d'atteindre certaines normes universelles, en cessant de crier à l'ingérence dès que l'UE formulerait une critique.

Traduit de l'anglais par Jean-Pascal Bernard : jeanpascal.bernard@free.fr

« Un 'processus d'adhésion actif et crédible' ... serait le meilleur moyen de raviver le dialogue euro-turc et de franchir une nouvelle étape. »

1. Aycan Akdeniz, « EU-Turkey Relations: Towards a Constructive Re-Engagement? », TESEV, *Foreign Policy Programme*, 2013.

2. Marc Pierini, « Two squares, one requirement », *Hürriyet Daily News*, 9 décembre 2013.

3. EurActiv, « Commission report signals thaw of EU-Turkey relations », 21 octobre 2013, www.euractiv.com/enlargement/

commission-report-signals-thawin-news-531196.

4. Marc Pierini, « Europe and Turkey: Still Talking? », *European Voice*, 17 octobre 2013.

5. Commission européenne, *Stratégie d'élargissement et principaux défis 2013-2014*, Bruxelles, 16 octobre 2013, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/strategy_paper_2013_fr.pdf.

6. Kemal Kirişçi, « Turkey's Democratic Institutions Besieged », *Brookings*, 3 janvier 2013.

7. *Roadmap Towards a Visa-Free Regime With Turkey*, <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20131216-roadmap-towards-the-visa-free-regime-with-turkey-en.pdf>.

8. AB Bakanlığı, « Türkiye-AB Vize Muafiyeti Süreci ve Geri Kabul Anlaşması Hakkında Temel Sorular ve Yanıtları », *Aralık*, 2013.

9. Natalie Tocci et Dimitar Bechev, « Will Turkey Find Its Place in Post-Crisis Europe? », Stiftung Mercator, IAI, IPC, in *Policy Briefs, Global Turkey in Europe*, décembre 2012. Meltem Müftüler Baç, « The Future of Europe, Differentiated Integration and Turkey's Role », Stiftung Mercator, IAI, IPC, in *Policy Briefs, Global Turkey in Europe*, octobre 2013.

10. Nigar Göksel, « Turkey's Europeanization: Conspiracy or Democracy ? », The German Marshall Fund of the United States, *On Turkey Series*, 12 novembre 2013.

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. 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.ipli.eu

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