

Chypre et l'UE : bilan et défis

Jean-François DREVET et Andreas THEOPHANOUS

Préface d'Andreas Theophanous

Postface d'Aziliz Gouez

Our Europe Unser Europa

La nostra Europa A nossa Europa

Nuestra Europa ons Europa η Ευρώπη μας

Vårt Europa L-Ewropa taghna Noastrã Europa



Vores Europa A mi Európank Naše

Evropa Nasza Europa **Нашата Европа** Meie Euroopa

Mūsu Europa Mūsu Eiropa Waša Eurōpa

Naša Evrópa Meidan Eurooppamme

Notre Europe



Chypre et l'UE : état des lieux et défis

L'Union européenne et la question chypriote

Jean-François DREVET

La République de Chypre en perspective :
défis d'hier et de demain

Andreas THEOPHANOUS

Préface d'Andreas Theophanous

Postface d'Aziliz Gouez



Jean-François Drevet

Jean-François Drevet est normalien et agrégé de géographie. Il a été fonctionnaire européen (politique régionale, élargissement) entre 1989 et 2005 après avoir été conseiller technique au cabinet du ministre français de l'Aménagement du territoire et des reconversions (1988-1989), chargé de mission à la DATAR (1985-1988) et expert de la coopération technique française (1971-1984).

Il est l'auteur de *Chypre entre l'Europe et la Turquie*, Éditions Karthala, Paris, 2011, 252 p.



Andreas Theophanous

Andreas Theophanous est diplômé en économie et sciences politiques de l'université Susquehanna (1983 - BA Degree) et en économie de l'université de Pennsylvanie en économie (1985- MA Degree ; 1998 : doctorat). Il a été conseiller économique du président de la République de Chypre entre 1990 et 1993.

Il est professeur d'économie politique à l'université de Nicosie, où il dirige le département d'études européennes et de relations internationales. Il est également président du *Cyprus Center for European and International Affairs*. M. Theophanous a été professeur invité, chercheur senior et/ou orateur invité dans plusieurs universités et think-tanks d'Europe, des États-Unis et du reste du monde. Il a publié et co-édité de nombreux ouvrages et articles.

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs.

Notre Europe

Notre Europe est un « think tank » indépendant dédié à l'unité européenne. Sous l'impulsion de Jacques Delors, il a l'ambition depuis 1996 de « penser l'unité européenne ».

Il souhaite contribuer aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions d'action en vue d'une union plus étroite des peuples d'Europe. Il a également pour objectif de promouvoir l'implication active des citoyens et de la société civile dans le processus de construction communautaire et l'émergence d'un espace public européen.

Dans cette optique, Notre Europe mène des travaux de recherche, produit et diffuse des analyses sous forme de courtes notes, d'études et d'articles, et organise des rencontres publiques et des séminaires de réflexion. Ses analyses et propositions se concentrent autour de quatre thématiques :

- *Visions d'Europe : la méthode communautaire, l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, le projet européen sont une œuvre en perpétuel mouvement. Notre Europe s'efforce de tracer une voie dans la multitude des futurs possibles.*

- *La démocratie européenne en action : la démocratie se construit au quotidien. Notre Europe croit que l'intégration européenne concerne tous les citoyens, acteurs de la société civile et niveaux d'autorité dans l'Union et cherche donc à dégager les voies pour renforcer la démocratie européenne.*
- *Compétition, coopération et solidarité : « La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit » sont l'essence du contrat européen selon Jacques Delors. Fidèle à cette vision, Notre Europe explore et avance des solutions innovantes en matière économique, sociale et de développement durable.*
- *Europe et gouvernance mondiale : modèle original de gouvernance dans un monde de plus en plus ouvert, l'Union européenne a un rôle croissant à jouer sur la scène internationale et pour le développement d'une gouvernance mondiale efficace, que Notre Europe souhaite définir.*

Successivement présidée par Jacques Delors (1996-2004), Pascal Lamy (2004-2005), Tommaso Padoa-Schioppa (2005-2010) et António Vitorino (depuis 2011), Notre Europe vise une stricte indépendance de pensée et œuvre dans le sens du bien public. C'est pourquoi l'ensemble de ses travaux est accessible gratuitement via son site Internet, en français et en anglais : www.notre-europe.eu



CYPRUS CENTER FOR EUROPEAN AND INTERNATIONAL AFFAIRS

Le Cyprus Center for European and International Affairs (*CCEIA, Centre chypriote pour les affaires européennes et internationales*) est un think tank indépendant à but non lucratif associé à l'université de Nicosie. Depuis sa création en 1993, le CCEIA (auparavant connu comme le Research Center-Intercollege) contribue à faire avancer la recherche en publiant des études et en analysant les principales questions économiques, politiques, sociales et stratégiques qui touchent Chypre, la Méditerranée orientale et l'Union européenne. Ses travaux portent principalement sur l'intégration politique et économique européenne, les conflits ethniques et la gouvernance dans les sociétés bi- et multiethniques.

Les activités du CCEIA s'organisent autour de projets de recherche nationaux, européens et internationaux, autour de symposiums, conférences, tables-rondes et séminaires internationaux, et autour de la publication d'ouvrages, de policy papers, d'études, d'interventions lors de conférences et de rapports de recherche. Le CCEIA vise à promouvoir la

pensée stratégique à Chypre, à encourager le débat et l'analyse de l'actualité, à favoriser le dialogue constructif et à créer des partenariats durables. Il aspire également à apporter une contribution notable sur les questions d'intérêt régional, européen et international.

Outre sa coopération étroite avec l'université de Nicosie pour la coordination des cursus d'études (licence et master) sur l'Europe et les relations internationales, le CCEIA coopère avec d'autres instituts universitaires et de recherche du monde entier. Le CCEIA coopère activement avec plus de 15 autres think tanks européens, dans le cadre du projet Think global – act European initié par Notre Europe.

Table des matières

PRÉFACE d'Andreas Theophanous	p. 1
RÉSUMÉ de la contribution de Jean-François Drevet	p. 3
RÉSUMÉ de la contribution d'Andreas Theophanous	p. 5
PARTIE 1 – L'UNION EUROPÉENNE ET LA QUESTION CHYPRIOTE	p. 9
Jean-François Drevet	
Introduction	p. 9
1. Le passé : l'adhésion de Chypre, une erreur de l'UE ?	p. 13
1.1. La négociation d'adhésion	p. 13
1.2. L'échec du plan Annan	p. 15
2. L'avenir : faisabilité d'une réunification dans le cadre européen	p. 19
2.1. Les limitations de souveraineté	p. 20
2.1.1. Les traités inégaux	p. 20
2.1.2. L'occupation turque	p. 21
2.1.3. Les bases britanniques	p. 25
2.2. Les questions internes : quel nouvel État fédéral ?	p. 30
2.2.1. Le compromis politique	p. 30
2.2.2. Faisabilité économique de la réunification	p. 35
2.2.3. Les problèmes des droits de résidence et de propriété	p. 40
Conclusion	p. 45

PARTIE 2 – LA RÉPUBLIQUE DE CHYPRE EN PERSPECTIVE : DÉFIS D’HIER ET DE DEMAIN	p. 47
Andreas Theophanous	
Introduction	p. 47
1. Le contexte historique	p. 49
1.1. Naissance de la République de Chypre	p. 49
1.2. Environnement économique	p. 51
1.3. Les événements de 1974 et leurs répercussions	p. 52
2. La situation économique et géopolitique après 1974	p. 55
2.1. Le nouveau paysage géopolitique après 1974	p. 55
2.2. La reprise et le miracle économique	p. 58
2.3. Les initiatives de l’ONU et l’adhésion à l’UE	p. 59
3. Les objectifs stratégiques	p. 65
3.1. Objectifs stratégiques politiques	p. 65
3.2. Objectifs stratégiques économiques	p. 67
3.3. Objectifs stratégiques énergétiques	p. 71
3.4. La présidence chypriote du Conseil de l’UE	p. 73
Conclusion	p. 75
CARTE DE CHYPRE	p. 78
POSTFACE d’Aziliz Gouez	p. 79
BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE	p. 83
SÉLECTION DE PUBLICATIONS DE <i>NOTRE EUROPE</i>	p. 87

Préface *d'Andreas Theophanous*

Pour tout petit État membre de l'Union européenne, prendre pour la première fois de la présidence tournante du Conseil de l'UE est un événement lourd de sens. Compte tenu de sa situation particulière et de ses problèmes, cette responsabilité est encore plus importante pour Chypre. En effet, elle traverse une crise économique et a dû demander l'aide du mécanisme européen de stabilité. Surtout, le nord du pays est encore occupé par la Turquie et Ankara ne reconnaît pas le droit à exister de la République de Chypre. Or, la Turquie, elle-même candidate à l'adhésion à l'UE, est au moins 80 fois plus grande que Chypre en termes de superficie et de population. La République de Chypre n'en souhaite pas moins que son mandat à la tête de l'UE soit une réussite.

Désireuse de ne pas être associée seulement à ses difficultés, elle entend jouer un rôle positif dans la région et participer à la réalisation des grands objectifs de l'UE. Dans un contexte très complexe, qui appelle des mesures pour promouvoir des réseaux de coopération, la croissance économique et la tolérance en Méditerranée orientale et au Moyen-Orient, Chypre peut exploiter

de manière constructive sa position stratégique et ses liens historiques avec les acteurs concernés.

Elle doit donc se montrer à la hauteur et agir de façon à atteindre ses objectifs et préserver ses intérêts. Son chantier le plus urgent est celui des réformes intérieures, qui doivent permettre d'instaurer une structure étatique solide et efficace, ce qui est également crucial pour l'UE.

Il est en effet primordial de comprendre que la question chypriote concerne de près l'UE car le fait qu'un candidat à l'intégration et partenaire de poids, la Turquie, occupe une part importante du territoire d'un de ses États membres sape la crédibilité de l'Union. De même, elle pâtit du refus de la Turquie de reconnaître le droit à exister de cet État membre, qui peut être interprété comme un signe de son incapacité à devenir une puissance politique mondiale.

Deux thèmes récurrents des discussions sur l'avenir de l'UE sont la crédibilité et la solidarité. Ces deux objectifs et principes sont indéniablement mis à l'épreuve à Chypre. En effet, la candidature de l'île à l'UE s'est accompagnée d'une grande euphorie. Cependant, avec le temps, nombre de Chypriotes sont devenus sceptiques vis-à-vis du rôle de l'UE dans la question chypriote ou de sa capacité à peser sur la scène mondiale.

Pour finir, il convient de souligner que l'une des questions cruciales pour l'ensemble de la communauté internationale est celle de la gouvernance dans les États et les sociétés bi-ethniques ou pluriethniques. Les implications du dénouement de la question chypriote dépassent donc très largement les frontières de l'île. Une structure politique, économique et sociale intégrée peut en effet voir le jour à Chypre et encourager la coexistence pacifique et la coopération constructive entre les Chypriotes grecs chrétiens, les Chypriotes turcs musulmans et les autres groupes ethniques et religieux. Une telle conclusion pourrait être très favorable à la réalisation d'objectifs régionaux, européens et internationaux.

Résumé de la contribution de Jean-François Drevet

Contrairement à ce qui avait été espéré, **l'adhésion de Chypre à l'UE en mai 2004 n'a pas ouvert la voie à sa réunification**. Après le rejet du plan Annan, qui comportait d'importantes dérogations au droit communautaire, **les négociations entre Chypriotes grecs et turcs n'ont pas abouti**. L'Union est désormais impliquée dans la gestion des problèmes d'une île divisée et partiellement occupée par un pays tiers, cas unique en Europe depuis la fin de la Guerre froide.

Pour devenir un État membre comme les autres, Chypre doit à la fois obtenir le plein exercice de sa souveraineté et adopter un schéma de réunification praticable.

1. Obtenir le plein exercice de sa souveraineté

- Au Nord, l'île continue de subir **l'occupation de 35000 soldats turcs** lourdement armés.

- **Sa souveraineté est par ailleurs limitée par les « traités inégaux »** imposés lors de son indépendance en 1960, qui a été garantie par la Grèce, le Royaume-Uni et la Turquie, mais assortie d'un droit d'intervention de chacune de ces trois puissances.
- Il faut ajouter à ces contraintes la **présence de deux bases britanniques**, détenues en pleine souveraineté avec des facilités diverses, où le gouvernement de Chypre n'a aucun droit de regard.

2. Adopter un schéma de réunification praticable

- Les négociations en cours sur le projet de réunification ont défini les **grandes lignes d'un compromis politique** : la République fédérale de Chypre aura une présidence rotative, deux assemblées élues sur le modèle allemand et une Cour suprême.
- Bien qu'impliquant la mise en œuvre de l'acquis communautaire, aujourd'hui suspendue dans le Nord, les **conditions économiques de la réunification sont encore problématiques**.
- Les Chypriotes doivent aussi **résoudre le problème des spoliations du droit de propriété** consécutives au nettoyage ethnique effectué par l'armée turque en 1974 et **définir des conditions de résidence conformes au droit communautaire**.
- Enfin, la **découverte d'un important gisement de gaz naturel au sud de Chypre** dans la zone économique exclusive est **de nature à réévaluer la position géopolitique de l'île et à faciliter le financement de sa réunification**.

Résumé de la contribution d'Andreas Theophanous

Cinquante-deux ans après sa création en 1960 et huit ans seulement après son adhésion à l'UE, la République de Chypre fait face à des difficultés multidimensionnelles. Ainsi, depuis l'invasion turque de 1974, 38 % de son territoire restent sous occupation. Des bouleversements considérables ont ébranlé le pays en 1974 mais l'économie a crû de façon remarquable par la suite.

Chypre est aujourd'hui à la fois engagée dans un processus de libération pacifique contre la Turquie, dont l'antagonisme interethnique rappelle le XIX^e siècle, **et aux prises avec des problèmes du XXI^e siècle**. Il s'agit notamment pour elle de combattre les effets de la crise économique mondiale, d'évoluer vers un nouveau modèle économique, de faire face aux difficultés d'une société moderne dans le contexte d'une Europe multiculturelle, de lutter contre l'immigration illégale, d'améliorer la qualité des services d'éducation et de santé et, depuis peu, de résoudre la question de l'exploitation des ressources énergétiques récemment découvertes.

Cependant, **après l'adhésion à l'UE et l'adoption de l'euro, la principale difficulté est le rétablissement de l'intégrité territoriale du pays.**

1. Ce document décrit le **contexte historique de la naissance de la République de Chypre en 1960** à l'issue de la lutte contre les colons britanniques. L'accent y est mis sur les premiers heurts survenus depuis entre les communautés et en leur sein ainsi que sur les interventions étrangères, dont le paroxysme a été l'invasion par la Turquie en 1974.
2. Ce document s'intéresse également à la **situation économique et géopolitique après 1974**. Il explique ainsi les raisons de l'impossibilité de parvenir à une solution négociée au problème chypriote malgré les initiatives répétées de l'ONU. L'échec du plan Annan est notamment abordé, tout comme les référendums y afférents du 24 avril 2004 et l'admission de Chypre dans l'UE. Les effets socioéconomiques catastrophiques de l'invasion turque de 1974 mais aussi la reprise et le miracle économique qui se sont ensuivis sont également évalués.
3. Les **objectifs stratégiques de la République de Chypre relatifs à la réunification, la gestion des problèmes économiques et le développement du secteur de l'énergie** après la découverte de gaz naturel dans sa zone économique exclusive sont traités eux aussi. Malgré les échecs passés, **l'appartenance de la République de Chypre à l'UE et la volonté de la Turquie d'intégrer cette dernière, voire d'établir avec elle un accord de partenariat stratégique, constituent des éléments favorables à une avancée.**

Dans une zone aux identités multiples, **l'UE peut en effet apporter une identité européenne commune propice à l'unification de Chypre**, sans empiéter sur les identités ethniques et culturelles des Chypriotes grecs et turcs. À cet égard, même si elle n'est pas encore pleinement capable de faire face aux grands problèmes régionaux et internationaux, l'UE peut jouer un rôle de rapprochement utile.

Puisque les tentatives de résolution définitive de ce problème échouent depuis des années, il est important de considérer d'autres possibilités, du modèle fédéral bizonal bicommunautaire dans lequel le pouvoir est surtout exercé par les deux États constitutants, au modèle intégrationniste de fédération fonctionnelle. Cependant, pour ce faire, outre le consentement des Chypriotes turcs, la reconnaissance par la Turquie du droit d'exister de la République de Chypre est cruciale.

Chypre doit également **composer avec de nouvelles difficultés économiques,** dont les risques liés à l'importance disproportionnée de son secteur bancaire, très exposé à la crise grecque. Ainsi, la crise bancaire consécutive à la restructuration de la dette grecque et ses déséquilibres macroéconomiques internes ont conduit Chypre à demander l'aide du mécanisme européen de stabilité en juin 2012. Il est donc également essentiel pour Chypre de changer de modèle. Dans ce contexte, des mesures de rationalisation budgétaire sont nécessaires, tout comme de nouveaux moteurs de croissance. Les questions énergétiques qui apparaissent sont particulièrement intéressantes car elles touchent tant à l'économie qu'à la politique. Chypre doit donc adopter une position qui lui permette de jouer un rôle renforcé dans la région et dans l'UE.

Prendre la présidence de l'UE en juillet 2012 constitue à ce titre une étape clé vers la « maturité » de la République et une occasion de réaffirmer sa souveraineté et son statut dans des conditions difficiles. Le gouvernement a déclaré à plusieurs reprises que la question chypriote n'interférerait pas dans l'exécution de la présidence et que les questions relatives à la Turquie seraient traitées en toute objectivité. La présidence chypriote devra faire avancer les négociations sur le cadre financier pluriannuel, la stratégie Europe 2020, le régime d'asile européen commun et la politique maritime intégrée mais aussi favoriser l'emploi, en particulier des jeunes gens. Au reste, Chypre est bien consciente que la bonne conduite de ce mandat renforcera sa crédibilité et favorisera la réalisation de ses propres objectifs.

Partie 1

L'Union européenne et la question chypriote

Jean-François Drevet

Introduction

Depuis le 1^{er} juillet 2012, la République de Chypre assure la présidence tournante de l'Union européenne. Huit ans après son adhésion, parmi les 12 nouveaux membres ayant rejoint l'UE en 2004-2007, elle assume sans problème la mise en œuvre de la législation communautaire.

Il s'agit pourtant d'un pays profondément divisé : si tous les Chypriotes, qu'ils résident au sud ou au nord de la ligne verte¹, sont citoyens européens, l'application de l'acquis communautaire est suspendue dans la partie Nord, autoproclamée « République turque de Chypre du Nord » en violation des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies et seulement reconnue par la Turquie.

1. Ligne de cessez-le-feu établie par les Nations Unies en août 1974 après l'invasion turque.

RÉPARTITION DU TERRITOIRE ET DE LA POPULATION DE CHYPRE

	SUPERFICIE		POPULATION	
	KM ²	CYP = 100 %	HABITANTS	CYP = 100 %
ZONE OCCUPÉE (NORD) ²	3 254	35,2	257 000	24,8
ZONE GOUVERNEMENTALE (SUD) ³	5 497	59,4	773 000	74,5
LIGNE VERTE (BUFFER ZONE)	246	2,7		
BASES BRITANNIQUES (SBA)	255	2,8	7 500	0,7
TOTAL CHYPRE	9 252	100,0	1 037 500	100,0

SOURCE : GOUVERNEMENT DE CHYPRE.

Cette situation, qui rappelle celle de l'Allemagne au moment de la signature du traité de Rome⁴, entraîne de nombreuses complications pour les institutions européennes, qui doivent gérer dans des conditions très particulières l'aide à la communauté chypriote turque et organiser les échanges à travers la ligne verte, devenue *de facto* une des limites externes de l'UE. Pour la politique étrangère de l'Union, la division de Chypre est également un problème majeur, influant de manière déterminante sur la négociation d'adhésion de la Turquie et par contrecoup sur l'influence européenne dans le bassin oriental de la Méditerranée.

Dans cette contribution, qui n'a pas la prétention de faire le point sur l'ensemble du problème de Chypre, nous nous limiterons à traiter de deux questions centrales qui touchent directement à la construction européenne :

- Concernant le passé : en acceptant l'adhésion d'une île divisée, l'UE a-t-elle commis une erreur ? Comment expliquer que ce point crucial ait été esquivé au cours de la négociation et quelles sont les raisons de l'échec du plan Annan, qui avait pourtant reçu un large soutien européen ?

2. « République turque de Chypre du Nord, RTCN ».

3. *De jure*, la République de Chypre couvre l'ensemble du territoire de l'île à l'exception des bases britanniques, mais sa souveraineté est *de facto* limitée au Sud.

4. La République fédérale était censée parler au nom de l'Allemagne toute entière, alors que ses partenaires occidentaux ne reconnaissaient pas la RDA (République démocratique allemande), réputée zone occupée par l'URSS.

- Concernant l'avenir, dans l'hypothèse d'une réunification, quels changements apporter au statut international de l'île et comment construire un nouvel État dans le contexte de l'appartenance à l'UE et du respect de l'acquis communautaire ?

1. Le passé : l'adhésion de Chypre, une erreur de l'UE ?

1.1. La négociation d'adhésion

Beaucoup d'observateurs se sont demandé s'il n'aurait pas été plus judicieux de laisser l'île en dehors de l'UE, aussi longtemps qu'elle n'était pas parvenue à surmonter son problème⁵. En fait, la Commission européenne, puis le Conseil ont assez vite admis que faire de la réunification un préalable aurait entraîné un ajournement *sine die* de l'adhésion, compte tenu de l'attitude de la Turquie. Il a été reconnu implicitement que l'île n'était pas seulement divisée, mais qu'elle était aussi occupée. Refuser Chypre revenait à récompenser l'agresseur et aurait conféré à un pays tiers, la Turquie, un droit de veto sur l'élargissement de l'Union européenne, ce que le traité ne reconnaît qu'à un État membre.

5. Cette question a été traitée par étapes : sur proposition de la Commission, le Conseil européen a pris position en 1995 (acceptation de la candidature chypriote), 1997 (ouverture des négociations d'adhésion) et 2002 (fin des négociations et signature du traité d'adhésion).

Il est donc apparu logique de faire droit à la demande de l'île, en estimant que le lancement d'un processus d'adhésion était aussi de nature à faciliter une solution, compte tenu de la volonté de la Turquie d'être elle-même candidate. Ce pari n'était pas irréaliste : on pouvait penser qu'Ankara y trouverait un moyen de se rapprocher de l'UE et de se libérer d'un problème qui l'isole depuis des décennies.

Si Chypre avait été le seul pays à négocier son adhésion, on peut supposer que les États membres qui ne voulaient pas d'une île divisée auraient avancé des préalables. Mais dans le processus qui s'est engagé avec six pays à partir de 1998, puis dans la « régata » qui a mis les douze candidats en compétition à partir de 2000, cela s'est avéré plus difficile, le candidat chypriote arrivant constamment en tête par le nombre des chapitres clôturés. Enfin, le traité d'adhésion étant unique, était-il possible de soumettre à la ratification du Parlement grec un accord qui n'aurait pas inclus le candidat le mieux préparé ? C'est pourquoi, en décembre 1999, le sommet d'Helsinki a décidé que Chypre entrerait dans l'UE, même en l'absence de règlement politique⁶.

L'immobilisme du camp turc et les exigences démesurées du « président » de Chypre Nord⁷, qui a refusé le contact avec l'UE en réclamant la reconnaissance préalable de son pseudo-État, ont aussi pesé. Non seulement la Turquie n'a pas voulu d'une négociation équilibrée sur Chypre, mais elle n'a pas compris ce que la « méthode de l'adhésion » issue des critères de Copenhague impliquait pour elle. Le résultat final, l'entrée dans l'UE d'une île dirigée par un gouvernement qu'elle est seule à refuser de reconnaître et l'ajournement de sa candidature, est en partie son œuvre.

6. *Conclusions du Conseil européen d'Helsinki*, Point 9(b) : « Le Conseil européen souligne qu'un règlement politique facilitera l'adhésion de Chypre à l'Union européenne. Si aucun règlement n'est intervenu au moment de l'achèvement des négociations d'adhésion, la décision du Conseil relative à l'adhésion sera prise sans que ce qui précède constitue une condition préalable... ».

7. Rauf Denktaş : « simply did not particularly want a settlement of the Cyprus problem or at least one short of a wholesale capitulation by the Greek Cypriots. » (cité par David Hannay, p. 18 in *Cyprus, The Search for a Solution*, I.B. Tauris, Londres & New York, 2007, 256 p.)

1.2. L'échec du plan Annan

Par ailleurs, l'espoir de parvenir à une solution politique s'est maintenu jusqu'aux derniers jours précédant l'adhésion.

Au début des années 2000, les Nations Unies relancent la négociation entre les deux communautés chypriotes, avec le soutien de Londres et de Washington : les deux capitales souhaitent une solution à la partition de Chypre qui ouvre une voie vers l'adhésion à la Turquie, dont ils ont besoin pour envahir l'Irak.

Dans un monde idéal, le mandat onusien aurait découlé directement des résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, en exigeant le rétablissement de l'ordre international à Chypre. Compte tenu du rapport de forces existant sur le terrain, il est évident que la Turquie (ou ses protégés chypriotes turcs) n'est pas prête à discuter sur cette base. Si elle accepte une négociation, c'est, autant que possible, en vue d'une légalisation du fait accompli. Ne pouvant imposer le respect du droit international, les Nations Unies doivent s'orienter vers une solution acceptable par les « faucons » (« *hardliners* ») du camp turc. Les versions successives du plan Annan sont donc modifiées afin de satisfaire un nombre croissant de leurs exigences. Mais en allant trop loin dans les concessions à la Turquie, il est devenu inacceptable pour les Grecs.

L'UE, qui n'a pas de compétence à juger des aspects internes d'un accord politique, avait indiqué à l'avance qu'un accord entre les deux communautés devait être réalisé « *conformément aux principes qui sous-tendent l'Union européenne* »⁸, ce qui impliquait la mise en œuvre de l'acquis communautaire, déjà accepté par le gouvernement légal dans les négociations

8. *Conclusions du Conseil européen de Séville*, juin 2002 : « L'Union européenne prendrait en considération les conditions d'un règlement global dans le traité d'adhésion, conformément aux principes qui sous-tendent l'Union européenne : en qualité d'État membre, Chypre devra parler d'une seule voix et veiller à l'application correcte du droit de l'Union européenne... ».

d'adhésion. En fait, des dérogations à l'acquis sont possibles. D'après les juristes du ministère britannique des Affaires étrangères, si elles sont antérieures à l'adhésion, elles feront partie du droit primaire de l'UE, ce qui les rendra inattaquables. La Commission en accepte le principe, car elle veut éviter qu'un objectif majeur de l'UE, son élargissement à une douzaine de nouveaux membres, soit affecté négativement par le problème de Chypre.

En contradiction avec les principes européens de libre établissement et de non-discrimination, les négociateurs des Nations Unies estiment indispensable de limiter la capacité des Chypriotes grecs à disposer de leurs biens dans le Nord⁹, ainsi que de leur droit de résidence (afin qu'ils ne puissent y redevenir majoritaires). Au pire, n'importe quel citoyen de l'UE serait autorisé à s'y établir, sauf les Chypriotes grecs, y compris ceux qui y sont toujours légalement propriétaires.

En outre, la fragilité du schéma de réunification politique et économique pose problème. Selon le rapport des experts indépendants¹⁰, les entraves aux quatre libertés auraient diminué la croissance de l'île et la capacité de rattrapage du Nord, pourtant élevée au rang de priorité. Le rapport cite les entraves aux migrations pendulaires de main-d'œuvre et une clause générale de dérogation aux règles du marché unique en faveur du Nord, comme des facteurs susceptibles d'affecter négativement son développement économique. Plus grave, aucun mécanisme fiable n'a été prévu pour gérer d'éventuelles infractions à la législation communautaire¹¹ : le gouvernement fédéral de Chypre, qui devrait en répondre devant la Commission et éventuellement la Cour de justice de l'UE, n'a pas reçu les pouvoirs nécessaires pour contraindre les États constituants¹² à respecter l'acquis.

9. Avant l'invasion turque de 1974, 80 % des propriétés privées du Nord appartenaient aux Grecs.

10. *Economic Aspects of the Annan Plan for the Solution of the Cyprus Problem*, Rapport au gouvernement de Chypre par Barry Eichengreen, Riccardo Faini, Jürgen von Hagen et Charles Wyplosz, 17 février 2004, 73 p.

11. « *Federal enforcement of EU rules will be weak at best.* », *ibid.*

12. Les États fédérés chypriote, grec et turc.

D'une manière plus globale, les experts estiment que le niveau fédéral ne disposera pas des compétences et des moyens nécessaires pour fonctionner : on lui assigne des responsabilités budgétaires énormes (les compensations de perte de propriétés, le financement de la force des Nations Unies) sans lui fournir de budget à la hauteur de ses responsabilités : pas de programmation budgétaire, des ressources aléatoires et des risques de concurrence fiscale.

Pour Claire Palley¹³, le plan Annan est « *un extraordinaire abandon de principes fondamentaux par le Commissaire le plus responsable* » et une violation des conclusions de Séville. En ne tenant pas compte des enseignements du passé, notamment de la faillite de la Constitution de 1960, les rédacteurs du plan ont fait un cadeau empoisonné à l'UE : il n'était pas nécessaire d'avoir une grande expérience institutionnelle pour prévoir des divergences insurmontables entre les deux parties de l'île, qui auraient perturbé le fonctionnement de l'UE, où la voix de chaque pays compte.

Enfin, plusieurs dispositions introduites à la demande de la Turquie dans la version finale du plan aggravent les limitations de souveraineté des traités de 1960. En s'engageant par avance à soutenir la candidature turque, en subordonnant la mise en exploitation des ressources pétrolières du plateau continental à l'accord d'Ankara et en renonçant à utiliser le territoire de l'île pour des opérations militaires sans le consentement des puissances garantes, Chypre aurait été un État membre de seconde classe, une sorte de « cheval de Troie »¹⁴ de la Turquie dans l'UE.

À l'évidence, ces limitations, qui n'ont rien à voir avec la résolution du problème de l'île, en sont aussi pour les politiques communautaires. Elles apportent des avantages, éventuellement au détriment de l'UE, à de soi-

13. Claire Palley, *An International Relations Debacle: the UN Secretary General's Mission of Good Offices in Cyprus 1999-2004*, Hart Publishing, Oxford & Portland Oregon 2005, 395 p.

14. Andreas D. Mavroyiannis, « Cyprus and Europe hostages to Turkey », publié dans le quotidien *Kathimerini*, à Athènes, le 18 avril 2004, 8 p.

disant « intérêts vitaux » de la Turquie, de nature à affecter durablement la politique extérieure de l'UE dans le bassin oriental de la Méditerranée.

LES RÉSULTATS DU RÉFÉRENDUM DU 24 AVRIL 2004 SUR LE PLAN ANNAN

EN POURCENTAGE	INSCRITS	VOTANTS	SUFFRAGES EXPRIMÉS	OUI	NON
SUD	77,0	89,3	77,6	24,2	75,8
NORD	23,0	84,4	22,4	64,9	35,1
CHYPRE	100,0	88,1	100,0	33,3	66,7

SOURCE : CLAIRE PALLEY, *OP. CIT.*

Le suffrage universel a tranché. Comme prévu, l'île a adhéré à l'UE : tous les Chypriotes sont devenus citoyens européens (y compris les Chypriotes turcs), mais la mise en œuvre de l'acquis communautaire est « suspendue » dans le Nord, ce qui a fait dire que les Grecs avaient été injustement récompensés, en dépit de leur rejet du plan Annan et les Turcs, qui l'avaient accepté, injustement pénalisés. Entre ceux qui estiment qu'un mauvais accord aurait été préférable à pas d'accord du tout et ceux qui pensent qu'il était possible de faire beaucoup mieux, le débat se poursuit.

Sans entrer dans les raisons qui ont conduit les deux-tiers des Chypriotes à rejeter le plan Annan, celui-ci n'était pas une bonne affaire du point de vue du respect du droit communautaire. C'est pourquoi un certain nombre d'experts européens, initialement favorables au plan, ont changé d'avis après en avoir pris connaissance et sont aujourd'hui soulagés qu'il ait été repoussé.

Cependant, beaucoup d'observateurs estiment qu'en l'absence d'accord, tous les Chypriotes sont perdants : avoir rejeté celui-ci parce qu'il est mauvais ne protège pas d'un autre, qui pourrait être pire, ce dont l'histoire de Chypre au XX^e siècle apporte plusieurs exemples. La recherche d'une solution doit donc demeurer une priorité.

2. L'avenir : faisabilité d'une réunification dans le cadre européen

Depuis 2008, un processus de négociation inter-chypriote s'est engagé, toujours animé par les Nations Unies, qui conservent un rôle important, à la fois dans les discussions, dans la gestion de près de 1000 Casques bleus et dans la mise en œuvre d'un programme d'aide (en partie financé par l'UE). Mais les pourparlers n'ont pas donné de résultat tangible.

La réunification de l'île reste l'objectif explicite de la communauté internationale. Faire de Chypre un État membre de plein droit implique la mise en place d'une nouvelle Constitution, mettant fin à une séparation *de facto* qui remonte à 1964¹⁵ et une révision des accords internationaux imposés à l'île lors de son indépendance. En effet, les Chypriotes n'ont pas participé aux accords de Zurich¹⁶, qui ont établi les grandes lignes de leur cadre constitutionnel (sous la forme d'un accord en 27 points fixant la structure

15. Suite au retrait des Chypriotes turcs de l'administration bi-communautaire établie par la Constitution de 1960.

16. Signés en février 1959 par le Royaume-Uni, la Grèce et la Turquie.

de base de la République) et les bases des traités de garantie et d'alliance qui limitent fortement sa souveraineté internationale.

2.1. Les limitations de souveraineté

Contrairement aux autres membres de l'UE, la République de Chypre est affectée par trois limitations : les traités de 1960, l'occupation d'une partie de l'île depuis près de 40 ans par une puissance étrangère et l'existence de deux bases militaires (*Sovereign Base Areas*, SBA) détenues en pleine souveraineté par le Royaume-Uni.

2.1.1. Les traités inégaux

L'indépendance accordée par le colonisateur britannique a été restreinte par l'obligation faite à la nouvelle République de souscrire à des Traités de garantie et d'alliance avec le Royaume-Uni, la Grèce et la Turquie, comportant un droit d'intervention de ces puissances et le stationnement permanent de forces armées en nombre explicitement limité.

Il n'existe pas d'exemple d'une indépendance aussi fortement garantie sur le papier et si peu respectée sur le terrain. En 1974, chacune des puissances a violé le traité. Avec la bénédiction de Washington¹⁷, les colonels grecs ont fomenté un coup d'État pour rattacher l'île à la Grèce. Ensuite, l'invasion turque est à l'origine des faits accomplis de l'occupation militaire et du nettoyage ethnique. En s'abstenant d'empêcher Athènes, puis Ankara d'agir, la garantie n'a pas été non plus respectée par les Britanniques¹⁸.

17. Voir Michael Attalides, *Cyprus, Nationalism and International Politics*, Q Press Ltd, Edimbourg, 1979, 226 p.

18. « *Britain had a legal right, a moral obligation and the military capacity to intervene in Cyprus during July, August 1974. She did not intervene for reasons which the Government refuses to give.* » (Rapport du Parliamentary Select Committee on Foreign Affairs on Cyprus, publié le 8 avril 1976).

Aucune des trois puissances ne s'est souciée de « rétablir l'ordre établi par le traité »¹⁹ qui aurait dû être leur seul objectif.

En fait, Chypre est soumise à une sorte de *néo-doctrine Brejnev de souveraineté limitée*, qui n'a pas de justification dans l'ordre européen, où les États membres sont juridiquement souverains, donc égaux. En bonne logique, indépendamment des violations qu'il a subies, le Traité de garantie n'a pas de raison d'être dans une Union fondée sur l'État de droit, où la solidarité entre les États membres est inscrite dans les traités.

L'abrogation de ces « traités inégaux » n'est pas pour autant nécessaire : le traité d'État de 1955, qui a assuré le rétablissement de l'indépendance de l'Autriche contient aussi des limitations qui restent théoriquement en vigueur, mais qu'il n'est plus question d'invoquer. Une déclaration des puissances garantes indiquant qu'elles n'utiliseront leurs prérogatives que dans le cadre de la Charte des Nations Unies pourrait exclure de nouveaux abus.

2.1.2. L'occupation turque

Près de quarante années après son invasion, la prééminence de la Turquie à Chypre est maintenue par plusieurs moyens. En premier lieu, elle pèse de tout le poids de son occupation militaire. Ensuite, elle contrôle étroitement les autorités du Nord, que la Cour de Strasbourg considère comme une « *administration locale subordonnée à la Turquie* »²⁰. Enfin, à long terme, elle transforme l'identité insulaire en encourageant l'immigration anatolienne, également considérée comme illégale, qui tend à faire des Chypriotes turcs « *une minorité dans la minorité* »²¹.

19. Article 4 du Traité de garantie : « *En cas de violation des dispositions du présent Traité, la Grèce, le Royaume-Uni et la Turquie s'engagent à se concerter en vue des démarches ou mesures nécessaires pour en assurer l'observation. Dans la mesure où une action concertée ou commune ne serait pas possible, chacune des trois Puissances garantes se réserve le droit d'intervenir, dans le but exclusif du rétablissement de l'ordre créé par le présent Traité.* »

20. CEDH, *Affaire Chypre c. Turquie*, 25781/94, arrêt du 10 mai 2001.

21. Sur la base du recensement de 2006, Mete Hatay obtient un taux de 46 % de population immigrée (*Is the Turkish Cypriot population shrinking? An Overview of the Ethno-Demography of Cyprus in the Light of the Preliminary Results of the 2006 Turkish-Cypriot Census*, International Peace Research Institute (PRIO), Oslo, 2007, 65 p.).

Dans les cénacles internationaux, elle justifie sa présence par deux arguments : le besoin de protection de la communauté turque, qui ne pourrait être assurée que par une présence militaire permanente et la sécurité de l'Anatolie face à une possible menace étrangère.

Le gouvernement d'Ankara ne manque jamais de rappeler que l'existence même de la communauté turque à Chypre a été menacée, depuis le début des années 1950 jusqu'à son intervention de 1974, ainsi justifiée. Il estime qu'étant démographiquement et économiquement surclassée par les Grecs, la minorité turque ne peut se passer de sa protection, que la Turquie a le devoir sacré de lui accorder en tant que « mère-patrie » (*ana vatan*), dont les Chypriotes turcs seraient les « enfants-patrie » (*yavru vatan*).

En Europe, la défense des minorités nationales, notamment quand un grand pays fait pression sur un petit, éveille des souvenirs tragiques : personne n'a oublié comment l'Allemagne nazie a manipulé les minorités germaniques dans les pays d'Europe centrale et ce qu'il est advenu de l'État tchécoslovaque, au nom de la défense des Allemands des Sudètes.

Pour éviter ces problèmes ou en réduire l'importance, l'UE a exigé des nouveaux États membres la signature d'accords de reconnaissance mutuelle de leurs frontières et de respect des minorités, qui ont mis fin à une grande partie du contentieux hérité du passé. Par ailleurs, les droits des groupes minoritaires sont garantis par des conventions établies par le Conseil de l'Europe. Dans les faits, à quelques exceptions près, les minorités bénéficient en Europe de nombreux avantages : pratique des langues régionales, autonomie administrative, emplois garantis dans l'administration, etc.

D'une manière générale, les États membres s'abstiennent d'intervenir dans les problèmes de minorités des autres pays. La France, les Pays-Bas ou l'Allemagne demandent-elles le droit de se mêler des affaires des Belges qui parlent leur langue, comme la Turquie l'exige à Chypre ? En acceptant la juridiction de la Cour européenne des droits de l'homme, Ankara admet que ces problèmes sont à traiter dans le cadre de l'État de droit. Elle reconnaît implicitement que l'action des organisations internationales est en mesure de veiller aux droits spécifiques des Chypriotes turcs. Par ailleurs, l'appui de l'UE à une solution qui leur accordera vraisemblablement des droits bien plus importants que ceux des autres minorités européennes représentera une garantie supplémentaire.

La revendication turque d'un droit permanent d'intervention à Chypre est donc un anachronisme qui doit prendre fin. En ne se mêlant plus des affaires de l'île, Ankara échappera aussi au soupçon, après une éventuelle réunification, de vouloir maintenir son influence, afin de parvenir au but ultime qu'elle a longtemps proclamé, la division définitive de l'île et l'annexion de sa partie nord.

Depuis que la communauté chypriote turque a pris ses distances²², le gouvernement d'Ankara avance à nouveau l'argument géopolitique : il serait « de l'intérêt vital » de la Turquie de maintenir des troupes à Chypre, en tant que condition indispensable à sa sécurité²³, afin d'empêcher une puissance hostile de s'implanter aussi près de l'Anatolie. À l'appui de cette thèse, est invoqué l'exemple britannique : si l'île est jugée stratégiquement essentielle à la défense du Royaume-Uni, bien qu'il en soit éloigné de plus 5 000 km, comment ne le serait-elle pas à celle de la Turquie ?

22. Voir les manifestations de 2003 (qui ont abouti à l'éviction de Denktas) et de 2011.

23. « ... *Even if there was no Muslim Turks in Cyprus, Turkey is obliged to have a Cyprus issue. No country can remain indifferent towards such an island located in the heart of that vital area.* » (Ahmet Davutoğlu, *Strategic depth*, p. 179).

Là encore, la notion d'intérêt vital évoque des souvenirs tragiques : il a été de l'« intérêt vital » de l'Allemagne de conquérir le « corridor de Dantzig », de la France d'occuper la rive gauche du Rhin et de la Russie de contrôler les ports de la Baltique.

L'existence même de l'île serait-elle une menace mortelle pour la sécurité de l'Anatolie ? On aurait pu le croire à l'époque de la Guerre froide. Aujourd'hui, personne ne croit sérieusement que Chypre puisse constituer une menace pour la Turquie, *a fortiori* depuis qu'elle fait partie de l'UE. À moins de 100 km de la Floride, les Américains eux-mêmes s'accrochent depuis un demi-siècle d'un régime hostile et dictatorial, ce qui n'est pas le cas de Chypre.

Au nom d'un complexe d'encerclement²⁴ assez subjectif, la Turquie estime indispensable de maintenir des forces militaires sur un territoire qui ne lui appartient pas, mais fait partie d'un périmètre stratégique arbitrairement délimité. Sur cette base, la France devrait-elle installer une garnison dans les îles Anglo-Normandes et l'Italie en Corse ? La Russie, qui aurait des arguments plus solides (défense de Kaliningrad, minorités russophones plus importantes) pour stationner des troupes dans les pays baltes, y a renoncé : comme l'a déclaré en son temps Mikhaïl Gorbatchev, « *on n'achète pas sa sécurité au détriment de celle de ses voisins.* »

Suivant des standards européens, l'argumentation turque, aussi bien concernant la protection des Chypriotes turcs que le caractère vital de ses intérêts stratégiques, n'est pas recevable. S'agissant d'un candidat à l'UE, elle doit essayer de le comprendre et les États membres qui lui sont le plus favorables s'efforcer de l'en convaincre.

24. À l'Ouest, le rattachement de Rhodes et des autres îles du Dodécanèse à la Grèce (1947) puis au Sud l'éventualité d'une union de Chypre avec la Grèce (envisagée dans les années 1950 et 1960), qui s'ajoutait à la pression des pays du pacte de Varsovie au Nord ont donné aux militaires turcs l'impression d'être entourés de pays hostiles.

En résumé, un règlement politique à Chypre n'est pas séparable d'un engagement de la Turquie à évacuer ses troupes dans un délai convenable et de ne plus se mêler des affaires de l'île. Il n'y a pas d'autre direction possible, si Ankara veut se placer dans une perspective européenne.

Depuis la fin de la Guerre froide, aucun pays européen n'est occupé par un autre ou n'abrite de bases étrangères sans son consentement. Il aurait été logique de demander à la Turquie, par exemple pour ouvrir ses négociations d'adhésion, d'accepter d'évacuer ses troupes en surnombre à Chypre (par exemple, dans les trois ans que la Russie a accepté pour quitter les pays baltes). En 2005, la présidence britannique a perdu une occasion de le faire en n'en faisant pas une condition préalable.

2.1.3. Les bases britanniques

Bien qu'il soit une autre forme de limitation de souveraineté, le statut des bases britanniques n'est pas officiellement lié au problème de l'île : leur territoire ne fait pas partie de l'UE et les Chypriotes n'ont pas demandé la révision des accords.

Leur avenir est cependant d'un intérêt primordial pour Chypre, pour les Britanniques et indirectement pour l'UE en raison de la situation géopolitique de l'île et du rôle que les bases peuvent jouer dans les systèmes de défense du présent (partenariat anglo-américain) ou du futur (en cas d'extension de l'OTAN ou de mise en place d'une politique de défense européenne *ad hoc*).

Depuis la fin de la Guerre froide, la valeur stratégique de Chypre n'a pas diminué, du fait de l'émergence de nouveaux facteurs d'instabilité au Moyen-Orient, suite aux deux guerres du Golfe et à l'engagement américain en Irak.

Les Britanniques ouvrent leurs bases aux États-Unis, dans le cadre du « partenariat spécial » développé avec Washington. Dans une relation marquée par une forte inégalité au détriment du Royaume-Uni, ils peuvent « avoir une influence au-dessus de leurs moyens » dans le système de défense conjoint.

Avec l'évolution technologique, plus que l'aéroport, c'est le système d'écoute qui est maintenant essentiel pour ECHELON²⁵. Bien qu'ils disposent de nombreuses autres facilités au Proche-Orient, les États-Unis sont très intéressés par les bases militaires (SBAs), où ils peuvent y faire ce qu'ils veulent, ce qui n'est pas possible sur la base voisine d'Incirlik près d'Adana, où les autorités turques décident en fonction de leurs intérêts propres, comme on a pu le constater lors de l'invasion de l'Irak en 2003. Dans de nombreux pays ce sont les concessionnaires des bases qui doivent s'adapter aux exigences des gouvernements locaux : à Chypre c'est l'inverse.

Car des considérations propres au Royaume-Uni ne suffisent pas à justifier leur maintien : s'il conserve des intérêts spécifiques au Moyen-Orient (et bien davantage que les autres pays européens, compte tenu de son passé colonial et de son rôle dans l'industrie pétrolière), le Royaume-Uni n'a pas plus besoin de bases militaires pour défendre ces intérêts que les autres États membres. Mais le Pentagone a fait connaître ses préférences et elles ont été suivies²⁶. Plus récemment, dans la révision de sa politique de défense, le gouvernement britannique n'a pas jugé bon de réduire ses troupes dans l'île²⁷.

Les Chypriotes n'ont pas beaucoup de raisons de se féliciter de l'importance stratégique accordée à leur île. Au XX^e siècle, ils auraient mieux vécu

25. Système mondial d'interception des communications privées et publiques (SIGINT), élaboré par les États-Unis, le Royaume-Uni, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

26. Voir l'ouvrage de William Mallinson, *Cyprus, Diplomatic History and the Clash of Theory in International Relations*, I.B. Tauris, Londres & New York, 2009, 228 p.

27. *Securing Britain in an Age of Uncertainty: Strategic Defence and Security Review (SDSR)*, octobre 2010.

si elle avait été moins convoitée par les puissances. À la différence de Malte, en argent comme en emplois, l'apport économique des bases britanniques n'a jamais été important. Le développement de l'île s'est réalisé en dépit de leur présence et des complications internationales qui en ont résulté.

Leur impopularité a plusieurs causes : d'une part, ces bases n'ont pas protégé les Chypriotes en 1974 et peuvent encore présenter des risques pour l'île, quand elles sont utilisées contre un pays du Moyen-Orient comme cela a été le cas en Irak. D'autre part, leur fonctionnement perturbe occasionnellement la vie de la population. Dans le passé, des manifestations ont été organisées pour mettre fin aux exercices de bombardement dans la péninsule d'Akamas (avec succès) et à l'établissement des grandes antennes d'Akrotiri en 2001, jugées dommageables à sa santé par la population résidente (sans succès).

De nombreux Chypriotes font aussi une relation entre le maintien des bases et la persistance de l'occupation turque, qui créerait une solidarité objective entre Londres, Washington et Ankara conduisant les Anglo-Saxons à souhaiter le maintien de la division de l'île, allégation réfutée par les Britanniques.

Il serait logique que le souhait des habitants d'une évacuation des bases²⁸ finisse par se concrétiser, comme cela a été le cas dans de nombreux pays décolonisés, y compris à Panama où la zone du canal était sous la souveraineté des États-Unis.

Lors de son audition par le comité spécialisé de la Chambre des Communes²⁹, Claire Palley a qualifié d'incertain le statut des bases en

28. D'après le CEPS, 74 % des Chypriotes grecs sont opposés au maintien des bases et aussi 57 % des Chypriotes turcs (Alexandros Lordos, Erol Kaymak et Nathalie Tocci, *A people's peace in Cyprus: testing public opinion for a comprehensive settlement*, Centre for European Policy Studies, Bruxelles, 2003-2004.

29. House of Commons, Foreign Affairs, *Second report* (22 février 2005): *Written evidence submitted by Dr Claire Palley*.

droit international. Elle estime que le Royaume-Uni n'ayant pas respecté le traité de garantie en ne défendant pas l'intégrité de l'île en 1974, Chypre pourrait dénoncer le traité et demander l'évacuation des bases. De toute manière, celles-ci auraient des difficultés à fonctionner sans l'assentiment, sinon la coopération active des autorités chypriotes, qui pourraient se montrer plus restrictives, notamment en ce qui concerne les activités qui se déroulent en dehors de leur périmètre, comme les écoutes du radar du Troodos et des caps Kiti et Greco.

Sur le fond du problème, dans le bassin oriental de la Méditerranée comme au Moyen-Orient, les grandes puissances ont toujours fait passer leurs impératifs géopolitiques avant le respect du droit international et des valeurs démocratiques. Ce fut le cas pendant la Guerre froide, avec l'appui de la CIA au coup d'État militaire grec de 1967 et au renversement de Makarios en 1974. Cette politique s'est poursuivie après 1989 : dans leurs relations avec la Turquie comme avec les autres pays de la région, les États-Unis, en dépit des objectifs proclamés de construction d'un « grand Moyen-Orient » démocratique, ont conservé leur priorité géostratégique.

Bien que devenu un État membre de l'UE, Chypre est toujours victime de cette priorité. Dans l'attitude de Washington, le souci de ménager la Turquie et donc de tolérer son occupation, a le pas sur le respect du droit international, bien que la réorientation de la politique étrangère d'Ankara ait montré la naïveté de l'approche américaine.

La construction européenne a précisément pour objectif de réduire l'importance de ces considérations, sinon de les rendre inutiles, comme le montre le demi-siècle (1935-1985) écoulé entre la construction de la ligne Maginot et la signature des accords de Schengen.

En fait, la meilleure approche géostratégique est de construire une paix durable avec ses voisins. C'est ce qu'on est parvenu à faire dans une

grande partie de l'Europe. Pourquoi l'extension de la construction communautaire dans le bassin oriental de la Méditerranée ne conduirait-elle pas à un résultat similaire ? Cela devrait logiquement faire partie des objectifs des grandes puissances, notamment le Royaume-Uni en tant que membre de l'UE et la Turquie comme pays candidat.

Jusqu'à présent, les priorités géostratégiques des puissances ont été en contradiction à peu près totale avec les intérêts du million d'habitants qui réside aujourd'hui sur l'île. Si Chypre a été un producteur de sécurité pour d'autres pays, c'est à son détriment. Cependant, on ne peut faire abstraction de la situation de l'île au contact du Proche-Orient : est-il possible de réconcilier les préoccupations stratégiques, aujourd'hui des puissances, éventuellement demain de l'Union européenne, avec les intérêts des habitants de l'île ?

Au cours du XX^e siècle, le Moyen-Orient n'a pas cessé d'être un enjeu important, mais son rôle a varié. Au début, les grandes puissances ont cherché à s'y implanter pour assurer leur hégémonie, un peu plus tard pour sécuriser leurs importations pétrolières. Aujourd'hui, il s'agit de se protéger des gouvernements qui encouragent le terrorisme ou qui veulent se doter de l'arme nucléaire : les puissances sont passées d'une vision offensive de conquête ou de contrôle à une approche défensive de protection de leur territoire et de leurs ressortissants et le « printemps arabe » devrait encore accentuer cette tendance.

Est-il équitable qu'un État membre de l'UE soit indéfiniment placé dans cette situation subordonnée, à moins qu'il ne l'ait souhaitée, ce qui n'est pas le cas de Chypre ? Les pays qui bénéficient de cet avantage et en premier lieu le Royaume-Uni sont-ils prêts à négocier leurs facilités au lieu de les imposer ?

Au lieu de s'accrocher au maintien du *statu quo*, politique à courte vue qui consolide l'occupation turque et rend le problème de Chypre insoluble, les Britanniques sont en mesure de négocier des facilités compatibles avec l'indépendance de l'île et son statut d'État membre de l'UE. Cette opportunité peut devenir une nécessité avec l'émergence d'une politique commune de défense et de sécurité : le fait qu'elle ne soit pas actuellement en bonne forme ne veut pas dire qu'elle n'existera pas et ne sera pas utile à la stabilité de la région.

Ce problème, soigneusement contourné pendant la négociation du plan Annan, reviendra un jour au premier plan et impliquera une coopération entre les parties en présence : en tant que membres de l'OTAN, de l'UE et titulaires des bases, les Britanniques sont les plus concernés. Comme les États-Unis l'ont fait à Panama, il serait logique qu'ils renégocient leur présence à Chypre, en conciliant leurs besoins stratégiques, que personne n'a la naïveté de méconnaître, avec les souhaits des habitants de l'île.

2.2. Les questions internes : quel nouvel État fédéral ?

2.2.1. Le compromis politique

Comme dans n'importe quel État membre, il appartient aux Chypriotes de se doter de l'organisation politique qui leur convient. Cependant, l'UE ne peut y rester indifférente, dans la mesure où la configuration ainsi créée aura des effets importants sur son fonctionnement.

En 2004, le plan Annan a voulu réintégrer Chypre Nord dans le droit international, en juxtaposant les administrations du Nord et du Sud dans une fédération très lâche, sans trop se soucier du bon fonctionnement des institutions ainsi créées.

Pour l'UE, l'île réunifiée ne doit pas devenir un État artificiel, voire fictif, comme en Bosnie-Herzégovine, incapable d'assumer ses obligations d'État membre, alors qu'il y parvient très bien aujourd'hui. Il faut que le gouvernement fédéral exerce sa juridiction sur la totalité de son territoire et participe pleinement au processus de décision communautaire, sans exporter vers Bruxelles d'éventuelles querelles internes. Le nouveau cadre institutionnel ne doit pas non plus entraîner de nouvelle sécession, qui découlerait d'une répétition de la rupture de 1963³⁰, cette fois à froid, où la partie chypriote turque emporterait avec elle la moitié de la souveraineté.

Dans une île de 9 250 km² et d'un peu plus d'un million d'habitants, la création d'une fédération à deux entités ne va pas de soi. Elle implique des mécanismes complexes et des risques de prolifération administrative qu'un petit État ne peut pas nécessairement se permettre.

Ailleurs, un tel choix a été la conséquence de la géographie ou de l'histoire : dans les pays du nouveau monde, « trop de géographie » (comme on disait au Canada), donc la difficulté d'administrer des régions très étendues et éloignées du centre, a conduit à des organisations politiques laissant beaucoup d'autonomie aux États constituants. En Europe, c'est le poids de l'histoire, c'est-à-dire l'existence de particularismes séculaires, notamment dans les pays germaniques, qui est à l'origine des fédérations helvétique, allemande et autrichienne. Le problème de Chypre est un peu différent, mais il est généralement admis que le fédéralisme apporterait la réponse la plus adéquate, à condition de l'organiser d'une manière fonctionnelle.

Tous les systèmes fédéraux assurent une surreprésentation d'une catégorie de population, en principe destinée à compenser une situation défavorisée ou un particularisme ethnique, linguistique ou religieux : aux États-

30. Les incidents de décembre 1963 ont entraîné la fin du régime bi-communautaire établi par la Constitution de 1960.

Unis et en Allemagne, chacun des États/*Länder* a la même représentation à la chambre haute (Sénat/*Bundesrat*), indépendamment de sa population. Il faut seulement que ce déséquilibre institutionnel ne nuise pas à l'efficacité de l'ensemble. Car il est reconnu qu'une fédération à plusieurs (des 9 *Länder* autrichiens jusqu'aux 50 États américains) amortit mieux les conflits éventuels qu'un système bilatéral, surtout si l'une des régions est à la fois la plus peuplée et la plus riche, ce qui est aujourd'hui le cas en Belgique et le sera demain à Chypre.

La volonté de coopération des participants est un ciment essentiel : beaucoup de fédérations reposent sur des bases incertaines ou évolutives et ne fonctionnent pas du fait de l'excellence de leur cadre juridique, mais en raison du désir des uns et des autres de maintenir une existence commune. Comme l'a bien analysé Clerides dans sa « déposition »³¹, si la Constitution de 1960 avait beaucoup de défauts, c'est surtout la volonté de ne pas la faire fonctionner qui a abouti à l'impasse de 1963. De nombreux observateurs estiment que cette volonté de la faire fonctionner manque encore aujourd'hui.

Il est donc primordial qu'un nouvel arrangement institutionnel assure une combinaison fonctionnelle des deux principes de base du fédéralisme : l'équilibre entre les parties (« *equal partnership* » à Chypre) et la coopération. Celle-ci doit être fortement stimulée : c'est ce qui a manqué à la Constitution de 1960 et au plan Annan, qui ont tous deux prévu beaucoup d'équilibre et pas assez de coopération.

Le concept de partenariat d'égal à égal (« *equal partnership* ») doit être utilisé de manière réaliste : au Canada, s'il y a deux « peuples fondateurs », il ne vient pas à l'idée des Canadiens français (23 % de la population totale en 2001) de revendiquer pour cette raison un poids institutionnel équiva-

31. Glafkos Clerides, *Cyprus: My Deposition*, Volumes 1, 2, 3, 4, Alithia publishing Co. Ltd, Nicosie, 1989.

lent à celui du Canada anglophone, ce qu'ont réclamé les Chypriotes turcs jusqu'à maintenant.

Le concept de bi-zonalité offre de nouvelles opportunités, à condition d'être bien construit. Il rapproche Chypre des fédérations où il existe des majorités ethniques ou linguistiques au niveau d'une ou de plusieurs entités fédérées, comme en Inde. Chacune dispose d'une marge d'autonomie variable sur son territoire et peut en faire usage pour développer des politiques de défense de son identité ethnique ou culturelle. Si cette autonomie est bien articulée avec le niveau fédéral, elle peut atteindre ses objectifs, en compensant le handicap démographique ou économique de la communauté défavorisée.

Les Chypriotes grecs auraient préféré un État unitaire qui aurait garanti les droits de la minorité par des dispositions particulières, éventuellement consolidées par un accord international, mais ils ont accepté l'option fédérale.

Depuis les manifestations du premier semestre 2011, on ne peut plus prendre les positions avancées par l'administration du Nord comme l'expression des véritables objectifs politiques des Chypriotes turcs. S'il est clair que la Turquie veut un système aussi séparatiste que possible, on ne sait pas jusqu'à quel point les autochtones y sont favorables.

Ont-ils pris conscience des avantages d'un pouvoir fédéral fonctionnel ? Leur expérience de l'auto-isolément (« *self isolation* », depuis 1963) devrait les avoir convaincus que la taille du ghetto ne fait rien à l'affaire. Ceux qui sont minoritaires (démographiquement) et défavorisés (économiquement et socialement) ont plus que les autres besoin de transferts. Il leur faut donc accepter un pouvoir fédéral en mesure de les pratiquer.

La Constitution de 1960 avait créé un exécutif fort, mais ce n'était pas une bonne idée de donner au vice-président (turc) un droit de veto. Il n'est

pas sûr que cet inconvénient soit surmonté par une présidence rotative. Ce système fonctionne en Suisse et a été accepté par les deux parties. Il serait approprié d'avoir un gouvernement fédéral choisi par une majorité de parlementaires appartenant aux deux communautés sur base des compétences des ministres, avec un président « asexué »³².

Pour le pouvoir législatif, le plan Annan et les négociations en cours ont fait mieux que la Constitution de 1960 en prévoyant un système de type allemand : une chambre haute (Sénat) où les deux communautés sont à égalité et une chambre basse élue au prorata de la population, où les Grecs seraient donc majoritaires. Par contre, il est dangereux d'exiger des majorités spéciales pour voter sur des affaires ordinaires (notamment le budget, la gestion des ressources en eau et l'immigration) en donnant une minorité de blocage aux deux cinquièmes des sénateurs de chaque communauté. C'est clairement un encouragement aux manœuvres d'obstruction comme Chypre en a déjà connu entre 1960 et 1963. Cette possibilité ne devrait être maintenue que pour des affaires extraordinaires ou la révision de la Constitution.

Dans de nombreux pays, la pratique du fédéralisme a démontré l'importance d'une Cour suprême indépendante. Le plan Annan y souscrit en partie, notamment en donnant à la Cour la faculté d'imposer ses décisions en cas de carence de l'exécutif. Mais il ne lui donne pas les moyens de fonctionner valablement : ce n'est pas la parité communautaire entre les juges qui pose problème (encore qu'un nombre impair de juges soit préférable), mais le refus d'accorder la prédominance à la loi fédérale. L'exemple de la Belgique, où cela a plusieurs fois paralysé la Cour constitutionnelle, milite en faveur d'une stricte hiérarchisation entre les législations des différents niveaux de gouvernement. À défaut, la Cour ne peut arbitrer et l'exécutif est paralysé.

32. En Belgique, le Premier Ministre est réputé « asexué linguistique » pour préserver sa capacité d'arbitrage.

Dans la répartition des postes dans l'administration, la recherche souhaitable de l'équilibre communautaire ne doit pas avoir la priorité sur la création d'une fonction publique fédérale recrutée sur concours, de manière à être complètement indépendante, afin de lui permettre d'exercer ses prérogatives dans l'intérêt général.

2.2.2. Faisabilité économique de la réunification

Entre les deux communautés, il existe une disparité de revenu ancienne, liée au retard de développement économique de la communauté turque. En 1960, le revenu par habitant des Chypriotes turcs était estimé à 86 % de celui des Chypriotes grecs. Cet écart s'est accru au cours des années 1960. En 1973, on estimait que le revenu par habitant des zones administrées par la communauté turque était à 50 % de celui des Chypriotes grecs. Contre toute attente, en 1974, alors qu'ils disposaient d'un potentiel très important, non seulement les Chypriotes turcs n'ont pas réduit leur retard, mais ils l'ont accru : au début des années 2000 leur PIB/tête était à moins du tiers, sinon au quart de celui des Grecs. Si le boom immobilier qui a suivi a permis de réduire l'écart, il s'est à nouveau accru depuis 2008.

Dans une économie de petite taille, mais bien insérée dans le marché unique européen, la réintégration du Nord, qui ne représente que 10 % du PIB de l'île, ne devrait pas être une tâche insurmontable. En fait, la réunification apparaît comme une échéance difficile, pour au moins deux raisons. D'une part, l'économie du Nord est très dépendante des subsides de la Turquie et les mécanismes de marché y fonctionnent de manière très incomplète. D'autre part, le schéma politique de réunification étant encore très incertain, le processus de rapprochement des deux économies l'est également.

Par rapport à l'unification allemande, les deux opérations semblent relativement comparables : pour la RFA, il s'agissait aussi d'intégrer un quart de

la population et 10 % du PIB. Bien qu'il soit de nature différente, le retard de développement du Nord est aussi évident que celui de la RDA en 1989. Dans les deux cas, il s'agit d'une économie artificielle, qui doit affronter à nouveau les contraintes du marché. Mais le gouvernement allemand disposait en 1990 d'une marge d'action incomparable, en interne comme en externe, qu'on ne va pas trouver à Chypre.

À l'évidence, la situation de Chypre présente des difficultés politiques que l'Allemagne n'a pas connues. Il n'y aura pas d'accord pour dissoudre les institutions du Nord. Le pilotage de la réunification sera donc une opération en double commande de l'État constituant chypriote turc et du gouvernement fédéral, où la communauté turque devrait bénéficier d'une représentation supérieure à son poids démographique et hors de proportion avec son poids économique.

L'évolution divergente des deux économies crée pourtant des complémentarités potentielles. Le Sud aurait bien besoin de la main-d'œuvre du Nord et celle-ci pourrait ainsi améliorer ses conditions de vie. Le Nord a grand besoin d'être tiré de sa léthargie par son intégration dans une économie ouverte, où il pourrait développer ses potentialités. Cependant, la prospérité du Sud autant que le marasme du Nord contribuent au blocage. En rendant les Chypriotes grecs assez forts pour ne pas avoir à reconnaître le fait accompli et les Chypriotes turcs trop faibles pour supporter le choc de la réunification, l'évolution économique met les deux communautés en position de formuler des exigences inacceptables pour l'autre partie.

Si les négociations entre Chypriotes de 2008-2010 ont abouti à des résultats appréciables, le compromis final sera difficile à mettre au point. Comme avec le plan Annan, le risque qu'un accord conclu s'avère impraticable est important³³.

33. « *The price for badly designed policies will be high* » (« Le prix à payer pour des politiques mal conçues sera élevé »), Ministère des Finances du Gouvernement de Chypre, septembre 2008.

La réunification s'effectuera dans le cadre européen. Il suffira aux autorités fédérales de notifier à Bruxelles la fin de la suspension de l'acquis communautaire dans le Nord. Ce cadre apporte des solutions à des problèmes controversés : la mise en œuvre de la législation européenne évite la recherche délicate, sinon pénible de compromis introuvables ou ingérables. En Europe centrale, les pays candidats se sont prononcés en faveur de son adoption sans délai et s'en sont généralement félicités. À Chypre, la petite taille du pays exclut des dérogations permanentes ou même de longues périodes de transition, mais cela n'a pas été compris par les Chypriotes turcs, qui invoquent les faiblesses de leur économie.

En effet, l'économie du Nord vit bien au-dessus de ses moyens. L'incurie et le clientélisme l'ont placée dans un marasme profond³⁴. C'est pourquoi Denktaş, le « président » de la République turque de Chypre Nord, ne voyait pas d'alternative au maintien indéfini du statu quo : comme Erich Honecker qui dirigeait la République démocratique allemande dans les années 1980, il avait besoin de son « Mur » pour conserver le pouvoir.

Depuis 1960, à l'instigation de la Turquie, la communauté turque s'est placée dans une logique séparatiste qui la conduit à exiger et souvent à obtenir des prérogatives qu'elle n'a pas les moyens d'exercer. Cette logique, qui a conduit à des échecs politiques répétés, est aussi contreproductive en économie. La réunification offre l'opportunité de changer cela dans un contexte positif, mais la partie turque imagine une autre négociation d'adhésion, dans laquelle elle pourrait obtenir des dérogations aux règles du marché unique et des avantages particuliers, en grande partie dépourvus de rationalité économique.

Ainsi ont été avancées des revendications visant à cloisonner le système bancaire (alors que la Banque mondiale a de sérieux doutes sur son

34. World Bank, *World Development Report 2006*.

équilibre) ou à laisser circuler la livre turque en concurrence avec l'euro, alors qu'une politique cohérente de maîtrise des déficits est plus que jamais nécessaire et requise par les autorités européennes. L'administration du Nord voudrait aussi maintenir un système statistique indépendant, ce qui est incompatible avec la mise en place d'un mécanisme de transferts à son avantage.

En fait, une réflexion réaliste sur une stratégie de développement efficace fait encore défaut dans le Nord. Dans les négociations en cours, les Chypriotes turcs exigent que la politique de développement reste de la compétence des États constituants, alors que l'importance de leur retard implique qu'elle soit une priorité fédérale. De même, l'adoption rapide des règles du marché unique ne devrait pas être une option, mais un des moyens de parvenir au rattrapage économique. La tentation du moins disant fiscal ne tient pas non plus la route, face à l'énormité du déficit courant. Il n'existe donc pas d'alternative à la coopération, sinon à l'intégration, mais l'administration du Nord n'en veut pas pour des raisons politiques.

Le rapport de la Banque mondiale a bien montré ce qui était nécessaire pour transformer une économie arriérée et dépendante en partenaire économique fiable. Une partie importante de la population chypriote turque, notamment ceux qui vivent dans la sphère administrative, prend conscience que ce processus sera douloureux, comme l'ont été les transitions économiques dans les pays d'Europe centrale. Mais ceux-ci n'avaient pas de « question nationale » à résoudre.

Au Sud, les experts du ministère des Finances sont en faveur d'un pouvoir fédéral fort assurant une intégration aussi complète que possible des deux moitiés de l'île sous une administration fédérale puissante, dynamique et compétente, disposant d'un budget suffisamment important pour réduire les disparités entre les deux parties de l'île. Ils estiment que cette

stratégie est la plus appropriée pour réaliser une véritable unification des économies, gage de consolidation de l'union politique, qui prendra un peu plus de temps.

Mais ils ont compris qu'en raison des volontés séparatistes du Nord, le schéma de réunification serait réalisé *a minima*. Leur tendance est donc de sauvegarder leur liberté d'action et leur budget : puisque le Nord veut se débrouiller seul, cela aura l'avantage de coûter moins cher aux contribuables du Sud. L'unification des économies se fera spontanément par le développement des mécanismes du marché, qui mettront fin aux rentes de situation dont bénéficient actuellement les entreprises du Nord. Le secteur privé du Sud étant compétitif au niveau européen, il peut continuer à se développer sans avoir besoin du Nord, alors que l'inverse n'est pas possible.

La réunification devrait être facilitée par l'exploitation d'un important gisement de gaz naturel dans la ZEE de 51 000 km² reconnue à Chypre, conformément à la convention des Nations Unies sur le droit de la mer. D'après le service géologique des États-Unis, il y aurait jusqu'à 3 500 milliards de m³ de gaz récupérables dans le bassin du Levant, à partager entre Israël, le Liban, l'Égypte et Chypre. En ce qui concerne cette dernière, une estimation de février 2011 table sur 283 milliards de m³ de réserves exploitables à partir de 2016, à comparer avec les deux gisements israéliens déjà identifiés de Leviathan (453 milliards de m³) et de Tamar (244 milliards de m³). La firme américaine Noble Energy est impliquée des deux côtés de la limite Israël-Chypre et a démarré les forages du côté chypriote à la fin de 2011.

Chypre a signé des accords de délimitation de ses zones maritimes avec Israël, l'Égypte et le Liban. On ne sera pas surpris d'apprendre qu'il n'y a pas d'accord avec la Turquie, qui n'est pas signataire de la convention sur le droit de la mer. Elle dénie au gouvernement de Chypre le droit de conclure des accords dans ce domaine et a promis de s'opposer aux forages chy-

priotes, bien que la géographie du gisement le place sans ambiguïté du côté sud, ce qui le rend exploitable, indépendamment de l'attitude de la Turquie.

La perspective gazière introduit un élément politique nouveau : non seulement Chypre satisferait ses besoins énergétiques, mais pourrait aussi exporter et justifier la construction d'une usine de liquéfaction, qui servirait aussi aux Israéliens. Chypre aurait alors une fonction de transit utile à toute la région et valoriserait, pour une fois à son profit, sa situation géopolitique.

Non seulement l'île aura ainsi acquis son indépendance énergétique, mais les ressources financières dégagées par les exportations représenteront un appoint budgétaire déterminant. En principe, elles seront allouées au budget fédéral, ce qui permettra aux Chypriotes turcs d'en bénéficier. Elles pourraient aussi apporter un appoint décisif au financement de la réunification et à la solution des problèmes de propriété.

2.2.3. Les problèmes des droits de résidence et de propriété

Au lieu d'utiliser l'opportunité de son intervention militaire de juillet 1974 pour obtenir un statut avantageux pour ses protégés chypriotes (elle aurait été dans son droit si elle avait exigé le rétablissement de la Constitution de 1960), la Turquie a procédé à un bouleversement démographique, affectant 40 à 50 % de la population de l'île. Pour assurer la réinstallation d'environ 50 000 Chypriotes turcs, elle a expulsé plus de 150 000 Chypriotes grecs. Non seulement elle a créé un écart considérable entre le fait et le droit, mais elle a donné au problème une dimension énorme en regard de la taille de l'île.

Les propriétés en litige représentent près de 200 000 ha dans le Nord, estimés à 28,5 milliards d'euros en 2002 et environ 55 000 ha dans le Sud, pour une valeur estimée à 2,7 milliards d'euros en 2002. On voit ici la

disproportion : l'administration du Nord a saisi une surface près de quatre fois supérieure à celle que les Chypriotes turcs avaient abandonnée dans le Sud. Le déséquilibre est encore plus important en valeur : les propriétés chypriotes turques dans le Sud ne représentent que le dixième de ce qui a été perdu par les Grecs dans le Nord.

Du point de vue juridique, les exigences de la partie turque, qui visent à légaliser le fait accompli de 1974 (sauf dans les territoires qu'elle accepterait de restituer à l'État constituant grec) se heurtent au double obstacle du respect du droit de propriété et de la liberté d'établissement.

Depuis la fin de la Deuxième guerre mondiale, le droit international garantit la propriété, ce qui a été confirmé par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) dans l'arrêt *Loizidou*. La Cour européenne de justice (CJUE) de Luxembourg a été plus loin encore en déclarant applicable dans toute l'UE (au nom du principe de reconnaissance mutuelle), les arrêts en ce sens de la justice chypriote grecque (arrêt *Apostolides*).

Les dispositions communautaires en matière de liberté d'établissement figurent dans le traité de Rome, en tant qu'élément essentiel de non-discrimination entre les citoyens européens, qui doivent avoir les mêmes droits, quel que soit leur lieu de résidence. Au cours du dernier demi-siècle, elles ont été approfondies par de nombreuses directives et consolidées par la jurisprudence de la Cour de justice, qui a souvent condamné les États membres, même sur des infractions mineures.

En effet, il n'est pas rare que des gouvernements ou des collectivités territoriales cherchent à s'affranchir des règles communautaires, afin d'empêcher l'installation de populations qui ne sont pas les bienvenues. En Belgique, avec le « *wooncode* »³⁵, l'administration flamande cherche à

35. Code du logement : un décret adopté par le gouvernement régional flamand en décembre 2006 subordonne l'achat ou l'attribution d'un logement social à la connaissance du néerlandais.

décourager l'arrivée des non-néerlandophones sur son territoire. Dans d'autres pays, des collectivités territoriales développent des législations restrictives, sous couvert d'urbanisme, pour empêcher l'acquisition de résidences secondaires par des étrangers à la commune ou à la région.

Le droit communautaire ne prévoyant pas de disposition pour la défense de l'identité régionale ou même nationale, il n'y a pas de base juridique pour établir des dérogations permanentes³⁶, qui feraient des Chypriotes grecs des citoyens de deuxième catégorie, admis à s'établir n'importe où dans l'UE, sauf dans le Nord du territoire de leur pays où ils sont toujours légalement propriétaires.

En Turquie, on a longtemps pensé que le problème se réglerait par une légalisation du fait accompli, assortie de compensations d'une importance variable, ce qui serait impossible à mettre en œuvre sans d'importants financements extérieurs, compte tenu de la disproportion entre ce qui a été perdu par les Grecs et par les Turcs. En outre, les Chypriotes turcs exigent une dérogation permanente au droit d'établissement (ou de réinstallation) dans le Nord, afin d'empêcher les Grecs de revenir et éventuellement de reconquérir la majorité, même au niveau de quelques villages.

Forts de leur avantage juridique, les Grecs demandent la restitution des propriétés spoliées à leurs ayants droit, à charge pour eux de choisir ce qu'ils voudront en faire. Ensuite, beaucoup de solutions sont possibles en fonction de la situation *de facto* : restitution pour ceux qui voudront vivre au Nord, signature de baux de longue durée pour ceux qui resteront propriétaires ou indemnisation, en fonction des intérêts des ayants droit et des occupants. Ils estiment que l'acquis communautaire en matière de libre circulation et de libre établissement doit s'appliquer pleinement à Chypre comme dans le reste de l'UE.

36. Il n'est pas démontré que le cas des îles d'Aaland, souvent soulevé par les Chypriotes turcs, leur serait applicable.

À l'exception significative des résidents de Varosha, les Chypriotes grecs expulsés en 1974 étaient en grande partie des ruraux. Près de quatre décennies plus tard, les survivants et leurs descendants se sont urbanisés ; ils vivent dans une société moderne, avec des moyens d'existence et des services qu'ils ne retrouveront pas dans leurs villages d'origine. La perspective de se réinstaller dans un environnement complètement turquifié ne présente pas beaucoup d'intérêt pour une grande partie d'entre eux. Avoir un « droit de retour » ne signifie pas qu'ils en feront usage, même en traversant quotidiennement la ligne pour garder leur emploi au Sud. Il est donc très probable que la population qui voudra le faire est destinée à rester durablement minoritaire. Mais les Chypriotes turcs sont persuadés du contraire, ce qui a bloqué les négociations.

Conclusion

En dépit de la gravité des événements de 1974, le problème de Chypre est depuis cette date un « conflit gelé », qui n’a pratiquement pas fait de victime. L’ouverture de la ligne verte, initialement présentée du côté turc comme impraticable, n’a donné lieu à aucun incident depuis presque dix ans. Il paraît donc possible de s’orienter vers une solution et de prévoir les étapes nécessaires afin de la mettre en pratique.

Pour y parvenir, les Chypriotes doivent retrouver le minimum de confiance mutuelle qui leur permette de travailler ensemble à la construction d’un État fédéral fonctionnel et capable de gérer le lourd contentieux issu du passé. Cela implique pour les Grecs, qui sont les plus riches, les plus nombreux et jouissent de la reconnaissance internationale, de résister à la « tentation hégémonique ». Pour les Chypriotes turcs, il s’agit de se détourner de la « tentation séparatiste » qui les a maintenus si longtemps dans un isolement appauvrissant.

Avant comme après le plan Annan, la Turquie apparaît toujours comme le facteur de blocage principal. Son refus de reconnaître le gouvernement de Chypre, sa prétention à dicter à l'UE le choix de sa présidence tournante, montrent qu'elle n'a pas renoncé à la politique du fait accompli. Il faudrait pourtant qu'Ankara mette fin à son occupation militaire et ne se mêle pas davantage des affaires de l'île que les voisins de la Belgique des problèmes intérieurs du Royaume.

Londres et Washington doivent se convaincre que le droit international est applicable à Chypre et qu'il peut avoir le pas sur leurs préoccupations géopolitiques. Ou du moins que ces préoccupations peuvent être rencontrées d'une autre manière qu'en se résignant à la division et à l'occupation de l'île, à travers un nouvel accord de défense, négocié avec les Chypriotes.

Enfin, la perspective de la découverte du gaz naturel ouvre la voie à une réévaluation de la position géopolitique de Chypre et à des financements plus importants pour assurer sa réunification.

Partie 2

La République de Chypre en perspective : défis d'hier et de demain

Andreas Theophanous

Introduction

Petite île (9 263 km²) de Méditerranée orientale, Chypre a acquis son indépendance vis-à-vis du Royaume-Uni en 1960. Fin 2011, la population des zones contrôlées par le gouvernement s'élevait à 862 000 habitants¹.

Cinquante-deux ans après sa création et huit années seulement après son adhésion à l'Union européenne (UE), la République de Chypre doit faire face à des défis de diverses natures. Elle est en effet à la fois engagée dans un processus de libération pacifique contre la Turquie, dont l'antagonisme interethnique rappelle le XIX^e siècle, et aux prises avec des problèmes du XXI^e siècle. Il s'agit notamment pour elle de pallier les effets de la crise économique mondiale, d'évoluer vers un nouveau modèle économique, de faire face aux défis d'une société moderne dans le contexte d'une Europe multiculturelle, de lutter contre l'immigration illégale, d'améliorer

1. Fin 2011, 862 000 personnes habitaient les zones contrôlées par le gouvernement de Chypre. <http://www.mof.gov.cy/mof/cystat/statistics.nsf>. Ce chiffre ne comprend ni les Chypriotes turcs, dont la population est estimée à 100 000 personnes, ni les colons, environ 180 000 personnes, dans la partie occupée du nord de l'île.

la qualité des services d'éducation et de santé et, depuis peu, de résoudre la question de l'exploitation de ses ressources énergétiques récemment découvertes.

La section 1 se penche sur les circonstances de la naissance de la République de Chypre, sur les évolutions politiques et économiques qui l'ont suivie et sur les événements de 1974 et leurs retombées.

La section 2 étudie le paysage géopolitique apparu après 1974. Elle souligne également l'importance de la reprise et du miracle économique consécutifs au désastre de 1974. Les multiples initiatives de l'ONU pour régler définitivement la question chypriote et l'importance croissante de l'UE y sont également abordées.

La section 3 s'intéresse aux objectifs stratégiques politiques, économiques et énergétiques de la République de Chypre, notamment la résolution de la question chypriote de manière à restaurer l'intégrité territoriale du pays, mais aussi le renforcement de son rôle au sein de l'UE. Elle souligne par ailleurs la nécessité pour Chypre d'élaborer un nouveau modèle économique. Le fait que Chypre assume la présidence du Conseil de l'UE depuis juillet 2012 est également abordé.

En conclusion, le document soulève certaines questions relatives aux options et défis à venir.

1. Le contexte historique

1.1. Naissance de la République de Chypre

Quand l'État chypriote a été créé, il était souvent décrit comme « une République hésitante »². L'objectif principal de la lutte de l'EOKA (Organisation nationale des combattants chypriotes) contre les colons britanniques de 1955 à 1959 était l'*enosis*, l'union avec la Grèce³. Les Chypriotes grecs, soit 80 % de la population de l'île, y étaient favorables. Les Chypriotes turcs, environ 18 % de la population, étaient eux favorables au *taksim*, la partition, et une minorité plus extrême d'entre eux pour le rattachement de Chypre à la Turquie. Les 2 % restants, des Arméniens, des Maronites et des Latins, soutenaient les Chypriotes grecs. Élaborée par les puissances garantes (Royaume-Uni, Turquie et Grèce), la Constitution

2. S. G. Xydis, *Cyprus: Reluctant Republic*, Mouton Press, The Hague/Paris, 1973.

3. R. Holland, *Britain and the Revolt in Cyprus 1954-1959*, Oxford University Press, Oxford, 1998.

de 1960, reposant sur le consociationalisme⁴, a été présentée comme un compromis. En fait, sans surprise, elle reflétait le déséquilibre des puissances de la région⁵.

Les premiers jours de la République de Chypre ont donc été marqués par des dissensions au sein des communautés et entre elles, d'autant que le manque de maturité et d'expérience politiques n'était pas propice à l'apparition d'une vie politique normalisée. De plus, la structure constitutionnelle elle-même ne facilitait pas la définition par les deux communautés d'objectifs communs et d'une vision partagée. Par ailleurs, les ingérences constantes des puissances étrangères n'arrangeaient pas la situation. Les années 1963-1964 ont été décisives pour les Chypriotes turcs : ils ont quitté le gouvernement, la « ligne verte » a été mise en place et de nouvelles enclaves ont été créées⁶. Les Chypriotes grecs y ont vu une étape d'un projet turc plus vaste visant la partition de Chypre. La communauté turque ressentait, elle, un vrai problème de sécurité⁷.

Or, les événements de 1963-1964 ont attisé l'amertume et la défiance. Dans les faits, après le retrait des Chypriotes turcs du gouvernement et de la fonction publique, la République de Chypre était gouvernée par les Chypriotes grecs. À cette époque, la Turquie exerçait un contrôle absolu sur les Chypriotes turcs, dont la première allégeance ne se faisait pas à l'égard de la République de Chypre. En parallèle, les germes du séparatisme commençaient à s'épanouir dans les enclaves chypriotes turques.

4. En tant que système de gouvernement des États bi-ethniques ou pluriethniques, le consociationalisme insiste sur l'importance du consensus entre les groupes ethniques, religieux ou linguistiques. Il rejette également l'idée selon laquelle la majorité décide. Pour une présentation théorique et une étude plus approfondie, voir A. Lijphart (Ed.), *Democracy in Plural Societies*, Yale University Press, New Haven and London, 1977.

5. La Grèce était la partie la plus faible de Méditerranée orientale en tant que puissance garante. Au contraire, la relative puissance et la position de la Turquie et du Royaume-Uni étaient solidement établies.

6. Les violences ont éclaté peu après la proposition du président Makarios, le premier président de la République de Chypre, le 30 novembre 1963, d'un projet en 13 points pour réformer la Constitution de 1960.

7. S. Kyriakides, *Cyprus: Constitutionalism and Crisis Government*, Univ. of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1968, pp. 157-162.

Par ailleurs, de nouveaux enjeux (*voir ci-après 1.2.*) apparaissaient avec les transformations socio-économiques que connaissait alors l'île. Dans ce contexte, le coup d'État militaire du 21 avril 1967 en Grèce a entraîné une redéfinition fondamentale des objectifs des Chypriotes grecs, comme l'indique cette citation du président Makarios : « *ce qui est faisable ne coïncide pas toujours avec ce qui est désirable* ». Une nouvelle stratégie consistant à abandonner *l'énosis* au profit d'un État unitaire a donc été élaborée à la faveur d'une vaste majorité aux élections présidentielles de début 1968. Chypre semblait alors bien partie pour suivre une voie pragmatique et un avenir prometteur lui était prédit. Malheureusement, le coup d'État du 15 juillet 1974 a mis fin à cette dynamique.

1.2. Environnement économique

En 1960, au moment de l'indépendance, l'économie de Chypre accusait un certain retard : l'agriculture représentait environ 17 % de la valeur ajoutée du pays en termes réels et employait près de la moitié de la population active, les infrastructures étaient limitées et le niveau de vie très bas. De plus, Chypre ne disposait pas de ressources naturelles et, avec une population de 580 000 personnes fin 1960, son marché intérieur était extrêmement limité.

Elle a alors opté pour une économie de marché guidée par une planification indicative émanant du secteur public. Très tôt, une expansion économique rapide s'est produite : entre 1960 et 1973, son PIB a crû en moyenne de 7,3 % par an en termes réels et son revenu par tête en termes monétaires est passé de 91,6 à 330 livres chypriotes (sur cette période une livre valait en moyenne 2,68 dollars des États-Unis). Si l'industrie manufacturière, la construction et les services publics sont les secteurs qui se sont dévelop-

pés le plus vite, le tourisme a aussi connu à Chypre un véritable essor. De même, d'importantes avancées ont été réalisées en matière de finance et de services aux entreprises. Ainsi, la Banque centrale de Chypre, qui fonctionnait en coordination avec le ministère des Finances, a vu le jour en 1963. Le secteur bancaire a lui aussi commencé à prendre de l'ampleur et le montant relatif des prêts a grimpé de 35 % en 1960 à 51 % du PIB en 1973.

Entre 1960 et 1973, le rôle et la contribution de l'État étaient déterminants. En effet, son Bureau de planification élaborait des plans quinquennaux et le budget du gouvernement incluait un poste de dépenses pour les travaux d'infrastructures. Le gouvernement, qui travaillait avec le secteur privé, suivait une ligne budgétaire et monétaire modérée. L'inflation était en moyenne de 2 % par an avec une légère accélération à la fin de cette période. Le budget était généralement excédentaire et la dette publique pour ainsi dire inexistante puisqu'elle représentait 3,7 % du PIB en 1960 et 4,7 % en 1973. En somme, les premiers jours de la République de Chypre ont été marqués par une croissance spectaculaire dans un contexte de stabilité macroéconomique reposant en bonne partie sur des investissements dans les infrastructures et dans la capacité de production.

1.3. Les événements de 1974 et leurs répercussions

La crise de 1974 a été le point d'orgue des interventions étrangères à Chypre. Ainsi, le 13 juillet 1974, M. Dekleris et O. Alticacti, deux experts grec et turc des questions constitutionnelles, ont achevé la rédaction d'un document pour la résolution globale du problème chypriote. Il devait être ratifié le 16 juillet 1974 par deux négociateurs, G. Clerides et R. Denktash⁸.

8. M. Dekleris, *The Cyprus Question 1972-1974: The Last Opportunity* (en grec), Estia, Athens, 1981, pp. 266-273 ; M. Christodoulou, *The Course of an Era: Greece, the Cypriot Leadership and the Cyprus Problem* (en grec), Ioannis Floros, Athens, 1987, p. 623.

Cet accord, prévoyant un État unitaire et des éléments d'autonomie administrative locaux et communaux sur les questions de politique de base, devait permettre de sortir de l'impasse née de la crise constitutionnelle et intercommunautaire de 1963-1964. Cependant, la communauté internationale et l'opinion locale d'alors s'intéressaient moins à la perspective d'une solution imminente à la question chypriote qu'au conflit latent entre le président Makarios et la junte grecque.

Le 15 juillet 1974, cette dernière l'a renversé. Ankara y a vu une opportunité inespérée : la junte grecque et le régime putschiste de N. Sampson, à Nicosie, étaient isolés sur la scène internationale. Certains ont soutenu l'idée que le coup d'État grec contre le président Makarios s'était fait avec l'aide ou au moins la complicité passive de la CIA⁹.

Le 20 juillet 1974, la Turquie envahissait Chypre sous prétexte de rétablir l'ordre constitutionnel et d'y protéger la minorité chypriote turque. Le 23 juillet 1974, la junte grecque tombait et C. Karamanlis rentrait à Athènes pour contribuer à rétablir la démocratie¹⁰. Quand le régime putschiste de Nicosie s'est écroulé, conformément à la Constitution, G. Clerides a assuré la présidence intérimaire en sa qualité de président de la chambre des représentants. Il a immédiatement proposé à R. Denktash, le chef des Chypriotes turcs, le retour à la Constitution de 1960¹¹ mais ce dernier et Ankara ont refusé¹².

Avec le rétablissement de la démocratie en Grèce et de l'ordre constitutionnel à Chypre, l'opinion publique internationale a changé. En effet, C. Karamanlis et G. Clerides jouissaient tous les deux du respect et de la confiance du monde. Toutefois, en dépit de négociations en vue d'une

9. B. O' Malley and I. Craig, *The Cyprus Conspiracy: America, Espionage and the Turkish Invasion*, I.B. Tauris, London/New York, 1999.

10. B. O' Malley and I. Craig, *op. cit.*, pp. 87-119.

11. Le 15 novembre 1983, R. Denktash a proclamé unilatéralement la « République turque de Chypre du Nord », que seule la Turquie a reconnue à ce jour. Le Conseil de sécurité de l'ONU a condamné ce geste.

12. G. Clerides, *My Deposition* (en grec), vol. 4, Alitheia Press, Nicosia, 1991, pp. 38-39.

résolution pacifique auxquelles participaient la Grèce, la Turquie, la Grande-Bretagne, les Chypriotes grecs, les Chypriotes turcs et l'ONU, la Turquie poursuivait ses opérations militaires. Le 14 août, après le rejet d'un ultimatum à la République de Chypre exigeant 34 % de son territoire, la Turquie a lancé une seconde attaque massive. Les civils chypriotes grecs ont été contraints d'évacuer cette zone, ce qui a permis le déploiement de l'armée turque. Le 16 août 1974, la Turquie occupait 38 % du territoire de la République de Chypre, dont la conquête avait été marquée par des atrocités et des violations des droits de l'homme¹³. Le 20 juillet, des actes de violence à l'égard des civils chypriotes turcs perpétrés par des extrémistes chypriotes grecs étaient signalés. Il s'agissait de représailles aux horreurs commises par l'armée turque d'invasion et par les troupes chypriotes turques contre les civils chypriotes grecs. Les Chypriotes turcs, jusque-là répartis de manière homogène dans l'île, ont progressivement été déplacés dans les zones occupées.

13. Ch. Hitchens, *Hostage to History: Cyprus from the Ottomans to Kissinger*, Verso Press, London/New York, 1997 ; B. O'Malley and I. Craig, *op. cit.* ; V. Coufoudakis, *International Aggression and Violations of Human Rights: The Case of Turkey in Cyprus*, Minnesota Mediterranean and East European Monographs, Modern Greek Studies, University of Minnesota, 2008.

2. La situation économique et géopolitique après 1974

2.1. Le nouveau paysage géopolitique après 1974

Si la Turquie avait interrompu ses opérations militaires le 23 juillet 1974 et participé au rétablissement de l'ordre constitutionnel reposant sur les accords de 1960, les raisons avancées pour son « intervention » auraient été peu contestées. Cependant, rétrospectivement, il est indubitable que la Turquie a perpétré un nettoyage ethnique, n'a pas restauré l'ordre constitutionnel à Chypre, a occupé 38 % du territoire de l'île, mis en place un régime fantoche et conduit une politique de colonisation et de transformation démographique. Fin 2011, la population de République turque de Chypre du Nord autoproclamée était estimée à 280 000 personnes, dont 180 000 colons et 95 000 Chypriotes turcs, auxquels il convient d'ajouter environ 40 000 militaires turcs de l'armée d'occupation. De plus, la destruction de l'héritage culturel a été systématique, tout comme l'exploitation et l'usurpation des biens des Chypriotes grecs¹⁴. De toute évidence, Ankara cherchait à placer Chypre sous son contrôle stratégique.

14. Ch. P. Ioannides, *In Turkey's Image: The Transformation of Occupied Cyprus into a Turkish Province*, Aristide D. Caratzas, New Rochelle NY, 1991 ; V. Coufoudakis, *op. cit.*

Malgré le tollé initial et plusieurs résolutions très fermes de l'ONU et d'autres institutions internationales, en définitive, aucune mesure concrète n'a été prise contre la Turquie. En novembre 1974, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté unanimement la résolution 3212 pour le respect de l'intégrité territoriale, de la souveraineté et de l'indépendance de la République de Chypre et pour le retrait de toutes les troupes étrangères. Ironiquement, la Turquie a voté pour cette résolution. En conséquence, l'ONU a exigé la tenue au plus vite de négociations bicommunautaires pour résoudre le problème chypriote. Pourtant, l'aspect bicommunautaire n'est pas le plus important de ce problème multidimensionnel. Aussi n'est-il pas surprenant que les cycles successifs de négociations bicommunautaires n'aient pas apporté de résultats.

Après les événements de l'été 1974, de nouvelles solutions pour résoudre définitivement le problème chypriote ont été proposées. Au départ, les Chypriotes grecs discutaient de la possibilité d'une fédération de cantons. Néanmoins, les Chypriotes turcs ont aussitôt fait valoir leur préférence pour une fédération bicommunautaire à deux zones. Les accords de haut niveau de 1977 et 1979 ont introduit une approche très différente de ce qui avait été évoqué avant 1974¹⁵. Ils correspondaient presque aux revendications les plus extrêmes des Chypriotes turcs et ont toujours été perçus par les Chypriotes grecs comme une concession douloureuse.

En effet, pour ces derniers, les droits de propriété, le retour des réfugiés dans leur logement et l'établissement de tous les Chypriotes dans l'ensemble de l'île étaient et restent inaliénables. Il était logique pour les Chypriotes grecs de demander la restitution de leurs propriétés et la demande des Chypriotes turcs à vivre dans une zone sous leur administration pouvait être satisfaite sans empiéter sur les droits des Chypriotes

15. T. Bahcheli, "Searching for a Cyprus Settlement: Considering Options for Creating a Federation, a Confederation, or Two Independent States", *Publius: The Journal of Federalism*, 30(1-2), 2000, pp. 203-216 ; A. Theophanous, "Prospects for Solving the Cyprus Problem and the Role of the European Union", *Publius, The Journal of Federalism*, 30(1-2), 2000, pp. 217-241.

grec. La République de Chypre pouvait même construire sur des terrains appartenant à l'État des logements pour les Chypriotes turcs qui occupaient les biens de Chypriotes grecs. Des accords pouvaient par ailleurs permettre que, même en cas de retour de tous les Chypriotes grecs dans la zone sous administration chypriote turque, le nord de l'île reste majoritairement habité par des Chypriotes turcs.

Toutefois, la position des Chypriotes turcs sur ces questions était radicalement opposée. Ils proposaient un échange « global » des propriétés, accompagné de compensations, et prônaient l'homogénéité ethnique dans chaque région. De plus, leur interprétation d'une nouvelle structure étatique avait des implications multidimensionnelles. Pour eux, le gouvernement central devait être très faible et le pouvoir émaner des deux entités ethniquement homogènes, désignées plus tard comme les « États constitutifs » dans le plan Annan V de 2004, promu par l'ONU¹⁶.

Les arrangements que prévoyaient les Chypriotes turcs faisaient donc obstacle à l'unité de l'économie, de la société et de l'État. En effet, la clause de bizonalité stricte, presque absolue, qu'ils exigeaient écartait l'idée d'une économie intégrée. Paradoxalement, ils réclamaient une convergence des niveaux de vie, sans économie intégrée ni libre circulation des facteurs de production. La convergence des niveaux de productivité, elle, n'était pas abordée.

Les processus décisionnels étaient également envisagés de manière différente : si l'autonomie des Chypriotes turcs dans les régions sous leur contrôle ne posait pas de problème, il était plus délicat pour eux de demander la moitié des postes dans le gouvernement central. Les Chypriotes grecs acceptaient certes l'idée d'une participation effective des Chypriotes turcs au gouvernement mais pas selon un partage égalitaire. En

16. C. Palley, *An International Relations Debacle: The UN Secretary-General's Mission of Good Offices in Cyprus 1999-2004*, Hart Publishing, Oxford and Portland Oregon, 2005.

outre, ils insistaient sur la suprématie du gouvernement central tandis que les Chypriotes turcs voyaient dans les deux zones la principale source de pouvoir. Elles étaient considérées comme des entités politiques presque souveraines et de statut égal.

Compte tenu de ces facteurs politiques et géostratégiques, il n'est pas surprenant qu'aucune avancée notable n'ait été obtenue. La majorité des Chypriotes grecs considérait les suggestions des Chypriotes turcs comme la porte ouverte à « un contrôle absolu du nord » et « un accord de partenariat dans le sud », ce qui leur semblait pire que la partition.

2.2. La reprise et le miracle économique

L'invasion turque de 1974 a porté un dur coup à l'économie chypriote. En effet, l'armée turque a pris le contrôle de près de 40 % du territoire de l'île, une zone dans laquelle se trouvait la majeure partie des vergers d'agrumes, les infrastructures de tourisme les plus développées et près de 70 % du capital et des ressources naturelles du pays. Chypre a ainsi perdu 65 % de ses lits touristiques, 87 % de ses hôtels en construction, 83 % de ses installations de manutention de marchandises, 55 % de son littoral, 56 % de la production de ses mines et carrières, 48 % de ses exportations agricoles, 46 % de sa production de plantes¹⁷, le port de Famagusta, par lequel transitaient plus de 80 % de son fret et le seul aéroport commercial de Nicosie.

Par ailleurs, près de 200 000 Chypriotes grecs, soit un tiers de la population de l'île, ont perdu leur logement et leur moyen d'existence et sont devenus des réfugiés dans leur propre pays. En parallèle, le taux de

17. A. Theophanous, "Economic Growth and Development in Cyprus 1960-1984", *Modern Greek Studies Yearbook*, 7, 1991, p. 111.

chômage a flambé, atteignant environ 30 % au second semestre 1974¹⁸, tandis que le PIB réel s'écroulait de 17 % en 1974 et encore de 19 % en 1975 et que le volume des exportations chutait respectivement de 20,8 % et 11,4 % ces années-là. Le tourisme s'est lui aussi effondré, de 43,6 % en 1974 et de 57,9 % en 1975. Dans ce contexte, des milliers de Chypriotes grecs ont envisagé l'émigration et bon nombre d'entre eux sont partis.

Les efforts de relance se sont alors concentrés sur la stimulation du secteur privé par le biais d'une combinaison de mesures monétaires et fiscales. L'accent a été mis sur la reconstruction, le renforcement des infrastructures et les activités tournées vers l'export. Le gouvernement a joué un rôle décisif en établissant des politiques expansionnistes et des mesures d'incitation.

Dès 1978, le PIB réel avait retrouvé ses niveaux d'avant l'invasion. L'essence du « miracle économique » était la survie et la continuité de la République de Chypre. Le début des années 1980 a même vu le retour de certains des Chypriotes grecs qui avaient émigré. Inévitablement, ce « miracle » a aussi eu des effets négatifs, comme l'expansion non planifiée des zones urbaines et du secteur touristique, au détriment de l'environnement. Néanmoins, sans lui, Chypre aurait sombré.

2.3. Les initiatives de l'ONU et l'adhésion à l'UE

Le 4 juillet 1990, la République de Chypre a présenté sa demande d'entrée dans la Communauté européenne. Certains voyaient d'ailleurs dans l'adhésion un moyen de faciliter la résolution du problème chypriote même si le camp turc désapprouvait ce geste. Les négociations intercommunautaires sous l'égide de l'ONU ont donc continué. À l'été 1992, le secrétaire

18. Department of Statistics and Research, Ministry of Finance, *Historical Data on the Economy of Cyprus 1960-1991*, Republic of Cyprus, Nicosia, 1994, p. 187.

général de l'ONU Boutros Boutros-Ghali, soutenu par les États-Unis et le Royaume-Uni, a proposé un ensemble d'idées pour régler la question chypriote. Ces idées ont été au cœur des élections présidentielles de 1993 à Chypre.

Avec la coopération d'Athènes, G. Clerides, le nouveau président, a accordé plus d'attention que ses prédécesseurs à la perspective européenne de Chypre. À l'automne 1999, un an et demi après le début des négociations d'adhésion entre l'île et l'UE (mars 1998), le secrétaire général de l'ONU Kofi Annan, encouragé par les États-Unis et le Royaume-Uni, a entamé un nouveau processus de négociations en vue de régler la question chypriote. Cette fois, les enjeux étaient plus importants : à Washington, l'analyse stratégique prédominante était que l'UE pouvait aider à résoudre simultanément plusieurs problèmes clés. Trois objectifs étaient essentiels : (a) la résolution du problème chypriote et l'adhésion à l'UE d'une île unifiée en 2004 ; (b) la candidature à l'adhésion de la Turquie et des négociations afférentes dans l'optique d'un statut de membre à part entière ; (c) la résolution de tous les problèmes gréco-turcs avant 2004, donc une avancée de la paix, de la sécurité et de la coopération en Méditerranée orientale.

Au Conseil européen d'Helsinki de décembre 1999, un accord a été obtenu. L'Union y encourageait la résolution du problème chypriote avant l'adhésion sans pour autant en faire un prérequis. En parallèle, le statut de candidat a été accordé à la Turquie. Ankara devait donc participer au règlement de la question chypriote et résoudre ses différends avec la Grèce avant décembre 2004. Cette rencontre d'Helsinki était considérée comme un tournant potentiel.

Malgré les difficultés, l'ONU a poursuivi son travail. Son plan final, Annan V, soumis à des référendums simultanés dans les deux communautés le 24 avril 2004, a largement été considéré comme déséquilibré, ce qu'ont d'ailleurs reflété les résultats : 76 % des Chypriotes grecs ont voté « non »

tandis que 65,9 % des Chypriotes turcs (et des colons) ont voté « oui ». Pourtant, les premiers avaient toujours été favorables à la réunification tandis que les seconds restaient très réservés et favorisaient une voie plus séparatiste.

Le camp turc a avancé que les Chypriotes grecs refusaient de partager avec eux le pouvoir et les richesses. En fait, les Chypriotes grecs ont refusé un plan qui aurait légitimé la situation découlant de l'invasion de 1974, fait de Chypre un protectorat turc et apporté le risque de changements démographiques radicaux puisqu'il permettait à la plupart des colons de rester. Ils estimaient aussi que les dispositions du plan Annan annuleraient bon nombre des bénéfices de l'imminente adhésion à l'UE et que les garanties contre l'installation massive de colons turcs n'étaient pas suffisantes, sans compter que la Turquie figurait parmi les puissances garantes. De plus, le plan envisageait la dissolution de la République de Chypre et la création d'une nouvelle entité étatique. Par ailleurs, compte tenu des conditions strictes de bizonalité, il aurait été très difficile, voire impossible, de promouvoir une société et une économie intégrées. Le plan prévoyait également la création d'une cour suprême composée de neuf membres, trois Chypriotes grecs, trois Chypriotes turcs et trois étrangers, si bien qu'en cas de blocage, les juges étrangers auraient exercé une influence importante sur les affaires du pays.

Même si le rejet de ce plan semblait légitime, les résultats des référendums ont mis à mal la stature morale de la République de Chypre, ce pour plusieurs raisons : (a) une efficace campagne de communication turque reprochant aux Chypriotes grecs leur vote négatif ; (b) l'absence de stratégie post-référendum de la République de Chypre et (c) la position des alliés stratégiques de la Turquie, qui souhaitaient avant tout qu'elle soit acquittée de toute responsabilité vis-à-vis de Chypre, de manière à engager les négociations d'adhésion à l'UE.

Si l'ONU, les États-Unis et l'UE avaient suivi une stratégie équilibrée au printemps 2004, le processus n'aurait sans doute pas échoué. Quelques jours seulement après le référendum, l'UE a accepté la République de Chypre en tant que membre à part entière, sans que le problème n'ait été réglé. Alors que les Chypriotes grecs étaient accusés d'avoir bloqué une supposée solution par leur « non » au référendum du 24 avril 2004, il est progressivement devenu évident que le plan Annan V reflétait le point de vue et les intérêts stratégiques turcs. Du reste, l'adoption de cette solution aurait été problématique à Chypre et au-delà car sa mise en œuvre aurait fait de l'île un protectorat turc¹⁹.

La victoire du candidat de gauche, D. Christofias, aux élections présidentielles de février 2008 a fait espérer des avancées rapides dans le sens d'une résolution du problème chypriote car il était attaché au processus de négociations bicommunautaires et appelait à trouver « une solution chypriote »²⁰. Toutefois, malgré sa flexibilité, aucune avancée n'a été obtenue.

En dépit d'un engagement d'Ankara à les régler avant décembre 2004, les contentieux avec la Grèce se poursuivaient, tout comme l'occupation du Nord de Chypre, quand le 17 décembre 2004 l'UE a indiqué à la Turquie une date de début des négociations d'adhésion (le 3 octobre 2005). Dans ce cadre, Ankara était tenue de signer et d'appliquer le Protocole de l'Union douanière avec les dix nouveaux États membres, dont la République de Chypre. Conformément à sa ligne politique, la Turquie n'a pas respecté cette obligation.

19. C. Palley, *op. cit.* ; A. Theophanous, *The Cyprus Question and the EU: The Challenge and the Promise*, Nicosia: Intercollege Press, 2004.

20. Cependant, sa stratégie avait pour effet d'implicitement minimiser la responsabilité de la Turquie dans la paralysie qui avait affecté l'île pendant des décennies et d'occulter en partie les violations des droits fondamentaux des Chypriotes et du droit international par Ankara.

En janvier 2008, Chypre a intégré la zone euro, étape d'une importance exceptionnelle pour l'île car elle nécessitait implicitement une structure politique et économique unifiée en cas de solution du problème. De fait, pour remplir ses obligations en tant qu'État membre de la zone euro, une Chypre unifiée devrait suivre une politique économique cohérente et uniforme, ce qui requiert coordination et coopération. Par ailleurs, il convient de prendre en compte les aspirations croissantes des jeunes Chypriotes des deux camps : pour créer de l'emploi et des opportunités commerciales, une économie dynamique et intégrée est nécessaire.

En outre, plusieurs questions évoquées par les Chypriotes turcs comme l'instauration de banques centrales séparées et d'une nouvelle devise, différente de la livre chypriote, dans l'État fédéral, ont été invalidées par l'introduction de l'euro. L'euro peut donc être un outil d'unification économique, sociale et politique à Chypre.

En effet, l'introduction d'un système de valeurs, d'objectifs et d'institutions communs dans les accords fédéraux est cruciale. Or, à bien des égards, l'euro remplit cette fonction, d'autant qu'il suppose une attitude plus responsable en matière budgétaire et introduit la question d'une coordination plus large des politiques économiques. En somme, l'adoption de l'euro a influencé la nature de la solution de la question chypriote : la réunification présupposait une structure sociale, économique et politique intégrée.

3. Les objectifs stratégiques

3.1. Objectifs stratégiques politiques

En 2012, Chypre se trouve dans une situation sans pareil. En effet, elle est confrontée à une menace réelle puisque la Turquie occupe toujours près de 38 % de son territoire et poursuit sa politique agressive consistant à encourager des citoyens turcs à s'installer dans la partie nord de l'île, ce qui modifie sa structure démographique. Par ailleurs, la Turquie ne reconnaît pas le droit de la République de Chypre d'exister et n'a pas respecté ses engagements élémentaires contractés auprès de l'UE. La stature de Chypre a pâti de plusieurs facteurs, dont la perception de l'importance géostratégique et géoéconomique de la Turquie, le soutien de grandes puissances qui en découle, l'efficace campagne de relations publiques d'Ankara et des stratégies chypriotes maladroites.

L'objectif premier des responsables chypriotes est le rétablissement de l'intégrité territoriale et de l'unité nationale. L'important déséquilibre

des pouvoirs dans la région a conduit les Chypriotes grecs à faire concession sur concession, ce que l'électorat peine à approuver²¹. La question du modèle à suivre pour atteindre la réunification tout en garantissant la paix, la sécurité et la coopération entre les communautés est essentielle²². Pour l'heure, les négociations mises en place s'articulent autour d'un modèle fédéral consociationnel bizonal et bicommunautaire malgré des précédents peu encourageants en la matière. Ainsi, la Bosnie est confrontée à de graves problèmes²³, la Belgique elle-même connaît de fréquentes crises gouvernementales et la Tchécoslovaquie a opté pour un « divorce de velours » en 1993.

Il ne s'agit bien sûr pas de suggérer que Chypre devrait persister dans la voie de la partition. Il faut toutefois avoir à l'esprit que Chypre n'est plus simplement un pays bicommunautaire car de nombreux citoyens de l'UE et de pays tiers y vivent. Par ailleurs, le nombre des colons turcs dans la partie occupée de l'île est estimé à 180 000 et celui des immigrants illégaux dans les zones contrôlées par le gouvernement à 70 000²⁴.

Une fédération de cantons résultant de la stratégie intégrationniste pourrait constituer une solution viable pour un État unifié. Cette possibilité n'est pourtant pas abordée dans les négociations. Depuis des années, celles-ci sont centrées sur l'idée de fédération bizonale bicommunautaire, dont la définition et l'interprétation a été sujette à de profonds désaccords entre les communautés et en leur sein²⁵. Comme évoqué précédemment, le

21. Pour les Chypriotes grecs, la source du problème est la Turquie, pas les Chypriotes turcs. C'est donc elle qu'ils considèrent comme leur principal adversaire, d'où un déséquilibre des pouvoirs.

22. A. Theophanous, *The Political Economy of a Cyprus Settlement: The Examination of Four Scenarios*, PRIO, Nicosia, 1/2008.

23. P. McMahon and J. Western., "The Death of Dayton: How to Stop Bosnia from Falling Apart", *Foreign Affairs*, 88(5), 2009, pp. 69-83.

24. La position officielle de Chypre est que les colons représentent un problème politique et que leur retour en Turquie serait un élément de la solution à la question chypriote même s'il est prévu que certains restent pour des raisons humanitaires et pratiques.

25. Il n'est pas surprenant que la nature de la solution soit l'objet de désaccords. En effet, la majorité des Chypriotes grecs prône une approche intégrationniste alors que la plupart des Chypriotes turcs préférerait un partenariat souple, sans oublier que les deux communautés ne sont pas monolithiques.

rôle de la Turquie dans l'équation est majeur. Les dilemmes liés à la nature de la solution sont très profonds pour la République de Chypre.

Chypre doit également réévaluer les difficultés et priorités auxquelles elle fait face en matière de politique étrangère et de sécurité. Elle est longtemps restée attachée à sa doctrine d'alignement et de démilitarisation alors que la Turquie maintient 40 000 soldats en poste sur l'île et que deux bases militaires souveraines britanniques y restent opérationnelles et sont souvent ouvertes à l'OTAN et aux États-Unis.

La République de Chypre aspire aujourd'hui à assurer au mieux la présidence du Conseil de l'UE, qu'elle assure depuis le 1^{er} juillet 2012 (*voir* § 3.4.). Cette perspective a nourri le débat sur la position et le rôle de Chypre dans la région, l'UE et la communauté internationale. En effet, si dans le cadre d'évolutions récentes Chypre s'est rapprochée d'Israël, elle maintient ses liens traditionnels avec le monde arabe et la Russie reste un partenaire stratégique. Dans l'environnement international né de la fin de la Guerre froide, de telles relations ne sont pas seulement compatibles avec l'appartenance à l'UE, elles sont devenues la norme.

3.2. Objectifs stratégiques économiques

Le « miracle économique » de Chypre après l'invasion par la Turquie et ses conséquences désastreuses a longtemps été source de fierté. À cette époque, l'économie de l'île s'est redirigée vers les services, avec notamment des secteurs touristiques et commerciaux très développés et, plus récemment, l'essor des services financiers. L'instabilité des revenus a donc diminué mais l'exposition aux chocs exogènes a augmenté avec le degré d'ouverture économique. L'expansion internationale du secteur bancaire a en outre été très forte. Les services bancaires internationaux et les services aux entreprises ont d'ailleurs compté pour beaucoup dans la croissance des dernières années.

Malgré une certaine solidité financière, Chypre est entrée en récession en 2009. Après son entrée dans l'UE en 2004 et dans le mécanisme de taux de change à l'été 2005, ses efforts de consolidation des finances publiques se sont intensifiés. En conséquence, ses budgets, jusque-là très déficitaires, sont devenus excédentaires en 2007 et 2008. Cependant, les mesures prises au début de la crise et de la récession économique qui s'est ensuivie ont provoqué une détérioration rapide des finances publiques et une flambée de la dette souveraine. Si elles sont pleinement appliquées, les mesures de consolidation budgétaire adoptées fin 2011 devraient toutefois permettre, selon le gouvernement, un retour du déficit budgétaire à 3 % du PIB en 2012.

Pour autant, le secteur bancaire présente toujours un risque en raison de sa taille, de sa concentration et de sa large exposition à la situation grecque. Signe de l'importance du secteur financier par rapport à l'économie réelle, le montant total des actifs détenus par les entreprises chypriotes représente huit fois le PIB de l'île. Dominé par trois banques, le secteur bancaire est concentré, si bien que les problèmes dans ce secteur peuvent rapidement prendre des proportions systémiques et avoir de graves conséquences économiques.

La croissance de 2006-2008 reposait en bonne partie sur le crédit, une forte hausse des revenus réels, un chômage faible, d'importants investissements étrangers sur le marché immobilier et une amélioration de l'environnement économique. Cette rapide expansion du crédit était stimulée par un excès de liquidités dans le système bancaire. En effet, après la décision d'intégrer la zone euro en janvier 2008, la Banque centrale de Chypre a abaissé les taux d'intérêt, les exigences de réserves obligatoires et les exigences prudentielles en matière de liquidités sur les dépôts en euros. La Banque centrale a également réduit les exigences minimales en matière de liquidités sur les dépôts de devises étrangères de 75 à 70 %. L'expansion du crédit de cette période a également été nourrie par un flux de dépôts de non-résidents et une politique budgétaire expansionniste.

La surchauffe de l'économie en 2006-2008 a entraîné des vulnérabilités. Ainsi, rapportés au PIB, les taux d'emprunt des entreprises et des ménages témoignent d'un haut niveau d'endettement privé : les ratios d'endettement dans le pays représentaient 297 % du PIB en 2011, contre 185 % en 2000 et 140 % en 1995 ; celui des sociétés s'élevait à 159 % du PIB en 2011, comparé à 90 % en 2001 ; les emprunts des ménages sont passés de 90 à 132 % du PIB entre 2001 et 2011

Le secteur financier a traversé la crise économique mondiale sans trop de dégâts et les dépôts des résidents et des non-résidents sont restés stables durant cette période. Néanmoins, les grandes banques chypriotes, très engagées en Grèce, ont pâti de la participation du secteur privé à la restructuration de la dette du pays. Les banques chypriotes ont donc un immense besoin de capitaux pour satisfaire aux exigences de l'Autorité bancaire européenne. Dans ce contexte, le gouvernement a approuvé une émission d'actifs en faveur de la seconde banque de l'île, Laiki Bank, pour un montant de 1,8 milliard d'euros, soit près de 10 % du PIB.

L'économie chypriote n'en reste pas moins exposée à des risques très importants, notamment une détérioration de la situation grecque, une intensification de la crise obligataire en Europe et ses répercussions sur le commerce mondial et les ajustements budgétaires. L'exposition totale du pays à la Grèce sous forme de prêts et d'obligations approchait, avant les récents abandons de créances, les 30 milliards d'euros, c'est-à-dire environ 150 % de son PIB. Une détérioration de la situation grecque ou du reste de l'Europe aurait donc une influence certaine sur les banques et l'économie réelle de Chypre. Il faut espérer que ce scénario reste hypothétique.

Dans tous les cas, le modèle que Chypre a suivi avec succès pendant des années nécessite une révision en profondeur, car le pays est confronté à des problèmes structurels. Ainsi, la composition du marché du travail a radicalement changé, notamment parce que depuis 25 ans le nombre

de jeunes Chypriotes grecs désireux de suivre des études supérieures a doublé, si bien qu'aujourd'hui plus des deux tiers d'entre eux possèdent des diplômes supérieurs de différents niveaux. Leurs attentes en matière d'emploi sont donc élevées et le modèle actuel ne peut les satisfaire²⁶.

Chypre doit également corriger ses déséquilibres économiques internes. Après des mois de délibérations, des mesures de réduction du déficit budgétaire ont été prises en décembre 2011. Néanmoins, d'autres mesures budgétaires sont requises pour redresser les finances publiques et rétablir l'accès aux marchés. Pour ce faire, le gouvernement doit réduire le poids relatif de la masse salariale des fonctionnaires et mieux cibler les dépenses sociales. Une révision des systèmes publics de sécurité sociale et de retraite est aussi nécessaire. En effet, la résolution de ces problèmes constitue le seul moyen de redresser les finances publiques et de regagner de la crédibilité.

Par ailleurs, les difficultés économiques inhérentes à la réunification en cas de résolution de la question chypriote ne doivent pas être sous-estimées. Il s'agirait notamment de régler les questions de convergence socioéconomique, d'harmonisation juridique et celle des accords de propriété²⁷. Chypre doit également combattre l'immigration illégale, qui est devenue un grave problème. La quasi-totalité des immigrants quittent les zones occupées du nord de l'île pour les territoires contrôlés par le gouvernement. S'il est difficile de surveiller les 180 km de la ligne de division, Chypre n'a pas encore demandé son intégration dans l'espace Schengen car elle appréhende les difficultés et complications politiques.

26. Auparavant, la situation économique, caractérisée par des déséquilibres considérables, ne générerait pas une croissance suffisante pour créer de l'emploi. En conséquence, l'activité économique a stagné et le chômage progressé. Il est donc primordial de corriger les déséquilibres et de produire de la croissance, mais aussi de diversifier l'économie dans des activités à plus forte valeur ajoutée, notamment l'éducation et la santé.

27. A. Theophanous, *European Cyprus: Constitutional Structure Economy and Society. Accession and Solution Scenarios* (en grec), I. Sideris, Athens, 2002 ; A. Theophanous, *The Political Economy of a Cyprus Settlement: The Examination of Four Scenarios*, PRIO, Nicosia, 1/2008.

3.3. Objectifs stratégiques énergétiques

Sous l'effet combiné des modifications des réserves énergétiques, d'incertitudes géopolitiques et du changement climatique, le secteur de l'énergie connaît de profonds changements à l'échelle mondiale. La récente découverte de gaz naturel au Proche-Orient et la poursuite de la prospection influera indubitablement sur les dynamiques économiques de la région.

Les réserves de gaz naturel de la région promettent en effet d'être abondantes. Dans un rapport publié en mars 2010²⁸, l'US Geological Survey estime les réserves d'hydrocarbures exploitables du bassin du Proche-Orient, qui s'étend de la Péninsule du Sinaï à la frontière nord de la Syrie et de la côte méditerranéenne au littoral occidental de Chypre, à 1,7 milliard de barils de pétrole et 122 000 milliards de mètres cube de gaz naturel.

La découverte de gaz naturel dans la zone économique exclusive de Chypre peut donc bouleverser les dynamiques de croissance économique de l'île. La société de Houston Noble Energy, qui a exploré les eaux chypriotes à l'issue de la procédure d'appels d'offres de 2007, a annoncé en décembre 2011 la découverte de réserves de gaz naturel d'un volume estimé entre 5 et 8 000 milliards de mètres cube²⁹. Lors de la deuxième procédure d'attribution de permis de prospection et de forage, qui s'est terminée en mai 2012, les sociétés internationales d'énergie ont manifesté leur vif intérêt. Le passage au gaz naturel comme première source d'énergie aurait des implications profondes. En effet, il affecterait la production électrique, améliorerait la balance commerciale du pays, qui deviendrait un exportateur de gaz naturel, et réduirait de manière significative ses émissions de carbone. De plus, la production d'énergie et l'exportation de gaz naturel permettraient à Chypre d'améliorer sa sécurité énergétique et économique.

28. United States Geological Surveys (USGS), *Assessment of Undiscovered Oil and Gas Resources of the Levant Basin Province Eastern Mediterranean*, Fact Sheet 2010-3014, US Department of the Interior, 2010.

29. S. Kasinis, *The Status of Hydrocarbon Exploration in Cyprus*, Presentation in the 1st Energy Symposium Cyprus, Nicosia, 26 January 2012.

Pour l'heure, l'électricité chypriote est produite essentiellement à partir de pétrole, le gaz naturel n'y joue aucun rôle. La transition vers une production électrique à partir de gaz naturel représenterait donc un investissement considérable et prendrait plusieurs années. Noble Energy étudie aussi la possibilité de bâtir à Chypre une usine de liquéfaction afin d'exporter le gaz en Europe et en Asie, ce qui aurait l'avantage d'entraîner la création d'entreprises dérivées.

Il n'en reste pas moins que compte tenu de la taille de l'économie chypriote, la construction de ces équipements représenterait un investissement colossal : Noble Energy estime à 10 milliards de dollars le coût de l'exploitation des gisements, de la construction d'un gazoduc jusqu'à la côte et de l'implantation d'un terminal de liquéfaction. Cependant, ce projet doterait Chypre d'un nouveau complexe énergétique, en ferait un point stratégique sur la carte méditerranéenne de l'énergie et garantirait à la République de Chypre des revenus importants et durables.

Par ailleurs, l'intérêt pour la région de l'exploitation de ces ressources énergétiques stimule les discussions bilatérales ou multilatérales avec les pays voisins. Ainsi, Benyamin Netanyahu a rendu une visite officielle à Chypre le 16 février 2012, la première d'un chef de gouvernement israélien. Les entretiens ont été centrés sur une coopération plus étroite entre les deux pays pour la prospection du gaz naturel et le développement de ce secteur. En effet, un gazoduc pourrait relier les zones économiques des pays et faciliter les exportations de gaz naturel vers l'Europe et l'Asie. Israël et Chypre pourraient également envisager de connecter leurs réseaux électriques. Le ministre israélien de l'énergie et de l'eau a d'ailleurs fait une proposition en ce sens, avançant que ce projet était faisable techniquement et viable financièrement. De même, le ministre grec chargé de l'environnement, l'énergie et le changement climatique a déclaré que la Grèce et Chypre examineraient les aspects financiers et techniques d'une connexion entre les réseaux électriques de Chypre et

de Crète, la plus grande île grecque, avec l'idée de connecter les réseaux crétois et continental par la suite.

Outre Israël, Chypre a également signé des accords définissant une zone économique exclusive avec l'Égypte et le Liban. Cette coopération constituera la base des alliances à venir. Il convient de souligner cependant que la Turquie ne reconnaît pas la zone économique exclusive de Chypre, ce qui a déjà créé des complications.

3.4. La présidence chypriote du Conseil de l'UE

Huit ans après son adhésion, Chypre a pris pour la première fois la tête de l'UE le 1^{er} juillet 2012. C'est un défi de taille compte tenu des difficultés actuelles de l'Union et des problèmes politiques incessants que connaît Chypre.

Pourtant, la présidence chypriote sera appelée à régler certaines des questions les plus cruciales pour l'avenir de l'UE. Chypre a annoncé son ambition d'« œuvrer pour une meilleure Europe » dans un esprit de solidarité et de cohésion sociale. Il lui faut à présent s'attaquer au cadre financier pluriannuel puis à la poursuite des âpres négociations qui se tiennent en vue d'un accord définitif.

L'axe de travail principal sera la stratégie Europe 2020, qui vise une efficacité énergétique et une croissance durable par la promotion d'une Europe plus compétitive reposant sur une économie verte et à faible intensité carbone. Le régime d'asile européen commun et la relance de la politique maritime intégrée figurent aussi parmi les priorités. Autre question épineuse, la poussée du chômage, en particulier chez les jeunes, doit être endiguée d'urgence. La présidence chypriote de l'UE a donc déclaré qu'elle concentrerait son action sur la création d'emplois avec un accent sur la jeunesse.

Quelques jours avant de prendre la présidence tournante de l'UE, Chypre a été contrainte de demander l'aide du mécanisme européen de stabilité, ce qui en un sens peut être une bonne occasion de promouvoir les réformes nécessaires.

Après un premier prêt de 2,5 milliards d'euros de la Russie en 2011, le pays en a demandé un second de 5 milliards d'euros en juillet 2012. En effet, le gouvernement de gauche ne voulait pas être associé aux mesures d'austérité inhérentes au programme de stabilisation de l'UE.

Il est intéressant de constater que la question des implications de la relation entre la Russie et Chypre à l'heure où l'influence géopolitique de la Méditerranée orientale croît s'est posée dans plusieurs capitales européennes. Toutefois, comme indiqué plus tôt, des liens culturels, historiques, économiques et politiques forts existent entre les deux pays mais ne sont pas incompatibles avec l'engagement de Chypre vis-à-vis de l'UE.

Conclusion

Il est rare qu'un pays se trouve dans une situation où la différence entre la pire et la meilleure évolution possible est si grande. Depuis l'invasion turque de 1974, 38 % du territoire de Chypre reste sous occupation. Le pays a connu des bouleversements considérables en 1974 mais l'économie a crû de façon remarquable par la suite.

Depuis la levée partielle, le 23 avril 2003, des restrictions à la libre traversée de la ligne de cessez-le-feu de l'ONU, les deux communautés ont commencé à interagir et leurs relations économiques se sont améliorées. Toutefois, le nouvel environnement ne permet pas la libre circulation de la main-d'œuvre ni des capitaux et les dynamiques d'intégration sont toujours entravées. Après l'adhésion à l'UE et l'adoption de l'euro, la principale difficulté est donc le rétablissement de l'intégrité territoriale du pays.

La question chypriote est par ailleurs un test de la capacité de la Turquie à changer de mentalité³⁰. En effet, elle ne peut être considérée comme tout à fait démocratique tant qu'elle occupera le nord de Chypre et tâchera d'étendre son contrôle stratégique à toute l'île.

Malgré les échecs passés, l'appartenance de la République de Chypre à l'UE et la volonté de la Turquie de l'intégrer, voire de conclure avec elle un partenariat stratégique, constituent des éléments favorables à une avancée. Dans une zone aux identités multiples, l'UE peut apporter une identité européenne commune propice à l'unification de Chypre, sans empiéter sur les identités ethniques et culturelles des Chypriotes grecs et turcs. À cet égard, même si elle n'a pas encore acquis son plein potentiel pour faire face efficacement aux grands problèmes régionaux et internationaux, l'UE peut jouer un rôle de rapprochement utile.

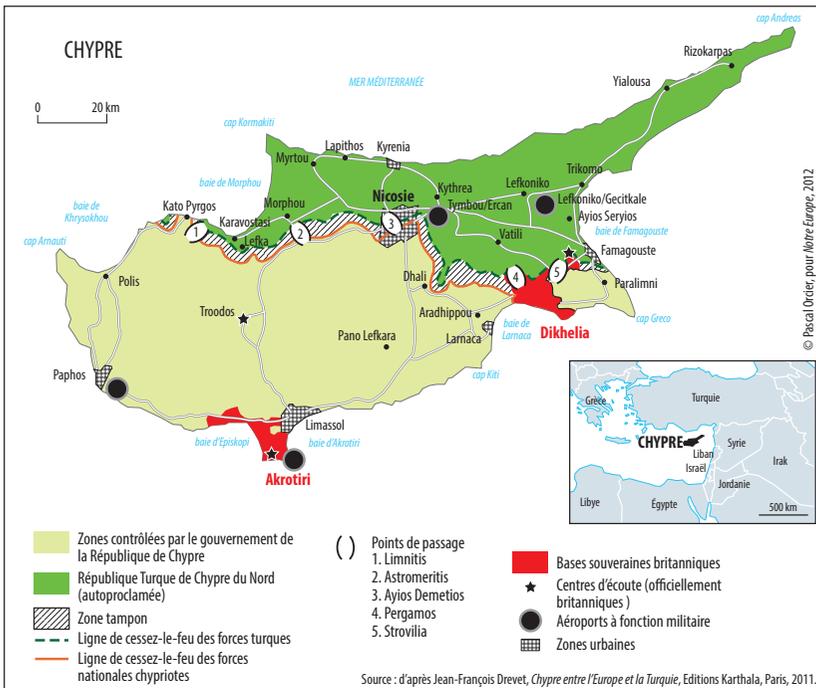
Toutefois, compte tenu de la longue série de tentatives infructueuses d'une résolution globale du problème, il est important de considérer d'autres possibilités, du modèle fédéral bizonal bicommunautaire dans lequel le pouvoir est surtout exercé par les deux États constituant au modèle intégrationniste de fédération fonctionnelle. Cependant, pour ce faire, outre le consentement des Chypriotes turcs, la reconnaissance par la Turquie du droit d'exister de la République de Chypre est cruciale.

Chypre est également confrontée à de nouveaux défis économiques : lutter contre la crise économique mais aussi opérer une transition vers un nouveau modèle, ce qui est essentiel. Dans ce contexte, des mesures de rationalisation budgétaire sont indispensables, tout comme de nouveaux moteurs de croissance. L'émergence du secteur énergétique est particulièrement intéressante de par sa dimension économique mais aussi

30. L'intransigeance de la Turquie vis-à-vis de Chypre est un phénomène complexe. Elle est effectivement liée à des questions de conceptions politiques traditionnelles et de fierté nationale. Néanmoins, les dirigeants turcs ont répété à plusieurs reprises que pour des raisons géopolitiques, Chypre revêtirait une importance particulière même s'il ne s'y trouvait pas de Chypriotes turcs.

politique. Par ailleurs, il est primordial que Chypre adopte une position qui lui permette de renforcer son rôle dans la région et dans l'UE.

Cinquante-deux ans après la fondation de Chypre, la présidence du Conseil de l'UE constitue un formidable tremplin vers la « maturité » de la République et une occasion de réaffirmer sa souveraineté et son statut dans des conditions difficiles. Le gouvernement a déclaré à plusieurs reprises que la question chypriote n'interfererait pas dans l'exécution de la présidence et que les questions relatives à la Turquie seraient traitées en toute objectivité. Du reste, il sait que le succès de cette présidence renforcera sa crédibilité et favorisera la réalisation de ses propres objectifs.



Postface d'Aziliz Gouez (Chercheur associée à Notre Europe)

Gravé sur les coteaux du mont Pentadactylos, le drapeau de la « République turque de Chypre du Nord » s'impose au regard de quiconque parcourt les rues des quartiers grecs de Nicosie. L'effet est encore plus spectaculaire de nuit : éclairés pour la première fois le 28 octobre 2003, jour de la fête nationale grecque, et depuis lors illuminés chaque soir par des milliers de lampions, l'étoile et le croissant turcs semblent flotter au-dessus de la ville. Dans une question écrite au Conseil datée du 21 octobre 2009, un député européen chypriote s'attache à donner les dimensions exactes de l'affront : avec ses 425 mètres de long et ses 250 mètres de large, flanqué du slogan kémaliste *Ne mutlu Türküm diyene* [« Heureux celui qui peut se dire turc »], le drapeau géant occupe au total plus de 200 000 mètres carrés. Tant de pointilleuse exactitude pourrait porter à sourire.

Plus tristement, néanmoins, la spécificité du cas chypriote tient au fait que, cas unique en Europe depuis la fin de la Guerre froide, la République de Chypre est en partie occupée par un pays tiers, lui-même candidat à l'adhésion, à savoir la Turquie. La division de l'île nous rappelle également à une promesse non tenue : celle de la capacité de la dynamique d'intégration européenne à résorber conflits territoriaux et enkystements nationalistes – à Chypre et

ailleurs. Car la situation de la ville-frontière chypriote évoque d'autres conflits gelés du sud-est européen. À Mostar, l'immense croix catholique plantée au sommet du mont Hum, sur la rive occidentale de la Neretva, est ressentie comme une provocation par la population musulmane ; à Skopje, la croix du Millenium installée par l'église orthodoxe macédonienne sur le mont Vodno suscite des commentaires acerbes dans la minorité albanaise, tandis que l'énorme statue équestre d'Alexandre Le Grand fichée au centre de la Plostad Makedonia adresse un défi de taille à la Grèce voisine, laquelle conteste à l'ex-République yougoslave sa part de l'héritage hellénistique et bloque à ce titre l'avancée de ses négociations avec l'UE.

De tels dispositifs symboliques, qui mesurent les pondérations identitaires en kilo de bronze ou en mètre carré de terrain aride, sont à l'opposé de l'idéal de supranationalité porté par le projet européen. Le premier mandat de la République de Chypre aux commandes de la Présidence tournante du Conseil de l'UE aurait pu être l'occasion d'un grand débat sur l'avenir des « banlieues de l'Europe ». Au lieu de quoi, les premiers pas de la nouvelle Présidence ont surtout été marqués par le constat de l'étendue des difficultés des institutions bancaires de l'île, et la demande d'aide financière formulée par le gouvernement de Nicosie dans les derniers jours de juin 2012. Qui se soucie du sort de Chypre Nord, de celui de la Bosnie ou de la Serbie, alors que le cœur de l'Union est en état de siège ? Cinquième pays de la zone euro à solliciter une aide extérieure, la République de Chypre s'est distinguée en ne se contentant pas de faire appel à la BCE et au FMI. Le Président Christofias, seul chef d'État communiste de l'UE, et admirateur déclaré des régimes chinois et russe, a fait savoir qu'il explorait la possibilité d'une demande d'emprunt à ces deux pays.

Au moment où la crise des dettes souveraines européennes met au jour la fragilité du sentiment d'identité européenne, les réticences à franchir les étapes décisives vers l'union politique, et où ressurgissent des stéréotypes nationaux opposant Européens du Sud et du Nord, l'épisode a été de mauvais aloi. Et la question de savoir si la Présidence chypriote saura, dans les quelques mois qui lui sont impartis, rattraper ces débuts fâcheux, reste entière.

Bibliographie sélective

Contribution de Jean-François Drevet

Attalides M., *Cyprus, Nationalism and International Politics*, Q Press Ltd, Edimbourg, 1979, 226 pp.

British Government, *Report of the Parliamentary Select Committee on Foreign Affairs on Cyprus*, published 8 April 1976.

British Government, *Securing Britain in an Age of Uncertainty: Strategic Defence and Security Review (SDSR)*, October 2010.

CEDH, *Affaire Chypre c. Turquie*, 25781/94, Arrêt du 10 mai 2001.

Clerides G., *Cyprus: My Deposition*, Volumes 1, 2, 3, 4, Alithia publishing Co. Ltd, Nicosia, 1989.

Conseil européen, *Conclusions du Conseil européen d'Helsinki*, décembre 2009.

Conseil européen, *Conclusions du Conseil européen de Séville*, juin 2002.

Davutoğlu A., *Strategic Depth*, 2001.

Eichengreen B., Faini R., von Hagen J. and Wyplosz C., *Economic Aspects of the Annan Plan for the Solution of the Cyprus Problem*, Report to the Government of the Republic of Cyprus by, 17 February 2004, 73 pp.

Hannay D., *Cyprus, The Search for a Solution*, I.B. Tauris, London & New York, 2007, 256 pp.

Hatay M., *Is the Turkish Cypriot population shrinking? An Overview of the Ethno-Demography of Cyprus in the Light of the Preliminary Results of the 2006 Turkish-Cypriot Census*, International Peace Research Institute (PRIO), Oslo, 2007, 65 pp.

House of Commons, Foreign Affairs Committee, *Second report* (22 February 2005): [Written evidence submitted by Dr Claire Palley](#).

Lordos A., Kaymak E. and Tocci N., *A people's peace in Cyprus: testing public opinion for a comprehensive settlement*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2003-2004.

Mallinson W., *Cyprus, Diplomatic History and the Clash of Theory in International Relations*, I.B. Tauris, Londres & New York, 2009, 228 pp.

Mavroyiannis A. D. , 'Cyprus and Europe hostages to Turkey', publié dans le quotidien *Kathimerini*, à Athènes, le 18 avril 2004, 8 pp.

Palley C., *An International Relations Debacle: the UN Secretary General's Mission of Good Offices in Cyprus 1999-2004*, Hart Publishing, Oxford & Portland Oregon 2005, 395 pp. Traduction des citations : *Notre Europe*

[Treaty of Guarantee](#), 16 August 1960.

World Bank, *World Development Report 2006*.

Contribution de Andreas Theophanous

Bahcheli T., “Searching for a Cyprus Settlement: Considering Options for Creating a Federation, a Confederation, or Two Independent States”, *Publius: The Journal of Federalism*, 30(1-2), 2000, pp. 203-216.

Christodoulou M., *The Course of an Era: Greece, the Cypriot Leadership and the Cyprus Problem* (en grec), Ioannis Floros, Athens, 1987.

Clerides Gl., *My Deposition* (en grec), vol. 4, Alitheia Press, Nicosia, 1991.

Coufoudakis V., *International Aggression and Violations of Human Rights: The Case of Turkey in Cyprus*, Minnesota Mediterranean and East European Monographs, Modern Greek Studies, University of Minnesota, 2008.

Dekleris M., *The Cyprus Question 1972-1974: The Last Opportunity* (en grec), Estia, Athens, 1981.

Department of Statistics and Research, Ministry of Finance, *Population and Social Conditions*, Republic of Cyprus, Nicosia, 2011.

Department of Statistics and Research, Ministry of Finance, *Historical Data on the Economy of Cyprus 1960-1991*, Republic of Cyprus, Nicosia, 1994.

Hitchens Ch., *Hostage to History: Cyprus from the Ottomans to Kissinger*, Verso Press, London/New York, 1997.

Holland R., *Britain and the Revolt in Cyprus 1954-1959*, Oxford University Press, Oxford, 1998.

Ioannides Ch. P., *In Turkey's Image: The Transformation of Occupied Cyprus into a Turkish Province*, Aristide D. Caratzas, New Rochelle NY, 1991.

Kasinis S., *The Status of Hydrocarbon Exploration in Cyprus*, Presentation in the 1st Energy Symposium Cyprus, Nicosia, 26 January 2012.

Keefe E. et. al., *Area Handbook of Cyprus*, U.S. Government Printing Office, Washington DC, 1971.

Kyriakides S., *Cyprus: Constitutionalism and Crisis Government*, Univ. of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1968.

Lijphart A. (Ed.), *Democracy in Plural Societies*, Yale University Press, New Haven and London, 1977.

- Macris N. D.** (Ed.), *The 1960 Treaties on Cyprus and Selected Subsequent Acts*, Bibliopolis, Mannheim und Möhnese, 2003.
- McMahon P.** and **Western J.**, “The Death of Dayton: How to Stop Bosnia from Falling Apart”, *Foreign Affairs*, 88(5), 2009, pp. 69-83.
- Michael S. M.**, *Resolving the Cyprus Conflict: Negotiating History*, Macmillan, Palgrave, 2009.
- O’ Malley B.** and **Craig I.**, *The Cyprus Conspiracy: America, Espionage and the Turkish Invasion*, I.B. Tauris, London/New York, 1999.
- Palley C.**, *An International Relations Debacle: The UN Secretary-General’s Mission of Good Offices in Cyprus 1999-2004*, Hart Publishing, Oxford and Portland Oregon, 2005.
- Plan Annan**, 2004 :
http://www.unannanplan.agrino.org/Annan_Plan_MARCH_30_2004.pdf
- Republic of Cyprus**, *Constitution of the Republic of Cyprus*, PIO, Nicosia, 1960.
- Theophanous A.**, *The Political Economy of a Cyprus Settlement: The Examination of Four Scenaria*, PRIO, Nicosia, 1/2008.
- Theophanous A.**, *The Cyprus Question and the EU: The Challenge and the Promise*. Nicosia: Intercollege Press, 2004.
- Theophanous A.**, *European Cyprus: Constitutional Structure Economy and Society*. Accession and Solution Scenaria (en grec), I. Sideris, Athens, 2002.
- Theophanous A.**, “Prospects for Solving the Cyprus Problem and the Role of the European Union”, *Publius, The Journal of Federalism*, 30(1-2), 2000, pp. 217-241.
- Theophanous A.**, “Economic Growth and Development in Cyprus 1960-1984”, *Modern Greek Studies Yearbook*, 7, 1991, pp. 105-132.
- United States Geological Surveys (USGS)**, *Assessment of Undiscovered Oil and Gas Resources of the Levant Basin Province Eastern Mediterranean*, Fact Sheet 2010-3014, US Department of the Interior, 2010.
- Xydis S. G.**, *Cyprus: Reluctant Republic*, Mouton Press, The Hague/Paris, 1973.

Sélection de publications de *Notre Europe* « Etudes pays »

La solidarité européenne dans la crise de la zone euro : une nouvelle « Irish success story » ?, Yves Bertoncini, *Tribune*, 4 mai 2012.

Dé-payements, Aziliz Gouez, *Étude n° 83*, août 2010.

Rencontres européennes, Aziliz Gouez, *Étude n° 82*, juillet 2010.

Où va l'Allemagne ?, Sous la direction de Elvire Fabry et Renaud Dehousse, avec les contributions de Timo Behr, Janis Emmanuilidis, Almut Möller, William Paterson, Daniela Schwarzer, Stefan Seidendorf et Henrik Uterwedde, *Étude n° 79*, juillet 2010.

L'Europe de Karlsruhe, Katrin Auel et Julio Baquero Cruz, *Étude n° 78*, juillet 2010.

Styles, stratégies et potentiel d'influence de la politique européenne de la France : retour sur une présidence remarquée, Martin Koopmann et Joachim Schild, *Étude n° 72*, juin 2009.

La présidence tchèque du Conseil de l'UE : contexte et priorités, Petr Drulák, *Étude n° 67*, décembre 2008.

De quelles marges de manœuvre dispose une Présidence de l'Union ?, Ana Mar Fernàndez, *Bref n°9*, septembre 2008.

Un élève prudent : une vue de l'intérieur de la présidence slovène du Conseil de l'UE, Manja Klemencic, *Étude n° 61*, décembre 2007.

Une Europe ouverte dans un monde multipolaire : l'expérience portugaise, Alvaro de Vasconcelos, *Étude n° 60*, octobre 2007.

L'Allemagne et l'Europe : nouvelle donne ou déjà vu ?, Ulrike Guérot, *Étude n° 55*, décembre 2006.

Une présidence de transition ? Une vision nationale de la seconde présidence finlandaise de l'Union européenne, juillet-décembre 2006, Teija Tiilikainen, *Étude n° 51*, juin 2006.

Un médiateur honnête : la présidence autrichienne de l'Union, Sonja Puntischer-Riekmann, Isabella Eiselt et Monika Mokre, *Étude n° 46*, décembre 2005.

La présidence britannique de l'Union européenne placée sous le signe de l'efficacité, Anand Menon et Paul Riseborough, *Étude n° 42*, juin 2005.

Le Luxembourg aux commandes : détermination, expérience et abnégation, Mario Hirsch, *Étude n° 37*, décembre 2004.

La présidence néerlandaise de l'Union européenne en 2004, Mendeltje Van Keulen et Monica Sie Dhian Ho, *Étude n° 34*, juin 2004.

L'Irlande et l'Europe : continuité et changement, la présidence 2004, Brigid Laffan, *Étude n° 30*, décembre 2003.

L'Italie, l'Union européenne et la présidence 2003, Roberto Di Quirico, *Étude n° 27*, juillet 2003.

La Grèce, l'Union européenne et la présidence 2003, George Pagoulatos, *Étude n° 21*, décembre 2002.

Les Danois, l'Union européenne et la prochaine présidence, Søren Dosenrode, *Étude n° 18*, juin 2002.

Les racines internes de la politique européenne de l'Espagne et la présidence espagnole en 2002, Carlos Closa, *Étude n° 16*, décembre 2001.

La présidence belge 2001, Lieven de Winter et Huri Türsan, *Étude n° 13*, juin 2001.

Le débat suédois sur l'Europe, Olof Petersson, *Étude n° 12*, décembre 2000.

Les Français et l'Europe, l'état du débat européen en France à l'ouverture de la présidence française, Jean-Louis Arnaud, *Étude n° 10*, juillet 2000.

Portugal 2000 : la voie européenne, Alvaro de Vasconcelos, *Étude n° 9*, janvier 2000.

Le débat intellectuel finlandais sur l'Union européenne, Esa Stenberg, *Étude n° 8*, août 1999.

Le débat intellectuel sur l'Europe au Royaume-Uni, Stephen George, *Étude n° 5*, octobre 1998.

Toutes nos publications sont disponibles gratuitement sur : www.notre-europe.eu

Mentions légales

Avec le soutien de la Commission européenne :soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.



Programme
L'Europe pour les citoyens

La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte.

La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

Notre Europe reçoit également le soutien financier du gouvernement français, de la Compagnia di San Paolo, de la Macifet du Grand Duché du Luxembourg

dépôt légal

© Notre Europe, septembre 2012

Jean-François DREVET

Normalien et agrégé de géographie, Jean-François Drevet a été fonctionnaire européen (politique régionale et élargissement) entre 1989 et 2005.

Andreas THEOPHANOUS

Andreas Theophanous est professeur d'économie politique à l'université de Nicosie et président du *Cyprus Center for European and International Affairs* (CCEIA).

VISIONS D'EUROPE

Chypre et l'UE : bilan et défis

Depuis le 1^{er} juillet 2012, Chypre assure la présidence tournante du Conseil de l'UE pour la première fois depuis son adhésion à l'UE en mai 2004. Il s'agit d'un immense défi pour ce pays, durement touché par la crise économique et financière affectant la Grèce et l'Europe, et qui est partiellement occupé par un pays tiers, lui-même candidat à l'adhésion à l'UE.

L'un des aspects intéressants de ce Policy Paper tient à la confrontation entre deux points de vue, « externe » et « interne », sur la question chypriote. Il comporte en effet deux contributions de Jean-François Drevet et Andreas Theophanous, qui offrent un état des lieux de la situation à Chypre et présentant les principaux défis auxquels le pays est confronté.

Ces contributions reviennent sur le passé, de la naissance de la République de Chypre à son adhésion à l'UE, tout en tenant compte des aspects politiques et économiques. Elles analysent aussi les principaux objectifs stratégiques actuels, présentent le programme de la présidence chypriote du Conseil de l'UE et examinent la faisabilité d'une réunification de l'île.

www.notre-europe.eu

E-mail : info@notre-europe.eu