

# UE ET TURQUIE : L'URGENCE D'UNE COOPÉRATION STRATÉGIQUE PLUS ÉTROITE

Elvire Fabry | Chercheur senior à Notre Europe - Institut Jacques Delors



## RÉSUMÉ

**Les Européens peuvent-ils faire l'économie d'un rapprochement avec la Turquie ?** Alors que les Américains ont annoncé leur volonté de redéployer leurs capacités du continent européen vers l'Asie et attendent des Européens qu'ils assurent leur sécurité de manière plus autonome, l'instabilité du voisinage européen ne cesse de s'accroître et incite les Européens à repenser activement leurs relations avec d'autres acteurs régionaux, comme la Turquie.

À l'heure actuelle cette coopération est jugulée par des négociations d'adhésion à l'UE qui sont quasiment au point mort. Or, compte tenu des profondes transformations de l'UE, de la Turquie et du pourtour méditerranéen, cette inertie est devenue anachronique. **Les évolutions de ces deux dernières années font apparaître de nouvelles convergences d'intérêts** qui devraient inciter l'UE et la Turquie à développer une coopération stratégique simultanément aux négociations d'adhésion.

Pendant que les États membres luttent pour retrouver la voie de la croissance et amorcent un lent et complexe processus d'intégration différenciée, la crédibilité et l'attractivité de l'UE sur la scène internationale continue en effet de s'éroder. Pour éviter une perte progressive d'influence, **l'UE doit identifier plus clairement ses intérêts à long terme et prouver sa capacité à peser sur l'ordre mondial en se montrant avant tout efficace dans son voisinage.** C'est un énorme défi qui appelle un plus fort investissement des Européens. Outre l'instabilité croissante de certains pays arabes, l'UE est de plus en plus concurrencée par des acteurs extérieurs et ne peut se contenter de sa politique de voisinage actuelle. La conditionnalité attachée à cette politique ne semble guère adaptée au contexte actuel. Au-delà des seules menaces, le voisinage méditerranéen doit être regardé comme un espace d'opportunités pour les intérêts économiques européens et mérite une stratégie de long terme plus ambitieuse. L'UE ferait dès lors preuve d'innovation stratégique si elle entreprenait d'impliquer la Turquie dans des initiatives régionales conjointes qui favorise la stabilisation et l'intégration de la région.

### “ RELANCER LE DIALOGUE EURO-TURC PAR UNE RÉFLEXION CONJOINTE SUR LES ENJEUX DE VOISINAGE ”

Ce *Policy Paper* revient ainsi sur l'évolution de l'UE, la Turquie et leur voisinage depuis deux ans, et propose de **relancer le dialogue euro-turc par une réflexion conjointe sur les enjeux du voisinage.** Partant des avantages comparatifs de l'UE et de la Turquie et de leurs intérêts respectifs dans la région, **il explore différents domaines (sécurité, soutien à la démocratie et aux sociétés civiles des pays arabes, énergie, échanges commerciaux, mobilité de la main d'œuvre) dans lesquels des initiatives conjointes pourraient être lancées** pour contribuer à faire de la région un espace de croissance économique durable.

En déplaçant le terrain des relations UE-Turquie des seules négociations d'adhésion vers les enjeux communs du voisinage, cette relance du dialogue entre l'UE et la Turquie viserait à **faire dès à présent de la Turquie un partenaire stratégique**, sans préjugé de l'issue de la négociation d'adhésion.

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b>	<b>3</b>
<b>1. Réexaminer les stratégies à long terme de l'UE et de la Turquie dans un monde régionalisé</b>	<b>4</b>
1.1. État des lieux des négociations d'adhésion de la Turquie	4
1.2. Quel cap pour une Union plus différenciée ?	5
1.3. L'évolution de la Turquie vue d'une Europe en crise	6
1.4. Les limites de la politique européenne de voisinage	9
1.5. Relancer le dialogue bilatéral en relevant les défis du voisinage	11
<b>2. Stimuler la coopération euro-turque par une politique innovante dans le voisinage méditerranéen</b>	<b>12</b>
2.1. Un management collectif des enjeux de sécurité	12
2.2. Démocratisation et soutien à la société civile	13
2.3. Vers une communauté euro-méditerranéenne de l'énergie	14
2.4. Ouvrir l'union douanière euro-turque	16
2.5. Promouvoir la mobilité dans l'espace Euromed	17
<b>CONCLUSION</b>	<b>19</b>

“It is not enough to think in terms of power over others. We must also think in terms of power to accomplish goals that involves power with others. On many transnational issues, empowering others can help us to accomplish our own goals.”  
Joseph Nye, *The Future of Power*, 2011

## INTRODUCTION<sup>1</sup>

L'histoire des relations euro-turques a connu bien des turbulences. On a beaucoup discoursé sur les occasions manquées de coopération constructive. Mais alors que depuis deux ans les négociations d'adhésion de la Turquie à l'UE sont pratiquement au point mort, **ce blocage est aujourd'hui profondément anachronique** : les positions restent inchangées de part et d'autre malgré **la profonde transformation de l'UE et de la Turquie depuis 2008**. Le contexte extérieur est lui-même en pleine mutation, qu'il s'agisse du voisinage proche ou plus largement du monde soumis à une forte régionalisation.

### “ UN BLOCAGE AUJOURD'HUI ANACHRONIQUE ”

Une évolution aussi rapide appelle un **réexamen des stratégies à long terme de l'UE et de la Turquie** qui leur permette d'adopter un regard neuf sur leurs relations plutôt que d'exacerber la fatigue d'une négociation interminable.

La publication par la Commission européenne du plus sévère des quinze rapports de suivi des négociations d'adhésion de la Turquie en octobre 2012, et la réaction acerbe d'Ankara, illustrent en effet la contradiction croissante qui existe entre, d'une part le gel des relations et une méfiance réciproque grandissante, et d'autre part une convergence chaque jour plus évidente d'intérêts stratégiques.

Alors qu'elle reste mobilisée par ses problèmes internes et voit son influence s'estomper progressivement sur la scène internationale, **l'UE doit sans plus tarder repenser son rôle dans le voisinage et le monde**. La question de la place que tiennent les relations euro-turques dans cette nouvelle vision stratégique inciterait dès lors sans doute les Européens à rechercher une nouvelle forme de coopération avec la Turquie.

Ce *Policy Paper* propose d'**examiner les enjeux auxquels sont confrontées l'UE et la Turquie dans leur voisinage, et d'explorer de nouveaux domaines de coopération susceptibles d'améliorer leur dialogue**, renforcer la convergence de vues et donner une nouvelle dynamique aux négociations d'adhésion.

1. L'auteur remercie vivement Sami Andoura et Chiara Rosselli pour leurs commentaires et suggestions.

# 1. Réexaminer les stratégies à long terme de l'UE et de la Turquie dans un monde régionalisé

## 1.1. État des lieux des négociations d'adhésion de la Turquie

### 1.1.1. Réticences d'hier et d'aujourd'hui

Les négociations d'adhésion de la Turquie sont lentes. On pourrait même estimer qu'elles se sont grippées dès le départ. Depuis l'ouverture des négociations en octobre 2005, seul le chapitre 25 (science et recherche) est clos. Sur un total de 35 chapitres, aucun des 12 autres chapitres ouverts à négociation n'a été refermé, et durant ces deux dernières années, aucun nouveau chapitre n'a été ouvert.

Les raisons en sont bien connues. D'une part, une dissension persistante sur la lecture de l'accord d'association (1963) et le refus turc d'étendre l'union douanière UE-Turquie (1996) à Chypre ont provoqué le blocage du Conseil et de la République de Chypre sur 15 chapitres. D'autre part, certains États membres se montrent extrêmement réticents à l'adhésion. La France a bloqué l'ouverture de 8 chapitres après l'élection du président Nicolas Sarkozy en 2007 et soutenu avec l'Allemagne, plutôt qu'une adhésion à l'Union, l'établissement d'un partenariat privilégié, solution refusée par la Turquie. En outre, l'entrée de la Turquie devrait être approuvée en France par un référendum, désormais prévu par la loi<sup>2</sup>, et l'Autriche a l'intention de se doter d'une disposition semblable.

“ ÉVITER LA RUPTURE  
DES RELATIONS ET DONNER  
UN NOUVEL ÉLAN AUX  
NÉGOCIATIONS ”

Utilisé des deux côtés à des fins électorales et de politique intérieure, **le blocage des négociations a considérablement refroidi l'enthousiasme des Turcs pour leur adhésion.** Le président turc, Abdullah Gül, évoquait même en mai 2011 la possibilité d'un refus de l'adhésion par le peuple turc. Lancé conjointement en 2012 par Štefan Füle, commissaire à l'élargissement et à la politique européenne de voisinage, et Egemen Bağış, ministre turc des Affaires européennes qui mène les négociations avec l'UE, l'« Agenda positif » a été conçu pour éviter la rupture des relations et donner un nouvel élan aux négociations. Divers groupes de travail visent ainsi à relancer de la coopération dans les domaines d'intérêt commun<sup>3</sup>. Plus de concertation, d'évaluation et de circulation d'information entre la Turquie, la Commission et les États membres doivent aider la Turquie à s'aligner sur l'acquis communautaire. Mais jusqu'à présent et en dépit d'un travail intense, **l'Agenda positif ne semble guère donner de résultats concrets.**

### 1.1.2. Repenser le dilemme entre approfondissement et élargissement

Depuis sa création, l'Union européenne se fonde sur deux grands principes : l'approfondissement et l'élargissement. Elle n'a eu de cesse d'intégrer de nouveaux États membres pour obtenir la réconciliation du continent. Mais dans le même temps de vifs débats se succèdent sur le niveau d'intégration recherché et la possibilité d'une intégration différenciée qui permettent aux États qui le souhaitent de s'intégrer plus rapidement et plus étroitement. Les deux phases ont cependant rarement été synchronisées.

Faute d'avoir correctement anticipé l'élargissement de l'UE à douze nouveaux membres, les Européens ont dû attendre le traité de Lisbonne pour entreprendre une réforme des institutions. Mais simultanément, l'UE avait

2. Aux termes de l'article 88-5 de la Constitution française : « Tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne et aux Communautés européennes est soumis au référendum par le président de la République. Toutefois, par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par chaque assemblée à la majorité des trois cinquièmes, le Parlement peut autoriser l'adoption du projet de loi selon la procédure prévue au troisième alinéa de l'article 89 ».

3. Les groupes de travail de l'Agenda positif portent sur les réformes politiques, l'alignement sur l'acquis communautaire, un dialogue en matière de politique étrangère, les visas, la mobilité et les migrations, le commerce, l'énergie, et la lutte contre le terrorisme.

lancé une nouvelle vague de négociations d'adhésion, et la Turquie s'était vue accorder le statut de pays candidat. Le débat interne sur l'approfondissement et l'élargissement avait alors été relancé mais cette fois avec une attention particulière portée à la capacité d'absorption de l'UE. Des conditions plus restrictives que celles qui furent imposées aux précédents adhérents ont été ajoutées à la négociation d'adhésion de la Turquie, engagées en octobre 2005. Certains États membres craignent en effet que l'UE ne soit pas en mesure d'intégrer la Turquie, compte tenu de l'impact qu'aurait cette adhésion sur les institutions, les politiques mises en œuvre et la dynamique interne, comme de ses répercussions géopolitiques et géostratégiques. La Turquie est plus vaste et plus peuplée que ne le fut jamais aucun candidat à l'adhésion. Elle occupe une position géographique stratégique, complexe et sensible. C'est un État laïc avec une forte population musulmane. Autant de paramètres qui peuvent être perçus négativement à l'aune de la crise actuelle.

Mais, si l'avenir économique et politique de l'UE et de la Turquie est plus incertain que jamais, leurs récentes et profondes évolutions internes modifient le débat sur la capacité d'absorption de l'UE et l'adhésion de la Turquie.

## 1.2. Quel cap pour une Union plus différenciée ?

### 1.2.1. De nouvelles perspectives pour la périphérie

L'Union européenne affronte la crise la plus forte qu'elle ait jamais connue ; elle se bat pour sauver l'un de ses acquis les plus précieux : l'euro. Mais la crise est tout autant économique et financière que politique ; et la solution de cette crise passe par une intégration politique plus complète. L'UE s'est engagée dans cette voie. Le processus s'appuie sur quatre grands piliers : l'union économique, l'union bancaire, l'union budgétaire et l'union politique enfin, qui n'est pas la moindre.

**À nouveau le débat sur l'intégration différenciée est relancé, mais cette fois sur de nouvelles bases. L'enjeu est désormais celui d'une coopération renforcée dans le cadre des traités.** Alors que la crise a pris appui sur la contradiction qui existe entre une monnaie supranationale et des politiques définies par les États nations, il s'agit à présent d'évaluer dans quelle mesure la zone euro devrait servir de base pour une coopération renforcée de quelques États membres.

La Commission européenne a son propre projet pour une fédération d'États nations, inspiré de la vision de Jacques Delors. L'Allemagne appelle de ses vœux une union fédérale, qui pousserait encore plus loin l'intégration. En revanche, le Royaume-Uni envisage de rapatrier certaines compétences et refuse tout nouveau transfert de souveraineté, voyant au contraire sa place dans une Union *a minima*, qui se résumerait essentiellement au marché intérieur. La France a exposé sa propre vision, plaidant pour une politique de cercles concentriques, où tous les pays de l'Union pourraient trouver, à leur rythme, la place qui leur convient.

**“UNE INTÉGRATION PLUS DIFFÉRENCIÉE AURA DES RÉPERCUSSIONS SUR LE PROCESSUS D'ÉLARGISSEMENT”**

On ne sait pas quelle sera la forme à venir de l'UE, mais une chose est certaine : le *statu quo* a vécu. Quoiqu'il adienne, l'Union est engagée sur la voie d'une intégration plus différenciée ; et quelle que soit l'option retenue, elle aura des répercussions sur le processus d'élargissement lui-même. Un modèle de cercles concentriques serait sans doute plus facile d'accès pour tout pays candidat et l'enjeu de la capacité d'absorption serait bien différent.

**Toute intégration du centre aura des répercussions sur la périphérie. Il sera plus difficile aux pays candidats de rejoindre le groupe de pays ayant opté pour une intégration renforcée ;** mais à l'inverse il leur sera plus facile d'intégrer l'UE dans son ensemble, aux côtés des pays qui, comme le Royaume-Uni, sont réticents à plus d'intégration. La question de la capacité d'absorption serait donc moins pertinente. Mais elle se poserait peut-être avec plus de force pour un pays comme la Turquie si elle souhaitait rejoindre le centre plus intégré. La Turquie et les autres candidats peuvent donc espérer voir évoluer le processus d'élargissement.

### 1.2.2. Le déclin de l'influence européenne : comment rester attractive et crédible ?

Pendant que se met en place un processus lent et complexe de différenciation, la crédibilité et l'attractivité de l'Europe continue cependant de s'éroder. Une stratégie à plus long terme est nécessaire pour éviter une marginalisation progressive des Européens sur la scène internationale<sup>4</sup>.

Tandis que l'Asie prend son essor économique et que d'autres puissances émergentes affirment activement leurs intérêts et souhaitent être mieux représentés dans les instances internationales, l'indéniable multipolarisation de la puissance et de l'influence lance à l'Europe un défi.

“ LA MEILLEURE PREUVE DE LA CAPACITÉ DE L'UE À ÊTRE UN ACTEUR GLOBAL SERA DE PARVENIR À GÉRER SON VOISINAGE IMMÉDIAT ”

Le problème est moins en lui-même le déplacement géographique de la puissance que l'absence d'une appréciation pertinente de cette nouvelle réalité chez les décideurs européens. L'Europe doit impérativement chercher à **anticiper ce qui gouvernera ce monde multipolaire** et comment elle pourra **peser dans le nouvel ordre mondial**.

La capacité des Européens à créer les conditions d'un rebond économique interne sera, bien sûr, un élément clé. **Mais la meilleure preuve de la capacité de l'UE à être un acteur global sera de parvenir à gérer son voisinage immédiat.** L'importance stratégique du voisinage s'est accrue et l'UE doit prouver qu'elle est capable d'agir avec succès dans la région, en réduisant les risques de conflit, en amenant ses voisins à partager ses valeurs et en les attirant vers son marché unique.

Le voisinage de l'Union est un énorme défi : outre la profonde évolution de certains pays arabes, l'UE voit son influence concurrencée par d'autres cercles stratégiques qui séduisent de plus en plus ses voisins, y compris la Turquie.

De grands changements sont en cours en Asie centrale. Les hommes d'affaires turcs considèrent favorablement la perspective d'une intégration des marchés de la mer Noire tout comme le développement d'un grand marché en Asie centrale. Outre l'union douanière entre le Belarus, le Kazakhstan et la Russie (janvier 2010), l'idée d'une Union eurasienne (UEA), lancée en octobre 2011, conçue comme une union économique et politique du Belarus, du Kazakhstan, du Kirghizistan, de la Fédération de Russie, du Tadjikistan et d'autres pays eurasiatiques, notamment postsoviétiques, offre à plus long terme à la Turquie la perspective d'un marché intégré potentiellement très attractif.

**Les Européens ont dès lors besoin d'une vision plus claire de leurs intérêts et du rôle que doit jouer l'UE à moyen et long terme.** Dans un contexte où les capacités d'investissement des États membres se dégradent, l'Union doit mieux hiérarchiser ses priorités d'action extérieure ; que ce soit par une meilleure évaluation des domaines dans lesquels elle apporte une réelle valeur ajoutée ou en se concentrant sur les bénéfices qu'elle peut tirer d'une plus forte intégration de son voisinage. L'UE démontrerait sa capacité à innover et à porter des projets d'envergure si elle était capable d'impliquer des acteurs régionaux, au premier rang desquels la Turquie, dans de vrais partenariats stratégiques favorisant une intégration du voisinage.

### 1.3. L'évolution de la Turquie vue d'une Europe en crise

Les Européens croient-ils, comme l'affirmait récemment le président turc, Abdullah Gül, que dans les affaires internationales la Turquie tient à elle seule un rôle « aussi important que l'Europe tout entière » ? Ils ne sont probablement pas encore prêts à admettre un tel changement de paradigme. Ils pourraient cependant s'interroger sur les raisons qui placent aujourd'hui la Turquie parmi les TIMBIs (Turquie, Inde, Mexique, Brésil et

4. Elvire Fabry, « Influence européenne : la nécessité d'un changement de paradigme », Synthèse, Notre Europe - Institut Jacques Delors, octobre 2012.

Indonésie), qui regroupe des économies qui pourraient ébranler le monde au cours des prochaines décennies, parce qu'elles combinent chacune trois facteurs déterminants : une forte démographie, une démocratie et une grande économie diversifiée. Leur capacité à cultiver l'esprit d'entreprise, renforcer le niveau de qualification et développer leur main-d'œuvre est un atout important qui donne progressivement plus de poids à ces puissances régionales<sup>5</sup>.

### 1.3.1. Une complémentarité démographique et une économie résiliente

Le contraste entre le dynamisme démographique de la Turquie et l'inquiétant déclin démographique de l'Europe est fort. Chez cette dernière, dans certains secteurs économiques les besoins de main-d'œuvre immigrée ne cessent de croître. Les Turcs, qui sont aujourd'hui 74 millions, devraient quant à eux être 94,6 millions en 2050<sup>6</sup>. Alors que la démographie turque se rapproche progressivement des tendances occidentales (avec un âge médian d'environ 28,9 ans en 2012 – contre 44,3 ans en Allemagne – qui devrait être de 40,2 ans en 2050), **les Européens pourraient considérer cette réserve de main-d'œuvre jeune, dont le niveau de formation s'améliore progressivement, comme un des moyens permettant de relever le défi démographique de l'UE à long terme.**

Le dynamisme de l'économie et du commerce turcs est encore plus frappant. Au regard de la stagnation économique européenne, l'économie turque résiste bien à la crise et à certaines pertes d'investissements dans la région provoquées par les Révolutions arabes (notamment en Libye et en Syrie). Malgré le ralentissement de son taux de croissance en 2012 (presque 4%, contre 8,5% en 2011, avec une moyenne potentielle de 5% sur la période 2010-2030), pour partie imputable à la baisse de ses exportations vers l'UE, **la Turquie conserve le rythme de croissance d'une économie émergente.** Ce qui continuera à renforcer son influence dans la région.

Des sujets d'inquiétude demeurent, comme l'inflation (10,4% en mars 2012, nettement plus élevée que dans la majorité des marchés émergents) et une dépendance croissante aux capitaux étrangers (avec un déficit moyen de la balance des paiements courants de 10% du PIB en 2011). Mais cette dépendance peut aussi être considérée par les Européens comme une forte incitation pour Ankara à préserver un environnement social paisible, fondé sur la démocratie, l'État de droit et les libertés fondamentales, qui demeure attractif pour les investissements étrangers.

“ LA TURQUIE EST  
PARVENUE À CRÉER UNE  
GÉO-ÉCONOMIE EFFICACE ”

Seul pays voisin qui soit membre d'une union douanière avec l'UE et étroitement intégré au marché unique européen, la Turquie est un marché stratégique pour l'UE<sup>7</sup> et s'affirme de plus en plus dans toute la région comme un acteur commercial important. Elle est parvenue à créer une géo-économie efficace par une politique de voisinage qui s'efforce principalement de renforcer la place du pays sur la scène régionale et d'ouvrir des opportunités aux entreprises turques. Coopération diplomatique et contrats commerciaux sont considérés comme complémentaires et intimement liés<sup>8</sup>.

La Turquie a su tirer parti de sa situation géographique, au carrefour de l'Europe, de l'Asie centrale, du Moyen-Orient et de l'Afrique. De plus en plus de produits turcs sont consommés dans la région, depuis ceux de l'industrie agro-alimentaire jusqu'aux séries télévisées.

Un accord de libre-échange signé par la Turquie avec l'Égypte en 2007 (qui a permis en seulement trois ans de multiplier les échanges par trois, passant d'un à 3,2 milliards de dollars) a été suivi, en 2010, d'un autre accord, avec la Syrie, le Liban et la Jordanie. À la suite des Révolutions arabes, la Turquie a considérablement

5. Jack A. Goldstone, "Rise of the TIMBIs. Forget the BRICs. The real economies that will shake up the world over the next few decades need a new acronym", *Foreign Policy*, 2 December 2011.

6. Institut de statistique turc (TurkStat), 2012.

7. Iana Dreyer, « La politique commerciale de l'UE dans son voisinage. Vers des Accords de libre-échange approfondis et complets », *Étude n°90, Notre Europe*, 10 mai 2012.

8. Lucia Lucia Najštová, Věra Řiháčková, Olga Shumylo-Tapiola, "The EU and the East: too ambitious in rhetoric, too unfocused in action" in: Elvire Fabry (dir.), *Think Global – Act European. Thinking strategically about EU's external action*, *Notre Europe – Institut Jacques Delors*, à paraître en 2013.

renforcé ses relations économiques avec l'Égypte (entre 2010 et 2012, les exportations turques vers ce pays ont presque doublé) ainsi qu'avec les États du Golfe persique. L'ensemble des échanges de la Turquie avec l'Irak, l'Iran, l'Égypte, l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis est désormais équivalent à ceux qu'elle a avec l'Allemagne, son principale partenaire commercial ; ce qui compense les effets de la crise européenne sur l'économie turque avec des exportations vers l'UE en baisse.

Par rapport aux économies pétrolières comme celles de l'Iran ou de l'Arabie saoudite, axées sur la rente, la politique d'ouverture commerciale de la Turquie est vue positivement par les pays voisins, qui bénéficient eux aussi du renforcement des échanges.

### 1.3.2. Politique étrangère : une nouvelle convergence d'intérêts stratégiques ?

Le gouvernement turc, stable mais moins tourné vers Bruxelles qu'auparavant, inquiète les Européens<sup>9</sup>. Ils craignent une érosion du modèle séculaire kémaliste dans ce pays musulman laïc et critiquent le refus d'Ankara de se conformer aux critères des droits de l'homme et de la démocratie consacrés par l'acquis communautaire. Les procès intentés à des journalistes - dont beaucoup ont été emprisonnés - ainsi qu'à des écrivains sont de plus en plus fréquents. Ce ne sont pas des signaux encourageants. En outre, la question kurde est attisée par la décision de Damas de donner plus d'autonomie aux communautés kurdes du nord de la Syrie. La façon dont Ankara gère ce dossier est un test décisif pour la stabilisation de la démocratie turque.

#### DE NOUVELLES CONVERGENCES ET UNE CERTAINE INTERDÉPENDANCE EN MATIÈRE DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE SE DESSINENT

**En revanche, depuis les Révolutions arabes, de nouvelles convergences et une certaine interdépendance en matière de politique étrangère se dessinent entre l'Europe et la Turquie et amènent les Européens à réévaluer ce qu'ils considéraient comme un revirement de la Turquie vers l'Est.**

**ENTRE L'EUROPE ET LA TURQUIE** La fin de la politique étrangère traditionnelle de la Turquie, c'est-à-dire de son alignement sur celles de l'UE et de la communauté transatlantique - selon le principe du « zéro problème avec les voisins », défini en 2008 par le ministre turc des Affaires étrangères, Ahmet Davutoğlu - n'a pas amélioré, loin de là, les relations avec l'UE. Sans parler des critiques adressées à Ankara pour la poursuite de sa politique d'ouverture vis-à-vis de la Syrie, sa tolérance envers l'Iran (opposition aux sanctions internationales à l'ONU en 2010), le refus de renforcer le contingent turc en Afghanistan, son attitude offensive à l'égard d'Israël (à la suite de l'opération « Plomb durci », entre décembre 2008 et janvier 2009), etc.

Mais les Révolutions arabes, qui défient la Turquie comme l'Europe, appellent un nouveau dialogue et des rencontres régulières entre les responsables de la politique étrangère au plus haut niveau, comme celle qui s'est tenue entre Catherine Ashton, Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, et Ahmet Davutoğlu ; ou la rencontre annuelle à laquelle ont participé le commissaire à l'élargissement, Štefan Füle, et le ministre turc des Affaires européennes, Egemen Bağış ; ou encore la participation du chef de la diplomatie turque à des réunions informelles des ministres européens des Affaires étrangères (Gymnich).

D'un côté, la condamnation par la Turquie des attaques de Bachar Al-Assad contre la population syrienne et les craintes de plus en plus vives suscitées par la politique conflictuelle iranienne éloignent la Turquie de la Russie comme de son voisin iranien et **l'approchent de ses partenaires occidentaux traditionnels**. De l'autre, **l'influence croissante de la Turquie dans le monde arabe, avant même l'éclosion du Printemps arabe, pourrait apporter un complément utile à l'action européenne.**

9. Amanda Paul, "Turkey-EU relations: time to rebuild trust", *Commentary*, EPC, 19 October 2012.

D'après une étude menée en septembre 2010 par la Fondation turque d'études économiques et sociales (TESEV)<sup>10</sup> dans plusieurs pays de la région – Irak, Syrie, Liban, Jordanie, Égypte, Arabie saoudite, Territoires palestiniens et Iran –, les populations avoisinantes considèrent majoritairement (66% des personnes interrogées) la Turquie d'aujourd'hui comme le résultat positif d'un heureux mariage entre islam et démocratie, dont pourrait s'inspirer le Moyen-Orient. Plus de 70% des sondés pensent que la Turquie a renforcé son rôle de puissance régionale et qu'elle l'affirmera plus encore au cours des prochaines années, notamment dans le conflit israélo-palestinien.

Les pays des Révolutions arabes, qui ont entrepris une transition de régimes autocratiques vers la démocratie, voient la Turquie comme un bel exemple de société islamique traditionnelle et conservatrice dotée d'institutions démocratiques et d'une économie moderne ouverte sur l'extérieur. C'est moins le modèle laïc turc qu'ils admirent que celui d'un pays musulman doté d'une politique étrangère indépendante et qui est en passe de devenir une puissance économique.

“ LE PRINTEMPS ARABE  
RENVOIE LA TURQUIE  
VERS SES PARTENAIRES  
OCCIDENTAUX ”

Si la Turquie renforce cette fierté musulmane, l'attractivité de son modèle doit cependant être relativisée. Ankara ne veut ni alimenter l'idée d'une aspiration néo-ottomane qui risquerait de susciter la méfiance d'autres acteurs régionaux comme l'Iran, ni prétendre égaler la capacité de réforme de l'UE. Elle investit plutôt dans des projets de développement (dans la corne de l'Afrique, notamment), dans le commerce et dans les réseaux d'ONG. Les Turcs ne sont pas en position à eux seuls de moderniser et de démocratiser le monde arabe ; ils ont besoin pour réussir du soutien actif de l'UE et des États-Unis<sup>11</sup>. **Le Printemps arabe renvoie ainsi la Turquie vers ses partenaires occidentaux.**

Qui plus est, l'influence géopolitique de la Turquie dépend pour une bonne part de l'issue des événements en Syrie. La guerre pourrait faire perdre à la Turquie son premier avantage dans la région, à savoir sa capacité à dépasser les divisions confessionnelles de la communauté musulmane.

L'évolution interne et externe de la Turquie pourrait donc constituer un atout, plus qu'un handicap, pour les Européens, et ouvrir de nouvelles perspectives aux portes de l'Union. L'UE n'apporte pas de réponse convaincante aux profondes transformations qui agitent son voisinage et semble hésiter devant les changements qui sont en cours dans la région. Mobilisée par ses propres difficultés, et quelque peu introvertie, **l'Union perd un temps précieux en négligeant de développer des relations stratégiques durables avec ses voisins.**

## 1.4. Les limites de la politique européenne de voisinage

Une révision en profondeur de la politique européenne de voisinage (PEV) a été lancée au printemps 2011, afin d'adapter la réponse européenne aux attentes des mouvements protestataires<sup>12</sup>.

Les trois principes définis par cette nouvelle orientation stratégique représentent un net changement par rapport à l'ancienne PEV, lancée en 2003<sup>13</sup>. Il s'agit désormais de soutenir l'approfondissement de la démocratie (au-delà du processus électoral formel et du respect des libertés fondamentales), de développer des partenariats avec la société (afin de renforcer la construction de sociétés civiles pluralistes et de nouer le dialogue avec leurs acteurs dans toute la diversité de leur nouveau spectre), et enfin, de promouvoir une croissance inclusive (qui garantisse un développement durable et une plus grande égalité socio-économique).

10. TESEV, *The perception of Turkey in the Middle East*, TESEV report, 2 February 2011.

11. Adam Balcer, "The EU and Turkey in the Southern neighbourhood: a New Opening?", in: Elvire Fabry (dir.), *Think Global – Act European. Thinking strategically about EU's external action*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, à paraître en mars 2013.

12. Commission européenne/HR, *Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le Sud de la Méditerranée*, COM(2011) 200 final, 8 mars 2011 ; Commission européenne/HR, *Tenir les engagements de la nouvelle politique européenne de voisinage*, JOIN(2012) 14 final, 15 mai 2012 ; Commission et HR, *Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation*, COM(2011) 303, 25 mai 2011.

13. Commission européenne, *L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud*, COM(2003) 104 final, 11 mars 2003.

Mais **cet ajustement est incomplet**<sup>14</sup> : alors que le soutien apporté à la démocratie reste confus, les relations qu'entretiennent les Européens avec les représentants les plus traditionnalistes et religieux de la société civile sont assez maladroitement, sans compter qu'ajouter quelques projets d'investissement social à l'agenda de libéralisation des marchés, d'ouverture commerciale et de convergence réglementaire pourrait ne pas suffire à créer une croissance inclusive. L'Union propose de nouvelles mesures incitatives – partenariats pour la mobilité, accords de libre-échange complets et approfondis (DCFTA – Deep and Comprehensive Free Trade Agreement) –, mais leur portée est limitée par l'influence des nouveaux acteurs présents dans la région : les États du Golfe, la Chine, la Corée du Sud, etc.

Si les Européens sont efficaces pour soutenir la mise en place d'élections démocratiques, leur influence risque d'être moindre dans le cas d'un pays qui opterait pour des élections libres tout en maintenant un agenda contraire aux valeurs libérales. Tandis que les acteurs de la société civile qui adoptent les valeurs occidentales bénéficient du soutien de l'Union, la méfiance et un certain mépris envers les composantes plus islamistes et traditionnelles de la société civile pourraient bien s'avérer contreproductifs et creuser des clivages sociaux dans certains pays de la région. Les Européens doivent affiner leur compréhension des différents courants qui sous-tendent l'évolution des mouvances islamistes. Ils doivent être plus innovants pour engager le dialogue avec ces derniers et diversifier leurs canaux de communication et de coopération avec la société civile des pays voisins (mouvements sociaux émergents, organisations civiles, acteurs économiques, etc.) sans que l'islamisme soit le seul critère qui guide leur appréciation. En outre, l'UE n'anticipe pas assez les conséquences d'une diversité croissante dans la région alors qu'elle est elle-même moins crédible et moins attractive.

Quant au voisinage oriental de l'Union, on ne peut que constater à ce jour l'échec du partenariat oriental (PO) fondé sur le principe du « plus pour plus et moins pour moins ». À l'exception de la Moldavie qui sait obtenir des bénéfices du « plus pour plus », les autres pays de l'Est ne sont pas réceptifs au principe du « moins pour moins » et mettent en évidence l'échec de la conditionnalité dans cette région.

**En d'autres termes, l'UE mène peut-être une politique de voisinage à trop courte vue pour contribuer significativement à la stabilité de la région, au Sud comme à l'Est.** Elle a besoin d'une vision de long terme et à court terme de résultats concrets qui réponde aux mutations rapides du voisinage.

**“ DÉVELOPPER DES PROJETS DE LONG TERME PERMETTANT DE SOUTENIR UNE INTÉGRATION PROGRESSIVE DE LA RÉGION ”**

La réticence des États membres à s'investir dans le voisinage est d'autant plus forte qu'une grande incertitude pèse sur la région. **Le voisinage ne doit pourtant pas être vu seulement comme un sujet d'inquiétude. Il peut également être une source d'opportunités pour l'économie des États membres et aider au rebond économique de l'UE. Cela devrait inciter les Européens à développer des projets de long terme, plus ambitieux, permettant de soutenir la démocratisation et la stabilisation du voisinage et une intégration progressive de la région.**

Une Méditerranée plus démocratique et prospère pourrait offrir de nouvelles perspectives d'investissements, d'échanges, de partage de savoir, de projets communs, ainsi que nombre d'autres avantages économiques.

La région euro-méditerranéenne se prêterait ainsi assez bien à une coopération euro-turque plus étroite visant une intégration à long terme de la région.

14. Haizam Amirah & Timo Behr, "The Missing Spring in the EU's Mediterranean Policies", in: Elvire Fabry (dir.), *Think Global – Act European, Thinking strategically about EU's external action*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, à paraître en mars 2013.

## 1.5. Relancer le dialogue bilatéral en relevant les défis du voisinage

Les relations euro-turques ne peuvent être l'otage du blocage des négociations. Cette inertie ne profite à aucun des deux partenaires. Indépendamment du processus de négociation, qui doit être poursuivi, sans préjuger de son résultat final, les Européens devraient prendre des initiatives qui permettent de restaurer la confiance et d'insuffler une nouvelle dynamique aux relations bilatérales.

La mise en œuvre d'une coopération par des voies détournées apparaît peu probable puisque la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) est un élément constitutif des négociations d'adhésion. Et une relance rapide des négociations n'est guère réaliste à court terme. Mais en revanche on peut œuvrer à rendre le cadre des négociations plus constructif, en prenant appui sur les intérêts communs et une interdépendance de fait pour développer une coopération stratégique indépendamment du processus d'élargissement.

**“ PRENDRE APPUI SUR LES INTÉRÊTS COMMUNS ET UNE INTERDÉPENDANCE DE FAIT POUR DÉVELOPPER UNE COOPÉRATION STRATÉGIQUE ”**

Pour compenser l'attractivité des forces d'intégration d'Asie centrale sur les voisins de l'Union, et prévenir de même une bascule trop nette des intérêts du Moyen-Orient vers l'Eurasie, **l'UE doit développer des projets plus innovants, qui contribuent à faire de la Méditerranée une région dotée d'une croissance économique durable.**

Les Révolutions arabes ont révélé à la fois la faiblesse de la politique étrangère turque et de la politique européenne de voisinage et de nouvelles opportunités qui pourraient inciter à **tirer parti des avantages comparatifs de la Turquie et de l'UE**. La mise en place d'une coopération stratégique étendue constituerait une réponse efficace au glissement des plaques tectoniques en cours dans le voisinage méridional des deux pays. La Turquie serait ainsi considérée comme un partenaire stratégique de l'Union pour un management collectif de la région.

**Cette initiative exigerait au préalable de recréer une relation de confiance entre les deux parties, en consultant Ankara a priori et en cherchant à nouer un véritable dialogue, plutôt qu'en l'informant a posteriori.** Il leur faudrait donc commencer par s'asseoir à la même table. **La Turquie serait considérée et traitée en partenaire, et non plus seulement en candidate à l'adhésion.**

De manière plus générale, l'UE a besoin de revoir le paradigme qui sous-tend sa politique de voisinage et de se départir de sa mentalité de donateur et d'une attitude condescendante. Les instruments et les politiques d'hier n'ont plus aujourd'hui le même impact. Les Européens doivent chercher à développer la confiance via des partenariats à tous les niveaux de la société. Si l'Union a une vision suffisamment claire de ses intérêts, elle peut considérer qu'en renforçant la puissance de ses voisins, elle renforce également la sienne. Comme l'a formulé Joseph Nye : « **On many transnational issues, empowering others can help us to accomplish our own goals** »<sup>15</sup>.

Au moment où les budgets se contractent, il serait irréaliste d'envisager une hausse substantielle des investissements de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) qui aille au-delà des propositions actuelles de la Commission. En revanche, un soutien plus important de l'UE est envisageable pour des projets qui concernent le commerce et la mobilité. L'UE devrait ainsi lancer une coopération avec la Turquie qui favoriserait une intégration économique, sociale et politique de leurs voisins dans l'économie globale. L'UE et la Turquie pourraient concevoir un ensemble de grands projets permettant de stimuler les échanges et la confiance entre voisins, et d'intégrer à terme la région, tout en servant les intérêts des deux partenaires.

Différents projets pouvant contribuer à renforcer le dialogue et de la coopération entre l'UE et la Turquie pourraient ainsi être explorés.

15. Traduction *Notre Europe* – Institut Jacques Delors : « dans nombre de questions transnationales, on peut atteindre son but en renforçant la puissance des autres ».

## 2. Stimuler la coopération euro-turque par une politique innovante dans le voisinage méditerranéen

Développer le rôle de l'UE sur la scène mondiale consiste d'abord à en faire un acteur efficace au niveau régional et à la doter d'une ambitieuse politique de long terme pour son voisinage. Les propositions sectorielles qui suivent visent donc à susciter une réflexion stratégique innovante pour la politique de voisinage de l'Union et plus particulièrement la coopération euro-turque, plutôt qu'à évaluer leur faisabilité à court terme. Les bénéfices de cette nouvelle impulsion seraient sans doute plus facilement tangibles à court terme dans certains domaines (la sécurité, la démocratisation) que dans d'autres (l'énergie, les échanges, la mobilité). Mais des perspectives de long terme demeurent un préalable nécessaire de toute innovation politique et doivent être maintenue.

### 2.1. Un management collectif des enjeux de sécurité

L'UE a besoin de se doter d'une stratégie régionale pour affronter les enjeux de sécurité de son voisinage.

Alors que les Européens ont eu tendance à gérer les événements des Révolution arabes indépendamment du processus de paix au Moyen-Orient, l'incapacité de l'Union à repenser sa politique à l'égard de ce dernier comme d'autres enjeux régionaux est préoccupante. Les risques de contagion sont considérables (expansion de la guerre civile syrienne à l'ensemble de la région, question iranienne, conflit israélo-palestinien, conflits larvés du Caucase et des environs, etc.).

**Pour développer une stratégie plus ambitieuse qui aille au-delà du « paradigme de la transition », l'UE doit revoir ses relations avec les acteurs régionaux, la Turquie et la Russie, et certains acteurs extérieurs, comme la Chine.**

“ LA FIN DE LA GARANTIE AMÉRICAINE Pousse LES AUTRES PARTENAIRES DE L'OTAN À PRENDRE PLUS DE RESPONSABILITÉS ”

Considérée à l'aune de son influence croissante et comme un pourvoyeur de sécurité dans la région, la Turquie constitue un défi pour l'Europe.

D'une part, elle est aux premières loges d'un conflit sans cesse croissant entre Israël et ses voisins arabes, tout en étant un relais important de la sécurité européenne au Moyen-Orient. Elle se trouve en réalité au carrefour d'une série de questions clés pour les Européens et, plus largement, pour la communauté transatlantique : prolifération nucléaire, endiguement des conflits au Moyen-Orient, relations avec la Russie, sécurisation des approvisionnements en énergie, etc.<sup>16</sup>.

D'autre part, ce qu'on a nommé le « pivot américain », à savoir le redéploiement des moyens diplomatiques et militaires des États-Unis depuis l'Europe vers le Pacifique, exige des Européens qu'ils assument leurs responsabilités et cessent d'être des « consommateurs de sécurité »<sup>17</sup>. La fin de la garantie américaine concernant la sécurité du continent européen pousse donc les autres partenaires de l'OTAN présents dans la région à prendre plus de responsabilités.

**Les capacités de médiation de la Turquie pourraient utilement compléter l'action de l'UE au Moyen-Orient** ainsi que dans les conflits gelés de son voisinage oriental et du Caucase du Sud. Un alignement sur des prises de positions de l'UE n'est pas une condition préalable nécessaire de la politique étrangère turque.

16. *Getting to Zero: Turkey, Its Neighbors and the West*, Transatlantic Academy, 2009-2010.

17. Bertrand Rioust de Largentaye, « Relations US-UE : quel bilan pour la présidence Obama ? », *Policy Paper n° 59, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, 22 octobre 2012, p. 5.

La coopération engagée sur le dossier syrien (intervention humanitaire, soutien à l'opposition syrienne, recherche d'un consensus international, etc.) est un précédent intéressant pour d'autres actions communes de la Turquie et de l'UE - et des États-Unis également - face à de nouvelles crises. L'UE et la Turquie pourraient aussi mettre en place une participation *ad hoc* de haut niveau à la prise de décision dans des domaines où les intérêts vitaux de la Turquie sont en jeu. Un Conseil euro-turc de défense stratégique, pour résoudre les questions du Moyen-Orient, pourrait également être envisagé.

### PROPOSER DE PARTICIPER AUX DISCUSSIONS DU COMITÉ MILITAIRE DE L'UE (CMUE)<sup>18</sup>

D'autres initiatives, pouvant viser à proposer un statut d'observateur à l'Agence européenne de défense (AED) et à participer aux discussions du Comité militaire de l'UE (CMUE) donneraient un signal fort et témoigneraient de ce que l'Union considère réellement la Turquie, membre de l'OTAN, comme un partenaire clé sur les questions de sécurité. Elle pourrait être associée à de nouveaux programmes d'armement. L'entraînement des soldats pourrait être un domaine de coopération supplémentaire (création d'un centre d'entraînement commun aux combats aéroterrestres - qui n'existe pas en Europe en raison de la densité de population -, pour les exercices tactiques et opérationnels, avec un quartier général commun).

Européens, Turcs et Américains pourraient créer dans le Caucase une structure militaire régionale permettant de rationaliser la formation, l'entraînement et l'armement en Géorgie et en Azerbaïdjan. La lutte contre le crime organisé et pour la sécurité maritime pourraient également se prêter à des solutions multilatérales.

## 2.2. Démocratisation et soutien à la société civile

Les Européens critiquent le manque de respect des principes démocratiques en Turquie. Mais il leur faut admettre qu'Européens et Turcs pourraient apporter un soutien plus efficace aux transitions démocratiques en cours en se coordonnant et en coopérant plus étroitement dans les forums multilatéraux. Des mesures conjointes permettraient d'exercer plus de pression sur les régimes qui répriment des manifestants pacifiques dans la violence (comme dans le cas syrien).

Tant la Turquie que bon nombre d'États membres de l'UE ont démontré leur capacité à mettre en œuvre des actions conjointes qui permettent de stabiliser un pays dans un contexte post-autoritaire. La Turquie pourrait jouer un rôle complémentaire dans l'appui accordé par l'UE aux initiatives démocratiques de la société civile. En effet, les partis politiques turcs et les organisations de la société civile ont noué des contacts différents et complémentaires dans les pays arabes. Ce serait encore plus pertinent pour les négociations que l'UE souhaiterait mener avec les mouvements islamistes. La Turquie pourrait être impliquée dans la conception de nouveaux instruments, qui sont d'ores et déjà sur la table, comme le Mécanisme de financement pour la société civile ou le Fonds européen pour la démocratie.

Les politiques de développement de l'UE et de la Turquie tireraient également avantage d'un dialogue régulier entre la Direction générale du développement et de la coopération - EuropeAid et l'Agence turque de coopération internationale (TIKA), tant au niveau de la planification politique que dans les pays où la TIKA et la Commission européenne mènent des actions ou projettent d'en mener<sup>18</sup>. Enfin, en matière de gouvernance, en plus d'initiatives bilatérales de soutien aux partis politiques des pays voisins, la Turquie pourrait être impliquée dans les programmes européens de jumelage et dans les programmes de formation administrative de l'Instrument d'assistance technique et d'échange d'informations (TAIEX) qui sont destinés au voisinage<sup>19</sup>.

18. Eduard Soler i Lecha, "The EU, Turkey, and the Arab Spring: From Parallel Approaches to a Joint Strategy?", in: Nathalie Tocci, Ömer Taşpınar, Henri J. Barkey, Eduard Soler i Lecha, and Hassan Nafaa, "TU Turkey and the Arab Spring: Implications for Turkish Foreign Policy From a Transatlantic Perspective", *Mediterranean Paper Series*, GMF/IAI, October 2011, p. 32.

19. Nathalie Tocci, "The Prospects and Meaning of a Strategic EU-Turkey Dialogue on the Neighborhood", *GMF Analysis*, September 2012, p. 3.

### 2.3. Vers une communauté euro-méditerranéenne de l'énergie

L'accès aux ressources naturelles est un enjeu de plus en plus stratégique. Située aux portes d'une région où se trouvent 68% des réserves mondiales de pétrole et 75% des réserves de gaz, la Turquie voit donc s'accroître son poids politique auprès des partenaires européens et plus généralement de tous ceux qui dépendent de son corridor de transit.

**La Turquie est un élément clé de la diversification des approvisionnements européens et une pièce fondamentale du projet à plus long terme de création d'un marché paneuropéen de l'énergie**, qui engloberait la Communauté de l'énergie de l'Europe du Sud-Est et une potentielle communauté euro-méditerranéenne de l'énergie.

L'Union européenne importe de plus en plus d'énergie et connaît des taux de dépendance particulièrement élevés pour les hydrocarbures. La sécurité des approvisionnements constitue donc, avec la compétitivité et le développement durable, l'un des principaux piliers de la politique énergétique de l'UE ; et elle demeurera au premier plan des préoccupations dans les années à venir. Du fait de la diminution de ses ressources pétrolières et gazières, concomitante à une augmentation de la demande, jusqu'en 2030 au moins, la dépendance de l'Europe ne fera que croître à court et moyen terme.

Alors qu'en 2007 l'Union importait déjà 43% de sa consommation d'énergie, et que le gaz naturel comptait pour 60% de ses besoins extérieurs, sa dépendance globale à l'énergie importée devrait atteindre 59% en 2030 où 83% du gaz consommé et 95% du pétrole viendront de l'extérieur.

L'approvisionnement de l'UE en gaz naturel est en outre principalement dominé par trois grands fournisseurs (79 % du total des importations gaz) : la Russie, la Norvège et l'Algérie. Des gazoducs assurent, pour l'essentiel, l'acheminement, régi par des contrats de long terme indexés sur les prix du pétrole. Option économiquement attractive, qui a la faveur des investisseurs, le gaz naturel, le moins polluant des carburants fossiles, est aussi une potentielle source d'appoint pour les énergies renouvelables. Il jouera vraisemblablement un rôle important dans la transition européenne vers une économie sobre en carbone, aux environs de 2050.

En fin de compte, la Turquie et l'UE ont à certains égards des profils énergétiques très similaires, ceux de consommateurs dépendants de leurs importations d'énergie et de gros fournisseurs comme la Russie et de plus en plus, de l'Asie centrale et du Moyen-Orient.

Compte tenu de l'enjeu, il apparaît crucial, pour l'Europe et la Turquie, de renforcer leur coopération dans le domaine de l'énergie afin d'améliorer la sécurité de leurs approvisionnements et de faire de la Turquie une plateforme énergétique pour toute la région.

**“ IL MANQUE ENCORE À L'UE ET À LA TURQUIE UN PARTENARIAT ÉNERGÉTIQUE DIGNE DE CE NOM ”**

**Cependant, il manque encore à l'UE et à la Turquie un partenariat énergétique digne de ce nom. Car les négociations sur le chapitre de l'énergie n'ont pas encore été ouvertes dans la procédure d'adhésion.** C'est un des nombreux domaines où la coopération bilatérale doit être développée, sans attendre la relance des négociations.

**En premier lieu, la Turquie pourrait devenir une plateforme énergétique stratégique pour les marchés européens du gaz acheminé par le corridor Sud.**

Pour sécuriser leur approvisionnement, les Européens doivent diversifier leurs sources, tant en termes de fournisseurs que de pays de transit. À cet égard, le corridor Sud est un projet majeur puisque doivent y passer, à travers la Turquie, le gaz et le pétrole provenant aussi bien du bassin de la Caspienne que des gisements du

Moyen-Orient. La dépendance de l'Europe à l'égard de ses trois principaux fournisseurs s'en trouverait donc réduite.

Avec l'oléoduc Bakou-Tbilissi-Ceyhan (ouvert en 2006) et le gazoduc Bakou-Tbilissi Erzurum, la Turquie est déjà un important corridor de transit. Mais il y a désormais différents projets concurrents au nom de la diversification des approvisionnements en gaz (Nabucco, TAP, etc.). Le gazoduc Nabucco, qui est fortement concurrencé par le projet russe South Stream, a rencontré dès le début d'immenses difficultés ; il n'en est pas moins le fleuron du corridor Sud. Quel que soit le projet qui l'emporte, ou la combinaison de différents circuits, la Turquie demeure la pièce maîtresse du corridor Sud. Elle a un intérêt financier et politique (autonomie vis-à-vis de la Russie, enclavement de l'Arménie) à organiser le transport du pétrole et du gaz azerbaïdjanais par son territoire.

Pour espérer à long terme importer les réserves de la Caspienne par son corridor Sud - essentiellement via la construction du gazoduc Nabucco -, l'Europe doit aujourd'hui s'assurer qu'elle conclue les accords, et mobiliser les moyens économiques, techniques et politiques nécessaires pour faire aboutir le projet dans les délais. L'UE et la Turquie ont toutes deux besoin de maintenir fermement le cap du processus engagé et de faire aboutir les accords internationaux contraignants et les partenariats énergétiques avec les pays producteurs, les pays de transit et d'autres acteurs internationaux de premier plan.

**UNE COOPÉRATION ÉNERGÉTIQUE RENFORCÉE ET STRUCTURÉE OUVRIRAIT LA VOIE À UNE VÉRITABLE COMMUNAUTÉ EURO-MÉDITERRANÉENNE DE L'ÉNERGIE"**

**Deuxièmement, la Turquie pourrait jouer un rôle de plateforme énergétique non seulement pour le corridor Sud, mais, plus largement, pour toute la Méditerranée orientale.**

Ainsi relierait-elle les marchés européens à ceux du Liban, de la Jordanie, de l'Égypte, de la Syrie, de l'Irak, de l'Iran et de l'Azerbaïdjan et, par conséquent, la Méditerranée, la Caspienne, la mer Noire et le Golfe persique. Un aussi grand projet, initialement soutenu par l'Union, a la capacité d'intégrer les marchés de l'énergie du Machrek par l'harmonisation réglementaire et le développement de réseaux d'infrastructures (interconnexions, gazoducs, ports pour le gaz naturel liquéfié) pour enfin les relier aux marchés européens, via le corridor Sud (tel qu'il est planifié), le gazoduc Nabucco et l'anneau méditerranéen.

Les avantages pour la Turquie seraient significatifs : renforcement de sa propre sécurité énergétique, maîtrise de sa consommation qui ne cesse d'augmenter, et revenus lucratifs du transit. Mais aucune avancée concrète n'a été faite dans cette direction, et les espoirs de voir ce projet avancer se sont heurtés à l'instabilité créée par les Révolutions arabes. Il est peu probable qu'il reprenne son cours si rien ne change et si des garanties de stabilité à long terme ne peuvent être apportées.

**Troisièmement, la Turquie est appelée à jouer un rôle dans l'extension du marché européen de l'énergie à ses voisins.**

De fait, ce rôle ne peut se limiter au corridor Sud. L'UE souhaite étendre ses marchés énergétiques et donc exporter l'acquis communautaire du secteur énergétique à ses voisins, indépendamment des négociations d'adhésion engagées avec les pays concernés (notamment les Balkans). L'instrument principal ici est le traité établissant une Communauté de l'énergie de l'Europe du Sud-Est qui est un vecteur d'intégration.

**Enfin, la Turquie a un rôle à jouer dans le développement du vaste potentiel d'énergie renouvelable du Moyen-Orient, avec, à long terme, la possibilité d'exporter de l'électricité vers l'UE.**

Dans ce domaine, c'est l'Union pour la Méditerranée qui serait le principal cadre de coopération. Il représente pour la région une opportunité unique de développement et d'exploitation durables de son potentiel énergétique. La Méditerranée méridionale et l'UE pourraient ensemble construire une politique industrielle fondée

sur le développement et la production des énergies renouvelables, de façon à couvrir les besoins énergétiques locaux et à exporter, vers l'Europe, de l'électricité produite à partir de sources renouvelables.

Pour y parvenir, un certain nombre d'éléments doivent être mis en place, notamment en matière d'harmonisation réglementaire, de coopération politique, de recherche-développement et de transfert de technologie, d'éducation, de formation, et d'infrastructures nécessaires tant à la production qu'au transport de l'électricité, etc.

L'UE et la Turquie ont un rôle à jouer à chacune de ces étapes. *In fine* une coopération énergétique renforcée et structurée ouvrirait la voie à une véritable communauté euro-méditerranéenne de l'énergie, fondée d'une part sur l'acquis communautaire, d'autre part sur la coopération entre les deux rives de la Méditerranée.

## 2.4. Ouvrir l'union douanière euro-turque

Une vaste zone économique euro-méditerranéenne, où biens, services et capitaux circuleraient librement, offrirait aux Révolutions arabes une réponse plus efficace que la nouvelle politique européenne de voisinage (PEV). Facteur de stabilisation, le développement des échanges dans le voisinage de l'UE ne serait pas sans impact positif sur le redémarrage de la croissance européenne ni sans effets stimulants sur celle de la Turquie. Échanges et investissements continueraient de se développer sur une base bilatérale euro-turque tout en s'étendant au voisinage.

Diverses accords bilatéraux ont déjà été signés entre l'UE et ses voisins, dans le cadre de la Zone de libre-échange euro-méditerranéenne (ZLEEM), qui s'appuie sur le processus de Barcelone (lequel prévoyait la mise en place d'une zone de libre-échange pour la région Méditerranée et le Moyen-Orient à l'horizon 2010) et de la politique européenne de voisinage (PEV). Mais les accords de libre échange signés avec l'UE ont surtout encouragé les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord (MOAN) à importer des produits européens.

En outre les pays du MOAN tardent à signer des accords, exception faite de la Grande zone arabe de libre-échange (GZALE) et de l'accord d'Agadir<sup>20</sup>, compatible avec les règles communautaires. En conséquence, les échanges entre pays du MOAN ne représentent que 10% de leurs échanges<sup>21</sup>. L'intégration Sud-Sud est limitée par un manque d'engagement politique et par de sérieux obstacles structurels<sup>22</sup>. Faute de soutien politique, la mondialisation a accentué la fragmentation régionale. Ainsi les perspectives d'intégration se limitent-elle, pour l'heure, au niveau bilatéral. **Afin d'éviter une fragmentation encore plus prononcée de la région méditerranéenne et d'aider les pays du sud de la Méditerranée à surmonter les barrières structurelles à l'intégration, l'appui de l'UE et de la Turquie à la coopération interrégionale et à l'intégration Sud-Sud serait souhaitable.**

### “ PASSER DU MODÈLE DE LA ZONE DE LIBRE ÉCHANGE À CELUI DE L'UNION DOUANIÈRE ”

L'UE a développé un nouveau modèle d'accord d'association, en l'occurrence l'accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA), qui permet d'arrimer les pays voisins au marché unique européen. Plus qu'une simple réduction des tarifs douaniers, il a pour objet la levée de toutes les barrières au libre-échange, par l'harmonisation des lois, règles et normes des pays concernés avec celles de l'Union. Le Conseil européen du 18 octobre 2012 a demandé que soit accéléré le lancement des négociations d'accord de ce type avec nos partenaires méridionaux.

Outre que l'alignement sur l'acquis communautaire demeure une condition lourde, si l'on cherche ainsi à créer la matrice d'accords de libre-échange entre chacun des partenaires avec, à terme, l'instauration d'une zone

20. L'Accord d'Agadir, signé en 2004, concerne l'Égypte, la Jordanie, le Maroc et la Tunisie.

21. World Bank, *Economic integration in the Maghreb*, 2010.

22. Timo Behr, « Après la révolution : L'UE et la transition arabe », *Policy Paper n°77, Notre Europe*, mai 2010.

unique de libre-échange comprenant l'UE et la Turquie, la méthode, avant que ne soit parachevée cette zone de libre-échange euro-méditerranéenne, risque de prendre un certain temps.

Parmi les différentes propositions couramment avancées pour renforcer l'intégration économique régionale<sup>23</sup>, il en est une qui mérite qu'on s'y arrête plus particulièrement, à savoir le **passage du modèle de la zone de libre échange vers l'union douanière**. L'idée serait d'étendre progressivement l'union douanière euro-turque aux autres pays du MOAN. Un seul accord serait nécessaire, en lieu et place d'une multitude d'accords bilatéraux requis jusqu'alors<sup>24</sup>.

“UNE BONNE ILLUSTRATION DE L'IMPACT POSITIF DE L'UNION DOUANIÈRE SUR SA COMPÉTITIVITÉ ÉCONOMIQUE”

La faisabilité d'une extension de l'union douanière à la région du MOAN mérite d'être examinée. Cela permettrait aux responsables turcs et européens d'engager un dialogue concret sur le projet, qui pourrait *in fine* aboutir à proposer aux pays de la Méditerranée de rejoindre l'union douanière euro-turque. **La Turquie pourrait jouer un rôle actif puisqu'elle est une bonne illustration de l'impact positif de l'Union douanière sur sa compétitivité économique.** Lancée en 1996, l'union douanière euro-turque a été un instrument clé de l'intégration de l'économie turque dans les marchés européens et mondiaux, en servant de puissante incitation à la réforme<sup>25</sup>. Les producteurs turcs de biens industriels sont protégés de la concurrence extérieure au même titre et par les mêmes tarifs que les producteurs européens. Ils doivent en revanche affronter la concurrence des biens non taxés produits par des entreprises européennes de niveau mondial ; en échange de quoi ils peuvent accéder librement, sans avoir à s'acquitter de droits de douane, à l'espace économique européen (EEE, marché unique à 27 + 3). La libéralisation des échanges consécutive à l'union douanière a favorisé le passage d'une économie turque dirigée à une économie de marché ; et les producteurs turcs de biens industriels ont obtenu d'excellents résultats. L'union douanière a également permis à la Turquie d'adopter de nouvelles institutions, de moderniser et renforcer les règles et les procédures nécessaires à l'élimination des barrières techniques, à la mise en œuvre des politiques communautaires de concurrence, de respect des droits de propriété industrielle. Le succès de cette expérience pourrait être une incitation forte pour les autres voisins.

## 2.5. Promouvoir la mobilité dans l'espace Euromed

La libéralisation des visas est une question litigieuse. La Turquie critique fortement la façon dont l'UE gère ce dossier en favorisant les pays non candidats à l'adhésion (les Balkans occidentaux ont conclu des discussions sur des exemptions de visa entre 2008 et 2010, alors qu'ils n'étaient pas candidats, et c'est aujourd'hui le cas de la Moldavie et de l'Ukraine). D'autant que dans le cas de la Turquie, l'obligation de visas porte préjudice à l'application de l'union douanière euro-turque.

Récemment la relance des discussions sur une feuille de route *ad hoc* a donné peu de résultats, car Ankara est peu enclin à signer un accord de réadmission qui ne comprendrait pas l'engagement explicite d'une libéralisation des visas pour ses ressortissants. La négociation d'un accord de réadmission est en cours depuis 2003. Un texte a finalement été approuvé lors de la rencontre des ministres de la Justice et des Affaires étrangères du 24 février 2011 et signé par les deux parties le 21 juin 2012. Toutefois, il indique explicitement que ce dialogue ne constitue pas un mandat de négociation pour la libéralisation des visas. Le sentiment qui prévaut du côté turc, c'est qu'on en a fait trop peu et trop tard.

Des progrès significatifs ont néanmoins été réalisés en matière d'asile et de contrôle aux frontières de l'immigration illégale<sup>26</sup>, un sujet d'inquiétude croissante pour les Européens alors que se multiplient les candidats à l'immigration illégale venus du Moyen-Orient ou d'Asie centrale qui utilisent la Turquie comme point de

23. Iana Dreyer, *op. cit.*

24. Sinan Ülgen, "A Faster, Better Route to Economic Integration across the Mediterranean", *International Economic Bulletin*, Carnegie Europe, 13 October 2011.

25. Sübidey Togan, "The EU-Turkey Customs Union: A Model for Future Euro-Med Integration", *MEDPRO technical report No. 9*, March 2012.

26. OCDE, *Perspectives des migrations internationales 2012*, p. 278.

passage vers l'UE. Les Turcs sont de plus en plus attentifs à la gestion de leurs frontières (modernisation des procédures de visa grâce à un formulaire en ligne, introduction de mesures biométriques, mise en œuvre d'une gestion intégrée des frontières avec l'UE, création d'un bureau de coordination pour la gestion des frontières quoiqu'aucune feuille de route n'ait été approuvée, etc.). En mai 2012, FRONTEX et le ministère turc des Affaires étrangères ont signé un protocole d'entente. Il prévoit la participation des experts de FRONTEX à des activités de formation et des opérations communes en Turquie, ainsi que l'organisation d'échanges d'informations et d'analyses de risques. Un appui financier et opérationnel renforcé pourrait être accordé en vue de son application.

Les Européens sont en revanche mal à l'aise avec la politique de libéralisation des visas lancée par Ankara en 2009 à l'égard de ses voisins musulmans. Alors que l'UE souhaiterait que la Turquie s'aligne sur ses critères d'obtention des visas, cette dernière utilise sa politique migratoire à des fins de politique intérieure et extérieure. **À l'image d'une UE perçue comme une forteresse s'oppose celle d'une Turquie ouverte à la mobilité.**

“ À L'IMAGE D'UNE  
UE PERÇUE COMME UNE  
FORTERESSE S'OPPOSE  
CELLE D'UNE TURQUIE  
OUVERTE À LA MOBILITÉ ”

L'UE devrait sans doute reconsidérer ses attentes vis-à-vis de la Turquie. Car celles-ci ne semblent guère réalistes dans le contexte du blocage des négociations d'adhésion.

À moyen terme, l'Union devra compenser son déficit démographique et consolider sa main-d'œuvre par des recours à l'immigration. La stratégie Europe 2020 souligne notamment l'importance pour la vitalité et la compétitivité de l'UE des volets migration et mobilité. Alors que des pays comme les États-Unis ou le Canada se sont depuis longtemps dotés d'une politique ambitieuse de migration pour la main-d'œuvre hautement qualifiée, **l'Europe commence à peine à mettre en place des mesures plus attractives d'immigration sélective** (carte « bleue », partenariats pour la mobilité, etc.). Les partenariats pour la mobilité sont en outre développés à la carte, en fonction des États membres qui veulent bien y souscrire, et le nombre d'accord bilatéraux entre États membres et pays voisins demeure très limité.

Un très haut niveau de chômage et une immigration illégale de plus en plus forte appellent un contrôle aux frontières plus efficace. Mais une analyse à plus long terme des besoins des Européens devrait les conduire à **envisager une politique migratoire plus ouverte aux stratégies de mobilité régionale et à revoir la logique sécuritaire dans laquelle cette politique s'est enfermée.** L'Union pourrait alors considérer sa coopération en matière de migration et de mobilité avec la Turquie – dont le solde migratoire est aujourd'hui nul – comme une priorité stratégique dont les deux parties sauraient tirer profit.

Outre la nouvelle approche globale de la question des migrations et de la mobilité (AGMM), **l'Union européenne pourrait développer une politique de long terme plus ambitieuse de la mobilité sélective dans l'espace Euromed** où la coopération avec la Turquie serait la bienvenue sur des sujets d'intérêt mutuel comme les migrations illégales et la mobilité de la main-d'œuvre.

L'Union enverrait un signal positif à la Turquie en libéralisant les visas pour certaines catégories de la population (hommes d'affaires, étudiants, etc.). Un dialogue informel et des échanges de bonnes pratiques seraient importants pour construire dans ce domaine une coopération durable avec la Turquie. L'Agenda positif est un pas dans la bonne direction mais il risque de se heurter à des résistances politiques car il est étroitement corrélié à la procédure d'adhésion.

## CONCLUSION

Ces diverses initiatives permettraient de prendre un peu de recul sur l'impasse des négociations et d'éviter que les relations euro-turques ne soient l'otage de la procédure d'adhésion. Une telle coopération serait en outre cohérente avec la perspective d'une adhésion sans pour autant préjuger de l'issue de la négociation.

### “ RENOUVELER LE DIALOGUE ENTRE LES DEUX PARTENAIRES EN LEUR PROCURANT UN NOUVEAU TERRAIN DE COOPÉRATION ”

Un retour à une logique plus constructive entre les deux partenaires semble possible si l'on se concentre sur les initiatives qui ont la plus forte valeur ajoutée et le maximum de visibilité. On peut légitimement s'interroger sur la faisabilité politique à court terme des différentes pistes de coopération suggérées, mais la priorité demeure de clarifier les choix stratégiques de l'UE et de créer une occasion de renouveler le dialogue entre les deux partenaires en leur procurant un nouveau terrain de coopération.

Pour s'engager plus étroitement avec la Turquie dans le voisinage, il faut de la confiance et une certaine hardiesse. En cette période de grande incertitude et de grandes mutations de la scène mondiale, l'UE a cependant besoin d'une stratégie de long terme qui permette d'indiquer aux citoyens le cap qu'elle entend suivre et de renforcer leur soutien au projet européen. Comme avait coutume de le rappeler Tommaso Padoa Schioppa : « **Les questions de long terme sont des questions urgentes** »<sup>27</sup>.

27. Tommaso Padoa Schioppa (Président of *Notre Europe - Institut Jacques Delors* de 2005 à décembre 2010 et ancien ministre de l'Économie et des Finances d'Italie), *Contre la courte vue*, Odile Jacob, 2009.

Sur le même thème...

THE EU'S AGRICULTURAL RELATIONS WITH MOROCCO AND TURKEY: AN EXAMPLE FOR THE EU AND ITS NEIGHBOURS?

Raúl Compés López, José María García Álvarez Coque and Tomás García Azcárate, *Policy Paper, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, à paraître en mars 2013

PROMOTING LOW-CARBON ENERGIES IN MEDITERRANEAN PARTNER COUNTRIES

Gonzalo Escribano, in: Elvire Fabry (dir.), *Think Global – Act European. Thinking strategically about EU's external action, Policy Paper, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, à paraître en mars 2013

“THE EU AND TURKEY IN THE SOUTHERN NEIGHBOURHOOD: A NEW OPENING?»

Adam Balcer, in: Elvire Fabry (dir.), *Think Global – Act European. Thinking strategically about EU's external action, Policy Paper, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, à paraître en mars 2013

“THE MISSING SPRING IN THE EU'S MEDITERRANEAN POLICIES”

Haizam Amirah and Timo Behr, in: Elvire Fabry (dir.), *Think Global – Act European. Thinking strategically about EU's external action, Policy Paper, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, à paraître en mars 2013

LE VOISINAGE DE L'UE: UNE OPPORTUNITÉ POUR L'UE

Elvire Fabry et Chiara Rosselli, *Synthèse, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, décembre 2012

INFLUENCE EUROPÉENNE : LA NÉCESSITÉ D'UN CHANGEMENT DE PARADIGME

Elvire Fabry, *Synthèse, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, octobre 2012

VISAS ET CODE SCHENGEN : VERS UNE COOPÉRATION GAGNANT-GAGNANT ENTRE L'UE ET SES VOISINS ?

Yves Bertoncini et Valentin Kreilinger, *Synthèse, Notre Europe*, juillet 2012

LA POLITIQUE COMMERCIALE DE L'UE DANS SON VOISINAGE. VERS DES ACCORDS DE LIBRE-ÉCHANGE APPROFONDIS ET COMPLETS

Iana Dreyer, *Étude No. 90, Notre Europe*, mai 2012

APRÈS LA RÉVOLUTION : L'UE ET LA TRANSITION ARABE

Timo Behr, *Policy Paper N° 54, Notre Europe*, avril 2012

Directeur de la publication: Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • *Notre Europe - Institut Jacques Delors* ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Traduction à partir de l'anglais: François Boisivon • © *Notre Europe - Institut Jacques Delors*



Programme  
L'Europe pour les citoyens



PREMIER  
MINISTRE



Compagnia  
di San Paolo



info@notre-europe.eu  
19 rue de Milan  
75009 Paris - France  
www.notre-europe.eu

