

NOTE : INSTITUT DU BOSPHORE : EVALUATION GENERALE ET CRITIQUE DE L'IDEE DU PARTENARIAT PRIVILEGIE ENTRE L'UNION EUROPEENNE ET LA TURQUIE

Beril Dedeoğlu, professeur de relations internationales, Université Galatasaray
Seyfettin Gürsel, professeur d'économie, Université Bahçeşehir

Garder la Turquie tout en l'excluant

Alors que les relations entre la Turquie et l'Union européenne ont un passé long de cinquante ans et que le statut de candidature a été accordé il y a dix ans, les négociations d'adhésion n'ont été lancées à peine il y a cinq ans. Si on prend en compte uniquement la perspective d'adhésion ou le fait que les négociations ont été lancées, on peut prétendre que le niveau atteint représente un succès ou un acquis. Cependant, vu la longue histoire des relations, il convient d'admettre qu'il existe un retard considérable. Les retards et les problèmes en ce qui concerne le processus d'adhésion ont plusieurs raisons. L'une des raisons principales est que la Turquie a donné sa décision d'adhérer à l'UE assez tardivement et par conséquent, elle a commencé à faire des efforts pour atteindre les critères nécessaires lentement et avec retard. Les autres raisons, comme on a essayé de démontrer dans la première partie du livre, découlent de l'approche négative de certains pays membres de l'UE comme l'Allemagne et la France. L'un des principaux obstacles devant l'adhésion est le fait que même si la majorité de l'opinion publique en Europe estime que le volet technique du processus d'adhésion sera accompli d'une manière ou d'une autre, cette même majorité s'oppose à l'adhésion de la Turquie.

Des universitaires et les cadres politiques de droite en France et en Allemagne ont fait connaître leur opposition dès 1999, c'est-à-dire dès que la candidature de la Turquie a été reconnue. Ils ont multiplié leurs efforts à partir de 2004 alors que l'UE a donné la décision de lancer les négociations avec la Turquie. Il est possible de résumer les arguments des opposants à l'adhésion de la Turquie en deux parties : En premier lieu, il existe ceux qui soulignent les raisons historiques, la différence culturelle entre l'UE et la Turquie, et le fait que la dernière ne serait pas « Européenne ». Le second groupe, qui est plus nombreux, comprend ceux qui affirment que la Turquie ne peut se conformer aux critères d'adhésion. Mais les différents sondages et les interviews réalisés prouvent qu'il existe des différences fondamentales quant à l'analyse d'une éventuelle adhésion de la Turquie. Il faut d'abord souligner qu'il n'existe pas d'avis général selon lequel la Turquie ne pourra jamais devenir membre de l'UE. Contrairement à l'avis de l'opinion publique, les représentants des institutions européennes ou les élites bureaucratique-politiques de l'UE pensent dans leur majorité que la Turquie deviendra un jour membre de l'Union. Cette situation offre une grande opportunité de communication pour la Turquie afin de développer les efforts de diplomatie publique et de renforcer le dialogue avec les élites bureaucratique-politiques de l'UE.

Les difficultés politiques et diplomatiques pour arrêter les négociations alors que celles-ci sont déjà en cours, ont créé pour les opposants à l'adhésion de la Turquie, la nécessité de trouver des nouvelles idées proposant des alternatives à l'adhésion. L'idée qui a finalement eu la préférence des opposants fut « le partenariat privilégié ». Cette idée n'est pas tout à fait appréhendée de la même façon par la France et l'Allemagne. La France insiste que



la Turquie, même si elle réalise tous les critères nécessaires, ne doit jamais devenir membre. Dans ce cas le « partenariat privilégié » est présenté en quelque sorte comme un moyen pour exclure la Turquie ; alors qu'en Allemagne, où l'on pense que la Turquie peut devenir membre si elle accomplit les conditions nécessaires (mais qu'elle ne pourra jamais les accomplir), le partenariat privilégié est perçu comme un moyen pour garder la Turquie proche de l'UE. En gros, le partenariat privilégié propose de développer un modèle qui permettra à la Turquie d'être intégrée à l'UE sans avoir le droit de participer aux décisions. Les principaux arguments pour expliquer pourquoi la Turquie ne peut pas devenir membre reposent souvent sur la taille démographique de ce pays, ses problèmes structurels et sa proximité aux zones d'instabilité. Cependant, on a du mal à trouver des arguments convaincants quand il s'agit d'expliquer pourquoi la Turquie accepterait de devenir un « partenaire privilégié », un pays lié économiquement à l'UE et destiné à devenir un Etat tampon entre l'Europe et les zones de conflits tout en assurant à contribuer à la sécurité militaire et énergétique de l'UE.

Il existe une relation de coopération et toute une série d'accords entre l'UE et la Turquie, à commencer par l'accord d'Ankara. Les questions de savoir quel sera l'avenir de ces accords et la nouvelle forme des relations et quels avantages la Turquie pourrait en tirer restent sans réponse pertinentes. Les interviews approfondies réalisées avec les partisans du partenariat privilégié lors de l'élaboration de ce travail ont clairement démontré qu'il n'existe pas de réponse raisonnable à ces questions aussi bien de la part de la Turquie ni de l'UE. Dans ce cadre, ces interviews ont prouvé qu'un statut comme « partenariat privilégié » ne signifie pas une forme de relation soutenable et que son contenu reste flou et incohérent.

Les résultats obtenus à travers les sondages et les interviews ont été confirmés par des travaux académiques. Les études concernant le « partenariat privilégié » démontrent que la Turquie est un partenaire indispensable pour l'UE dans les domaines économiques et sécuritaires ; mais aussi soulignent les problèmes que son adhésion pourrait poser à l'UE. Par conséquent, il existe un dilemme entre le besoin de sécurité et le coût de l'adhésion supposé élevé. Les études menées essaient de comprendre si ce dilemme peut être dépassé par un statut spécial. Mais tout comme les interviews, ces études n'ont pas été capables de trouver des arguments concrets et acceptables pour toutes les parties en ce qui concerne le partenariat privilégié. Le point faible de l'idée du partenariat privilégié est l'absence de mécanismes pour compenser les éventuelles pertes de la Turquie.

Le Partenariat privilégié : une pseudo-alternative

Selon la perspective de la Turquie, le partenariat privilégié est considéré comme une alternative non seulement à l'adhésion mais aussi à rester indépendant. Dans ce cas, il convient de prouver que le partenariat privilégié sera plus avantageux pour la Turquie que de rester indépendant vis-à-vis de l'UE. Les analyses dans le cadre de ce travail montrent que le partenariat privilégié ne constitue pas une relation soutenable et cohérente. Dans ce cadre, les premiers problèmes apparaissent dans la dimension économique des relations entre la Turquie et l'UE. Il faut tout d'abord souligner qu'il existe un conflit d'intérêt entre l'Union Douanière et les Accords de libre-échange que l'UE conclut avec les pays tiers. De sérieux problèmes vont également apparaître dans les domaines de la protection de l'environnement et les appels d'offre publics si la Turquie sera tenue d'adopter l'acquis communautaire sans devenir membre de l'UE. D'ailleurs, il existe le problème d'une éventuelle compétition déloyale à travers le taux d'échange si la Turquie est intégrée à l'économie européenne sans devenir membre de l'union monétaire. De plus, dans le cas d'un partenariat privilégié, autant la Turquie sera tenue à l'écart de l'UE, le risque de compétition déloyale avec les pays de l'Europe de l'Est serait aggravé. Parce que l'acquisition partielle de l'acquis communautaire dans le cas du partenariat privilégié signifie avoir des avantages et des



privilèges à propos des règles sur l'environnement, les droits sociaux ou les appels d'offres et un taux de change éventuellement sous-évalué.

Un autre domaine qui est sujet à de multiples débats dans le cas du « partenariat privilégié » est la politique étrangère et de sécurité. En parlant des avantages d'un partenariat privilégié pour l'UE, on évoque tout particulièrement la sécurité énergétique. Mais il est vrai que l'énergie assurée par les oléoducs et les gazoducs existants ou en construction n'est pas d'une importance vitale pour l'Europe bien que la quantité fournie n'est pas négligeable non plus. Cependant, l'origine de ce flux pétrolier et gazier se trouve dans les pays comme l'Iran, l'Azerbaïdjan, l'Égypte, les pays du Golfe ou le Turkménistan, et cette liste n'est pas celle qui assure un acheminement continu. Si on analyse la politique énergétique de pair avec la sécurité environnementale, il apparaît plus clairement que le partenariat privilégié est un statut insoutenable. Alors qu'il est clair que la Turquie sera incapable d'assumer le coût dans le domaine de la protection environnementale, l'UE se montre loin de fournir une assistance particulière.

Dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité, le partenariat privilégié envisage que la Turquie contribue à contrôler l'immigration internationale qui traverse la Turquie, que la Turquie adopte les politiques européennes dans le cadre de la politique du voisinage et qu'elle soutienne la politique de défense de l'UE. Comme on l'évoque dans le cadre de ce livre, il n'est pas clair ce que la Turquie pourrait ajouter de plus par rapport à son statut actuel de membre de l'OTAN, de l'OSCE et du Conseil de l'Europe ?

Même si ceux qui défendent l'idée d'un partenariat privilégié sont d'accord pour dire qu'il n'y aura pas d'intégration complète, ils ne sont pas d'accord pour affirmer jusqu'à quel niveau l'intégration doit être accomplie. Dans ce contexte, on évoque plutôt un mi-chemin comme une intégration partielle ou une participation partielle aux décisions. Pourtant, la participation à certains processus de décision est un problème en soi. Il faut d'abord souligner qu'il n'existe pas de moyen juridique dans l'UE qui permettra au partenaire privilégié qu'est la Turquie de prendre part aux décisions sans être membre de l'UE en tant que telle. Même si de nouvelles règles peuvent être introduites, il n'est pas sûr que celles-ci soient compatibles avec l'esprit du droit de l'UE. D'ailleurs, ces règles vont certainement créer des problèmes de gouvernance au sein de l'UE. Il ne serait pas raisonnable d'attendre de la part de la Turquie d'agir d'une manière harmonieuse avec les autres membres de l'UE dans tous les cas, alors que cette même Turquie n'est pas membre de l'UE, donc n'est pas tenue de se sentir toujours solidaire parmi les Etats membres de l'UE.

Comme on peut le constater, « le partenariat privilégié » n'est pas une option que la Turquie voudrait choisir et n'est pas non plus un statut gérable de la part de l'UE. De plus, l'état actuel des négociations fait penser que celles-ci ne peuvent pas continuer ainsi encore longtemps. Alors, une crise sérieuse apparaît dans l'horizon des relations entre la Turquie et l'UE. Une crise dans ces relations apportera ou bien un changement structurel dans le processus d'adhésion ou bien la fin, tout simplement, de ce processus. Justement c'est cette possibilité de rupture totale qui a poussé certains dans l'UE d'envisager une autre voie, c'est-à-dire un projet de partenariat stratégique au lieu d'un partenariat privilégié.

Une nouvelle idée : Le Partenariat stratégique

Dans le cadre d'un partenariat stratégique, il n'est pas nécessaire que la Turquie soit intégrée à l'UE même partiellement, mais il faut que les deux parties établissent une relation contraignante et permanente dans les



domaines sur lesquels les deux parties seront d'accord. La particularité qui fait que cette relation devienne stratégique est de faire en sorte que la Turquie utilise son poids stratégique conjointement avec l'UE dans les affaires de la région. Par conséquent, le partenariat stratégique entre la Turquie et l'UE suppose que la Turquie est une puissance régionale et qu'elle voudrait utiliser sa puissance dans un partenariat avec l'UE. Le fait que la Turquie soit déjà une puissance régionale ou qu'elle est en train de la devenir ; ou bien le fait que la Turquie en tant que puissance régionale soit capable ou non de pratiquer une puissance douce (soft power), est un sujet ouvert aux discussions. D'autre part, il est vrai que si la Turquie peut agir en tant que puissance régionale dans sa région, ceci est possible en grande partie grâce à ses liens avec l'UE. Dans ce cadre, le partenariat stratégique peut être considéré comme une option qui pourrait faire de la Turquie une puissance douce. Mais le partenariat stratégique signifie également que la Turquie doit quitter le processus d'adhésion, donc qu'elle abandonne l'ancrage politique à l'UE. Si cela arrive, même si la Turquie accepte un partenariat stratégique, elle devra faire face à des instabilités internes. Le partenariat stratégique est un pas en arrière par rapport à la situation actuelle. Les experts Turcs avec qui les interviews ont été réalisées soulignent qu'un tel statut n'est pas avantageux pour la Turquie. Ceux qui s'opposent au partenariat stratégique affirment que ce statut n'a aucune différence par rapport au partenariat privilégié. D'autres refus découlent du fait qu'une sorte de partenariat stratégique existe déjà entre la Turquie et l'UE dans le cadre des traités de l'OTAN, l'OSCE, ainsi que des accords bilatéraux, d'où il ne reste pas de domaine libre sur lequel la Turquie et l'UE puissent établir une relation spéciale.

Les données dans le cadre de ces approches et cette étude montrent que peu d'efforts ont été faits sur ce qu'il faut faire si les négociations sont bloquées avec la Turquie mais aussi si une relation telle que le partenariat privilégié ou le partenariat stratégique n'est pas accepté. Rester dans le processus d'adhésion et de préserver le statut de « pays candidat » jusqu'à ce que le processus d'adhésion soit complètement bloqué, en d'autres mots, gagner du temps et attendre ce que l'UE va faire quand le processus sera complètement bloqué peut être un choix stratégique. Mais comme le nombre de chapitres qui peuvent être ouverts aux négociations est limité, « le temps gagné » sera relativement court et cette situation ne va pas faire disparaître les problèmes qui découlent de l'adoption de l'acquis communautaire sans une perspective d'adhésion. Afin de permettre le déblocage des chapitres liés à la question chypriote, la Turquie peut donner la décision d'élargir l'Union douanière à la République de Chypre. Ce geste peut créer sur l'UE une pression pour qu'elle ouvre huit nouveaux chapitres à la négociation. Même si les membres de l'UE parviennent à la décision unanime d'ouvrir ces chapitres, les autres problèmes qui découlent de l'Union douanière ou des Accords de Libre-échange ainsi que des coûts découlant de l'adoption des standards et règles concernant par exemple la protection de l'environnement, l'ouverture des marchés publics vont continuer à exister. Par conséquent, même si la tactique visant à gagner du temps peut permettre à prolonger le processus de négociations, sans garantie d'adhésion le processus sera bloqué un jour ou l'autre.

Vu les difficultés de trouver une solution, certains cherchent à élaborer un statut différent à propos des relations entre la Turquie et l'UE. C'est dans ce cadre que les discussions sur le partenariat privilégié prennent place dans l'agenda politique. Cependant, il faut noter que au fur et à mesure que la perspective d'adhésion disparaîtrait, l'éloignement de la Turquie de l'UE serait de plus en plus probable. La perte de la perspective d'adhésion peut apporter des risques de déstabilisation pour la Turquie, évitant qu'elle devienne une puissance régionale. Dans ce cadre, le partenariat stratégique ne signifiera rien d'autre pour la Turquie, qui sera ouverte aux différents risques, de rester au sein de « l'Occident », mais avec des liens aussi souples que possibles.



Une autre voie est-elle possible ?

Le choix le plus raisonnable à propos des relations entre la Turquie et l'UE peut être une « adhésion par étapes ». Celle-ci prévoit que la Turquie participe aux décisions et aux institutions de l'UE sans avoir un droit de veto jusqu'à ce que les négociations s'achèvent, c'est-à-dire jusqu'à l'adhésion pleine et entière. Pour assurer une adhésion par étapes, il faut remodeler le processus de négociation existant. Dans un processus d'adhésion par étapes, la Turquie ne jouira pas de droit de veto jusqu'à l'adhésion pleine et entière, donc la Turquie ne pourra pas bloquer le fonctionnement de l'UE et la Turquie, par son attitude au sein des institutions européennes, pourra combattre les préjugés qui prévaut dans l'UE aux niveaux institutionnels, politiques ou populaires. Par cette manière, même si l'adhésion de la Turquie ne se fait pas rapidement, il serait possible de régler plusieurs questions, comme le problème chypriote, les accords de Libre-échange ou d'autres questions abordées dans le cadre de cette étude. De plus, dans un processus d'adhésion par étapes, il ne sera pas nécessaire de fournir une garantie d'adhésion supplémentaire ou une date d'adhésion à la Turquie. L'adhésion ou l'intégration par étapes est une nouvelle formulation du processus d'adhésion qui garantit l'adhésion à long terme de la Turquie à l'UE et qui évitera que les ponts soient rompus avec l'Europe.

L'adhésion par étapes est une stratégie visant gagner du temps, mais dans un sens positif. Cela permettra à résoudre les problèmes qui découlent des relations mutuelles de l'UE et de la Turquie, ainsi que les problèmes internes de celles-ci. Les opinions publiques européennes, qui ont des réserves sur l'adhésion de la Turquie, peuvent être influencées positivement en raison du fait que la Turquie se rapproche continuellement de l'UE ; d'ailleurs les avancées à propos de la question chypriote, de l'ouverture vers l'Arménie ou de l'avenir du Séminaire grecque orthodoxe de Heybeliada. Dans le même souffle, il serait plus difficile pour ceux en Europe qui utilise l'éventuelle adhésion de la Turquie comme un épouvantail de poursuivre leurs politiques de « faire peur ». Pourtant, pour lancer un processus d'adhésion par étapes, la Turquie devra convaincre les membres de l'UE de modifier le cadre juridique concernant le processus d'élargissement. Le fait qu'un processus d'adhésion par étapes a pour but de corriger les raisons du refus de l'adhésion peut être un argument pertinent. On peut également souligner qu'un tel processus peut également constituer un modèle pour les pays comme l'Ukraine. Mais pour que le processus d'adhésion par étapes soit un succès, il faut non seulement convaincre les preneurs de décision en UE ou les opinions publiques européennes, mais aussi l'opinion publique turque.

Finalement, on peut résumer ainsi les réponses aux questions posées dans l'introduction de cette étude :

Etablir un statut appelé « partenariat privilégié » ou « statut spécial », c'est-à-dire instaurer des liens politico-économiques entre l'UE et la Turquie sans que cette dernière devienne membre de l'UE aura des coûts économiques élevés et créera des doutes politiques. C'est pour cela, le « partenariat privilégié » est un statut impossible à établir et le « partenariat stratégique » est un choix risqué. Le choix le plus raisonnable pour la Turquie serait une stratégie d'adhésion par étapes et cette stratégie peut être mise en œuvre grâce aux modifications qui seront apportées aux politiques d'élargissement et de voisinage existantes de l'UE.

Une adhésion par étapes serait acceptable par la Turquie d'un point de vue économique, politique, voire psychologique (opinion publique). Le risque d'une interruption subite des négociations peut inciter la Turquie à calculer les avantages et les inconvénients d'une adhésion par étapes plutôt que de renoncer complètement à



l'idée d'une intégration avec l'UE. Une adhésion par étapes suppose que l'adhésion est la meilleure option. Comme lier la Turquie à l'UE à travers un statut spécial va créer une relation insoutenable, l'idée d'une adhésion par étapes ne doit pas être considérée dans le cadre d'un statut spécial mais comme un processus alternatif d'adhésion. Si on ne parvient pas à réaliser l'adhésion ou l'adhésion par étapes, alors on peut mettre le partenariat stratégique dans l'agenda. Dans ce contexte, un éventuel partenariat stratégique doit servir à réduire les coûts qui découlent des relations qui existent déjà entre la Turquie et l'UE. Les travaux dans ce domaine doit être poursuivis dans deux directions : D'abord il faut faire le nécessaire pour préserver la stabilité interne et la position de puissance régionale et de puissance douce. Parallèlement à cette première direction, le deuxième effort doit expliquer comment l'adhésion par étapes sera organisée.