



Paix et sécurité en 2021: évolution des relations entre l'Union européenne et la Turquie

La présente note d'information a été réalisée par l'Ex-Post Unité Évaluation de la direction de l'évaluation de l'impact et de la valeur ajoutée européenne, qui dépend des services de recherche parlementaire (EPRS) du secrétariat du Parlement européen dans le cadre d'une évaluation régionale, parallèlement aux perspectives de paix et de sécurité des services EPRS pour 2021. Elle a été rédigée dans le cadre d'une contribution au Forum mondial Normandie pour la paix qui se tiendra en septembre 2021.

RÉSUMÉ

La Turquie a cherché pour la première fois à coopérer avec la Communauté économique européenne (CEE) en 1959 (Union européenne (UE) à partir de 1992), et est depuis lors un partenaire clé de l'UE sur les questions liées aux migrations, à la lutte contre le terrorisme et au commerce. L'Union et la Turquie sont liées par un accord d'association depuis 1964 et par un accord sur l'union douanière depuis 1995. En 1999, la Turquie s'est vu octroyer le statut de pays candidat à l'Union. Les négociations en vue de son adhésion ont débuté en 2005. Toutefois, ces dernières années, les relations entre l'Union et la Turquie ont souffert en raison d'une adoption mitigée des normes et principes démocratiques de l'Union par la Turquie et des actions d'Ankara dans les pays limitrophes membres de l'Union.

Depuis le coup d'État militaire raté (en 2016) et la réforme constitutionnelle qui en a résulté (en 2017), qui ont consolidé et centralisé le pouvoir entre les mains de son président, la Turquie est confrontée à un recul dans les domaines de la démocratie, de l'État de droit, des droits fondamentaux et de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Le pays a également mené des opérations militaires dans les régions orientale et méridionale de l'Union, mettant ainsi à mal les traités internationaux et les droits des États membres de l'Union. Dans une déclaration de mars 2021, les membres du Conseil européen ont souligné l'intérêt stratégique de l'Union à développer une «relation de coopération mutuellement bénéfique avec la Turquie», en particulier dans un contexte marqué par la volonté de construire un environnement stable et sûr en Méditerranée orientale.

Plus récemment, en juin 2021, les relations avec la Turquie ont de nouveau été au centre des discussions du Conseil européen sur les relations extérieures de l'Union, et les objectifs exprimés en mars 2021 ont été réitérés. Les conclusions de juin 2021 ont salué la désescalade en Méditerranée orientale et ont réaffirmé que l'Union était prête à s'engager avec la Turquie de «manière progressive, proportionnée et réversible». Conformément à ces conclusions, l'État de droit et les droits fondamentaux en Turquie restent une préoccupation majeure de l'Union, et le dialogue sur les questions du respect de la démocratie, de l'État de droit et des droits des femmes restera au centre de tout débat.

En décrivant le développement des relations entre l'Union et la Turquie, en esquisant leur contexte et les questions qui y sont le plus importantes, la présente note dresse une vue d'ensemble de l'évolution du rôle de la Commission et de l'approche du Conseil européen des relations UE-Turquie. Elle expose également les positions adoptées par le Parlement européen au fil du temps. L'objectif est de faciliter la compréhension générale des développements qui ont conduit à l'état actuel des relations entre l'Union et la Turquie.

1. Contexte

En 1959, la Turquie a été l'un des [premiers pays](#) à rechercher une coopération avec la Communauté économique européenne (CEE)- Union européenne à partir de 1992. Le pays est lié à l'Union par l'[accord d'association](#) de 1964 ainsi que par un accord d'[union douanière](#) établi en 1995. Le Conseil européen [a accordé à la Turquie](#) le statut de **pays candidat** en décembre 1999, et les négociations d'adhésion ont été ouvertes en octobre 2005. Récemment, les relations entre l'Union et la Turquie ont toutefois [rencontré quelques difficultés](#), suite à un recul de la démocratie, de l'État de droit, des droits fondamentaux et de l'indépendance du pouvoir judiciaire en Turquie et aussi de l'action unilatérale provocatrice d'Ankara dans sa région géographique, remettant en question les traités internationaux et menaçant les droits des États membres de l'Union.

Le [rapport 2020 concernant la Turquie](#) de la Commission européenne a constaté que malgré la levée, en juillet 2018, de l'état d'urgence mis en place après la tentative de coup d'État de 2016, «les conséquences négatives de cette situation de deux ans continuent d'avoir un impact négatif sur la démocratie et les droits fondamentaux». En ce qui concerne la lutte contre la corruption, le rapport a constaté que la Turquie [ne dispose toujours pas](#) des instances ni des mesures de prévention nécessaires, ce qui laisse la place à une influence politique injustifiée dans le cadre des poursuites judiciaires. Il a par ailleurs été constaté que la situation des droits de l'homme et des droits fondamentaux [s'était détériorée](#) et que le cadre juridique de la Turquie ne se traduit pas par une législation et une pratique conformes à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et à jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEdDH) en la matière.

Qui plus est, la politique étrangère de la Turquie, notamment ses activités en **Méditerranée orientale**, s'est de plus en plus heurtée aux priorités de l'Union dans le cadre de sa politique étrangère et de sécurité commune ([PESC](#)). Les découvertes de ces deux dernières décennies ont transformé la Méditerranée orientale en une [région productrice de gaz naturel](#) et un exportateur potentiel d'énergie pour les marchés européens et asiatiques, tout en générant des conflits dans la région en lien avec l'**exploration des ressources naturelles**. Turquie Gas a mené des [actions illégales](#) et fait des déclarations provocatrices visant à remettre en cause les droits de la République de Chypre et de la Grèce. En août 2020, deux navires de recherche sismique ont été déployés dans la [zone économique exclusive](#) (ZEE) de Chypre, y compris dans les zones concédées à des compagnies pétrolières et gazières européennes.¹ En novembre 2019, la signature d'un protocole d'accord bilatéral relatif à la délimitation des zones de juridictions maritimes entre la Turquie et le gouvernement d'entente nationale libyen a fait fi des droits souverains des îles grecques dans la région concernée ; [en juillet 2020](#), la Turquie a annoncé son intention de prospecter du gas dans les eaux contestées au sud de l'île grecque de Kastellorizo.² Le Conseil européen, la Commission et le Parlement européen ont exprimé **leur entière solidarité avec les États membres concernés** et ont appelé la Turquie à [éviter d'agir](#) d'une façon qui pourrait nuire aux relations de bon voisinage.

La situation économique de la Turquie s'est dégradée ces dernières années: la [Banque mondiale indique](#) que la situation macroéconomique globale de la Turquie est devenue plus vulnérable et incertaine. La monnaie turque (la lire turque, TRY) a subi une [dépréciation importante](#) en 2020. Sur le plan commercial, **l'Union européenne est le troisième partenaire commercial de la Turquie** et [la Turquie le sixième partenaire commercial de l'Union européenne](#).³ Bien que l'Union ait considérablement réduit son aide financière à la Turquie pour la période 2021-2027, notamment dans le cadre de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP), la Turquie était malgré tout le premier bénéficiaire de l'[aide accordée par l'Union aux pays non membres](#) pour la période 2007-2021. L'Union est la [principale source d'investissement](#) de la Turquie: en 2020, 33,4 % des importations de la Turquie provenaient de l'Union, pour un montant estimé à 62,6 milliards d'euros. Depuis peu, la Turquie a également rejoint l'[initiative de l'Équipe Europe](#) qui aide les partenaires de l'Union à faire face à la pandémie de COVID-19. Cette initiative [a permis d'obtenir](#) un **total de 90 millions d'euros** pour l'acquisition d'infrastructures et d'équipements sanitaires à petite échelle dans le cadre de [la facilité en faveur des réfugiés en Turquie](#).

La Turquie demeure un partenaire clé de l'Union pour les questions de **migration**, notamment depuis le début de la crise syrienne et en raison des défis soulevés par le flux de migrants de la Turquie vers l'Union. [En mars 2016](#), l'Union et la Turquie ont conclu un accord visant à endiguer le flux de migration irrégulière transitant par la Turquie en direction de l'Union. Depuis la signature de la **déclaration UE-Turquie de 2016**, la Turquie a maintenu ses efforts pour accueillir des réfugiés, et accueille actuellement la [plus grande population de réfugiés](#) au monde (près de 4 millions, dont **environ 3,6 millions de réfugiés syriens**). Dans ce cadre, la [facilité de l'Union en faveur des réfugiés en Turquie](#) est entrée en vigueur en 2016 afin de fournir de l'assistance. L'intégralité du budget opérationnel de 6 milliards d'euros [a été engagé](#) par l'Union fin 2019 et contracté à la fin de 2020, avec plus de 4 milliards d'euros distribués. Plus récemment, le Conseil européen de juin 2021 [a accepté d'allouer](#) 3 milliards d'euros d'aide européenne supplémentaire aux réfugiés en Turquie **pour la période 2021-2023**.

Les négociations en vue de l'adhésion de la Turquie à l'Union qui ont débuté en 2005 sont dans les faits au **point mort**. Malgré son engagement répété concernant l'objectif d'adhésion, le gouvernement turc [n'a pas mis en œuvre](#) les mesures et les réformes correspondantes. Cette situation est restée inchangée depuis les dernières conclusions du Conseil européen qui en juin 2019 mentionnaient l'adhésion de la Turquie à l'Union, et réitéraient la position du Conseil de 2018. [En mars 2021](#), la déclaration des membres du Conseil a souligné l'intérêt stratégique de l'Union pour le développement d'une «**relation de coopération mutuellement bénéfique avec la Turquie**». Lors de la dernière réunion du Conseil européen en juin 2021, les [conclusions](#) ont réaffirmé l'intérêt stratégique de l'Union pour un environnement stable et sûr en Méditerranée orientale et une coopération continue sur les questions liées à la migration, et à ce titre, pour s'engager avec la Turquie de «**manière progressive, proportionnée et réversible**». Le dialogue concernant les questions relatives à l'obligation de respect de la démocratie, de l'État de droit et des droits des femmes restera au centre des relations entre l'Union et la Turquie.

Globalement, les relations entre l'Union et la Turquie ont évolué d'une relation fondée sur le concept d'adhésion, à un fossé grandissant entre les agendas politiques des deux parties et à la nécessité d'**instaurer une compréhension mutuelle** afin de favoriser la paix et la sécurité sur la scène internationale. Comme nous le verrons en détail dans cette note, l'établissement de relations stables entre l'Union et la Turquie semble pour l'instant [dépendre en grande partie](#) d'une part des **progrès accomplis en faveur du respect du droit international et d'un ordre international fondé sur des règles**, l'accent étant mis sur les droits fondamentaux, et d'autre part de l'instauration de la paix et la sécurité en Méditerranée orientale, en particulier le règlement dans son entier de la question chypriote. Afin de comprendre l'état actuel des relations entre l'Union et la Turquie et d'offrir une toile de fond aux développements qui ont conduit l'Union à **remodeler sa relation avec le pays**, la présente note présente l'évolution du rôle de la Commission dans les relations entre l'Union et la Turquie, un récapitulatif de l'approche du Conseil européen vis-à-vis de la Turquie en tant que pays candidat et partenaire stratégique de l'Union, ainsi qu'un aperçu des positions adoptées par le Parlement européen sur le sujet au fil du temps.

2. Rôle de la Commission européenne

Élargissement de l'Union

Le processus d'élargissement implique l'établissement de [critères et de conditionnalités rigoureuses](#) que chaque candidat ou pays candidat potentiel doit respecter afin de devenir membre de l'Union. L'[agenda actuel de la politique d'élargissement](#) concerne six pays des Balkans occidentaux (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Monténégro, Macédoine du Nord et Serbie), ainsi que la **Turquie**. Dans ce cadre, le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ([traité FUE](#)) stipule que «l'Union mène des actions de coopération économique, financière et technique, y compris d'assistance en particulier dans le domaine financier», et constitue la base juridique de l'instrument d'aide de préadhésion» (IAP).⁴

Dans le cadre de l'IAP I, pour la [période 2007-2013](#), la Turquie s'est vu allouer **4,4 milliards d'euros**, l'assistance étant répartie entre cinq volets: aide à la transition et création d'institutions, coopération transfrontalière; développement régional, développement des ressources humaines et développement rural. En **2013**, dans son [rapport sur les progrès accomplis](#) par la Turquie, la Commission a estimé que le processus d'adhésion restait le «cadre le plus approprié pour promouvoir les réformes liées à l'Union en Turquie», notant que des efforts de réforme avaient été consentis, malgré un climat politique marqué par la polarisation, et que «d'autres progrès significatifs devraient être accomplis en ce sens au niveau du système judiciaire, des droits fondamentaux et de la justice». La dotation au titre de l'IAP II [pour la période 2014-2020 s'élevait à 3,5 milliards d'euros](#) afin de soutenir les réformes politiques, le développement économique, social et territorial, l'alignement progressif sur l'acquis communautaire et le renforcement de l'intégration régionale et de la coopération territoriale.

Au terme de la période IAP II, le **rapport 2020** de la Commission européenne sur la Turquie soulignait le [manque de progrès et la détérioration](#) des politiques du pays dans les domaines du respect de la démocratie, de l'état de droit, des droits fondamentaux et de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Il signalait en outre que le dialogue entre l'Union et la Turquie pour la période de l'IAP II avait été **terni par les tensions en Méditerranée orientale**. À la lumière de ces éléments et de la position du Conseil des affaires générales de juin 2019, le rapport de la Commission indiquait que les négociations d'adhésion de la Turquie étaient «[de fait au point mort](#)» et que l'aide dans le cadre de la préadhésion serait réduite. Pour 2020, la Turquie a reçu **168,2 millions d'euros** au titre de l'IAP. L'[IAP III](#) a été présenté comme adoptant une approche axée sur les politiques, plus particulièrement l'état de droit et le respect des valeurs fondamentales, le renforcement des institutions démocratiques et la réforme de l'administration publique.

Il est [largement admis](#) que, pendant des décennies, une perspective d'adhésion et les négociations qui l'entourent ont fourni la **plus belle opportunité d'étendre la coopération** et ont constitué l'un des objectifs de politique étrangère les plus prioritaires et les plus cohérents de la Turquie. Toutefois, comme en témoignent la réduction progressive de l'aide de préadhésion allouée à la Turquie et les rapports de la Commission, les efforts déployés à cette fin ont diminué en raison du fossé grandissant entre les agendas internes et les politiques étrangères des deux parties. Cependant, pour certains experts, c'est toujours par le processus d'adhésion que l'Union peut utiliser le principe de conditionnalité et orienter la Turquie vers ses normes ou sanctionner le pays en cas d'écart; ceci, alors même que les **pourparlers d'adhésion sont de fait gelés depuis 2018**, bien qu'aucune des deux parties ne souhaite officiellement mettre fin aux négociations. [Pour d'autres experts](#), les relations entre l'Union et la Turquie ont changé de cap depuis 2016 et devraient s'éloigner de l'**adhésion** pour une approche plus «pragmatique», axée sur des questions d'intérêt mutuel, ce qui redynamiserait les relations entre l'Union et la Turquie.

Union douanière

Les relations commerciales entre l'Union et la Turquie reposent sur l'[accord d'association](#) de 1963 ainsi que sur l'[accord d'union douanière](#) entré en vigueur en décembre 1995. Cet accord constituait [la première union douanière substantielle de l'Union avec un pays non membre](#) couvrant les **produits industriels**.⁵ L'accord prévoit un tarif extérieur commun pour les produits couverts et envisage l'alignement de la législation turque sur le droit communautaire dans des domaines tels que la législation douanière, l'élimination des entraves techniques aux échanges, la législation relative à la protection de la propriété intellectuelle, industrielle et commerciale ainsi que les règles de concurrence. Depuis son entrée en vigueur, la valeur des échanges bilatéraux entre l'Union et la Turquie **a été multipliée par plus de quatre**.

En 2016, la Commission a proposé de [moderniser l'accord d'union douanière](#) avec la Turquie, estimant qu'avec l'évolution de l'environnement économique et de la croissance significative des échanges entre l'Union et la Turquie, l'union douanière était moins à même de relever les **défis du monde moderne**. Le respect de la démocratie, des droits de l'homme et des droits fondamentaux

devait être un élément essentiel de la modernisation de l'accord. Cependant, en 2016, les relations entre l'Union et la Turquie ont connu un revers, en raison de la détérioration des principes de démocratie en Turquie à la suite d'un coup d'État militaire manqué. La proposition de modernisation de l'union douanière **a été interrompue** par le Conseil des affaires générales en [juin 2018](#).

Ces dernières années, même si la Turquie est [restée bien intégrée](#) dans le marché de l'Union pour ce qui est des relations en matière de commerce et d'investissement, la part relative de l'Union dans le commerce extérieur de la Turquie **a diminué** à mesure que s'allongeait la liste des manquements aux obligations de la Turquie dans le cadre de l'union douanière UE-Turquie. La Turquie **a revu à la hausse ses droits de douane** sur certains produits d'origine extracommunautaire circulant librement au sein de l'union douanière et a contraint les entreprises pharmaceutiques à transférer leur production en Turquie. Avec les [problèmes qui ont commencé à s'accumuler](#) ces dernières années, la Commission a insisté pour que la Turquie respecte comme convenu les règles en matière d'union douanière et la mise en œuvre non discriminatoire du [protocole additionnel annexé à l'accord d'association](#) à l'égard de tous les États membres, y compris la République de Chypre.⁶ Le dernier rapport de la Commission sur les [obstacles au commerce et à l'investissement](#) (décembre 2019) note que «la Commission a continué à utiliser tous les moyens disponibles pour faire part de ces préoccupations».

En [mars 2021](#), le Conseil européen a conclu qu'à condition que la Turquie maintienne la désescalade en Méditerranée orientale, et «sous réserve du respect des conditions fixées», la Commission pourrait commencer à travailler à la modernisation de l'union douanière. À l'issue de la rencontre avec le président turc Recep Tayyip Erdoğan, la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen a souligné la nécessité de s'attaquer aux difficultés de mise en œuvre de l'accord sur l'union douanière. [En juin 2021](#), Mme von der Leyen a confirmé les **travaux techniques en cours** au Conseil sur la modernisation de l'union douanière, mais [a souligné](#) que «la route est encore longue».

Les experts estiment qu'[à moyen terme](#), corriger les faiblesses contractuelles de l'union douanière pourrait donner une impulsion positive aux relations économiques bilatérales entre l'Union et la Turquie. La modernisation de l'union douanière pourrait [profiter aux deux parties](#), car bien que les gains économiques puissent être plus conséquents du côté turc que du côté de l'Union, la modernisation corrélative de l'économie turque serait bénéfique à l'Union. [En outre](#), l'absence de résolution des problèmes actuels de l'union douanière risquerait d'entraîner un effondrement économique en Turquie, qui pourrait à son tour entraîner une détérioration des relations actuelles entre l'Union et la Turquie, avec des effets imprévisibles pour les deux parties.

Il a [été suggéré](#) que l'Union pourrait davantage explorer l'utilisation de l'union douanière comme **levier économique**: le maintien du statu quo actuel, qui n'est pas satisfaisant, ou la suspension complète de l'union douanière signifieraient que la Turquie pourrait être confrontée à de nouveaux problèmes économiques et être incitée à modifier sa politique à l'égard de l'Union. Toutefois, un certain nombre d'experts estiment que le débat sur l'intégration économique de la Turquie dans l'Union devrait dépasser les considérations relatives à la modernisation ou à la suspension de l'union douanière et inclure la possibilité de remplacer l'union douanière actuelle par un **accord commercial préférentiel moderne** similaire aux types d'accords que l'Union a conclus avec des pays comme le Canada, le Japon ou le Royaume-Uni. Ce type d'accord nécessiterait en effet moins d'efforts en matière d'intégration politique et permettrait à la Turquie de conserver un plus grand degré d'autonomie concernant sa politique commerciale.

Facilité de l'Union en faveur des réfugiés en Turquie

La position géographique de la Turquie en fait un **pays d'accueil et de transit** de premier plan pour les réfugiés et les migrants. Avec l'arrivée massive en Turquie, de populations fuyant les conflits en Syrie, en Irak et en Afghanistan, le pays accueille désormais environ 4 millions de réfugiés, le chiffre le plus élevé au monde. Il englobe 3,6 millions de réfugiés syriens inscrits et 330 000 réfugiés et

demandeurs d'asile inscrits, principalement originaires d'Afghanistan, d'Irak, d'Iran et de Somalie. En réponse à l'appel des États membres de l'Union en faveur d'un financement supplémentaire conséquent pour soutenir les réfugiés en Turquie, la Commission a créé la [Facilité de l'Union en faveur des réfugiés en Turquie](#) (FRT). Le dispositif est devenu opérationnel en février 2016 et **coordonne la mobilisation du budget alloué de 6 milliards d'euros**. La première tranche du budget a servi au financement de projets jusqu'à la mi-2021 et la deuxième tranche, au financement de projets qui se dérouleront jusqu'à mi-2025. Les principaux domaines d'action de la FRT sont l'assistance humanitaire, l'éducation, la santé, les infrastructures municipales et l'aide socioéconomique. L'intégralité du budget opérationnel, soit 6 milliards d'euros, a été engagé et contracté, et plus de 4 milliards d'euros ont été distribués.

L'Union a salué les efforts remarquables déployés par la Turquie pour l'accueil des réfugiés et, en plus des 6 milliards d'euros initialement promis, elle a mobilisé [485 millions d'euros supplémentaires](#) du budget 2020 pour assurer la poursuite des projets phares.⁷ Selon une [fiche thématique](#) de la Commission mise à jour en janvier 2021, les **résultats obtenus par la FRT sont les suivants**:

- 1,8 million de réfugiés reçoivent une aide pour répondre aux besoins quotidiens de base.
- 750 000 enfants réfugiés bénéficient d'un soutien pour aller à l'école.
- 2,6 millions de consultations prénatales ont été réalisées.
- 170 000 membres du personnel éducatif ont été formés.
- 365 nouvelles écoles sont en construction.
- 90 000 enfants bénéficient de cours de soutien et de rattrapage.
- 13 millions de consultations de soins de santé primaires ont été dispensées.
- 4 millions de doses de vaccination ont été administrées aux nourrissons et aux femmes enceintes réfugiés.
- 177 centres de santé pour migrants sont en cours de réalisation.
- 3 400 travailleurs de la santé ont été employés.

Dans le contexte de la **crise sanitaire actuelle** et dans le cadre de la facilité en faveur des réfugiés, la [Commission a lancé](#) des activités de sensibilisation à l'intention de la population réfugiée, qui compte parmi les plus vulnérables. Un accord a été conclu avec le gouvernement turc pour mobiliser l'épargne et les fonds alloués aux imprévus dans le cadre de la FRT afin de soutenir la réponse nationale à la COVID-19. L'Union a également prévu une enveloppe [supplémentaire](#) de 585 millions d'euros pour le **financement d'un pont humanitaire** afin de faire suite à la FRT, de poursuivre certains projets clés en matière de protection et de santé et d'assurer la continuité des programmes phares. Le Conseil européen des 24 et 25 juin 2021 a entre-temps [accepté d'allouer](#) 3 milliards d'euros d'aide supplémentaire de la part de l'Union aux réfugiés en Turquie **pour la période 2021-2023**.

Le [rapport 2020 de la Commission sur la Turquie](#) indique que, dans l'ensemble, la déclaration UE-Turquie de mars 2016 a **continué de porter ses fruits**. Toutefois, le [cinquième rapport annuel](#) de la Commission sur la FRT, publié en mai 2021, mentionne que, bien que la Turquie ait réitéré son engagement en faveur de la mise en œuvre effective de la déclaration, le gouvernement turc a annoncé en février 2020 qu'il **cesserait de contrôler ses frontières terrestres et maritimes** avec l'Union et qu'il ouvrirait le passage aux migrants souhaitant traverser. Cela a donné lieu à la création d'un camp non officiel le long de la frontière terrestre avec la Grèce, qui a fini par accueillir près de 25 000 migrants et réfugiés. À partir du 30 mars 2020, les autorités turques ont organisé le transport des migrants et des réfugiés loin de la zone frontalière avec la Grèce et ont fermé les frontières avec la Grèce et la Bulgarie, sauf pour le trafic commercial, en raison du déclenchement de la pandémie de COVID-19. Toutefois, le gouvernement turc [a marqué](#) son intention d'ouvrir les frontières une fois la crise sanitaire terminée.

[En réponse](#) à des questions parlementaires, le commissaire chargé de la politique de voisinage et de délimitation a déclaré en novembre 2020 que «la grande majorité des fonds de la facilité parvient directement aux réfugiés par l'intermédiaire de partenaires chargés de la mise en œuvre, notamment des institutions financières internationales, des agences des États membres et des organisations non gouvernementales internationales; aucun fonds destiné à la facilité n'est versé directement au Trésor turc» et que «tout en reconnaissant l'accroissement de la charge migratoire et des risques auxquels la Turquie est confrontée sur son territoire et les efforts considérables déployés pour accueillir quatre millions de migrants et de réfugiés, le Conseil de l'Union a rejeté l'utilisation par la Turquie de la **pression migratoire** à des fins politiques le 6 mars 2020».

Le succès de la déclaration UE-Turquie de 2016 et de la FRT a d'emblée [fortement été contesté](#) en raison de nombreux **problèmes concernant les droits de l'homme**. Il a [été souligné](#) que si la Turquie est techniquement signataire de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et du Protocole de 1967 y afférant, le pays maintient des exclusions géographiques et envisage largement ses politiques en matière de réfugiés dans un **cadre juridique national plutôt qu'international**. Cela signifie, par exemple, que [seules les personnes venant](#) d'Europe peuvent être considérées comme des réfugiés. L'[évaluation à mi-parcours de la facilité en faveur des réfugiés](#) pour la période 2016-2019/2020, préparée par la Commission et constituée des avis d'experts externes, a par exemple constaté que depuis fin 2019, les réfugiés non syriens ne peuvent plus bénéficier de soins de santé gratuits après avoir séjourné un an dans le pays (à quelques exceptions près pour les plus vulnérables). Parce que traiter ces exclusions d'une façon à la fois sensible et politiquement acceptable est un défi majeur pour la Turquie, l'Union doit apporter un soutien supplémentaire.

D'une manière générale, un consensus semble se dégager sur le fait que, que ce soit par la poursuite de la FRT ou par un autre mécanisme de soutien de l'Union aux réfugiés en Turquie, [il faut faire davantage](#) pour **combler les lacunes existantes en matière d'intégration locale** à la lumière des circonstances, par ailleurs exacerbées par la pandémie, tout en répondant aux préoccupations soulevées au sujet des principales modalités et de la rapidité de l'aide financière, ainsi qu'en améliorant l'appropriation et la participation locales. Désormais, [selon certains experts](#), la Turquie doit répondre aux besoins de **trois populations distinctes de réfugiés** qu'elle accueille et l'Union doit décider de la manière dont elle soutiendra la Turquie au cas par cas: (i) Syriens sous protection temporaire en Turquie; (ii) demandeurs d'asile non syriens en Turquie; (iii) Syriens dans les zones du nord de la Syrie sous contrôle militaire turc.

De plus, certains experts soulignent que, même si l'accord a permis de réduire les arrivées dans l'Union, il a instauré **un élément transactionnel dans le partenariat UE-Turquie**, qui a non seulement dépassé les normes et les valeurs défendues par l'Union, mais qui a également créé une [relation déséquilibrée](#), l'Union devenant fortement dépendante des contrôles frontaliers turcs. D'après eux, l'accord conclu par l'Union avec la Turquie sur les réfugiés a contribué à l'[impasse](#) des autres processus gérés par la Commission: dans le cadre du processus d'adhésion, l'indignation suscitée par la détérioration de l'État de droit en Turquie a alimenté les protestations contre l'accord de 2016 sur les réfugiés; les préoccupations relatives à l'État de droit et aux droits fondamentaux (les paramètres du processus d'adhésion) ont également empêché l'Union d'approfondir l'union douanière; mais la crainte qu'Ankara rompe la coopération sur la question des réfugiés et la politique de sécurité empêche l'Union de prendre une décision définitive concernant l'adhésion de la Turquie.

3. Approche du Conseil européen sur les relations UE-Turquie

Comme le montre l'analyse [publiée par l'EPRS](#) en juin 2021, entre 2015 et 2018, les débats au Conseil relatifs à la Turquie se sont concentrés sur la migration. Un changement est intervenu en 2018, qui coïncide avec une diminution du nombre de réfugiés arrivant aux frontières de l'Union et des tensions croissantes en **Méditerranée orientale**, puis entre [décembre 2018 et juin 2021](#), la migration a largement été traitée conjointement avec la situation de la région de la Turquie.⁸ Contrairement aux conclusions du Conseil européen d'[octobre 2015](#) qui indiquaient que les

négociations d'adhésion de la Turquie devaient être redynamisées, celles de [juin 2018](#) constataient que la Turquie s'était encore «éloignée de l'Union européenne» et qu'en tant que telles, les **négociations d'adhésion étaient au point mort**, sans que l'ouverture ou la fermeture de nouveaux chapitres ne soit envisagée pas plus que des travaux supplémentaires en vue de la modernisation de l'union douanière. Les conclusions de juin 2018 ont été réitérées en [juin 2019](#), lorsque le Conseil a également exprimé ses inquiétudes au sujet du «recul préoccupant de l'État de droit et des droits fondamentaux en Turquie». **Depuis 2019, les négociations d'adhésion ont été largement absentes** du débat du Conseil européen sur la Turquie, et le sujet [n'a été évoqué qu'indirectement](#) lorsque les dirigeants de l'Union ont cherché des moyens de résoudre la problématique migratoire et de trouver une solution aux tensions en Méditerranée orientale.

Tout au long de l'année 2020, le [déploiement non autorisé](#) par la Turquie de navires de forage et d'exploration dans les zones maritimes de la République de Chypre et le différend qui oppose la Turquie à la Grèce au sujet des frontières maritimes en mer Égée et en Méditerranée orientale **sont restés un sujet de discord majeur**. Lors de sa réunion spéciale d'[octobre 2020](#), le Conseil européen a **salué les mesures de confiance prises** par la Grèce et la Turquie et l'annonce de la reprise par les deux pays de leurs pourparlers exploratoires directs visant à délimiter le plateau continental et les ZEE. Toutefois, le Conseil européen a **également condamné** les violations des droits de la République de Chypre et a invité la Turquie à accepter l'invitation de Chypre à entamer un dialogue. Sous réserve de la poursuite de ses efforts pour mettre un terme aux activités illégales à l'encontre de la Grèce et de Chypre, le Conseil européen a accepté de lancer un agenda pour des **relations constructives avec la Turquie** qui mette particulièrement l'accent sur la modernisation de l'union douanière et la facilitation des échanges commerciaux, les contacts entre les personnes, les dialogues à haut niveau et la poursuite de la coopération sur les questions de migration, conformément à la déclaration UE-Turquie de 2016. Néanmoins, les conclusions ont **rappelé et réaffirmé** qu'en cas de nouvelles actions unilatérales ou de provocations contraires au droit international, l'Union pourrait recourir à des sanctions, en utilisant «tous les instruments et possibilités à sa disposition (...) pour défendre ses intérêts et ceux de ses États membres».

Le Conseil européen de [décembre 2020](#) a noté que, malheureusement, la Turquie s'était engagée dans des actions unilatérales et des provocations et avait intensifié sa rhétorique contre l'Union, ses États membres et ses dirigeants. La proposition d'un agenda pour le développement de relations constructives avec la Turquie reste sur la table si la Turquie se montre **prête à promouvoir un véritable partenariat avec l'Union**. La situation a commencé à changer vers la fin de l'année 2020, lorsque la Turquie a [largement salué](#) les conclusions du Conseil européen de décembre et a commencé à envoyer des signaux positifs sur l'importance qu'elle attachait à sa relation avec l'Union et ses États membres. En mars 2021, le Conseil européen a salué [l'arrêt des activités de forage illégales](#), la reprise des pourparlers bilatéraux entre la Grèce et la Turquie et les prochaines discussions sur la problématique chypriote sous les auspices des Nations unies. Si la désescalade se maintient, le Conseil européen a déclaré que l'Union serait «prête à s'engager avec la Turquie de manière progressive, proportionnée et réversible» pour renforcer leur coopération.

Les premières étapes [en faveur de la normalisation](#) des relations avec la Grèce ont été prises entre la fin de l'année 2020 et le premier semestre de l'année 2021, sous la forme de plusieurs séries de discussions au niveau ministériel portant sur un large éventail de questions, notamment sur la délimitation des zones maritimes, suivies d'une rencontre entre le Premier ministre grec et le Président turc en marge du [sommet de l'OTAN de 2021](#). Toutefois, en ce qui concerne Chypre, une réunion informelle [au format 5+1](#) «n'a pas permis de réaliser des progrès» en raison de l'absence de «terrain d'entente». En mars 2021, les déploiements conflictuels de navires turcs [avaient cessé](#) et les messages de réengagement se poursuivaient. [En juin 2021](#), le Conseil européen a pris note du **début des travaux au niveau technique** en vue de l'élaboration d'un mandat pour la modernisation de l'union douanière entre l'Union et la Turquie, ainsi que des travaux préparatoires à la tenue de dialogues de haut niveau avec la Turquie sur des questions d'intérêt commun, telles que la migration, la santé publique, le climat, la lutte contre le terrorisme et les questions régionales.

Cependant, compte tenu du manque de progrès dans les pourparlers entre la République de Chypre et la Turquie, les dirigeants de l'Union [n'ont pas donné](#) leur feu vert à l'approfondissement de la coopération entre l'Union et la Turquie lors de leur réunion de juin 2021.

Pour [certains experts](#), il y a un décalage dans les discussions du Conseil européen entre l'approche officielle de l'Union (le cadre d'adhésion fondé sur des normes) et celle reflétée dans les conclusions du Conseil, cette dernière étant principalement motivée par les [aspects géopolitiques et l'économie](#) et la nécessité de coopérer avec la Turquie pour alléger la pression migratoire et des réfugiés sur l'Union. Les décisions du Conseil européen à l'égard de la Turquie sont donc essentiellement transactionnelles et moins axées sur l'État de droit et les droits fondamentaux. En ce qui concerne la poursuite d'un agenda **pour le développement de relations constructives avec la Turquie**, [les experts s'interrogent sur](#) la manière dont l'Union mettra en œuvre son principe de conditionnalité étant donné la position d'Ankara qui résiste à l'ingérence dans les affaires internes de la Turquie. En outre, sur le front de la Méditerranée orientale, le non-règlement de la [question chypriote est perçue comme](#) un élément qui **continuera d'entraver les avancées** dans les des relations entre l'Union et la Turquie, même si, pour l'instant, le conflit semble en voie de résolution. À cet égard, il est généralement admis que la reprise et le renforcement de la coopération entre l'Union et la Turquie [dépendent largement](#) de la coopération de la Turquie en vue de rechercher une solution à la problématique chypriote.

4. Position du Parlement européen

Le Parlement européen accorde une grande importance à la coopération entre l'Union et la Turquie, la Turquie étant l'un des plus proches voisins de l'Union, un partenaire commercial, un allié de l'OTAN et un candidat à l'adhésion. Ces [dernières années, les liens se sont toutefois relâchés](#): les députés ont exprimé leur inquiétude face à l'érosion continue de la démocratie et des droits fondamentaux en Turquie, aux violations des droits des États membres de l'Union, mais aussi à la menace d'Ankara de revenir sur le pacte migratoire de 2016 signé avec l'Union. En conséquence, une refonte des relations UE-Turquie peut être observée dans les différentes résolutions adoptées par le Parlement au cours des trois derniers cycles législatifs.

[En mars 2012](#), le Parlement européen a adopté, par 517 voix contre 66 et 63 abstentions, une résolution sur le [rapport de suivi 2011 de la Commission concernant la Turquie](#). Le Parlement a souligné l'interdépendance entre l'Union, ses États membres et la Turquie et a **appelé à une intensification de la coopération entre l'Union et la Turquie** sur les priorités communes de la politique étrangère et de voisinage dans le domaine de l'énergie. Il a toutefois noté que l'interdépendance entre l'Union et la Turquie n'aura des retombées positives que si elle s'inscrit dans un **contexte d'engagement mutuel**, de dialogue stratégique et de coopération effective. Le Parlement a également fait part de ses préoccupations concernant les droits fondamentaux et l'établissement de relations de bon voisinage, notamment en ce qui concerne la question chypriote. La résolution s'oppose fermement au refus de la Turquie de respecter son obligation de mettre en œuvre, de manière non discriminatoire vis-à-vis de l'ensemble des États membres, le protocole additionnel annexé à l'accord d'association entre l'Union et la Turquie. La Turquie a également été invitée à mettre en œuvre l'union douanière dans son intégralité et à éliminer les entraves techniques aux échanges.

[En avril 2016](#), au plus fort de la crise des réfugiés syriens, le Parlement a adopté, par 375 voix contre 133 et 87 abstentions, une résolution sur le [rapport 2015 de la Commission concernant la Turquie](#). Le Parlement a de nouveau exprimé ses préoccupations quant au **recul** du respect de la démocratie et de l'État de droit en Turquie. La contribution humanitaire de la Turquie, qui accueille la plus grande population de réfugiés au monde, a été reconnue et la résolution a appelé les États membres et **l'Union à augmenter les fonds** destinés aux agences des Nations unies et aux organisations non gouvernementales partenaires en Turquie. Le Parlement se félicite des progrès réalisés dans les pourparlers sur la réunification de Chypre et, une fois de plus, appelle la Turquie à respecter son obligation de mise en œuvre totale et non discriminatoire du protocole additionnel à l'égard de tous

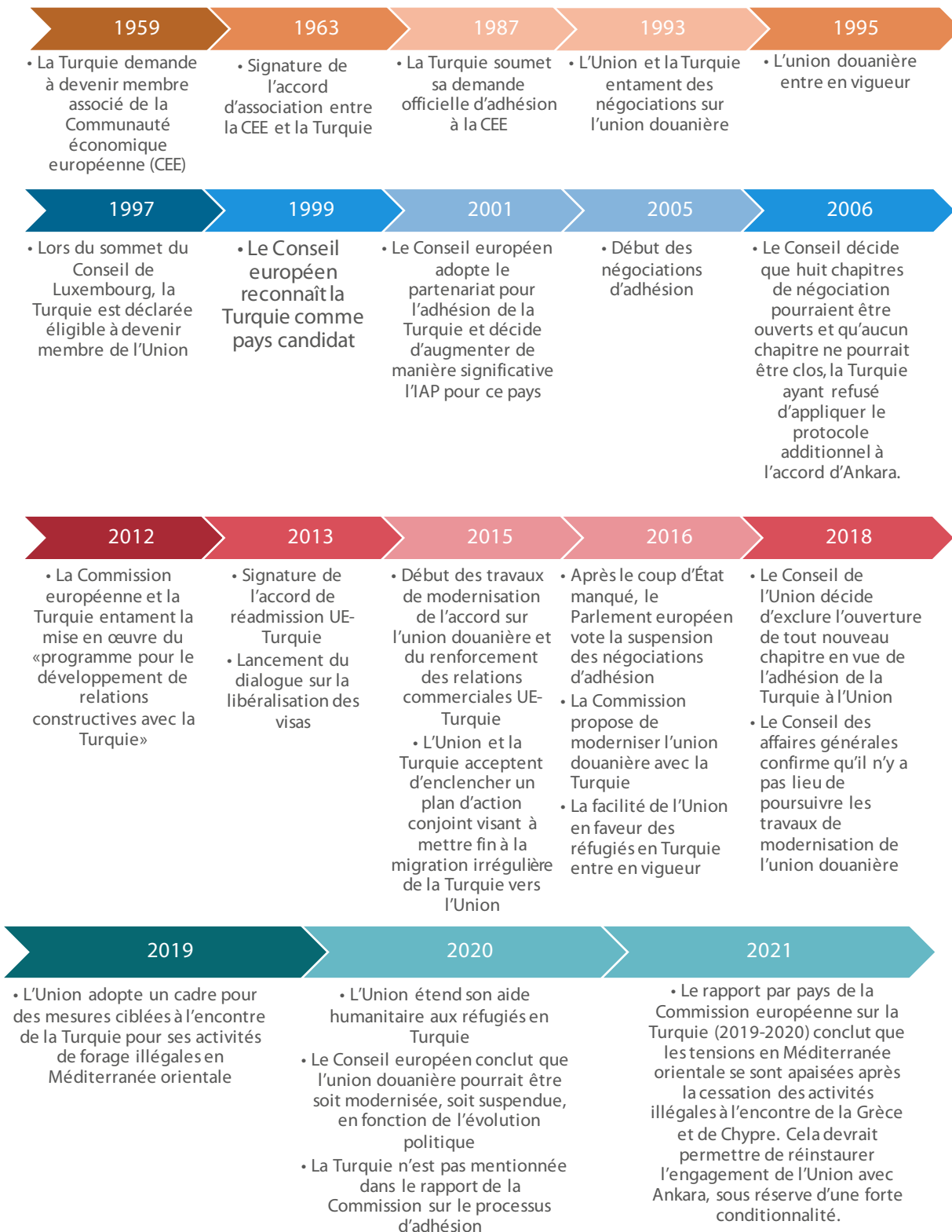
les États membres, y compris la République de Chypre. Plus tard la même année, en novembre 2016, le Parlement adoptait une résolution demandant la suspension officielle des négociations d'adhésion avec la Turquie, plaidant en faveur de la [suspension des fonds d'adhésion](#).

[Plus récemment, en mai 2021](#), le Parlement européen a adopté, par 480 voix contre 64 et 150 abstentions, une résolution sur le [rapport 2019-2020 de la Commission concernant la Turquie](#). Dans cette résolution, le Parlement a constaté avec inquiétude le **fossé qui se creusait entre l'Union et la Turquie** en matière de valeurs et de normes et a déclaré que les actions unilatérales en Méditerranée orientale ainsi que les déclarations provocatrices à l'encontre de l'Union et de ses États membres ont porté les relations UE-Turquie à un **niveau historiquement bas**. Dans un communiqué de presse, le Parlement appelle à une réflexion sérieuse sur l'état des relations de l'Union avec la Turquie et à l'élaboration d'une stratégie globale, unifiée et cohérente entre toutes les institutions de l'Union et les États membres, invitant la Turquie à **s'engager dans un dialogue constructif** sur les questions de politique étrangère et des droits fondamentaux. La position du Parlement est de favoriser la poursuite du dialogue entre l'Union et la Turquie, mais en l'absence du maintien de la désescalade de la Turquie en Méditerranée orientale, l'Union doit utiliser tous les instruments et solutions à sa disposition, **y compris en dernier recours, des sanctions ciblées**.

5. Conclusions

Les relations entre l'Union et la Turquie ont évolué d'une relation fondée sur l'idée de l'adhésion vers une relation marquée par un fossé grandissant entre les agendas politiques d'Ankara et de l'Union, et par la nécessité d'instaurer une compréhension mutuelle afin de favoriser la paix et la sécurité sur la scène internationale (graphique 1). À l'heure actuelle, l'établissement de relations stables entre l'Union et la Turquie [dépend largement](#) des progrès réalisés en matière de respect du droit international et d'un ordre international fondé sur des règles, qui mette l'accent sur les droits fondamentaux, mais aussi de l'instauration de la paix et de la sécurité en Méditerranée orientale, en particulier dans le cadre du règlement complet de la question chypriote. [En avril 2021](#), le président du Conseil européen, Charles Michel, et la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, se sont rendus à Ankara, dans le but de promouvoir un dialogue fondé sur la compréhension avec la Turquie et transmettre l'offre conditionnelle de coopération du Conseil européen. Le message a bien été communiqué, même s'il a été terni par l'annonce du [retrait](#) de la Turquie [de la Convention d'Istanbul](#) sur la prévention et la lutte contre la violence domestique et à l'égard des femmes, ainsi que par un incident protocolaire (le «[sofagate](#)»). Le retrait de la Convention, en particulier, a [envoyé un signal négatif fort](#) sur l'intérêt de la Turquie à se conformer aux conditionnalités fixées par l'Union pour l'avancement d'un «agenda pour le développement de relations constructives avec la Turquie».

Graphique 1 - Chronologie des relations UE-Turquie



Sources: compilation de l'auteur.⁹

PRINCIPALES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Anghel, A. et Fusiek, D., [The European Council and Turkey: Searching for a positive agenda](#), note d'information, EPRS, Parlement européen, juin 2021.

- Ioannides, I., [Le gel du conflit chypriote, un facteur de déstabilisation](#), France Forum, n° 80, avril 2021.
- Ioannides, I., [EU external financing instruments and the post-2020 architecture](#), étude, EPRS, Parlement européen, février 2018.
- Laïci, T. et Lazarou, E., [Peace and Security in 2021: Overview of EU action and outlook for the future](#), étude, EPRS, Parlement européen, juin 2021.
- Lazarou, E. et Stanicek, B., [Mapping threats to peace and democracy worldwide, Normandy Index 2021](#), étude, EPRS, Parlement européen, juillet 2021.
- Stanicek, B., [EU-Turkey customs union: Modernisation or suspension?](#), note d'information, EPRS, Parlement européen, décembre 2020.
- Stanicek, B., [Turkey: Remodelling the eastern Mediterranean. Conflicting exploration of natural gas reserves](#), note d'information, EPRS, Parlement européen, septembre 2020.

NOTES DE FIN DE DOCUMENT

- ¹ La Méditerranée orientale est également une région revêtant une [importance capitale pour les États-Unis](#) d'Amérique: La Grèce et Chypre marquent la frontière extérieure de l'Union, tandis que la Grèce et la Turquie, celle de la frontière de l'OTAN.
- ² Les différends maritimes entre la Grèce et la Turquie englobent les conflits de souveraineté concernant, par exemple, la délimitation des droits de pêche et l'exploitation des ressources des fonds marins. Dans les années 1990, la Grèce a ratifié la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM), en vertu de laquelle elle a revendiqué le droit d'étendre ses eaux territoriales en mer Égée de 6 à 12 milles nautiques. La Turquie a considéré les actions de la Grèce comme un acte de guerre et n'a pas signé la CNUDM.
- ³ La Turquie était le [cinquième](#) partenaire commercial de l'Union en 2019.
- ⁴ L'IAP est l'un des instruments de financement extérieur (IFE) de l'Union, qui sont les principaux mécanismes par lesquels l'Union finance ses actions sur la scène mondiale. Pour une évaluation plus approfondie de la performance des IFE en Turquie, veuillez consulter les [instruments de financement extérieur de l'Union et la future architecture après 2020](#), évaluation de la mise en œuvre européenne, EPRS, Parlement européen, 2018.
- ⁵ L'accord sur l'union douanière couvre tous les produits industriels, mais pas l'agriculture (à l'exception des produits agricoles transformés), les services ni les marchés publics. Les concessions commerciales bilatérales s'appliquent aux produits agricoles, au charbon et à l'acier.
- ⁶ La Turquie ne reconnaît pas la République de Chypre et n'autorise pas les navires chypriotes à entrer dans ses ports ni les avions chypriotes à survoler son espace aérien. De ce fait, elle refuse également d'appliquer l'union douanière à la République de Chypre.
- ⁷ Le Plan d'aide sociale d'urgence (ESSN) qui fournit une aide financière aux réfugiés en partenariat avec la Société du Croissant-Rouge turc (Kızılay) et les transferts d'espèces conditionnels en faveur de l'éducation (CCTE), qui apportent un soutien aux familles dont les enfants vont régulièrement à l'école.
- ⁸ À noter, une exception en [mars 2020](#), lorsque les dirigeants de l'Union se sont concentrés exclusivement sur l'augmentation des arrivées irrégulières résultant de la décision de la Turquie d'ouvrir ses frontières.
- ⁹ L'auteur tient à remercier Tessa Jager, stagiaire à l'EPRS, pour l'aide apportée à la compilation des dates présentées dans ce graphique.

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ ET DROITS D'AUTEUR

Ce document a été préparé à l'attention des Membres et du personnel du Parlement européen comme documentation de référence pour les aider dans leur travail parlementaire. Le contenu du document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et information préalable avec envoi d'une copie au Parlement européen.

© Union européenne, 2021.

eprs@ep.europa.eu (contact)

www.eprs.ep.parl.union.eu (intranet)

www.europarl.europa.eu/thinktank (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)

