
L'union douanière avec l'Union européenne

Hasan Basri Elmas

Dans le cadre des nouvelles possibilités de coopération offertes par la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), le Conseil européen réuni à Lisbonne en 1992, a fait des rives méridionales et orientales de la Méditerranée une cible prioritaire. L'Union européenne s'est ainsi lancée dans *“la mise sur pied d'un ordre de paix européen, d'un partenariat euro-méditerranéen et le développement d'un lien transatlantique plus vaste”*, qui constitueront *“les tâches et les défis les plus urgents auxquels la PESC est appelée à faire face”*. Dans ce projet, qui doit mener au rétablissement ou à la préservation de la stabilité dans les régions voisines de l'Europe porteuses de conflits, la Turquie représente un facteur de stabilité qu'il s'agit d'exploiter. C'est pourquoi la constitution d'un *“partenariat stratégique avec la Turquie”* est devenue l'un des aspects de la mise en place de la politique étrangère et de sécurité commune.

A Lisbonne en 1992, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne ont estimé que la Turquie jouait un rôle d'une importance croissante et qu'il y avait tout lieu d'intensifier la coopération et de développer les relations avec ce pays. Lors de la réunion des ministres des Affaires étrangères des pays de la Communauté en mai 1992 à Guimares (Portugal), ceux-ci ont décidé de renforcer les liens des Douze avec la Turquie par le biais d'une nouvelle approche qui se substituerait, du moins momentanément, à la demande d'adhésion introduite par le gouvernement turc.

Cette nouvelle approche, dont le secrétaire du Foreign Office, Douglas Hurd a lancé l'idée, a été justifiée par le fait que la Turquie était désormais *“une puissance croissante, y compris du point de vue militaire”*, dans une région où régnait l'instabilité. En clair, la Turquie serait plus que jamais, selon les termes de Roland Dumas, ministre

Automne 1997

français des Affaires étrangères, une “*pièce maîtresse dans le dispositif du Proche Orient, notamment au regard des républiques d’Asie centrale*” de l’ex-URSS. Cette analyse géopolitique a été largement approuvée par les ministres des Affaires étrangères, qui ont tous reconnu que la Turquie jouait un “*rôle éminent*” selon les termes de Roland Dumas, et qu’elle pouvait constituer un “*pont entre l’Occident et les républiques d’Asie centrale*” de la CEI, mais aussi plus largement avec l’ensemble du monde islamique. Pour ces raisons, les Douze ont convenu de la nécessité de trouver des formules nouvelles pour consolider les liens de la CEE avec la Turquie.

A la suite de la réunion de Guimares, le Conseil des ministres réuni à Bruxelles le 20 juillet 1992, a concrétisé cette nouvelle approche sur la base d’un rapport préparé par le secrétaire du Foreign Office qui indique que les Douze ont “*manifestement intérêt à mettre au point une stratégie qui reflète l’idée de la Turquie comme puissance régionale méritant des relations particulières et renforcées avec la Communauté*”, relations qui s’inscrivent dans une politique globale et qui devraient s’articuler essentiellement autour de trois éléments: un dialogue politique plus structuré et développé, des relations économiques plus avancées en vue de l’union douanière, ainsi que des relations plus complètes en matière de sécurité, qui doivent être actualisées et aller “*au-delà de l’Alliance dans le cadre de l’OTAN pour inclure l’adhésion de ce pays à l’Union de l’Europe occidentale, en qualité de membre actif associé*”¹. Cette approche, fondée sur les intérêts géostratégiques et qui omet, par là même, les problèmes de démocratie et de droits de l’homme en Turquie, a été réaffirmée par Alain Lamassoure, au nom de la présidence de l’Union européenne, pour convaincre les députés du Parlement européen qui devait rendre son avis conforme sur la ratification de l’union douanière: “*Au carrefour du Caucase, des Balkans, du Proche-Orient et à la portée de l’Asie centrale, elle occupe une position stratégique qui lui assure un rôle de première importance (...) L’effondrement du monde communiste en 1989 n’a fait que renforcer l’intérêt de la position stratégique de ce pays qui demeure aux avant-postes de la sécurité européenne (...)*”².

L’ouverture des marchés

Si le volet politique a pour but d’établir un “*partenariat stratégique*” avec la Turquie, le contenu économique de l’union douanière, effective depuis le 1er janvier 1996, s’inscrit dans la perspective de la création d’une zone de libre-échange, incluse dans le futur partenariat euro-méditerranéen. A la suite du Conseil européen de Corfou, en juin 1994, où l’idée de renforcer la politique méditerranéenne de l’Union a été abordée, la Commission européenne a proposé en octobre 1994 “*la mise en place d’un partenariat euro-*

méditerranéen susceptible de déboucher à terme sur la création d'une zone de libre-échange."

La stratégie définie repose sur *"une aide financière substantielle, sur la conclusion d'accords d'association destinés à remplacer les accords de coopération actuellement en vigueur avec les partenaires méditerranéens de l'Union européenne ainsi que sur la réalisation d'une union douanière avec la Turquie."*³ Cependant, il faut distinguer les accords passés avec Chypre et Malte, qui visent leur adhésion à l'Union, de l'accord d'union douanière avec la Turquie, ou des accords d'association passés avec le Maroc, la Tunisie et Israël qui visent uniquement à créer une zone de libre-échange. Ces derniers accords reposent sur trois axes de coopération définis par l'Union européenne: *"L'appui à un meilleur équilibre socio-économique, l'appui à la transition économique, et l'appui à l'intégration régionale"*, dont les principaux éléments sont *"l'établissement progressif d'une zone de libre-échange, les dispositions relatives à la liberté d'établissement, à la libéralisation des services, à la libre circulation des capitaux et aux règles de concurrence."*⁴

L'objectif se situe dans la logique du triomphe du libre-échange tel qu'il est défini par l'OMC et consiste en la mise en oeuvre de l'ouverture des marchés des pays du sud et de l'est de la Méditerranée dès l'horizon 2010. Le ministre espagnol des Affaires étrangères, Javier Solana, exprimait bien la nature de cette coopération envisagée dans ce partenariat euro-méditerranéen: la meilleure façon de *"coopérer avec un pays plus pauvre que le sien, c'est l'ouverture de ses marchés."*⁵

Ce type de coopération conçu par l'Union européenne, partie prenante de la politique de sécurité commune, constitue l'un des piliers du partenariat euro-méditerranéen. Pour ses promoteurs, l'application du modèle économique libéral est en effet un moyen efficace pour assurer paix et sécurité. Mais l'application de ce modèle conduira, comme le soulignent plusieurs experts et organisations non-gouvernementales, à l'élargissement de la fracture entre les deux rives de la Méditerranée. Derrière l'équation de façade *"libéralisme économique — prospérité — paix"* justifiant cette stratégie, *"les pays de l'Union ont considéré qu'ils devaient surveiller leur frontière sud, en raison de l'instabilité et de la conflictualité dans la région"* comme l'a affirmé Manuel Marin, commissaire européen chargé des questions méditerranéennes⁶. Dans le projet de l'Union, il n'est nullement question de s'attaquer aux racines du sous-développement, mais d'empêcher les "dangers" enfantés par ce dernier (dangers parmi lesquels on classe pêle-mêle l'intégrisme, l'immigration, la pression démographique) d'atteindre les côtes de l'Europe.

Depuis les années 60, le fossé entre le nord et le sud de la Méditerranée s'est élargi; non seulement le co-développement annoncé n'a pas eu lieu, mais les inégalités se sont aggravées. La politique de développement économique des pays du sud de la Méditerranée, menée par l'Union européenne, recèle une contradiction entre son objectif affiché et sa réalité. Par exemple, 40% des 5,5 milliards d'écus qui

devraient être affectés par l'Union aux pays de la Méditerranée durant les cinq prochaines années, à compter de 1995, iront au financement des politiques d'ajustement nécessaires à l'établissement de la zone de libre-échange, dont on connaît par avance les effets économiques et sociaux néfastes. Il s'agit donc de favoriser les privatisations, la chasse au déficit, la réduction des dépenses sociales, la mise sur pied des législations commerciales et financières permettant une libre circulation des capitaux privés et leur affectation à quelques secteurs jugés financièrement rentables. Mais cette politique de libre-échange va fragiliser davantage des sociétés économiquement et socialement faibles, alors qu'elle est sensée viser leur prospérité et leur stabilité.

Dans ce sens, l'Accord d'union douanière avec la Turquie, maillon essentiel de la nouvelle politique euro-méditerranéenne, ne répond pas à la question de l'intégration complète du pays à l'Union. Si l'Accord d'union douanière avec la Turquie dépasse le cadre d'un simple accord de libre-échange, il ne va pas pour autant plus loin que l'institution d'une "Communauté douanière". Ainsi la libre prestation des services, les droits d'établissement, comme les dispositions sur la libre circulation des travailleurs, les conditions de travail et d'emploi, les droits sociaux des travailleurs turcs, ont été renvoyés à une date ultérieure, à la demande de la Communauté. Les accords sur les produits CECA n'ont pas été encore conclus, même s'ils ont été négociés, et la libre circulation des produits agricoles est renvoyée à une dizaine d'années. En outre, aucun engagement de nature politique n'a été pris sur la question de l'adhésion à l'Union. L'union douanière est en définitive essentiellement consacrée à la libre circulation des produits industriels et à l'harmonisation de la politique commerciale⁷.

La libre circulation des marchandises. Dès l'entrée en vigueur de l'Accord, la libre circulation des produits industriels est assurée entre la Turquie et l'Union européenne. Les droits de douane à l'importation ou à l'exportation ainsi que les taxes d'effet équivalent à un droit de douane sont totalement supprimés entre les Parties contractantes à la date de l'entrée en vigueur de l'union douanière; ces dispositions s'appliquent également aux droits de douane à caractère fiscal. Les deux parties s'engagent également à l'interdiction des "restrictions quantitatives" à l'importation comme à l'exportation ainsi que de toutes mesures d'effet équivalent.

La politique commerciale et le tarif extérieur. A la date d'entrée en vigueur de l'Accord, la Turquie s'aligne sur les tarifs douaniers de la Communauté à l'égard des pays tiers et modifie son tarif douanier chaque fois que cela est nécessaire pour l'adapter aux modifications du tarif douanier de la Communauté. Jusqu'en 2001, la Turquie peut percevoir des droits supérieurs à ceux appliqués par la Communauté sur une liste de produits fixée par le Conseil d'association (les petites cylindrées automobiles ou le cuir par exemple). En revanche, elle ne peut en aucun cas appliquer aux pays tiers des droits inférieurs. D'ici cinq ans à compter de la date d'entrée en vigueur de l'Accord, elle devra également s'aligner progressivement sur l'ensemble de la politique

préférentielle de la Communauté: système de préférences généralisées, concessions tarifaires accordées dans le cadre des accords d'association (y compris avec Chypre), accords européens, accords de partenaires méditerranéens, etc. Entre temps, les produits qui entreront dans la Communauté par le biais d'un tarif préférentiel seront soumis, dans certains cas précis, à un prélèvement compensatoire lors de leur importation en Turquie. Dès l'entrée en vigueur, la Turquie applique à l'égard des pays tiers des mesures commerciales "substantiellement similaires" à celles de la Communauté (antidumping, contingents quantitatifs, autres instruments de défense commerciale...).

La concurrence. La Turquie s'engage à harmoniser complètement sa législation avec celle de la Communauté (entente, abus de position dominante, aides d'Etat). L'Union garde par ailleurs la possibilité de recourir à des mesures antidumping et anti-subsidies contre la Turquie en matière de concurrence.

Les normes techniques et les législations industrielles

Tous les produits industriels conformes aux directives et aux législations européennes peuvent entrer en Turquie de la même manière que dans les Etats membres. Les produits turcs pourront entrer en Union européenne au fur et à mesure de l'adoption par la Turquie des acquis communautaires en matière de normes pour les produits concernés.

En ce qui concerne le textile, secteur le plus sensible, les accords bilatéraux d'auto-limitation sont supprimés et la Turquie doit se conformer à la totalité de la politique textile de la Communauté du point de vue des aides et des politiques commerciales. C'est le seul secteur compétitif en Turquie dont les exportations pourraient progresser de manière notable. Par contre, l'Union européenne devrait globalement bénéficier de l'union douanière. La Commission européenne, dans son rapport sur "*les aspects économiques de l'union douanière*" expose les avantages que la Communauté pourrait tirer de cet accord. L'union douanière devrait bénéficier "*en tout premier lieu aux entreprises européennes et avoir donc un effet significatif et durable sur l'emploi dans la Communauté. La Communauté a pour l'essentiel déjà réalisé le démantèlement des droits de douane et de toutes les restrictions quantitatives (à l'exception du textile). L'essentiel de l'effort pour le passage à la phase définitive est donc à réaliser par la Turquie. Entre autres obligations, la Turquie s'est engagée à démanteler complètement ses tarifs douaniers vis-à-vis de la Communauté dès l'entrée en vigueur de l'union douanière. Pour mesurer l'impact de cet engagement, il faut considérer que la protection douanière actuelle des produits industriels turcs est de l'ordre de 14% en moyenne avec des pics tarifaires dans certains secteurs de l'ordre de 20 à 40%. La Turquie représente déjà aujourd'hui pour la Communauté un débouché considérable pour les produits manufacturés et de plus en plus pour les produits agricoles (12,5 milliards d'écus d'exportations totales en 1993 et 5 milliards d'excédent commercial)*"⁸.

La Turquie est le dixième partenaire commercial de l'UE et le premier dans la région méditerranéenne. Comme l'observe Eric Rouleau, ancien ambassadeur français auprès d'Ankara, *“le déficit de la balance commerciale, déjà considérable, au détriment de la Turquie, risque de se creuser davantage dans l'avenir prévisible. Les avantages que tire la Turquie de l'union douanière (...) sont plutôt maigres et incertains”*⁹.

Commerce international et droits de l'homme

On comprend ainsi mieux la raison pour laquelle les gouvernements de l'Union européenne ont fait l'impasse sur la question des droits de l'homme en négociant l'Accord d'union douanière, considéré comme strictement technique. Les pays de l'Union, en particulier l'Allemagne, la France et l'Angleterre, et la Commission européenne, promoteurs d'une nouvelle approche dans les relations avec la Turquie, ont vivement encouragé le Parlement européen à donner son avis conforme à la ratification sur l'union douanière. Traditionnellement sensible aux questions de démocratie et des droits de l'homme, celui-ci avait pourtant émis de larges réserves en la matière, mais s'est finalement plié aux exigences qui privilégient l'aspect stratégique et économique de l'union douanière avec la Turquie. Le 13 décembre 1995, par 343 voix contre 149 et 36 abstentions, le Parlement a ratifié l'accord d'union douanière entre l'Union et la Turquie.

Dans son rapport du 16 octobre 1995 relatif à la mise en place de la phase définitive de cet accord, Carlos Carnero Gonzalez, rapporteur du Parlement européen sur l'union douanière avec la Turquie, a rappelé qu'à l'heure actuelle, *“la Turquie n'était toujours pas un Etat de droit”*:¹⁰

“Le système politique en vigueur en Turquie est à tous égards une démocratie incomplète dans laquelle on remarque l'absence de mécanismes essentiels pour l'exercice de libertés fondamentales très importantes; la mise en oeuvre de l'union douanière devrait servir, le moment venu, à ce que le processus de transition que connaît la Turquie débouche sur l'établissement d'une démocratie intégrale qui permette d'affronter les principaux problèmes du pays. (...) Dans une situation aussi complexe que celle que présente la Turquie, les questions abordées par le Parlement européen dans ses résolutions et exposées par votre rapporteur au cours de son récent voyage (d'une part, réforme constitutionnelle, mise en liberté des députés du DEP, abolition ou modification substantielle de l'article 8 de la loi anti-terroriste et de la législation ordinaire concomitante, arrêt des violations des droits de l'homme; et, d'autre part, traitement non militaire de la question kurde et acceptation des résolutions de l'ONU sur Chypre) ont clairement été perçues comme une demande d'approfondissement, d'élargissement,

d'amélioration et de normalisation de la démocratie; (...) Votre rapporteur estime enfin que le Parlement européen commettrait une grave erreur s'il donnait son avis conforme à l'union douanière avec la Turquie tant que des progrès notables ne sont pas accomplis dans les principaux domaines énoncés plus haut, car il se priverait ainsi de toute possibilité de contribuer à la mise en place de la démocratie dans ce pays, objectif que désire atteindre sans doute la majeure partie des citoyens"¹¹.

L'Accord d'union douanière a été ainsi ratifié au mépris des principes élémentaires de la démocratie et des droits de l'homme, que la Turquie persiste à bafouer sans scrupules et en plein jour, sous les yeux de la communauté internationale. Le 19 septembre 1996, le Parlement européen a voté le gel de l'aide financière communautaire pour l'année 1997 (53 millions d'euros) accordée à la Turquie au titre des mesures devant accompagner l'ouverture du marché turc aux produits de l'Union. Le Parlement a également annoncé son intention d'utiliser pleinement le dispositif procédural dont il dispose pour empêcher Ankara de bénéficier des autres sources de l'aide. De son côté, le Conseil des ministres n'a toujours pas adopté le règlement d'application devant permettre le déblocage de l'aide communautaire de 375 millions d'euros (2,4 milliards de francs) prévus pour cinq ans, en raison des oppositions de la Grèce et des pays nordiques. En l'absence de mesures financières d'accompagnement, l'Accord d'union douanière risque de rester lettre morte, tout comme l'Accord d'association. Invoquant les violations des droits de l'homme, le retard dans la démocratisation du régime turc, la question chypriote tout récemment ravivée et le problème kurde, la décision du Parlement soulève deux questions essentielles. La première se pose une énième fois à l'Europe: quand va-t-elle considérer une fois pour toutes le respect de la démocratie et des droits de l'homme comme condition *sine qua non* de toute normalisation des relations turco-communautaires? La seconde question, qui trouve ses origines dans l'absence de réponse à la première, est la suivante: quand la Communauté acceptera-t-elle de reconnaître que les forces politiques sur lesquelles elle s'appuyait jusqu'à présent ne sont pas des forces démocratiques?

Ces questions nous semblent d'autant plus importantes que la situation ne cesse de s'aggraver: à Genève, le 4 août 1996, la Sous-Commission des droits de l'homme pour la lutte contre les mesures discriminatoires et la protection des minorités de l'ONU a une nouvelle fois dénoncé les atteintes aux droits de l'homme en Turquie, au regard du bilan accablant de l'année 1995. Selon le représentant de la Fédération Internationale des Ligues des droits de l'homme (FIDH), 152 lois ont en Turquie pour unique objet la "régulation" de la liberté d'opinion et d'expression. "*La situation ne cesse d'empirer. Le recours abusif à l'état d'urgence et aux lois d'exception a pour effet de restreindre gravement les libertés, notamment celle d'expression.*" D'autre part, le représentant de l'Association turque des droits de l'homme (IDH) a fait état de la détention de 461 journalistes durant

l'année 1995, 231 disparitions en détention, 122 exécutions extrajudiciaires, 321 meurtres par des assaillants inconnus, 57 décès en détention à la suite de torture et 1412 cas de torture ¹².

Aujourd'hui, les députés européens dénoncent la trahison de l'ex-Premier ministre à leur égard. Tansu Ciller n'a certainement pas changé du jour au lendemain: responsable de la guerre au Kurdistan, des tensions avec la Grèce, elle a largement participé à l'islamisation du pays et passé des alliances avec l'extrême droite. Pourtant, elle a été promue par les Européens comme la garante de la démocratie; cette confiance n'aurait du être accordée que si l'Europe et la Turquie se trouvaient sur deux planètes différentes, dont l'éloignement aurait pu excuser l'aveuglement de l'analyse. Mais la vérité est que si les parlementaires européens ont crié à la trahison, la Commission et les chancelleries connaissaient bien la réalité et la nature des forces politiques au pouvoir.

Hasan Basri Elmas est directeur du Centre d'études sur la Turquie, le Moyen-Orient et les Balkans à l'université de Paris VIII.

¹ Voir *Europe*, Agence internationale d'Information pour la presse, Luxembourg-Bruxelles, n°5778 (n.s.), 24 juillet 1992.

² Déclaration de la présidence de l'UE sur l'Union douanière avec la Turquie. Discours prononcé par Alain Lamassoure, ministre français délégué aux Affaires européennes devant le Parlement européen le 14 février 1995, in *Europe Documents*, n°1924, 28 février 1995.

³ Commission Européenne, "Renforcement de la politique méditerranéenne de l'Union européenne: vers un partenariat euro-méditerranéen", *Bulletin de l'UE*, supplément 2/95, Office des publications officielles des Communautés Européennes, Luxembourg, 1995.

⁴ Ibidem.

⁵ Cité par Okba Lamrani, *L'Humanité*, 28 novembre 1995.

⁶ *L'Humanité*, 28 novembre 1995.

⁷ Voir articles 3 à 11 de l'Accord d'Union douanière, *JOCE* n°L35/3, 13 février 1996.

⁸ Commission Européenne, Dossier "Union douanière Turquie", Document n°2, *Les aspects économiques de l'Union douanière*, Memo/95/169, Bruxelles, 11 décembre 1995.

⁹ Éric Rouleau, *La Turquie au seuil de l'Europe*, p.148.

¹⁰ Parlement Européen, *Le point de la session*, Direction générale de l'information et des relations publiques, PE 195.612, décembre 1995.

¹¹ Parlement Européen, *Rapport sur la négociation et la conclusion d'un accord sur l'Union douanière avec la*

Turquie, de Carlos Carnero Gonzales, Commission des Affaires étrangères, de la Sécurité et de la politique de Défense, secret (95) 0541, PE 214.823, 16 octobre 1995.

¹² *Point sur la situation en Turquie*, Comité international pour la libération des députés kurdes emprisonnés en Turquie, n°41, 13 septembre 1996.