



COMMISSION
EUROPÉENNE

LE HAUT REPRÉSENTANT DE
L'UNION POUR LES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES ET LA
POLITIQUE DE SÉCURITÉ

Bruxelles, le 20.3.2021
JOIN(2021) 8 final

COMMUNICATION CONJOINTE AU CONSEIL EUROPÉEN

**État des lieux en ce qui concerne les relations politiques, économiques et commerciales
entre l'UE et la Turquie**

1. INTRODUCTION

Le Conseil européen de décembre 2020¹ a constaté que la Turquie s'était livrée à des actions unilatérales et à des provocations et avait durci ses propos à l'encontre de l'Union européenne, des États membres de celle-ci et des dirigeants européens. Il a réaffirmé qu'il était dans l'intérêt stratégique de l'Union européenne de développer avec la Turquie une relation de coopération mutuellement avantageuse. Il a souligné que la proposition d'un programme constructif entre l'UE et la Turquie restait valable, pour autant que la Turquie se montre disposée à promouvoir un véritable partenariat avec l'Union et ses États membres et à régler les divergences par le dialogue et dans le respect du droit international. Il a également insisté sur le fait que l'Union européenne restait déterminée à défendre ses intérêts et ceux de ses États membres ainsi qu'à préserver la stabilité régionale.

À cet égard, le Conseil européen a invité le haut représentant et la Commission à présenter un rapport sur l'état des lieux en ce qui concerne les relations politiques, économiques et commerciales entre l'UE et la Turquie, et sur les instruments et options quant à la marche à suivre, y compris en ce qui concerne l'extension du champ d'application de la décision du Conseil du 11 novembre 2019², pour examen au plus tard lors du Conseil européen de mars 2021. La présente communication conjointe constitue la réponse à cette invitation. Elle ne se substitue pas au prochain paquet «Élargissement» de la Commission, et notamment au rapport sur la Turquie, et n'en préjuge pas.

II. RELATIONS POLITIQUES

Le contexte politique des relations entre l'UE et la Turquie s'est progressivement dégradé ces dernières années, ce qui a pratiquement mis à l'arrêt les divers instruments et processus en matière de relations et de coopération bilatérales. Cette situation est principalement le résultat des actions de la Turquie dans la **Méditerranée orientale**, qui constituent une remise en cause directe des droits de la République de **Chypre** dans les zones maritimes de celle-ci, et d'une nette intensification des actes de provocation de la Turquie à l'égard de la **Grèce**, de l'absence de tout progrès dans le processus de **règlement de la question chypriote**, associée aux actes d'intimidation et aux déclarations désobligeantes de la Turquie, et des interventions incisives de la Turquie dans la plupart des **conflits régionaux** de la zone, selon des modalités qui ont souvent été en porte-à-faux par rapport aux intérêts plus larges de l'UE. De surcroît, la **situation intérieure** qui continue de se dégrader en Turquie, notamment dans le domaine des droits fondamentaux et de la gouvernance économique, a eu des répercussions négatives évidentes sur les relations entre la Turquie et les États membres de l'UE, ainsi que sur le programme d'action bilatéral UE-Turquie.

1. Méditerranée orientale

Les tensions en Méditerranée orientale se sont accrues au cours des dernières années. Elles ont atteint un point culminant à la fin du mois de février 2020, lorsque la Turquie, en violation de la déclaration UE-Turquie de mars 2016, a activement encouragé des migrants et des réfugiés à entrer illégalement dans l'UE. Il en est résulté des situations de violence aux frontières terrestres et maritimes de la **Grèce**. Une crise majeure a été évitée grâce à une action diplomatique forte, notamment la visite à Ankara du président du Conseil européen et

¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2020-INIT/fr/pdf>

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019D1894&from=GA>

du haut représentant/vice-président, et un déplacement conjoint des présidents du Parlement européen, du Conseil européen et de la Commission européenne à la frontière grecque. Le président Erdogan a ensuite fait le déplacement jusqu'à Bruxelles au début du mois de mars.

Toute l'année, les autorités turques ont poursuivi le déploiement non autorisé de navires de forage ou d'exploration dans les zones maritimes de la République de **Chypre**.

La contestation par la Turquie de frontières maritimes avec la **Grèce** en mer Égée et dans la Méditerranée orientale est restée une source de nervosité majeure. En août et en octobre, la Turquie a déployé un navire de recherche sismique près de l'île grecque de Kastellorizo, ce qui a fait grimper la tension au point que les deux alliés au sein de l'OTAN ont été proches d'un possible affrontement. Ces actions se sont accompagnées de nombreuses déclarations hostiles remettant en cause les droits tant de la République de Chypre que de la Grèce. La marine turque a escorté les navires de forage au cours de leurs opérations. Les actions en mer comprenaient des manœuvres militaires et ont conduit à des incidents avec des États membres.

En ce qui concerne la **Grèce**, la signature d'un protocole d'accord bilatéral relatif à la délimitation des juridictions maritimes en mer Méditerranée entre la Turquie et le gouvernement d'entente nationale libyen en novembre 2019 a encore accru les tensions. Ledit protocole ne tenait pas compte des droits des îles grecques situées dans les zones concernées. On a assisté, tout au long de l'année, à une nouvelle escalade d'autres actions de provocation de la Turquie vis-à-vis de la Grèce, notamment le survol par des avions turcs de zones d'habitation grecques et des exercices navals menaçants, avec des déclarations d'intimidation. Les différends maritimes entre la Grèce et la Turquie ne sont pas nouveaux, mais le dialogue visant à les résoudre a été interrompu en 2016, et 2020 a été une année d'altercations constantes et de tension permanente qui ont incité l'OTAN à mener des pourparlers de désescalade entre la Grèce et la Turquie.

Le Conseil européen de décembre 2020, tout en condamnant à nouveau les actes provocateurs antérieurs de la Turquie, a souligné l'importance des relations entre ce pays et l'UE et a proposé une **perspective pour la reprise du dialogue** si la Turquie renonçait à la logique inamicale dans laquelle elle s'était engagée. Il a également indiqué que dans le cas contraire, **d'autres voies** seraient envisagées.

La situation a commencé à changer vers la fin de l'année. La Turquie a globalement bien accueilli les conclusions du Conseil européen de décembre et a commencé à manifester son attachement à la relation avec l'Union européenne et ses États membres. À ce jour, les déploiements conflictuels de navires turcs ont cessé et des signaux de reprise du dialogue ont continué d'être envoyés. Une dynamique positive en vue d'un dialogue et de négociations a été créée et les premières étapes des deux processus de négociation principaux ont été relancées: la reprise des pourparlers exploratoires sur les différends maritimes entre la Grèce et la Turquie le 25 janvier, et le dialogue sur une reprise du processus de règlement de la question chypriote, pour lequel des entretiens informels ont été programmés (ils se dérouleront du 27 au 29 avril à Genève).

La délimitation du plateau continental et des zones économiques exclusives devrait faire l'objet d'un dialogue et de négociations de bonne foi, dans le respect du droit international, notamment la CNUDM, la Cour internationale de justice étant sollicitée si nécessaire. Dans le

contexte décrit ci-dessus, un engagement univoque en faveur des relations de bon voisinage et du règlement pacifique des différends demeure essentiel.

Le haut représentant déploie des efforts constants en vue de créer un environnement permettant d'aboutir à une désescalade durable dans la région. Le retrait du navire de recherche sismique turc «Oruç Reis» a permis la reprise des pourparlers exploratoires directs entre la Grèce et la Turquie le 25 janvier 2021. Le dernier cycle de pourparlers (le 62^e) a eu lieu le 16 mars 2021 à Athènes, immédiatement suivi de consultations politiques (le 17 mars) au niveau des hauts fonctionnaires. La Turquie doit démontrer que sa position en Méditerranée orientale suit une logique crédible, sans retours en arrière, afin de prouver que les intentions qu'elle exprime sont sincères, et de faire en sorte que la désescalade plus large dans la région soit permanente. Des incidents mineurs survenus récemment nous rappellent que la désescalade reste précaire et doit être affermie.

2. Question chypriote

Le règlement de la question chypriote est au cœur des désaccords importants entre la Turquie et l'UE en Méditerranée orientale. En 2020, les espoirs de voir le processus de règlement de cette question progresser ont dû être mis en attente jusqu'à l'issue des élections de la communauté chypriote turque, en octobre/novembre. Le contexte électoral a entraîné une multiplication des discours clivants et des provocations, ce qui a suscité de vives réactions de la part de l'UE, comme en témoignent les conclusions du Conseil et du Conseil européen.

Depuis le début de son mandat, et en particulier lors de ses visites à Chypre en juin 2020 et en mars 2021, le haut représentant/vice-président a exprimé son soutien sans réserve au secrétaire général de l'Organisation des Nations unies (ONU) en vue de la reprise rapide des **pourparlers visant à régler la question chypriote**. L'équipe du secrétaire général de l'ONU a continué d'œuvrer sans relâche, malgré les mesures unilatérales prises dans la zone clôturée de **Varosha** et les déclarations répétées remettant directement en cause la base convenue de la solution au problème chypriote, telle que figurant dans les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU à ce sujet, dont la dernière (la résolution 2561) a été adoptée le 29 janvier 2021. Tant l'UE que l'ONU ont demandé à la Turquie de revenir sur les mesures unilatérales prises à Varosha en novembre 2020 (c'est-à-dire sur l'ouverture de la zone clôturée de la plage).

Depuis les pourparlers de paix de Crans-Montana en 2017, l'Organisation des Nations unies a continué de dialoguer avec l'Union européenne en sa qualité d'observatrice à la conférence sur Chypre, et l'UE a maintenu des contacts très étroits avec les représentants des «5+1». L'UE est attachée à un règlement équitable, global et viable de la question chypriote, y compris de ses aspects extérieurs, dans le cadre de l'ONU et conformément aux résolutions du Conseil de sécurité de cette dernière à ce sujet, dans le respect des principes sur lesquels l'UE est fondée. Il est essentiel que des pourparlers aient lieu entre les deux communautés et qu'ils débouchent finalement sur un accord pour apaiser les tensions en Méditerranée orientale. Les parties ont échangé un certain nombre de propositions portant sur des **mesures visant à instaurer un climat de confiance**, et notamment sur le **partage des recettes provenant de l'exploitation des hydrocarbures**, et l'UE reste prête à faciliter les travaux techniques nécessaires à cet égard. Des résultats positifs concernant des questions pratiques et vitales pour la communauté chypriote turque, telles que la facilitation des exportations de fromage Halloumi/Hellim et la distribution de vaccins contre la COVID-19, pourraient créer

un environnement propice à une plus grande confiance³. La mobilisation et le soutien de l'UE en faveur du règlement de la question chypriote sont indispensables pour réduire les tensions dans la région. Il est évident que la non-reconnaissance de la République de Chypre par la Turquie continue d'entraîner le blocage de différentes voies de coopération. La normalisation des relations entre l'UE et la Turquie restera extrêmement difficile en l'absence de solution au problème chypriote.

3. Conférence sur la Méditerranée orientale

Le Conseil européen a également chargé le haut représentant/vice-président d'organiser une conférence régionale multilatérale, à laquelle la Turquie serait associée, dans le cadre d'une action plus vaste visant à instaurer un climat de confiance. Le haut représentant/vice-président a poursuivi les travaux préparatoires en vue d'une **conférence sur la Méditerranée orientale**, en tenant des discussions initiales afin d'en examiner les modalités (portée, participation, processus et calendrier) et les sujets potentiels, sans préjuger d'une éventuelle décision de l'UE quant à la possibilité d'organiser la conférence ou non. Rien n'est encore décidé. Au vu des réactions univoques d'autres participants potentiels, il est peu probable, à moins que la situation dans la région ne change radicalement, qu'une telle conférence puisse avoir lieu dans un avenir proche.

4. La région au sens large

La politique étrangère de plus en plus affirmée de la Turquie s'est heurtée aux priorités de l'UE relevant de sa politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Si le cadre institutionnel permettant la participation de la Turquie à la PESC et à la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) est en place, le taux d'alignement sur ce cadre enregistré pour la Turquie en 2020 se situait aux alentours de 11 %, un niveau particulièrement bas. La Turquie a continué à ne pas s'aligner sur la plupart des décisions du Conseil (mesures restrictives), notamment à l'égard de la Russie, du Venezuela, de la Syrie et de la Libye, ni sur les déclarations de l'UE, telles que celle sur le Haut-Karabakh.

Le dernier dialogue à haut niveau entre l'UE et la Turquie, portant notamment sur la PESC/PSDC, s'est tenu à Ankara en novembre 2018 et le dernier dialogue au niveau des directeurs politiques en septembre 2019. De nombreux États membres ont tissé des liens bilatéraux étroits avec la Turquie en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense. Compte tenu de la politique étrangère de plus en plus active et affirmée de la Turquie, il y a lieu de poursuivre une importante action conjointe destinée à désamorcer toute tension supplémentaire et à introduire des mesures de nature à instaurer la confiance dans **l'ensemble de la région**. Entre janvier et mars 2021, l'UE et la Turquie ont entamé un dialogue diplomatique en vue de mieux comprendre leurs intérêts respectifs et de trouver des solutions durables et mutuellement profitables, en particulier pour deux régions dans lesquelles les intérêts directs de l'UE sont en jeu, à savoir la Libye et la Syrie.

³ La Commission a lancé la procédure d'adoption des instruments juridiques nécessaires à l'enregistrement de l'appellation d'origine protégée «Halloumi/Hellim», de manière à permettre au fromage produit dans la communauté chypriote turque de faire l'objet d'échanges commerciaux entre les zones situées de part et d'autre de la ligne verte, à condition qu'il satisfasse à l'acquis de l'UE en la matière. Ces décisions stimuleront l'amélioration des normes sanitaires dans la communauté chypriote turque, apporteront des avantages économiques considérables aux deux communautés et favoriseront une coopération plus étroite et le renforcement de la confiance entre ces dernières.

Il apparaît clairement que depuis son intervention **militaire** active en Syrie et en Libye, la Turquie poursuit sa propre politique étrangère sans tenir compte des intérêts plus larges de l'Union européenne, et notamment des préoccupations de celle-ci en matière de sécurité.

L'appui militaire turc en **Libye**, comprenant notamment le déploiement de combattants étrangers sur le terrain, ainsi que les critiques persistantes et le manque de coopération de la Turquie à l'égard de l'opération IRINI, portent préjudice à l'efficacité de la contribution de l'UE à la mise en œuvre de l'embargo sur les armes imposé par les Nations unies, et ont donné lieu à des approches conflictuelles en Libye. À la suite de la formation d'un nouveau gouvernement inclusif, qui a obtenu la confiance de la Chambre des représentants le 10 mars 2021 et a prêté serment le 15 mars, il y a lieu de nouer le dialogue avec les nouvelles autorités et d'apporter un soutien constructif aux nouvelles étapes. Cela suppose, notamment, de transférer rapidement le pouvoir aux nouvelles autorités, de réunifier les institutions, de préparer les élections qui devraient se tenir le 24 décembre 2021, de mettre pleinement en œuvre l'accord de cessez-le-feu d'octobre 2020 et de mettre en place un processus de réconciliation nationale véritable. La Turquie étant un acteur influent en Libye, sa coopération avec les Nations unies et les autres acteurs régionaux et internationaux pour aller de l'avant sera capitale pour tous les aspects de ce délicat processus, en particulier sur les plans politique, économique et de la sécurité.

En tant que voisin direct, la Turquie appelle de ses vœux une **Syrie** stable et prospère, un objectif qu'elle partage avec l'UE. Il est fondamental de maintenir l'intégrité territoriale de la Syrie et de promouvoir une résolution pacifique du conflit dans le cadre d'un processus politique mené par les Nations unies.

L'UE et la Turquie s'accordent sur la nécessité d'accélérer les travaux du comité constitutionnel et d'autres éléments de la résolution 2254 du Conseil de sécurité des Nations unies, tels que la mise en liberté des prisonniers et les efforts déployés pour promouvoir l'établissement des responsabilités pour les crimes de guerre commis en Syrie. L'UE encourage la Turquie à faire en sorte que le parti syrien d'opposition CSN (commission syrienne pour les négociations) soit ouvert à tous. La Turquie a consenti d'importants efforts pour faire respecter le cessez-le-feu dans le nord-ouest de la Syrie (Idlib) et faciliter l'aide humanitaire transfrontières de grande ampleur transitant par la Turquie à destination de cette région. Elle héberge toujours au moins 3,6 millions de réfugiés venus de Syrie.

Toutefois, les opérations militaires turques, y compris au moyen de milices soutenues par la Turquie, dans le nord et surtout dans le nord-est de la Syrie, ont entraîné de vastes déplacements de populations, tandis que des atteintes aux droits de l'homme à l'encontre de la population civile ont été rapportées. L'accès aux organisations d'aide internationales demeure restreint, alors que le Croissant-Rouge turc continue de jouer un rôle prépondérant.

La réinstallation des réfugiés syriens dans les régions autrefois peuplées de Kurdes demeure problématique. Tout retour de réfugiés dans le pays doit se faire en toute sécurité, volontairement et dignement, en concertation avec le HCR et conformément aux paramètres et principes énoncés par ce dernier.

La Turquie joue également un rôle actif sur le plan militaire dans le nord de l'**Iraq**, effectuant des frappes contre le Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK).

Alors que l'UE considère le PKK comme une organisation terroriste, les pays de la région sont encouragés à coordonner des activités bilatérales et antiterroristes, ainsi qu'à agir de manière proportionnée et dans le plein respect de l'état de droit.

L'appui apporté tout récemment par la Turquie aux actions militaires dans le Caucase lors des hostilités liées au **Haut-Karabakh** a suscité de nouvelles interrogations quant au rôle joué par la Turquie dans la région. Prenant ses distances avec la promotion d'un règlement pacifique, la Turquie s'est ralliée aux visées bellicistes de l'Azerbaïdjan. La frontière entre la Turquie et l'Arménie est fermée depuis avril 1993. L'UE encourage la Turquie à ouvrir sa frontière avec l'Arménie.

En décembre 2020, la Turquie a proposé la création d'un groupe de coopération régionale qui engloberait l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, l'Iran, la Russie et la Turquie. L'UE continue d'apporter un soutien sans réserve aux efforts déployés par le format international du groupe de Minsk de l'OSCE dirigé par ses coprésidents et attend de la Turquie qu'elle s'aligne sur l'UE à cet égard.

5. Coopération en matière de politique de sécurité et de défense commune et de lutte contre le terrorisme

La Turquie joue un rôle de premier plan dans le domaine de la sécurité et de la défense. Toutefois, la non-reconnaissance de la République de Chypre par la Turquie, la large interprétation par cette dernière du cadre convenu en 2003 (arrangements «Berlin plus») et son interprétation étroite du cadre de coopération UE-OTAN sont source de difficultés pratiques et opérationnelles, y compris pour l'instauration d'une véritable relation d'organisation à organisation entre l'UE et l'OTAN. La Turquie continue de demander à participer aux initiatives de défense de l'UE [coopération structurée permanente (CSP), Fonds européen de la défense (FED)]. En matière de lutte contre le terrorisme, la coopération bilatérale entre la Turquie et les services de sécurité des États membres de l'UE fonctionne bien. À l'automne 2019, toutefois, la Turquie a demandé à reporter le dialogue régulier sur la lutte contre le terrorisme avec l'UE après la condamnation de son opération militaire dans le nord-est de la Syrie et l'adoption d'un cadre de mesures restrictives liées à la Méditerranée orientale.

III. RELATIONS BILATERALES ENTRE L'UE ET LA TURQUIE

1. *Accord d'association*

L'**accord d'association** de 1963 constitue le cadre juridique général structurant les relations entre l'UE et la Turquie. Il vise à promouvoir le renforcement des relations commerciales et économiques entre l'UE et la Turquie et à établir progressivement une union douanière.

Bien qu'il ait réussi à offrir une base solide à nos relations bilatérales, par la mise en place d'échanges importants et sans cesse croissants sur les plans politique, économique et sociétal, l'accord d'association s'est heurté à un certain nombre de problèmes préoccupants au fil des ans. La question chypriote a une incidence sur l'accord depuis l'adhésion de la République de Chypre à l'UE en 2004. En juillet 2005, la Turquie a décidé de ne pas mettre en œuvre le protocole additionnel à l'accord d'association étendant son union douanière avec l'UE à la République de Chypre. Cette décision unilatérale a abouti à la décision du Conseil de 2006 bloquant l'ouverture de huit chapitres dans les négociations d'adhésion et la clôture de tous les chapitres, suivie par le blocage bilatéral de six chapitres de négociation par la République de Chypre en 2009. La Turquie n'autorise pas les échanges commerciaux directs entre la République de Chypre et la Turquie, ni les liaisons aériennes et maritimes directes ou toute autre liaison directe.

La Turquie bloque également l'adhésion de la République de Chypre à plusieurs organisations internationales, dont l'Organisation de coopération et de développement économiques. L'absence de reconnaissance de Chypre par la Turquie empêche aussi l'échange direct d'informations avec cette dernière (par exemple, dans le cadre de la coopération judiciaire ou de la lutte contre l'évasion fiscale) et le bon fonctionnement de l'union douanière.

Compte tenu des activités de forage non autorisées de la Turquie en Méditerranée orientale, le Conseil a décidé, en juillet 2019, de ne pas tenir *jusqu'à nouvel ordre* de réunion du Conseil d'association UE-Turquie. Les comités d'association préparatoires, présidés au niveau des hauts fonctionnaires, n'ont pas eu lieu non plus. La coopération technique au sein de huit sous-comités sectoriels se poursuit.

2. *Négociations d'adhésion, critères et aide de préadhésion*

La Turquie est un pays candidat depuis 1999. Les **négociations d'adhésion** ont été ouvertes en 2005. À ce jour, 16 chapitres ont été ouverts sur 35 (le dernier en 2016), dont un est clos. Compte tenu du recul important et persistant en ce qui concerne les valeurs et principes fondamentaux de l'UE, le Conseil a noté, en juin 2018 et juin 2019, que la Turquie s'était encore éloignée de l'Union européenne et que les négociations d'adhésion du pays étaient *«par conséquent au point mort, qu'il n'[était] possible d'envisager l'ouverture ou la clôture d'aucun autre chapitre [...]»*.

Les faits sous-jacents qui ont conduit à cette appréciation subsistent toujours. Un **important recul en matière de réformes** est toujours enregistré dans les domaines clés du processus d'adhésion. En particulier à la suite de la tentative de coup d'État de 2016, l'état de droit, le respect des droits de l'homme et l'indépendance du pouvoir judiciaire se sont constamment détériorés, dans un contexte de centralisation croissante du pouvoir. Cette tendance s'est encore accélérée à la suite de l'entrée en vigueur d'un nouveau système présidentiel en 2018. Bon nombre des contre-pouvoirs nécessaires à un système démocratique sont fortement

touchés. Le gouvernement a remodelé les institutions publiques, compromettant leur indépendance. Le rôle du Parlement a été considérablement affaibli.

En outre, sur les 65 maires démocratiquement élus du Parti démocratique des peuples kurde (HDP), 59 ont été révoqués et remplacés par des administrateurs nommés par le gouvernement. Le 17 mars, le procureur de la Cour de cassation a officiellement demandé la dissolution du HDP.

La plupart des actes législatifs sont adoptés dans le cadre de procédures d'urgence sans participation et consultation appropriées des parties prenantes. L'indépendance des autorités de régulation a été compromise par l'instauration du système présidentiel.

Les pressions politiques exercées sur les juges et les procureurs ont des effets négatifs considérables sur l'indépendance du **pouvoir judiciaire**. Les autorités placent en détention, poursuivent et condamnent des personnes, notamment des journalistes, des étudiants, des avocats, des personnalités politiques de l'opposition et des militants, principalement sur la base de chefs d'accusation trop généraux liés au terrorisme. Les autorités turques refusent également d'appliquer les arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment ceux relatifs à la libération d'Osman Kavala et de Selahattin Demirtas, en dépit des résolutions adoptées par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Un nouveau plan d'action en faveur des droits de l'homme a été adopté par la Turquie le 2 mars. Il ne remédie toutefois pas aux principales lacunes constatées en ce qui concerne les droits de l'homme, l'indépendance du pouvoir judiciaire et la situation générale de l'état de droit.

Les relations bilatérales avec plusieurs États membres de l'UE restent tendues, notamment en raison d'une rhétorique parfois agressive de la part des autorités turques et de **tentatives d'ingérence** dans les décisions de politique interne.

Une enveloppe de près de 4,5 milliards d'EUR a été initialement allouée au programme en faveur de la Turquie au titre de l'**instrument d'aide de préadhésion** pour la période 2014-2020. À partir de 2017, cette dotation a été progressivement réduite, compte tenu de la faible absorption et du recul considérable de la Turquie dans les domaines de l'état de droit, des droits fondamentaux et de la réforme de l'administration publique, ainsi que des activités de forage illégales menées en Méditerranée orientale. Globalement, cette réduction représentait trente pour cent du montant initialement prévu en 2014. À partir de 2017, la Commission a recentré le soutien financier de l'UE sur des secteurs qui reflètent les priorités et principes fondamentaux de l'UE, tels que la démocratie et l'état de droit, le soutien à la société civile (34 millions d'EUR en 2020) et les droits de l'homme, les échanges interpersonnels et d'autres domaines d'intérêt pour l'UE (énergie, changement climatique, migration). La Commission a également réduit la part des fonds gérés directement par les autorités turques.

Sous réserve de l'entrée en vigueur des bases juridiques du **cadre financier pluriannuel 2021-2027**, une programmation provisoire pour les années 2021 et 2022 **a débuté dans le cadre du nouvel instrument (IAP III)**. Cette aide réévaluée sera axée sur le soutien aux réformes et valeurs clés, comme l'indiquent les rapports annuels de la Commission sur la Turquie.

3. La migration et la déclaration UE-Turquie de 2016

La **déclaration UE-Turquie de mars 2016**⁴ fournit le cadre général de la coopération entre l'UE et la Turquie en matière de migration. Cette déclaration s'appuyait sur le plan d'action commun UE-Turquie du 29 novembre 2015 et résultait de mesures prises par l'UE pour mettre en place un système de gestion efficace de la migration et éviter une crise humanitaire. L'objectif était de rétablir un système d'admission légal et ordonné, de mettre un terme à la migration irrégulière de la Turquie vers l'UE, de prévenir les pertes en vies humaines, de prendre des mesures contre les réseaux de trafic de migrants et d'améliorer les conditions de vie des réfugiés syriens en Turquie grâce à une coopération globale entre l'UE et la Turquie.

Depuis le début de la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie, on a observé une diminution substantielle de nombre de **franchissements irréguliers** de la Turquie vers la Grèce⁵. Même si les incidents tragiques se sont poursuivis, le nombre de vies perdues en mer Égée a considérablement diminué.

À la fin du mois de février 2020, les migrants ont été encouragés par des acteurs turcs à emprunter la route terrestre vers l'Europe en passant par la Grèce. Cela a conduit à la mise en place d'un camp informel à la frontière gréco-turque, avec un grand nombre de migrants et de réfugiés dans des conditions très difficiles. Lors des sessions extraordinaires du Conseil réunissant les ministres de l'intérieur de l'UE le 4 mars 2020 et les ministres des affaires étrangères de l'UE le 6 mars 2020, l'Union a répété que la Turquie devait respecter pleinement la déclaration UE-Turquie. Le Conseil a également invité le gouvernement turc et tous les acteurs et organisations présents sur le terrain à relayer le message selon lequel les migrants ne devraient pas être encouragés à tenter de franchir illégalement les frontières par voie terrestre ou maritime, ainsi qu'à lutter contre la diffusion de fausses informations. Tout en étant consciente de l'aggravation de la charge que représentent les migrations et des risques auxquels la Turquie fait face sur son territoire, ainsi que des efforts substantiels que le pays a consentis pour accueillir près de quatre millions de réfugiés, l'UE a fermement rejeté l'utilisation par la Turquie de la pression migratoire à des fins politiques. Depuis lors, la situation aux frontières maritimes et terrestres avec la Grèce s'est stabilisée et est restée calme dans l'ensemble. Toutefois, une réorientation vers certaines autres routes migratoires a été observée⁶.

La lenteur des **retours** a constitué un problème tout au long de la mise en œuvre de la déclaration. Les autorités turques ont suspendu les retours au titre de la déclaration en mars 2020, en invoquant des restrictions liées à la COVID-19. En dépit de demandes répétées des autorités grecques et de la Commission, cette question n'a pas été résolue. La Commission a insisté pour que la Turquie respecte pleinement les engagements qu'elle a pris dans le cadre de la déclaration UE-Turquie. Le 14 janvier 2021, la Grèce a adressé une demande officielle de réadmission de 1 450 personnes faisant l'objet d'une décision de retour, que la Turquie n'a pas acceptée.

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

⁵ Au cours des cinq mois précédant la mise en œuvre de la déclaration, ce sont en moyenne 3 262 migrants et demandeurs d'asile qui traversaient chaque jour la mer Égée vers les îles grecques. En revanche, en 2019, le nombre quotidien moyen d'arrivées par voie maritime s'établissait à 165 et en 2020, en raison également des restrictions liées à la COVID-19, il est tombé à 25.

⁶ Par exemple, les arrivées irrégulières en Italie depuis la Turquie ont augmenté de plus de 120 % par rapport à 2019. La pression migratoire sur la République de Chypre s'est également considérablement accrue.

La **réinstallation** dans l'UE continue de dépasser le nombre de retours en Turquie. Seuls 2 140 migrants en situation irrégulière et demandeurs d'asile dont les demandes ont été déclarées irrecevables lors de leur traversée depuis la Turquie vers les îles grecques ont été renvoyés en Turquie, alors que 28 300 réfugiés syriens ont été réinstallés dans l'UE depuis la Turquie. Vingt États membres ont contribué à cet effort. Afin de maintenir un rythme régulier de réinstallations, la Commission octroie des fonds aux États membres de réinstallation, tandis que le Bureau européen d'appui en matière d'asile apporte un soutien opérationnel au processus et facilite l'échange de bonnes pratiques entre États membres.

La déclaration UE-Turquie prévoit l'activation d'un programme d'admission humanitaire volontaire lorsque les franchissements irréguliers auront pris fin ou auront à tout le moins été considérablement et durablement réduits. En décembre 2017, les États membres ont approuvé les instructions permanentes, convenues avec la Turquie, mais les États membres n'ont pas encore décidé d'activer le programme.

Dans le cadre de la déclaration de 2016, l'UE a mobilisé 6 milliards d'EUR d'**aide aux réfugiés et aux communautés d'accueil en Turquie**. À la fin de l'année 2020, le budget opérationnel de cette facilité en faveur des réfugiés en Turquie avait été entièrement engagé et avait fait l'objet de contrats et 65 % de ce budget avait déjà été décaissé, en fonction de l'état d'avancement respectif des projets. Il s'agit là d'un investissement européen majeur en faveur de la stabilité.

Le soutien apporté au titre de la facilité a fait l'objet d'une coordination étroite avec les États membres, d'autres donateurs et les autorités turques. Il demeure essentiel pour les besoins fondamentaux, la protection, l'accès aux soins de santé et à l'éducation et le soutien socio-économique. Plus de 1,8 million de réfugiés bénéficient du filet de sécurité sociale d'urgence (ESSN) et près de 670 000 enfants réfugiés fréquentent l'école grâce au soutien du programme des transferts conditionnels en espèces pour les dépenses d'éducation (CCTE).

L'UE a déjà débloqué une enveloppe supplémentaire de 585 millions d'EUR de **financement-relais humanitaire** après la facilité, afin de poursuivre certains projets clés en matière de protection et de santé et d'assurer la poursuite des deux programmes phares de l'UE, l'ESSN et le CCTE, jusqu'au début de l'année 2022. Il reste que la situation des réfugiés en Turquie continue de se détériorer, aggravée par la pandémie de COVID-19 et la récession économique. Par conséquent, un soutien continu de l'UE sera nécessaire au cours des prochaines années, comme l'ont souligné les conclusions du Conseil européen de décembre 2020. La Commission présentera prochainement des propositions concrètes à cet effet. Le financement futur de l'UE sera également axé sur la viabilité à long terme et la transition progressive vers le système turc.

La Turquie a demandé à plusieurs reprises une mise en œuvre accélérée de la déclaration de 2016, en particulier de ses éléments non liés à la migration: la reprise rapide des négociations d'adhésion, une modernisation rapide de l'union douanière et la libéralisation du régime des visas. Toutefois, dans la déclaration UE-Turquie, tous ces éléments restent soumis à des conditions, critères de référence et procédures décisionnelles connus et convenus. La Turquie ne satisfait pas encore aux conditions correspondantes.

4. Sommets et dialogues de haut niveau

L'UE et la Turquie sont convenues d'organiser des dialogues politiques et sectoriels de haut niveau lors de la réunion des chefs d'État ou de gouvernement avec la Turquie en novembre 2015. Il a également été convenu d'organiser des sommets deux fois par an dans une configuration appropriée. Des dialogues sectoriels de haut niveau ont été organisés sur des questions politiques, l'économie, les transports et l'énergie.

Compte tenu des activités de forage non autorisées de la Turquie en Méditerranée orientale, le Conseil a décidé, en juin 2019, de ne pas prévoir jusqu'à nouvel ordre de réunion des dialogues de haut niveau et du Conseil d'association UE-Turquie. En réaction, la Turquie a décidé de suspendre les dialogues géographiques en matière de politique étrangère avec l'UE. Une réunion des directeurs politiques a néanmoins eu lieu en septembre 2019 et la Turquie exprime à présent un regain d'intérêt pour la reprise des discussions avec l'UE sur les questions de politique étrangère. Les contacts ad hoc au niveau présidentiel et ministériel se sont poursuivis.

Des dialogues de haut niveau réguliers constituent un volet important du programme positif approuvé par le Conseil européen d'octobre 2020, qui sera lancé pour autant que la Turquie se montre disposée à promouvoir un véritable partenariat avec l'Union et ses États membres et à régler les divergences par le dialogue et dans le respect du droit international.

5. Contacts interpersonnels et participation de la Turquie aux programmes de l'UE

La participation aux programmes et agences de l'Union est un élément fondamental de l'intégration de la Turquie dans les politiques et instruments de l'UE lorsqu'une telle démarche est dans l'intérêt mutuel des parties. Au cours de la période 2014-2020, la Turquie a participé à neuf programmes et à deux agences, dont Erasmus+ et Horizon 2020. La Turquie a fait part de son souhait de continuer de participer à ces programmes et agences de l'UE, ainsi qu'à d'autres, au titre du cadre financier pluriannuel 2021-2027, et a récemment demandé à reprendre sa participation au programme «Europe créative».

6. Libéralisation du régime des visas

Le 16 décembre 2013, l'UE et la Turquie ont lancé un dialogue sur la libéralisation du régime des visas, parallèlement à la signature de l'accord de réadmission entre l'UE et la Turquie. Ce dialogue repose sur la feuille de route en vue d'un régime d'exemption de visa avec la Turquie, qui définit 72 critères de référence que cette dernière doit remplir.

Dans la déclaration UE-Turquie, les parties prévoient d'accélérer la mise en œuvre de la feuille de route en vue de lever l'obligation de visa pour les citoyens turcs d'ici la fin du mois de juin 2016 au plus tard, sous réserve, bien entendu, du respect de l'ensemble des critères de référence par la Turquie. Toutefois, six critères de référence de la feuille de route ne sont toujours pas satisfaits⁷, et les critères qui sont considérés comme provisoirement remplis nécessitent eux aussi un suivi continu. Les experts de la Commission, conjointement avec les experts du Conseil de l'Europe, continuent d'offrir une assistance technique à la Turquie pour qu'elle parvienne à satisfaire aux conditions restantes.

⁷ Les six critères non encore remplis sont les suivants: 1) conclusion d'un accord de coopération opérationnelle avec Europol; 2) mise en conformité de la législation relative à la protection des données à caractère personnel avec les normes de l'Union; 3) adoption de mesures visant à prévenir la corruption; 4) mise en place, avec tous les États membres de l'UE, d'une coopération judiciaire effective en matière pénale; 5) révision de la législation et des pratiques en matière de terrorisme conformément aux normes européennes; 6) mise en œuvre de l'intégralité des dispositions de l'accord de réadmission UE-Turquie, y compris celles relatives à la réadmission des ressortissants de pays tiers.

7. Mesures restrictives de l'UE

En 2019, la Turquie a intensifié ses activités de forage illégales dans les eaux entourant Chypre. Bien que condamnée fermement à plusieurs reprises par l'UE pour la poursuite de ses activités illégales, la Turquie n'y a pas mis fin. Dans ce contexte, le Conseil des affaires étrangères a décidé, en octobre 2019, d'établir un cadre de mesures restrictives, qui a été adopté le 11 novembre 2019.

Ce cadre permet d'appliquer des sanctions aux personnes ou aux entités qui sont responsables d'activités de forage non autorisées par Chypre ou qui sont impliquées dans ces activités (dans les eaux territoriales de Chypre, ou sa zone économique exclusive, ou encore sur son plateau continental). Les sanctions applicables consistent en une interdiction de pénétrer sur le territoire de l'UE et un gel des avoirs. Les premières inscriptions sur les listes dans le cadre du régime de sanctions ont été adoptées le 27 février 2020⁸.

À la suite de l'opération militaire menée par la Turquie dans le nord-est de la Syrie, les États membres de l'UE se sont également engagés, en octobre 2019, à adopter des positions nationales fermes en ce qui concerne leur politique d'exportation d'armements vers la Turquie sur la base des dispositions de la position commune 2008/944/PESC⁹, mais se sont abstenus de tout embargo sur les armes. Une telle décision revient au Conseil, qui doit se prononcer à l'unanimité.

IV. ÉCONOMIE ET COMMERCE

1. Cadre commercial UE-Turquie

Les relations commerciales entre l'UE et la Turquie sont régies par trois accords commerciaux préférentiels¹⁰. L'union douanière UE-Turquie, créée en 1995, couvre les échanges de produits industriels et, partant, la majeure partie des flux commerciaux. Cette union douanière implique toutefois une intégration nettement plus poussée qu'un accord de libre-échange. Elle oblige la Turquie à respecter le tarif douanier commun de l'UE et les règles de l'UE applicables aux importations en provenance de pays tiers, à aligner sa législation nationale sur l'acquis de l'UE dans le domaine des marchandises et à adopter les règles de l'UE en matière de politique commerciale, de politique de concurrence et de droits de propriété intellectuelle.

Outre l'union douanière, le Conseil d'association a conclu un accord de libre-échange pour les produits agricoles en 1998. Un accord de libre-échange distinct sur les produits du charbon, du fer et de l'acier a été conclu en 1996 entre la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) et la Turquie.

Les échanges bilatéraux de marchandises ont pesé pour près de 132,5 milliards d'EUR en 2020. Quelque 41 % de l'ensemble des exportations turques de marchandises prennent la direction de l'UE, tandis que les importations en provenance de l'UE représentent près d'un tiers de l'ensemble des importations turques. L'UE est également de loin la première source

⁸ Elles concernent un vice-président et un vice-directeur de la compagnie pétrolière turque (TPAO), dès lors que celle-ci planifie, dirige et met en œuvre les forages non autorisés.

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/10/14/council-conclusions-on-north-east-syria/>

¹⁰ Informations détaillées dans les rapports individuels et les fiches d'information sur la mise en œuvre des accords de libre-échange conclus avec l'UE (2020) — Document de travail des services de la Commission disponible à l'adresse suivante: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/november/tradoc_159048.pdf

d'investissements directs étrangers en Turquie, affichant un volume de 58,5 milliards d'EUR en 2018.

Alors qu'initialement la Turquie tendait à rapprocher sa législation des règles de l'union douanière, elle s'en est écartée de manière de plus en plus systémique au cours des dernières années. La principale question porte sur les droits de douane supplémentaires que la Turquie perçoit sur les importations en provenance de pays tiers (même lorsque les biens proviennent de l'UE). De nombreuses autres questions relatives à l'accès au marché préoccupent également de plus en plus les entreprises, les associations professionnelles et les États membres de l'UE, telles que les mesures de surveillance, exigeant la divulgation de données sensibles, la discrimination à l'égard des constructeurs de tracteurs de l'UE, ainsi que les exigences excessives dans le domaine des essais et de la certification. En outre, la Turquie a conclu des accords commerciaux non conformes à ceux de l'UE, en violation de l'obligation lui incombant en vertu de l'union douanière.

2. Modernisation de l'union douanière

En décembre 2016, la Commission a présenté au Conseil un projet de directives de négociation sur «un nouvel accord visant à moderniser l'union douanière et à étendre le champ d'application de la relation commerciale préférentielle bilatérale» avec la Turquie. Elles prévoient une libéralisation mutuelle accrue des échanges dans les domaines de l'agriculture et des services, une ouverture des marchés publics et des engagements plus fermes en matière de concurrence, de droits de propriété intellectuelle et de développement durable. La proposition aborde également les graves problèmes de fonctionnement de la structure actuelle. L'analyse d'impact préparée par la Commission a conclu que la modernisation aurait une incidence positive considérable sur la Turquie et apporterait clairement des avantages économiques à l'UE.

Toutefois, les délibérations du Conseil sur cette proposition de la Commission ont été interrompues en 2017 dans le contexte de la dégradation des relations entre l'UE et la Turquie. Le Conseil a formellement conclu le 26 juin 2018, puis réitéré le 18 juin 2019, qu'«il n'est pas prévu de travaux supplémentaires en vue de moderniser l'union douanière UE-Turquie».

3. Coopération économique: programme de réforme économique, dialogue, soutien des IFI/IFD

Depuis 2015, tous les pays candidats et les pays candidats potentiels, y compris la Turquie, présentent à la Commission des programmes annuels de réforme économique, dans le cadre des efforts visant à renforcer leur gouvernance économique et à se préparer à leur éventuelle participation au mécanisme de coordination économique de l'UE. Le programme de réforme économique comprend des projections macroéconomiques à moyen terme, des plans budgétaires pour les trois prochaines années et des plans de réforme structurelle. Sur la base du programme de réforme économique et de l'évaluation de la Commission, le dialogue économique et financier annuel entre l'UE et les Balkans occidentaux et la Turquie au niveau ministériel fournit des orientations ciblées en matière de politique économique pour chaque pays et examine sa mise en œuvre.

Parallèlement, l'UE et la Turquie ont établi un **dialogue économique à haut niveau** en 2015 et tenu leur première réunion en 2016, afin de renforcer les relations économiques bilatérales.

Compte tenu des opérations de forage turques en Méditerranée orientale, le Conseil a également suspendu ce dialogue en juillet 2019.

Le **Groupe Banque européenne d'investissement**¹¹ et la **Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)** concentrent actuellement leurs opérations en Turquie sur le secteur privé¹².

4. Autres principaux secteurs prioritaires

Le secteur de l'**énergie** revêt une importance géostratégique dans les relations entre l'UE et la Turquie. Des échanges sur des questions telles que la sûreté nucléaire ou les énergies renouvelables ont lieu dans le cadre de réunions sectorielles de l'accord d'association. Un cadre de dialogue à haut niveau sur l'énergie a été mis en place en mars 2015, mais seules deux réunions ont eu lieu, principalement en raison du refus de la Turquie de se réunir au niveau ministériel. Les activités de forage non autorisées menées par la Turquie en Méditerranée orientale ont entraîné la suspension de ce dialogue. Le statut d'observateur du gestionnaire turc du réseau de transport (TEIAS) au sein du réseau européen des gestionnaires de réseaux de transport d'électricité a été suspendu en 2018. Des inquiétudes ont été exprimées quant au manque de coopération de TEIAS en ce qui concerne les projets d'électricité liés à la communauté chypriote turque, susceptibles d'avoir une incidence sur le réseau de l'ensemble de l'île. En 2019, la Turquie a transmis le rapport national révisé sur les tests de résistance concernant le projet nucléaire d'Akkuyu et des experts techniques ont procédé à un échange de vues sur l'organisation de l'examen par les pairs par l'ENSREG, au sein duquel la Turquie a le statut d'observateur. L'**aide financière de l'UE** a été largement utilisée pour financer de multiples projets dans le domaine de l'énergie, de plus en plus tournés vers les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique.

Dans le domaine des **transports**, les relations entre la Turquie et l'UE restent difficiles malgré un intérêt commun pour la sécurité routière, la mobilité urbaine durable ou le transport maritime vert. Après la suspension des négociations en vue d'un **accord global dans le domaine des transports aériens** entre l'UE et la Turquie, conformément aux conclusions du Conseil de juillet 2019, le mandat de la Commission a expiré en juin 2020. La Turquie a récemment manifesté son intérêt pour la reprise des négociations. Dans le même temps, la Turquie ne reconnaît pas le droit d'un transporteur de l'UE d'exploiter des vols vers la Turquie à partir d'un État membre de l'UE différent de celui qui lui accorde une licence.

L'extension du **réseau central RTE-T** à la Turquie constitue un autre obstacle à la coopération entre l'UE et la Turquie. Le non-respect par la Turquie du protocole d'Ankara sur l'accès aux ports et aux aéroports entrave la finalisation de l'extension du RTE-T. La finalisation de l'extension est également importante en ce qui concerne la mise en œuvre du projet de ligne ferroviaire Halkali-Kapikule.

¹¹ Y compris le Fonds européen d'investissement. Dans ses conclusions de juillet 2019, le Conseil a invité la Banque européenne d'investissement à revoir ses activités de prêt à la Turquie, notamment en ce qui concerne les prêts adossés à des actifs souverains.

¹² Fin 2019, la Banque européenne d'investissement (BEI) affichait un total d'expositions décaissées en Turquie de 12,3 milliards d'EUR. Les prêts de la BEI à la Turquie ont considérablement diminué depuis 2016 et, à la suite des mesures restrictives prises par l'UE en 2019, aucun prêt n'a été signé en faveur de la Turquie en 2020. La BERD a continué de soutenir les opérations du secteur privé en Turquie en 2020 et a en outre accordé des prêts très sélectifs au secteur public pour financer l'achat d'équipements essentiels dont les hôpitaux publics turcs ont besoin pour lutter contre la pandémie de COVID-19. Le volume total des investissements de la BERD en Turquie s'est élevé à 1,8 milliard d'EUR en 2020.

En ce qui concerne la **coopération judiciaire en matière civile et commerciale**, l'UE a encouragé la Turquie à adhérer aux conventions internationales pertinentes dans le domaine de la justice civile. La Turquie est déjà partie contractante aux conventions de La Haye dans le domaine du droit de la famille et des litiges transnationaux. La Turquie devrait prendre des mesures efficaces pour garantir une réduction acceptable des retards dans les procédures résultant de la convention de La Haye de 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants et pour encourager le recours à la médiation internationale dans ces affaires.

En ce qui concerne la **coopération judiciaire en matière pénale**, la Turquie a nommé six points de contact en 2019 afin de faciliter l'échange d'informations non sensibles avec Eurojust. En 2020, la Turquie a participé à 20 dossiers opérationnels Eurojust. En outre, Eurojust a inclus la Turquie dans sa stratégie quadriennale de coopération (2020-2024). Une décision autorisant la Commission à négocier un accord sur la coopération judiciaire en matière pénale entre Eurojust et la Turquie est en instance au Conseil.

Le 22 février 2021, le Conseil a adopté des conclusions¹³ relatives à la liste révisée de l'UE des **pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales**, La Turquie a été invitée à résoudre toutes les questions en suspens relatives à l'échange effectif d'informations avec l'ensemble des États membres, comme indiqué dans les conclusions du Conseil. La Turquie est invitée à s'engager à un niveau politique élevé au plus tard le 31 mai 2021 à activer de manière effective son échange automatique de renseignements avec l'ensemble des États membres au plus tard le 30 juin.

En ce qui concerne la **protection civile**, la Turquie participe depuis 2016 au mécanisme de protection civile de l'Union (MPCU). La Turquie a participé activement aux programmes régionaux de l'IAP en matière de protection civile et elle bénéficiera du prochain programme IAP régional sur la prévention des inondations et la gestion des risques d'incendies de forêt, qui a officiellement débuté le 15 novembre 2020.

V. CONCLUSIONS

Depuis décembre dernier, la Turquie fait montre d'une attitude plus calme et plus constructive à l'égard de diverses questions, y compris dans ses relations bilatérales avec plusieurs États membres de l'UE. Il s'agit là d'avancées positives et bienvenues. La pandémie de COVID-19 a encore accentué les avantages mutuels d'une relation de coopération. Toutefois, ce processus de désescalade reste fragile. Nous avons besoin de plus de temps pour juger s'il est durable et crédible et s'il donne des résultats durables, compte tenu notamment de la dégradation de la situation intérieure en Turquie.

Pour intensifier la dynamique actuelle et encourager le renforcement global des liens entre l'UE et la Turquie, nous estimons que l'Union devrait mettre sur la table un certain nombre de domaines de coopération possibles afin de permettre une approche progressive, proportionnée et réversible. Cette démarche est dans notre intérêt commun et pourrait être poursuivie par étapes, à condition, bien sûr, que les efforts constructifs déployés par la Turquie soient maintenus et renforcés au cours des prochains mois.

¹³ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6329-2021-INIT/fr/pdf>

Ces mesures pourraient être les suivantes:

1. une mise en œuvre plus efficace et mutuellement bénéfique des éléments clés de la déclaration UE-Turquie de 2016, notamment en ce qui concerne la **gestion des migrations**. Cela signifierait en particulier que la Turquie reprendrait sans délai le processus de **retours** depuis les îles grecques, à commencer par les 1 450 personnes faisant l'objet d'une décision de retour dont les recours en justice sont épuisés;
2. à l'inverse, les États membres de l'UE devraient intensifier les **réinstallations** de la Turquie vers l'Union, sur la base des progrès réalisés jusqu'à présent. Cela devrait concerner en particulier les groupes de réfugiés syriens les plus vulnérables en Turquie;
3. le renforcement de nos **liens économiques** déjà forts est une autre situation gagnant-gagnant pour les deux parties, compte tenu notamment du climat économique actuel difficile. La modernisation et l'élargissement du champ d'application de l'actuelle **union douanière** UE-Turquie seraient un élément essentiel à cet égard, comme l'a déjà proposé la Commission. Cela fournirait également un cadre d'orientation pour des réformes économiques en Turquie. Les États membres de l'UE devraient se mettre d'accord sur les directives de négociation et autoriser la Commission à ouvrir des négociations en vue de cette modernisation, à condition que la Turquie prenne des mesures concrètes pour lever les obstacles actuels aux échanges;
4. il est utile de maintenir les canaux de communication ouverts, notamment pour soutenir la Turquie dans sa volonté de mener des réformes économiques et sectorielles. Les **dialogues à haut niveau**, qui avaient été suspendus, pourraient ainsi reprendre sur l'économie, l'énergie, les transports, l'évolution politique et les politiques étrangères et de sécurité, et d'autres pourraient être lancés sur de nouveaux sujets, comme le pacte vert/le climat, la sécurité intérieure, les relations interconfessionnelles et la culture;
5. l'accroissement des **contacts interpersonnels** constitue une autre mesure de renforcement de la confiance. La Commission entend continuer à faciliter la participation de la Turquie à la prochaine génération de programmes de l'UE comme Erasmus+, Horizon Europe, etc. au titre du nouveau cadre financier pluriannuel. La Commission reste disposée à conseiller la Turquie sur les spécificités des critères non encore remplis définis dans la feuille de route sur la libéralisation du régime des visas.

Toutefois, si la Turquie ne progresse pas de manière constructive pour mettre en place un véritable partenariat avec l'UE, mais renouvelle ses actions unilatérales ou ses provocations en violation du droit international, afin de porter préjudice aux intérêts de l'UE et de ses États membres, en particulier en Méditerranée orientale, il convient d'être clair sur le fait que cela aurait des **conséquences politiques et économiques**, comme indiqué dans le rapport. En outre, les mesures de l'UE devraient être ciblées, proportionnées et réversibles, afin de s'adapter le mieux possible à la situation et au niveau de menace ou de difficulté, d'encourager un retour à la coopération et d'éviter une dynamique d'escalade négative.

En plus de suspendre les éléments de coopération constructive énoncés plus haut, nous devrions prévoir des **mesures restrictives** intelligentes, évolutives et réversibles fondées sur les mesures existantes. Elles pourraient progressivement inclure:

1. l'adoption des **nouvelles inscriptions** déjà approuvées par le Conseil européen de décembre;
2. le **renforcement** des mesures restrictives au titre des cadres de sanction existants et l'inclusion éventuelle des entités juridiques à ces cadres;
3. des restrictions supplémentaires de la **coopération économique UE-Turquie**, y compris en ce qui concerne les activités de la Banque européenne d'investissement et d'autres institutions financières;
4. des mesures **ciblant d'autres secteurs** importants pour l'économie turque, comme l'interdiction de fournir des services touristiques, des avis de voyage négatifs émis par les États membres, etc.;
5. des mesures supplémentaires de l'UE dans le domaine de **l'énergie et les secteurs connexes**, comme des interdictions d'importation et d'exportation de certains biens et technologies.

Enfin, conformément aux conclusions du Conseil européen de décembre 2020, la Commission élaborera aussi rapidement des options pour la poursuite du **financement des réfugiés et des communautés d'accueil** en Turquie. Compte tenu des besoins importants sur le terrain et de la lourde charge qui continue de peser sur la Turquie à cet égard, il s'agit là d'un investissement européen en faveur de la stabilité et de la solidarité. Il est véritablement dans notre intérêt de nous appuyer sur les réussites de ces dernières années.