

## Objectifs et Limites des Accords d'Association: Etudes Comparatives

Çınar ÖZEN\*

This article deals with the aims and the limits of the legal documents. The principal question to which this article tries to find an answer is whether it is possible to conceive a social fact only by considering its juridical aspects. The main hypothesis is that the legal documents does not always represent the social reality. In order to test this hypothesis, a comparative approach has been adopted and the cases of Poland and Turkey as a candidate to European Union membership has been chosen for the comparison. These two states have concluded two different types of association agreements with the European Community and also has made an application for full-membership. The integration level and the models stipulated in these association agreements are also quite different. On the other hand the level of integration and the closeness to the membership of these two states to the European Union in practice does not fit with the stipulations of the association agreements. By moving from the relations of Poland and Turkey with the European Union and by analysing in one hand legal and the other hand the practical aspects of it, this article aims to demonstrate the weakness of the juridical approach to seize a social fact.

Les documents juridiques ne représentent pas toujours les faits sociaux, c'est-à-dire qu'en ne tenant compte que des accords, il n'est pas toujours possible de saisir la réalité. Cette caractéristique se retrouve également dans les accords d'association conclus entre l'Union Européenne et des pays tiers. L'objectif de ce travail sera donc de démontrer ce décalage entre les faits juridiques et la réalité sociale existante dans les relations d'association de la Communauté.

Nous avons choisi de prendre la Turquie et la Pologne comme étude de cas, car ces deux pays comportent des aspects contradictoires susceptibles de démontrer ce décalage. Tout d'abord, il existe deux types d'accords d'association, de première et de deuxième génération. La Turquie a conclu un accord d'association de première génération avec la Communauté Européenne. La Pologne quant à elle a conclu un accord dit de deuxième génération, mais étant donné qu'elle est un pays d'Europe Centrale et qu'elle a assez bien réussi sa transformation économique, représente un

\* Dr. Çınar Özen G.Ü. İ.I.B.F. Uluslararası İlişkiler Bölümünde Araştırma Görevlisidir.

## ÇINAR ÖZEN

autre type de candidat à l'adhésion.

Pour analyser ces deux cas, nous allons traiter chaque pays séparément; tout d'abord en comparant les accords d'association eux-mêmes, puis en analysant les critères extérieurs aux accords tels que la taille du pays, sa performance économique, sa structure culturelle et sa situation politique.

## Turquie

### 1) Historique

La Turquie a fait sa demande d'association à la Communauté Economique Européenne le 31 juillet 1959. Ce sont les dynamiques politiques qui ont poussé la Turquie à faire cette demande plutôt que les dynamiques économiques. Premièrement, la menace soviétique a forcé la Turquie à se rapprocher du camp occidental. Pour cette dernière, les Etats-Unis et l'Europe occidentale représentaient un bloc monolithique, de fait sa demande d'adhésion à la Communauté s'est vue comme un pas complémentaire à son adhésion à l'OTAN. Deuxièmement, la Turquie n'a pas voulu laisser la Grèce se rapprocher seule de la Communauté et donc, juste deux mois après la demande d'adhésion de la Grèce le 8 juin 1959, cette dernière lui a emboîté le pas en faisant sa demande d'association le 31 juillet de la même année.

Pour la Communauté, la Turquie était aussi un enjeu politique par sa situation stratégique. Durant la Guerre Froide ce pays, en raison de sa position géostratégique (control du détroit du Bosphore et donc de la mer Noire, frontières communes avec l'Union Soviétique et point de blocage entre l'URSS et le Moyen Orient) jouait un rôle crucial pour la sécurité du bloc occidental. Par ce fait, la demande d'association de la Turquie a été perçue avec contentement.

### 2) Accords

Le 12 septembre 1963, "L'Accord Créant une Association entre la Communauté Economique Européenne et la Turquie" a été signé à Ankara (JO 64/733/CEE du 29.12.64). Dans le préambule du Traité on explique l'objectif principal qui est d'"établir des liens de plus en plus étroits entre le peuple turc et les peuples réunis au sein de la Communauté économique européenne" (paragraphe 1). Comme but final, qui n'est pas nécessaire, on mentionne aussi l'adhésion à part entière de la Turquie à la Communauté dans le même préambule (paragraphe 4) et dans l'article 28<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> "...reconnaissant que l'appui apporté par la Communauté économique européenne aux efforts du peuple turc pour améliorer son niveau de vie facilitera ultérieurement l'adhésion de la Turquie à la Communauté" (paragraphe 4). "Lorsque le fonctionnement de l'accord aura permis d'envisager l'acceptation intégrale de la part de la Turquie des obligations découlant du traité instituant la Communauté, les parties contractantes examineront la possibilité d'une adhésion de la Turquie à la Communauté" (article 28)

## OBJECTIFS ET LIMITES DES ACCORDS D'ASSOCIATION

Afin de parvenir à ce but mentionné ci-dessus, le Traité choisit comme voie de d'abord "réduire l'écart entre l'économie de la Turquie et celle des Etats membres de la Communauté" (paragraphe 2) par le moyen d'une aide économique à cette dernière<sup>2</sup> (paragraphe 3), puis par l'établissement progressif d'une union douanière (art. 2/2). Pour mettre en oeuvre l'union douanière entre ces deux pays, on a choisi dans le traité la méthode progressive qui consiste de trois phases: phase préparatoire, phase transitoire et phase définitive.

La dernière phase, "la phase définitive" commencerait par la mise en place complète de l'Union douanière entre ces deux parties et impliquerait aussi le renforcement de la coordination des politiques économiques des parties contractantes (art. 5).

Le Traité d'Ankara est un accord de cadre qui ne précise pas les détails d'application. On ne mentionne que les grands titres de relation d'association turco-communautaire comme l'union douanière (art. 10), la libre circulation des travailleurs (art. 12), la liberté d'établissement (art. 13), la libre prestation des services (art. 14) etc. On laisse à la décision du Conseil d'association et à d'autres de fixer les modes d'application des objectifs énumérés.

Si l'un des principaux points d'importance dont le Traité d'Ankara possédait était de dessiner le cadre de l'association, l'autre était de créer une structure institutionnelle de l'association. Cette structure se base sur le Conseil d'association composé d'une part de membres des gouvernements des Etats membres, du Conseil et de la Commission de la Communauté et d'autre part de membres du gouvernement turc. Le Conseil d'association disposait d'un pouvoir de décision pour la réalisation des objets fixés par l'accord et il avait autorité pour prendre les décisions appropriées chaque fois qu'il était nécessaire pour atteindre l'un des objectifs de l'accord. Le Conseil d'association prenait les décisions à l'unanimité.

Le 23 novembre 1970, le Protocole additionnel (JO L 293 du 29.12.72) a été signé entre la Communauté et la Turquie dans le but d'accomplir le passage à la phase transitoire. Les relations d'association ont réellement commencé avec la conclusion de ce Protocole, avec le début de la phase transitoire. Le Protocole additionnel comprenait des articles en ce qui concerne l'Union douanière, la libre circulation des produits agricoles, la libre circulation des travailleurs, le droit d'établissement, la libre prestation des services, les transports, le rapprochement des législations et des politiques économiques. Mais de fait, seuls les articles à propos de la mise en application de l'Union douanière étaient directement applicables, le reste exigeait la décision du Conseil d'association.

Pour la réalisation de l'Union douanière, le Protocole envisageait une liste pour 12 ans et une autre pour 22 ans. Selon ce calendrier, l'élimination des droits de

<sup>2</sup> La Communauté a longtemps utilisé le moyen d'aide financière pour contribuer à l'amélioration de l'économie turque. Les Protocoles financiers, qui sont quatre jusqu'aujourd'hui et dont le premier était l'annexe du Traité d'Ankara, ont pu fonctionner jusqu'à l'intervention militaire turque sur l'île de Chypre et l'adhésion grecque à la Communauté

douane, des restrictions quantitatives et l'adoption du tarif douanier commun de la Communauté devraient être mises en place par la Turquie au maximum dans les 22 ans qui suivent l'entrée en vigueur du dit Protocole. Quant à la Communauté, elle s'est engagée à supprimer, dès l'entrée en vigueur du Protocole, les droits de douane, toutes les restrictions quantitatives envers la Turquie, à appliquer un régime préférentiel pour certains produits agricoles et à continuer à l'aider financièrement.

En 1995, l'Union européenne et la Turquie ont décidé d'entamer la phase définitive, c'est-à-dire commencer à faire fonctionner une union douanière avec toutes les dispositions prévues dans les précédents accords. Le document du 6 mars, décision du Conseil d'association, est né dans le but d'accomplir cet objectif. Les deux parties ont décidé de ne pas conclure un traité ou un protocole sur ce sujet car avec la décision du Conseil d'association on pouvait éviter l'obligation de ratifier le document dans les parlements nationaux, et spécifiquement au parlement grec.

Le 1 janvier 1996, la Turquie supprimait tous les droits de douane, taxes d'effet équivalent, et toutes les restrictions quantitatives s'appliquant aux produits autres que les produits agricoles, existant envers la Communauté. Elle a adopté le tarif douanier commun des Communautés. La Communauté économique européenne avait déjà supprimé ces droits de douane et ces restrictions quantitatives dès l'entrée en vigueur du Protocole additionnel, tout en continuant toutefois à appliquer un quota volontaire concernant les produits textiles venant de la Turquie. Avec l'entrée en vigueur de ce document, elle s'est engagée à supprimer ces derniers.

Comme le processus de l'Union douanière était un processus dynamique, ceci dit l'acquis communautaire s'améliorait chaque jour, il fallait que la Turquie s'engage à adopter les nouveaux règlements concernant l'Union douanière. L'article 13/2 stipulait que la Turquie devait modifier son tarif douanier chaque fois que ce serait nécessaire, pour l'adapter aux modifications du tarif douanier des CE. L'article 14/2 énonçait quant à lui qu'en aucune circonstance, le comité mixte de l'Union douanière<sup>3</sup> ne peut autoriser la Turquie à appliquer, pour un produit quelconque, un tarif douanier inférieur aux tarifs douaniers des CE. Dans l'article 16/1, afin d'harmoniser sa politique commerciale avec celle de la Communauté, la Turquie dispose d'un délai de 5 ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente décision pour s'aligner progressivement sur le régime de préférences douanières de la Communauté. Cet alignement concerne à la fois les régimes autonomes et les accords préférentiels avec les pays tiers.

3 Le comité mixte de l'Union douanière CE/Turquie en application de l'article 24 de l'accord d'association, est institué dans le but de procéder à des échanges de vues et d'informations, de formuler des recommandations destinées au conseil d'association et d'émettre des avis destinés à assurer le bon fonctionnement de l'Union douanière. Le comité mixte est composé des représentants des parties contractantes.

4 La politique commerciale, les accords avec les pays tiers comportant une dimension commerciale pour les produits industriels, la législation relative à l'élimination des entraves techniques, la législation relative à la concurrence et à la protection de la propriété intellectuelle et industrielle, la législation douanière sont considérés comme domaines d'intérêt direct pour le fonctionnement de l'union douanière (art. 52/2).

## OBJECTIFS ET LIMITES DES ACCORDS D'ASSOCIATION

Cependant, le problème est que la Turquie s'est engagée à adopter les nouvelles législations sans pourtant être dans les processus décisionnels communautaires. Pour diminuer les effets négatifs de ce fait, on a, dans ce document, envisagé un processus de rapprochement de la Turquie au système décisionnel communautaire. L'article 53/1 édicte que lorsque la Commission européenne élabore une nouvelle législation dans un domaine d'intérêt direct pour le fonctionnement de l'Union douanière, elle demande de manière informelle l'avis des experts de la Turquie. Et dans l'article 54/1, la Communauté, dans le cas où elle adopte un acte législatif dans un domaine d'intérêt direct pour le fonctionnement de l'Union douanière, en informe la Turquie au sein du comité mixte de celle-ci, en vue de permettre l'adoption par la Turquie d'une législation correspondante de nature à préserver le bon fonctionnement de l'Union douanière. Par l'article 58, les experts de la Turquie sont associés aux travaux de certains comités techniques<sup>5</sup> qui assistent la Commission européenne dans l'exercice de ses compétences d'exécution dans les domaines d'intérêt direct.

D'un autre côté, la Turquie s'est également engagée à solliciter d'une manière informelle l'avis des services de la Commission lorsqu'elle envisage une nouvelle législation (art. 55/2) et lorsqu'elle adopte une législation dans un domaine d'intérêt direct, elle devrait en informer aussitôt la Communauté au sein du comité mixte de l'Union douanière (art. 55/4).

Le document du 6 mars comprend également un processus d'arbitrage pour résoudre les conflits relevant de l'application des traités et de leur interprétation. Dans l'article 64, ce document connaît l'influence de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes. L'article stipule que les dispositions de la dite décision, dans la mesure où elles sont identiques en substances aux règles correspondantes du traité instituant la Communauté européenne sont, pour leur mise en oeuvre et leur application aux produits relevant de l'Union douanière, interprétées conformément aux arrêts en la matière de la Cour de Justice des Communautés européennes. La Turquie, en concluant tous ces accords, a accepté une position juridique déséquilibrée. Ce système créé entre l'Union européenne et la Turquie était une complète adhésion à l'Union douanière communautaire de cette dernière sans pouvoir participer au processus décisionnel communautaire et sans pouvoir profiter des fonds structurels de celle-ci. Ce n'était pas la création d'une union douanière entre l'Union européenne et la Turquie, c'était en réalité une adaptation de la Turquie à l'Union douanière communautaire. Avec la création de ce système, la Turquie laissait le contrôle commercial extérieur à l'Union européenne.

<sup>5</sup> Comité de la nomenclature, Comité du code des douanes, Comité de l'origine, Comité de l'évaluation, Comité de la statistique du commerce extérieur (Annexe 9 du document du 6 mars)

## Pologne

### 1) Historique

Avec l'avènement de Gorbatchev en 1985 et avec la mise en place de ses politiques Glasnost et Perestroïka, la situation en Union Soviétique a changé radicalement. A la suite de ce changement politique à l'intérieur de l'Union Soviétique, Gorbatchev a également modifié sa politique envers les pays d'Europe de l'Est. Il a évincé la doctrine de Brejnev, qui interdisait tout pays du bloc socialiste de le quitter, et a instauré une nouvelle doctrine, dite la doctrine Sinatra<sup>6</sup> qui laissait aux pays d'Europe de l'Est la possibilité de déterminer eux-mêmes de leur destin politique (Kirkpatrick, J.J., 1990, s.1-2). Ce changement d'attitude de l'Union Soviétique a provoqué des changements consécutifs dans les pays d'Europe de l'Est, dénommé "Révolutions de 1989". La Pologne a été l'un des premiers pays à profiter de cette nouvelle doctrine: le syndicat "Solidarité" intensifie les grèves et ses revendications de changements politiques en Pologne, toutes ces revendications ont affaibli considérablement l'autorité du premier homme communiste polonais, Jaruselski, et en avril 1989, les premières élections législatives démocratiques ont eu lieu, marquées par la victoire du syndicat "Solidarité". Tous ces événements ont eu pour résultat d'évincer le parti communiste en janvier 1990, parti qui a dû changer de nom en "Parti Social Démocrate". Après les élections présidentielles de septembre 1990, le président du syndicat "Solidarité", Lech Walesa, est élu nouveau président (Günüğur, H., 1992, s.158).

La Communauté Européenne a suivi de près, dès les premiers jours, tous ces changements apparus de l'autre côté du rideau de fer. Elle a par exemple conclu la déclaration conjointe sur l'établissement de relations officielles entre la Communauté et le Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM), le 25 juin 1988 (Bull. CE. 6-1998 points 1.5.1-1.5.3). Au cours de la signature de cette déclaration, le président Delors a déclaré: "Quant à elle, la Communauté est prête à jouer le rôle qui lui incombe dans cette action combinée, d'une importance capitale pour l'avenir de l'Europe tout entière" (Bull. CE. 6-1998 points 1.5.5.).

Le Conseil "Agriculture", afin de contribuer aux changements politiques survenus en Pologne, a adopté le règlement (CEE) no 2247/891 (JO L 216 du 27.7.98 et Bull. CE. 7/8-1989 point 1.1.4.) qui prévoit la fourniture à cette dernière d'une aide alimentaire dont l'incidence financière est évaluée à 110 millions d'écus. Le 19 septembre 1989 la Communauté économique européenne a conclu à Varsovie "l'accord de commerce et de coopération commerciale et économique" avec la République populaire de Pologne. L'accord avait pour objectif d'éliminer

<sup>6</sup> Le ministre des affaires étrangères soviétiques d'alors, Edouard Chevardnadze, a donné ce nom à cette doctrine en faisant allusion à la chanson "I did it my way" de Frank Sinatra.

## OBJECTIFS ET LIMITES DES ACCORDS D'ASSOCIATION

totalemen t les restrictions quantitatives selon un mécanisme de libéralisation en trois étapes. Dans le domaine des échanges agricoles, ce dernier envisageait une liste de concessions réciproques portant sur une dizaine de produits intéressant particulièrement la Pologne (Bull. CE. 9-1989 point 2.2.10).

Jacques Delors, lors de son discours devant le Conseil de l'Europe le 29 septembre 1989, a utilisé pour la première fois le concept de l'Europe Centrale et Orientale, au lieu de l'Europe de l'Est. Il a également indiqué, en faisant référence à ces changements, qu'il existe désormais une chance de dépasser la division du continent européen et que la Communauté devrait jouer un rôle moteur (Bull.CE. 9-1989 point 3.3.1). Le Conseil européen de Strasbourg a approuvé les 8 et 9 décembre 1989 une déclaration encourageant, par tous les moyens dont elle dispose, les réformes économiques nécessaires dans les pays d'Europe centrale et orientale (Bull.CE. 12-1989 points 1.1.1.-1.1.14). Dans la conclusion de ce sommet, le Conseil a également approuvé la création d'une banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) dont l'objectif sera de promouvoir, en consultation avec le FMI et la Banque mondiale, les investissements productifs et concurrentiels dans les Etats d'Europe centrale et orientale, et d'accélérer les ajustements structurels nécessaires. On a également décidé que la majorité du capital sera détenue par les pays membres de la Communauté et de la Banque européenne d'investissement. Le 29 mai 1990, avec la signature de l'accord à Paris, la création de cette banque a été réalisée avec les objectifs énoncés ci-dessus (Bull.CE. 5-1990 point 1.3.1).

En parallèle à la BERD, pour aider les pays d'Europe de l'Est à réaliser leur transition économique, la Communauté avec le G7 (comprenant essentiellement les pays de l'OCDE), à la suite du sommet de l'"Arche Paris" de juillet 1989, a décidé d'organiser une assistance économique. En premier lieu, cette aide de coordination a été destinée à la Pologne et à la Hongrie; pour cette raison, ce programme d'aide a été dénommé "Programme PHARE" (La Pologne et la Hongrie: Assistance pour la reconstruction des économies) (Pinder, J., 1991, s.33.). A la suite de réunion ministérielle à Bruxelles le 4 juillet 1990, les ministres se sont mis d'accord sur le principe d'extension de cette assistance (PHARE) aux autres pays d'Europe de l'Est (ancienne URSS étant exclue, puisqu'un régime séparé dénommé TACIS a été créé) (Bull.CE. 7/8-1990 point 1.4.1). Les dons financiers octroyés de 1990 à 1994 par PHARE étaient de: 1990 - 500 millions d'écus, 1991 - 785 millions d'écus, 1992 - 1015 millions d'écus, 1993 - 1040 millions d'écus, 1994 - 825 millions d'écus (Ryba, B-C., 1994, s.570).

Quant à la Turquie, elle n'a pas reçu d'aide financière depuis 1980. Le quatrième Protocole financier prévoyant 600 millions d'écus pour la Turquie n'ajamais été mis en vigueur en raison du blocage de l'Etat grec (Kaleağası, B., 1994, s.249).

## 2) Accord

La Commission, le 2 février 1990, a proposé pour la première fois le passage des accords de commerce et de coopération conclus avec les pays d'Europe centrale et orientale aux accords d'association (Bull.CE. 1/2 -1990 point 1.2.4). La Communauté a suivi cette approche proposée par la Commission et a conclu ce nouvel accord d'association dit "accord européen" le 16 décembre 1991 avec la Pologne, ainsi qu'avec la Hongrie et la Tchécoslovaquie<sup>7</sup>. L'accord est entré en vigueur en février 1992 (Wasilkowski, A., 1994, s.211).

Cet accord énumère dans son premier article les objectifs à atteindre. Ces objectifs sont: "fournir un cadre approprié au dialogue politique", "développer les échanges et les relations économiques", "fournir une base pour l'assistance technique et financière" et "créer un cadre approprié pour l'intégration progressive de la Pologne"(JO L 348/2 du 31.12.1993). Nous allons à présent comparer les processus d'intégration économique prévus dans les accords d'association de la Pologne et de la Turquie.

L'"accord européen" conclu avec la Pologne vise à établir progressivement une zone de libre échange pendant une période de transition de dix années au maximum. Quant on parle de la création d'une zone de libre échange, il faut définir le concept de produit originaire car cette zone de libre échange envisage la libre circulation des produits originaires des pays contractants. Les produits originaires sont considérés comme des produits entièrement obtenus dans les pays en question ou bien des produits obtenus dans ces derniers mais dont la fabrication desquels sont entrés des produits qui ont fait l'objet d'ouvrages ou de transformations suffisantes. Ceci dit l'intégration économique entre la Pologne et la Communauté pour les produits industriels visera seulement les produits originaires des ces pays comme définis ci-dessus. Ce point établit une des plus grandes différences existant entre les "accords européens" et l'accord d'association conclu entre la Turquie et la Communauté. Ce dernier vise une union douanière dans laquelle la règle d'origine est négligée. Une fois que le tarif douanier commun a été perçu à l'entrée du produit en question dans le marché, ce dernier est considéré comme marchandise en libre circulation, sans tenir compte de son origine. Dans les théories d'intégration économique, l'union douanière est considérée comme un niveau d'intégration économique plus élevé par rapport aux zones de libre échange.

Il est à remarquer que l'"accord européen" conclu avec la Pologne envisage l'application des réductions tarifaires dès la mise en vigueur dudit accord, tandis que le traité d'Ankara prévoyait une phase préparatoire d'une durée de cinq ans pour donner la possibilité à la Turquie de renforcer son économie avec l'aide de la Communauté. Pendant cette phase préparatoire, la Communauté s'envisageait

<sup>7</sup> La séparation de la Tchécoslovaquie a été clairement affichée à la fin juin 1992 et dans ce cas-là, la Communauté a décidé de conclure de nouveaux accords d'association avec chacun des deux pays séparément. Ces accords sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> février 1995.

## OBJECTIFS ET LIMITES DES ACCORDS D'ASSOCIATION

d'octroyer une aide financière et de faire des concessions sur la plupart des produits agricoles d'exportation turques. La seule obligation prévue pour la Turquie pendant cette phase était de préparer son économie à une éventuelle union douanière.

L'article 9 de l'accord européen conclu avec la Pologne stipule que les droits de douane dans la Communauté de produits originaires de Pologne sont progressivement supprimés avant la fin de la cinquième année au maximum suivant l'entrée en vigueur de l'accord. Par contre avec le Protocole additionnel au traité d'Ankara, la Communauté s'engageait à supprimer tous les droits de douane et taxes d'effet équivalent applicables aux produits en provenance de la Turquie dès l'entrée en vigueur dudit Protocole.

L'article 10 de l'accord européen en question énonce que les droits de douane en Pologne de marchandises originaires de la Communauté sont progressivement réduits avant la fin de la septième année dès la date d'entrée en vigueur dudit accord. Cette réduction se fait à raison de 20% chaque année, alors qu'elle est de 10% pour la Turquie pour une période de 12 à 22 ans. Dans cet article, la Pologne s'engage également à supprimer toutes les restrictions quantitatives à l'importation de marchandises originaires de la Communauté dès l'entrée en vigueur de l'accord, à l'exception de quelques produits; tandis que la Turquie doit abolir au plus tard 22 ans suivant l'entrée en vigueur de traité d'Ankara, les restrictions quantitatives en augmentant progressivement ses contingents appliqués envers la Communauté.

Dans le protocole no 1 de l'accord européen les droits de douane appliqués aux importations dans la Communauté de produits textiles originaires de Pologne sont réduits de façon à être éliminés à la fin d'une période de six ans prenant cours à la date d'entrée en vigueur de l'accord. Ce n'est pas le cas dans le traité d'Ankara, où la Communauté s'est engagée à supprimer tout tarifs douaniers et restrictions quantitatives envers la Turquie dès l'entrée en vigueur du traité, ainsi qu'à éliminer ces derniers pour les produits textiles turcs.

L'accord européen de la Pologne concernant les produits agricoles envisage un régime assez délicat et restrictif. L'article 20/2 prévoit une réduction des prélèvements pour certains produits agricoles dans les limites des contingents de la Communauté, cependant, à l'article 20/5, il est ajouté qu'il est possible de s'accorder sur de nouvelles concessions à la Pologne, produit par produit, en vertu d'une décision du Conseil d'association. Par contre, dans le Protocole additionnel du traité d'Ankara, l'article 34 stipule concernant les produits agricoles qu'à la fin de la période de 22 ans, le Conseil d'association après avoir constaté que la Turquie a adopté les mesures de la politique agricole arrête les dispositions nécessaires à la réalisation de la libre circulation des produits agricoles entre la Communauté et la Turquie.

En ce qui concerne la circulation des travailleurs, dans l'accord européen il n'est envisagé concrètement que la non discrimination fondée sur la nationalité et ceci seulement pour des travailleurs polonais légalement employés sur le territoire d'un

Etat membre; alors que dans le Protocole additionnel conclu avec la Turquie, les articles concernant ce sujet vont plus loin, et, après avoir mentionné la même notion de non discrimination pour les travailleurs turcs employés légalement dans un Etat membre, prévoient un calendrier pour la mise en place de la libre circulation des travailleurs. L'article 36 stipule: "La circulation des travailleurs entre les Etats membres de la Communauté et la Turquie sera réalisée graduellement conformément aux principes énoncés à l'article 12 de l'accord d'association, entre la fin de la douzième et de la vingt-deuxième année après l'entrée en vigueur dudit accord. Le Conseil d'association décidera des modalités nécessaires à cet effet".

La Communauté et la Pologne s'engagent dans l'article 55 à prendre des mesures nécessaires pour autoriser progressivement la prestation de services. Il est intéressant de noter que bien que les articles de l'accord européen soient plus détaillés et descriptifs concernant le contenu de ces prestations de services, les articles du Protocole additionnel du traité d'Ankara sont plus ambitieux et prévoient à l'article 41 la suppression progressive des restrictions à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services.

En résumé, en prenant en compte les explications et les comparaisons présentées ci-dessus, on peut observer que le traité d'Ankara et le Protocole additionnel conclus avec la Turquie sont au niveau de l'intégration économique beaucoup plus avancés et proches d'une adhésion sur le papier à la Communauté économique européenne par rapport à l'accord européen de la Pologne. Par contre, dans la pratique, l'application de ces accords nous démontrent une situation inverse. En effet, les engagements pris par la Communauté concernant tous les domaines, à l'exception de la mise en place de l'union douanière, n'ont pas été appliqués. De même, la Turquie n'a pas respecté ses engagements depuis 1976 jusqu'à la fin des années 80. Alors que l'accord européen fonctionne comme prévu avec la Pologne.

Il est également à noter que dans l'accord européen conclu avec la Pologne, tout un chapitre est consacré au dialogue politique (art. 2-5) dont les objectifs sont de faciliter la pleine intégration de cette dernière au sein des nations démocratiques et de la rapprocher progressivement de la Communauté, de mener à une meilleure compréhension réciproque, de permettre à chaque partie de tenir compte de la position et des intérêts de l'autre partie et d'augmenter la sécurité et la stabilité dans l'ensemble de l'Europe. Une notion similaire de dialogue politique est absente du traité d'Ankara et du Protocole additionnel, mais apparaît tardivement cependant avec une simple recommandation du Conseil d'association jointe au document du 6 mars 1995.

L'accord européen contient également des notions faisant références à la sécurité telles que la coopération nucléaire (art. 79), l'environnement (art. 80), blanchiment d'argent (art. 85) et lutte contre la drogue (art. 94). Ces articles prouvent que la Communauté considère que ces éléments soulevant du concept de sécurité en Pologne sont profondément rattachés à la sécurité européenne. Ces domaines de

## OBJECTIFS ET LIMITES DES ACCORDS D'ASSOCIATION

coopération n'existent pas dans les accords conclus avec la Turquie. Ceci dit, ce fait explique que la Communauté, au point de vue de la sécurité, n'évalue pas la Turquie au même plan que la Pologne.

163

### Critères Extérieurs aux Documents Juridiques

Après avoir expliqué les contenus des accords, qui correspondent à l'aspect objectif des relations, nous allons maintenant passer aux critères extérieurs aux documents juridiques. Nous avons choisi quatre critères de comparaison: la taille du pays, la performance économique dudit pays, sa structure culturelle et sa situation politique. Il est à remarquer que ce sont ces critères qui comptent d'avantage dans les relations de ces pays vis-à-vis de l'Union Européenne.

#### I) Taille du pays

La taille du pays définit en soi l'importance et la portée des problèmes émanant des pays candidats à l'Union Européenne. La Turquie étant un des pays les plus grands d'Europe, avec sa superficie, sa population et son taux de natalité élevé, pose un grand problème pour l'Union Européenne et amplifie les autres problèmes, plus particulièrement économiques et socio-politiques.

Afin de se rendre mieux compte de la grandeur de la Turquie, il nous a paru pertinent de la comparer avec la Pologne, la Hongrie, la Tchéquie et la Slovaquie (chiffres 1994)

Pays	Superficie (km2)	Population (millions)	%o Croissance (natalité:1977-94)	Prévisions pour 2025 (millions)
Pologne	312.000	38.540	1,8	43.788
Hongrie	93.300	10.260	-1,8	10.396
Tchéquie	avec Slov	10.330	-0,3	10.622
Slovaquie	127.860	5.350	1,9	6.014
<b>Totaux</b>	<b>533.160</b>	<b>64.480</b>		<b>70.820</b>
<b>Turquie</b>	<b>780.000</b>	<b>61.180</b>	13,9	<b>92.881</b>

(Petit Larousse; European Marketing Data and Statistics,1996, s.119,114):

Ce tableau nous démontre que la superficie des quatre pays restent toujours

inférieure à celle de la Turquie, et le décalage est de 246.840 km<sup>2</sup>, chiffre encore plus grand que le total des superficies de la Hongrie, de la Tchéquie et de la Slovaquie mises ensemble. Quant à la population, le total des quatre pays est plus ou moins équivalent à celui de la Turquie; cependant, en considérant le taux de natalité élevé de cette dernière, on voit par les prévisions citées ci-dessus que la Turquie atteindra en 2025, 92.881 millions d'habitants; tandis que les quatre pays n'arriveront qu'à 70.820 millions d'habitants. Le décalage est de 22.061 millions, c'est-à-dire l'équivalent des populations hongroise et tchèque mises ensemble.

La taille du pays ne favorise pas l'intégration de la Turquie au sein de l'Union européenne, surtout quand on ajoute également à ce critère, ses problèmes économiques structurels expliqués ci-dessous.

## 2) Performance économique

Quand on fait la comparaison des performances économiques entre ces deux pays, on peut constater que la structure et la performance économiques actuelles sont meilleures en Pologne qu'en Turquie. Ce fait prouve que la Pologne a fait un progrès important dans sa transition rapide vers un nouveau système économique, alors que les problèmes économiques fondamentaux subsistent en Turquie.

Taux d'inflation annuel (% croissance):

(European Marketing Data and Statistics, 1996, s.159)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Pologne	251,1	555,4	76,7	45,3	36,9	33,3
Turquie	69,6	60,3	66,0	70,1	66,1	106,3

Ce tableau nous démontre que la crise économique, qui a commencé en Pologne avec la période de transition de 1989, ralentit brusquement en 1991. Le taux d'inflation annuel de 555.4 % de 1990 passe l'année suivante à 76.7%, fait qui nous explique clairement le commencement de la stabilisation de l'économie polonaise. Les années suivantes, le taux d'inflation annuel continue à diminuer et parvient à un niveau stable, autour de 30%.

La Turquie suit un cheminement tout à fait opposé: à partir de 1990, son taux d'inflation annuel augmente d'une manière consistante pour atteindre un niveau record en 1994 avec un taux de 106.3%. La Commission mentionne ce fait comme un des plus grands obstacles à l'adhésion de la Turquie à la Communauté européenne, et elle énumère quatre types de difficultés qui devront être surmontées: disparités structurelles très importantes, tant dans le domaine agricole qu'industriel; des déséquilibres macro-économiques; une protection élevée de l'industrie; un niveau de protection sociale faible (SEC (89) 2290 final le 18 Décembre 1989).

## OBJECTIFS ET LIMITES DES ACCORDS D'ASSOCIATION

Une autre faiblesse économique de la Turquie provient de la part élevée que prend son secteur agricole dans son Produit Domestic Brut (GDP). En Pologne en 1992, le secteur agricole, qui comprend l'agriculture, la chasse, la sylviculture et la pêche, consiste seulement de 6.9% de son GDP, tandis que ce pourcentage double pour la Turquie avec 15.4% en 1992. Il faut ajouter que 50% de la main d'oeuvre turque est occupée dans ce secteur. Etant donné que la politique agricole commune de l'Union européenne pose actuellement de grands problèmes, cette dernière préfère que les candidats à l'adhésion aient un secteur agricole restreint. La Commission mentionne dans son avis que ce fait forme un obstacle à l'adhésion de la Turquie.

Quand on regarde le commerce extérieur, on peut remarquer que la Pologne conserve un équilibre entre ses exportations et ses importations, alors qu'en Turquie, les importations dépassent largement les exportations; de plus, elle connaît un grand déficit de commerce extérieur. Par exemple en 1994, le chiffre des exportations polonaises en milliards de \$ est de 17.1 et le chiffre des importations polonaises en milliards de \$ est de 18.6. Le déficit ne correspond qu'à \$ 1,5 milliards. Ceci nous démontre un équilibre dans le commerce extérieur de la Pologne. En Turquie en 1994, le total des exportations se monte à \$ 15,5 milliards, celui des importations à \$ 30 milliards et le déficit atteint \$ 14,5 milliards, soit presque 10 fois plus grand que le déficit polonais (SEC (89) 2290 final le 18 Décembre 1989).

En ce qui concerne la protection sociale, la Pologne, étant un Etat anciennement socialiste, possède un système de sécurité sociale assez élevée et assez proche de celui de la Communauté européenne. Sur ce sujet, la Commission, dans son avis, évalue qu'en Turquie la situation sociale des travailleurs est peu élevée et ajoute que ceci rendrait difficile l'alignement de la Turquie aux normes sociales communautaires.

Sur ces bases économiques, il est aisé de se rendre compte que la Pologne est plus eurocompatible et proche de l'adhésion que la Turquie.

### 3) Structure culturelle

Du point de vue culturel, la Turquie est perçue en Europe Occidentale comme une nation non européenne, et ceci sur la base de plusieurs facteurs. On peut considérer la différence de confession religieuse comme le facteur le plus influent. Dans plusieurs milieux, ainsi que dans quelques milieux officiels, on identifie l'identité européenne sur une base culturelle greco-romaine et sur une tradition religieuse judéo-chrétienne. L'identité européenne définie ainsi, la Turquie devient acceptée comme un facteur étranger à la culture européenne (Redmond, J., 1994, s.124; Kaya, B., 1995, s.28).

Les Turcs, peuple venant d'Asie centrale, se basent sur une culture perso-arabienne et sont de confession sunnite musulmane. Pendant la longue période de

l'Empire Ottoman, les Turcs représentaient cette tradition et cette confession pour les pays européens chrétiens. Du XIV<sup>ème</sup> au XIX<sup>ème</sup> siècles, le plus grand conflit idéologique se situait entre le monde chrétien et le monde musulman représenté par les Ottomans. Pour cette raison, même aujourd'hui, les européens ne font pas la différence entre les Turcs et les Arabes, et ils considèrent toujours les Turcs en tant qu'adversaire culturel. On peut trouver les traces de ce phénomène dans les livres d'école, dans les films, dans les romans, dans les expressions et dans la vie quotidienne du monde occidentale.

Kaleağası résume bien ce phénomène en ces sept points:

1. l'enseignement d'une histoire où les Turcs n'apparaissent que comme une menace militaire;
  2. les problèmes d'intégration des immigrants d'origine turque en Europe;
  3. la transmission d'une image turque identifiée à un mélange arabo-hindou par les films hollywoodiens;
  4. l'attitude générale de l'opinion publique occidentale qui identifie le fait d'être de confession musulmane aux traditions des pays arabes et aux régimes islamistes anti-démocratiques;
  5. l'incapacité de la Turquie à résoudre intégralement ses problèmes dans le domaine du respect des droits de l'homme;
  6. la faiblesse des politiques culturelles turques à l'égard du monde extérieur;
  7. l'analyse subjective des problèmes politiques concernant la Turquie par les médias occidentaux qui prend souvent la forme de désinformation (Kaleağası, B., 1994, s.263).
- Quant à la Pologne, aucun pays européen ne remet en question l'appartenance culturelle de cette dernière au monde européen. Etant de confession catholique, de langue indo-européenne et avec une aristocratie qui était profondément intégrée dans le système aristocratique des grandes cours européennes, la Pologne est acceptée comme un pays qui partage toute une histoire culturelle avec les pays d'Europe occidentale. Aux yeux de la plupart des milieux occidentaux, la période socialiste en Pologne a été perçue comme une simple rupture temporelle de cette longue tradition commune. Quand la Pologne s'est à nouveau rapprochée du processus d'intégration européenne, personne ne s'est interrogé sur l'appartenance de cette dernière au monde européen; ce qui ne fut pas le cas pour la Turquie.

**4) Situation politique**

167

La stabilité politique intérieure d'un pays et sa position géo-stratégique sont considérés comme les deux facteurs les plus importants pour l'adhésion à l'Union européenne. La Pologne prouve cette idée. En premier lieu, elle apparaît comme un pays stable politiquement, même le changement de gouvernement et l'avènement des socialistes au pouvoir n'ont pas influencé la vocation de ce pays d'adhérer à l'Union européenne. Quant à sa position géo-stratégique, il faut spécialement mentionner le facteur allemand. L'éclatement du bloc socialiste et l'effondrement de l'Union soviétique ont engendré un espace vide d'influence en Europe centrale et orientale. Dans le même temps, l'Allemagne a réalisé sa réunification en absorbant la RDA dans son système politique et conséquemment a commencé à considérer cette région comme sa zone d'influence potentielle. La Pologne s'est trouvée dans ce climat d'après-guerre froide au coeur de cette zone d'influence allemande. De plus, la Pologne s'est, à cette période, intégrée économiquement à l'Union européenne et plus spécifiquement à l'Allemagne. Par exemple en 1991, elle a fait 78.8% de ses exportations et 77.4 % de ses importations vers les pays de l'Union européenne. Cependant dans ce pourcentage, l'Allemagne représente 44.4 % de ces exportations et 40.6 % des importations; tandis que la France ne compte que 6.2 % des exportations polonaises et 4.8% des importations polonaises (Annexe statistique commentée, 1993, s.589). Il faut également mentionner que les milieux officiels considèrent la stabilité et la sécurité de la Pologne comme directement liées à la stabilité et à la sécurité de l'Europe occidentale. Ils ont ainsi essayé de contribuer à la stabilité polonaise par tous leurs moyens pour maintenir la stabilité et la sécurité européenne. L'adhésion de la Pologne au sein des institutions européennes devient ainsi un des moyens les plus efficaces pour atteindre cet objectif.

La situation politique intérieure en Turquie a toujours été considérée comme un obstacle à son adhésion à l'Union européenne contrairement au cas de la Pologne. La Commission dans son avis critique que depuis le coup d'Etat militaire de 1980, la vie publique en Turquie reste toujours marquée par le poids d'une législation qui doit encore s'ouvrir à l'égard de l'éventail des forces politiques du pays et des syndicats. Ensuite que la situation des droits de l'homme, et le respect de l'identité des minorités n'ont pas encore atteint le niveau nécessaire pour une démocratie. La Commission indique avec le manque de respect de l'identité des minorités plutôt la situation des Kurdes en Turquie, qui inquiètent particulièrement l'opinion publique européenne. Le combat mené par le PKK contre l'Etat turc déstabilise la vie politique de ce pays; fait qui rend difficile une éventuelle adhésion. Un autre point qui inquiète l'opinion publique européenne est la montée du courant islamiste (le parti de la prospérité qui représente le courant islamiste, apparu comme le plus grand parti aux dernières élections de décembre 1995 avec 20% des voix) qui

trouble la situation politique en Turquie et l'opinion publique d'Europe occidentale. Sur le plan international, le conflit greco-turc et la question chypriote restent les facteurs les plus défavorables pour une adhésion éventuelle à l'Union européenne. La Grèce, étant pays membre de l'Union européenne, bloque l'amélioration des relations turco-communautaires et possède toujours la capacité d'empêcher l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne.

La situation politique internationale de l'après-guerre froide ne favorise pas non plus l'adhésion de la Turquie, car après la disparition de la menace soviétique, la Turquie s'est vue perdre son importance géo-stratégique aux yeux du bloc occidental et a glissé vers la périphérie politique de l'Union européenne. Cela a été le processus inverse en ce qui concerne l'Europe centrale et orientale.

La dense population d'ouvriers turcs en Allemagne, qui posent passablement de problèmes dans ce pays, influence négativement l'attitude de l'Allemagne concernant l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne.

### Conclusion

Dans notre travail, notre objectif principal était de démontrer les limites des accords juridiques puisque dans la pratique, dans la majorité des cas, ce sont les facteurs extérieurs à ces documents qui définissent les résultats. Pour tester et vérifier cette problématique, nous avons choisi une étude de cas comparative entre l'accord d'association conclu par l'Union Européenne avec la Turquie d'une part et avec la Pologne d'autre part. Puis, nous avons défini quatre critères extérieurs: la taille du pays, la performance économique, la structure culturelle et la situation politique, aux travers desquels nous avons évalué ces deux pays.

La Turquie a conclu un accord d'association en 1963, un Protocole additionnel à cet accord en 1970 et une décision avec la Communauté en 1995. Avec ces trois documents juridiques se définit la relation d'association de la Turquie. Cette relation d'association envisageait la création d'une union douanière entre la Turquie et la Communauté d'une part et l'adhésion de la Turquie à part entière d'autre part. La première s'est réalisée avec le dernier document signé et entré en vigueur le premier janvier 1996. Quant à l'adhésion, avec l'avis de la Commission de 1989, il paraît évident qu'elle ne se réalisera pas dans un futur proche. Cependant, l'accord d'association de la Turquie touchait tous les domaines inclus dans le Traité de Rome et donnait même des calendriers pour des secteurs stratégiques pour la Communauté comme par exemple l'agriculture et la libre circulation des travailleurs. Par contre, comme les décisions définitives devaient être prises par le Conseil d'association pour la mise en vigueur de ces calendriers et du fait que ce dernier n'a pas respecté ses engagements, tous ces calendriers sont restés en suspens. Sur le papier par contre, le Traité d'Ankara était plus un document juridique ambitieux préparant l'adhésion de la Turquie à part entière. On peut

OBJECTIFS ET LIMITES DES ACCORDS D'ASSOCIATION

expliquer le décalage entre les documents juridiques et les faits réels par l'existence de facteurs extérieurs.

Quant à l'accord européen conclu avec la Pologne en 1991, il n'était pas aussi ambitieux que le Traité d'Ankara, mais peut-être plus réaliste. Il envisageait la création d'une zone de libre échange entre la Pologne et la Communauté Européenne et ne stipulait véritablement ni la libre circulation des travailleurs ni la libre circulation des produits agricoles, ainsi que la libre prestation des services. En outre, l'objectif de l'adhésion à part entière, mentionné dans le préambule dudit accord, était très flou. Par contre, quand on observe l'amélioration des relations Pologne-Communauté, l'adhésion de la Pologne à l'Union Européenne ne paraît pas si éloignée que cela. Il est possible d'observer un décalage entre les documents juridiques et les faits réels; cependant pour le cas de la Pologne, contrairement au cas de la Turquie, les documents sont moins ambitieux mais les faits réels sont plus avancés. On peut donc expliquer ce phénomène par l'influence des critères extérieurs.

Quand on analyse le premier critère, la taille du pays, on peut s'apercevoir que la taille de la Turquie dépasse celle des quatres pays d'Europe centrale (Pologne, Hongrie, Tchéquie et Slovaquie), par sa population et sa superficie. Il ne faut non plus pas négliger le taux élevé de natalité, et en y ajoutant le problème strucurel de l'économie turque et sa faiblesse économique qui en découle, la Turquie apparaît comme un candidat boiteux. En ce qui concerne la Pologne, ces deux critères dessinent un tableau beaucoup plus favorable que celui de la Turquie. Un autre obstacle à l'adhésion de la Turquie provient de son image en Europe occidentale formé au cours des siècles derniers. Etant donné que la plupart des milieux influants identifient l'Europe à la confession chrétienne, la Turquie, un des plus grand pays musulmans, n'arrive pas à trouver un climat favorable au sein du processus d'intégration européenne. Ce critère ne crée pas non plus de problème à la Pologne, que l'on considère en tant que pays issu de l'héritage culturel européen. Ce critère contribue donc à l'adhésion polonaise.

Le dernier critère que nous avons définit, défavorisant également l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne, est la situation politique. Comme mentionné dans l'avis de la Commission concernant l'adhésion de la Turquie, le problème des droits de l'homme (surtout la question kurde) et le conflit chypriote rendent difficile la situation de la Turquie vis-à-vis de l'Union européenne. A cela on peut ajouter le conflit greco-turc qui a pour résultat le blocage de l'adhésion turque et même de l'amélioration des relations turco-communautaires depuis l'entrée de la Grèce au sein de l'Union européenne. Enfin, la perte d'importance géo-stratégique de la Turquie dans le climat de l'après-guerre froide explique également en partie ce nouveau manque d'intérêt de l'Union européenne pour ce pays.

A l'inverse, la Pologne se retrouve dans une situation politique de plus en plus stable à la suite de sa transition économique-politique. L'avènement des socialistes

au gouvernement par exemple, n'a ni influencé la vocation de la Pologne à adhérer à l'Union européenne ni modifié sa volonté de fonder un système se basant sur l'économie de marché et sur la démocratie. Par conséquent, au contraire que pour la Turquie, ce critère rapproche l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne.

En somme, à la lumière de toutes ces explications, on peut conclure que la portée des documents juridiques reste limitée pour analyser les relations internationales et il faut surtout prendre en considération les facteurs extérieurs à ces documents juridiques pour mieux comprendre la situation réelle.

### Bibliographie

#### Livres et Articles

Günüğur, H, "Developments in Eastern Countries", A.Ü. - SBF Dergisi, vol. 47, no 3-4, Ankara, Aralık 1992.

Kaleağası, B., "La Turquie", in Mario Telo (ed.), L'Union Européenne et les Défis de l'Elargissement, Bruxelles, 1994.

Kaya, B., la Turquie et l'Union Européenne: un Défi pour l'Avenir, Mémoire de Diplôme de l'Institut Européen de l'Université de Genève 1995.

Kirkpatrick, J.J, "Beyond the Cold War", Foreign Affairs, vol. 69, No 1, New York, 1990.

Pinder, J., The European Community and Eastern Europe, London, 1991.

Redmond, J., Prospective Europeans: New Members for the European Union, Exeter, 1994

Ryba, B-C., "L'Union Européenne et l'Europe de l'Est: L'Evolution des Relations de la Communauté-Devenue Union Européenne-avec l'Europe de l'Est et les Perspectives d'Avenir", Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne, No 382, novembre 1994.

Wasilkowski, A., "La Pologne" in Mario Telo (ed.), L'Union Européenne et les Défis de l'Elargissement, Bruxelles, 1994.

#### Documents

Avis de la Commission sur la Demande d'Adhésion de la Turquie à la Communauté, SEC(89) 2290 final, le 18 décembre 1989

Annexe statistique commentée, Revue du Marché commun et de l'Union européenne, no 369, Juin 1993.

Bull. CE. 6-1988, Bull. CE. 7/8 - 1989, Bull. CE. 9-1989, Bull. CE. 12-1989, Bull. CE. 1/2 - 1990, Bull. CE 5-1990, Bull. CE 7/8-1990,

European Marketing Data and Statistics, 31st edition, London, 1996,

JO 64/733/CEE du 29.12.64, JO L 293 du 29.12.72, JO L 216 du 27.7.89,

JO L 348/2 du 31.12.93

Petit Larousse