

LA TURQUIE ET L'UNION EUROPEENNE : PROJET ECONOMIQUE, PROBLEMES POLITIQUES

Deniz AKAGÜL¹

Depuis le début des années 2000, la question de l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne (UE) suscite des débats passionnés. Les arguments avancés, en particulier dans certains pays de l'Europe occidentale depuis l'accession de la Turquie au statut de candidat, ont de quoi surprendre, puisque plus de quatre décennies se sont écoulées depuis l'entrée en vigueur de l'Accord d'Ankara en décembre 1964 qui prévoyait selon son article 28 l'examen de l'adhésion turque aux alentours de 1995. Discuter de l'« identité européenne » de la Turquie, c'est dire que ceux qui ont signé l'Accord d'Ankara, peu visionnaires, auraient commis une erreur. Ou au contraire, ceux qui s'opposent actuellement à l'adhésion turque sont en train de rater une opportunité saisie il y a quatre décennies. En tout cas, l'observateur est tenté de s'interroger sur les déterminants de ces opinions contradictoires à presque un demi siècle d'intervalle.

L'une des explications consisterait à dire que les intérêts de l'UE ne sont plus les mêmes aujourd'hui. Tout d'abord, parce que le contexte international s'est profondément modifié avec la fin de la guerre froide. Le succès de la thèse du « choc des civilisations » qui semble remplir le vide engendré par la disparition de la confrontation idéologique Est-Ouest, constitue un autre versant de cette évolution qui concerne également de près la Turquie.

Ensuite, parce que avec les élargissements successifs, l'UE qui compte désormais vingt-sept membres n'est plus celle des six des années 1960. En ce sens, il s'agirait plus d'une Europe au pluriel que d'une Europe tout court. En effet, si l'on s'en tient uniquement aux opinions publiques des six pays membres fondateurs, le verdict est sans appel ; il y a unanimité pour le refus de l'adhésion turque. Tandis que les opinions publiques des vingt-et-un pays membres qui ont adhéré par la suite, en particulier celles des nouveaux États membres (NEM) de l'Europe centrale et orientale, se prononcent favorablement à l'égard de cette adhésion ; douze pour, neuf contre.² Ne serait-il pas plus judicieux de parler des intérêts de groupes de pays membres au lieu des intérêts de l'UE ? La question est d'autant plus pertinente que la construction européenne elle-même témoigne de l'importance des intérêts

¹ Fransa Lille Üniversitesi I, Ekonomi ve Sosyal Bilimler Fakültesi Öğretim Üyesi

² Ces observations s'appuient sur les résultats des sondages publiés dans l'*Eurobaromètre 63. L'opinion publique dans l'Union européenne. Terrain : mai-juin 2005*, Bruxelles, septembre 2005.

nationaux.³ Ces constats renvoient également aux questionnements sur l'identité européenne qui n'est pas comprise de la même façon par les différentes opinions publiques.

Enfin, les intérêts européens ne seraient plus les mêmes aujourd'hui, parce qu'ils auraient changé de nature. En effet, comme dans le cas de l'intégration européenne, les problèmes sont de nature politique alors que le projet initié au départ est de nature économique. Bien que les motifs politiques soient présents au départ, le projet conçu avec l'Accord d'Ankara, comme celui de l'intégration européenne est de nature économique. En observant la logique de l'intégration européenne et celle de l'Accord d'Ankara, apparaissent certaines similitudes qui révèlent les vertus et les limites de l'intégration économique comme instrument de l'intégration politique. Dans les deux cas, c'est la dimension économique qui est mise en avant pour avancer dans la voie de l'intégration. Après la coopération intergouvernementale qui caractérise la période de 1945 à 1951, les pays de l'Europe occidentale choisissent la voie de l'intégration politique, avant d'opter finalement pour un projet d'intégration économique. Le choix de l'intégration économique entériné lors de la Conférence des Six à Messine (1955) est précédé des échecs de tentatives de création de Communauté politique (1953) et de Communauté européenne de défense (1954). Avec un contenu essentiellement économique, l'Accord d'Ankara (1963) qui prévoyait la réalisation d'un marché commun, c'est-à-dire la libre circulation des biens, des personnes et des capitaux, ainsi que l'adhésion de la Turquie à l'échéance de 1995, s'inscrit dans une logique semblable. Il s'agissait pour les Six d'appuyer un pays allié qui constituait l'une des pièces importantes du dispositif de la défense occidentale dans le climat de guerre froide, à l'aide de l'intégration économique. Qu'en est-il ? Quel est le bilan des décennies d'intégration économique sur le plan politique ? Est-il possible d'affirmer la réussite de l'instrumentalisation de l'intégration économique au service de l'intégration politique ? Les vertus du « doux commerce » avancées par Montesquieu sont-ils vérifiés ?

Vertus de l'intégration économique:

L'intégration économique représentait deux catégories d'intérêts ; économiques et politiques. Sur le plan économique, il s'agit de bénéficier

³ Dans un ouvrage qui livre l'histoire de l'UE à travers les comportements des hommes d'État, Desmond Dinan souligne l'importance des intérêts nationaux. « *There was nothing inevitable about the emergence of European integration in the form with which we are now familiar. European politicians were (and still are) instinctively averse to sharing national sovereignty, despite rhetorical flourishes to the contrary. National leaders decided to share sovereignty in supranational organizations primarily because they perceived that it was in their countries' (and therefore their own) interests to do so.* » Cf. Desmond Dinan, *Europe Recast. A History of European Union*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2004, p. 1.

d'une part des gains de l'échange découlant d'une meilleure allocation des ressources et d'autre part des économies d'échelle. L'idée de bénéficier des économies d'échelle grâce à la réalisation d'un grand marché est déjà présente dans les réflexions de l'entre deux guerres, qui attirent l'attention sur les pertes engendrées par le morcellement de l'espace économique européen à la suite de la dislocation des empires. Ainsi, en 1919 Keynes dénonçait les « *pertes en matière d'organisation et d'efficacité économique que doivent entraîner les innombrables nouvelles frontières politiques qui viennent d'être créées entre les États nationalistes, avides, jaloux, sans expérience et économiquement déficients. Les frontières économiques étaient supportables tant qu'un immense territoire était partagé entre quelques grands empires. Elles cessent de l'être maintenant que les empires d'Allemagne, d'Autriche-Hongrie, de Russie et de Turquie ont été divisés en une vingtaine d'États indépendants. Une Union libre-échangiste, comprenant toute l'Europe centrale, orientale, sud-orientale, la Sibérie, la Turquie, et, nous osons l'espérer, le Royaume-Uni, l'Égypte et l'Inde, couvrirait probablement autant en faveur de la paix et de la prospérité du monde que la Société des Nations elle-même.* »⁴

Quant aux intérêts politiques qui justifient l'instrumentalisation de l'intégration économique, ils peuvent se résumer à l'idée de « doux commerce » de Montesquieu selon laquelle le commerce apporte la paix en établissant des interdépendances entre les pays participants. Selon Montesquieu « *L'effet naturel du commerce est de porter à la paix. Deux nations qui négocient ensemble se rendent réciproquement dépendantes : si l'une a intérêt d'acheter, l'autre a intérêt de vendre ; et toutes les unions sont fondées sur des besoins mutuels.* »⁵ Plus tard Victor Hugo qui prônera pour les États-Unis d'Europe verra dans la concurrence sur le marché un substitut au champ de bataille.⁶ La même idée apparaît dans les réflexions des économistes qui perçoivent « *les transactions économiques comme des problèmes politiques résolus* », comme en témoigne la Communauté européenne du charbon et de l'acier fondée en 1950.⁷ L'idée centrale étant que le coût d'opportunité d'un conflit armée devenant plus important en raison des interdépendances, les partenaires

⁴ Cf. J.M. Keynes, *Les conséquences économiques de la paix*, Gallimard, Paris, 2002, p. 257.

⁵ Cf. Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Livre XX, chapitre II (de l'esprit du commerce), Garnier Flammarion, Paris, 1979.

⁶ Dans son discours prononcé le 21 août 1849 lors du Congrès de la paix à Paris, Victor Hugo disait qu'« *Un jour viendra où il n'y aura plus d'autres champs de bataille que les marchés s'ouvrant au commerce et les esprits s'ouvrant aux idées* ».

⁷ « *The solution is the transformation of the conflict from a political problem to an economic transaction. An economic transaction is a solved political problem. Economics has gained the title of queen of social sciences by choosing solved political problems as its domain* » Cf. Abba Lerner, « *The economics and politics of consumer sovereignty* », *American Economic Review*, 62, No°2, 1972 p. 259.

commerciaux seront moins enclins pour entamer un conflit armé. L'idée d'une instrumentalisation de l'intégration économique à des fins politiques est admise également par les économistes contemporains, comme Paul Krugman.⁸ Celui-ci défend l'idée que les États-Unis devraient soutenir l'ALENA pour des raisons géopolitiques, même si cet accord présente peu d'intérêts, voire des coûts du point de vue économique, pour les américains.

L'instrumentalisation de l'intégration économique légitimée par les avantages économiques et politiques énumérés ci-dessus, semble connaître cependant des limites. En dépit des périodes difficiles, le projet d'intégration prévu par l'Accord d'Ankara a atteint une partie non négligeable de ses objectifs économiques pour l'UE, notamment avec l'union douanière réalisée en 1996 à l'échéance prévue. Force est de constater cependant qu'une partie importante des opinions publiques des pays membres émettent un avis défavorable à l'égard de l'adhésion turque. Dès lors l'observateur est tenté de s'interroger sur la validité de l'hypothèse du « doux commerce » de Montesquieu. Serait-elle infirmée ?

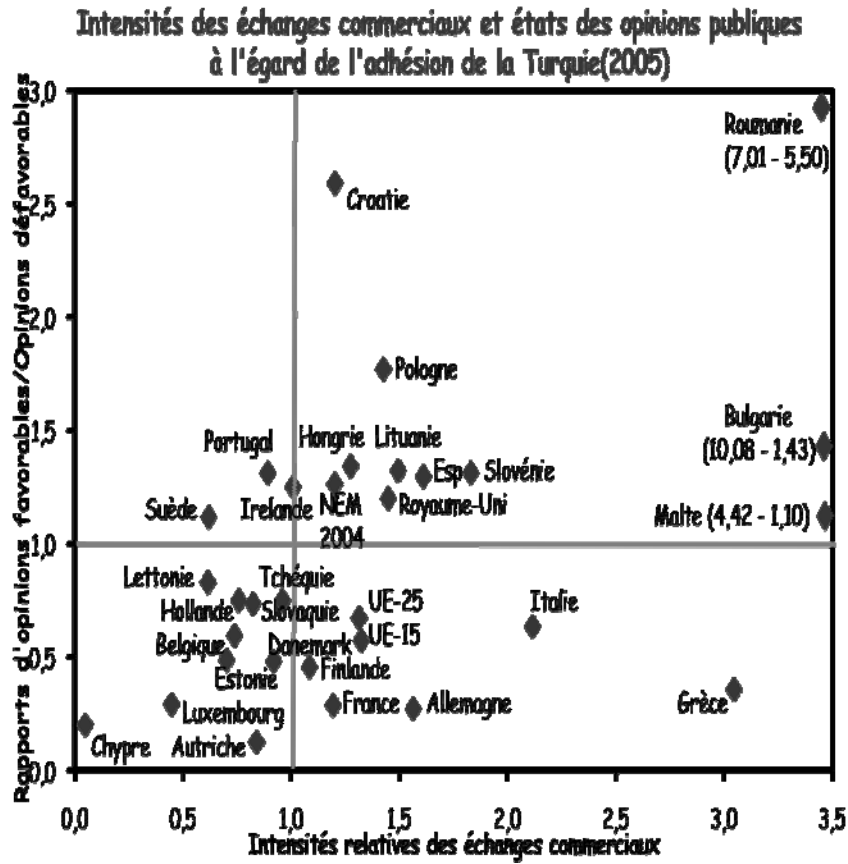
Intérêts économiques et opinions publiques dans le cas des relations entre la Turquie et l'Union européenne

La réflexion menée ici se limitera à l'examen des liens entre les intérêts économiques et l'état d'avancement de l'intégration politique. L'intégration économique a-t-elle favorisée le processus d'adhésion ? Quel est l'impact des intérêts économiques sur l'état des opinions publiques dans les pays membres ? Quel lien entre les intérêts commerciaux et les opinions publiques ? Intérêts économiques futurs : quel lien entre les transferts budgétaires et les opinions publiques ?

Le croisement des états des opinions publiques et de l'intensité des échanges commerciaux entre la Turquie et les pays membres pris individuellement offre un paysage, bien que disparate, en conformité avec l'hypothèse de départ, selon laquelle les opinions publiques devraient être de plus en plus favorables au fur et à mesure que l'intensité des échanges augmente. (Cf. Graphique n°1)

⁸ Cf. « L'ALENA : des vérités difficiles à dire », in P. Krugman », *La Mondialisation n'est pas coupable*, La Découverte, Paris, 1998, pp. 153-162.

Graphique n° 1



Sources : *L'opinion publique dans l'Union européenne*, Terrain : mai-juin 2005, n° 63, Bruxelles, septembre 2005 et IMF, *Direction of Trade Statistics Yearbook*, 2008. Pour le calcul des intensités relatives des échanges voir l'annexe.

La perspective de l'intégration de la Turquie concerne également les intérêts économiques futurs, notamment à travers les transferts budgétaires au bénéfice de la Turquie engendrés par son adhésion. En effet, l'importance de cette charge financière est l'un des arguments souvent avancés par les opposants à cette adhésion en Allemagne et en France. Les estimations effectuées vont de 8 milliards d'euros par an selon le Bureau central du plan du ministère de l'Économie des Pays-Bas à 14 milliards par

an selon l'Osteuropa Institute de Munich, en passant par les 11 milliards de l'Institut de l'économie mondiale de Kiel.⁹

Même si le calcul des soldes budgétaires par pays n'est pas exempt d'ambiguïtés, le croisement des états des opinions publiques avec les contributions nettes des pays membres offre un aperçu instructif.¹⁰ La relation attendue entre les contributions nettes au budget de l'UE et les états des opinions publiques à l'égard de l'adhésion de la Turquie devrait se présenter sous la forme d'une courbe en U inversé, avec un point de retournement à 0. Chez les contributeurs nets pour lesquels la Turquie présente une charge financière supplémentaire, l'opposition devrait diminuer au fur et à mesure que leurs contributions au budget de l'UE s'affaiblissent. À budget constant, a priori leurs opinions publiques devraient être neutre s'il n'y avait que la charge financière comme déterminant. Les écarts observés traduisent leur préférence entre la Turquie et les pays membres bénéficiaires nets, liée à d'autres motivations qu'économique. Tandis que chez les bénéficiaires pour lesquels la Turquie entre en concurrence dans l'utilisation des fonds communautaires, l'opposition à la Turquie devrait se renforcer avec l'importance des transferts budgétaires en leur faveur. La proportion d'opinion par rapport aux opinions défavorables devrait atteindre son maximum pour les pays auxquels le budget européen est neutre.

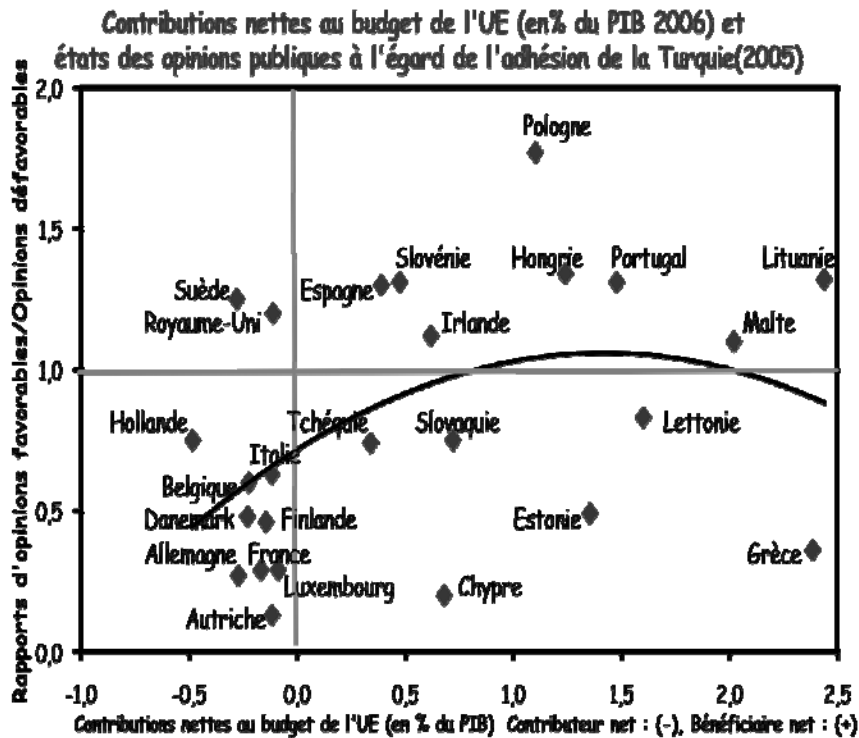
La répartition des onze contributeurs nets entre les cadrans sud-ouest et nord-ouest indique que la majorité des pays contributeurs ont des opinions publiques défavorables à la Turquie ; seules les opinions publiques anglaises et finlandaises sont favorables à la Turquie. Quant à la répartition des quatorze pays bénéficiaires (cadrans sud-est et nord-est), elle est moins évidente à interpréter dans la mesure où la dispersion est importante ; huit pays situés dans le cadran nord-est sont favorables, alors que six qui se trouvent dans le cadran sud-est sont défavorables. Si l'on se livre à une interprétation strictement économique, les observations confirment néanmoins que la majorité des pays bénéficiaires, donc plus pauvres, sont plus généreux que les pays contributeurs nets plus riches. Car, ils sont beaucoup plus nombreux à renoncer à une part plus importante de leur

⁹ Cf. A.M. Lejour, R.A. de Mooij and C.H. Capel, *Assessing the economic implications of Turkish accession to the EU*, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis n° 56, The Hague, mars 2004, Quaisser, W. and A. Reppegather, *EU-beitrittsreife der Türkei und Konsequenzen einer EU-Mitgliedschaft*, Osteuropa institut Munich, Working Paper no. 252, 2004 et Hugo Dicke, *Die Beitrittsverträge der EU: eine Bilanzierung*, Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapier Nr. 1157, Kiel, avril 2003.

¹⁰ À propos des limites que représentent les calculs des soldes budgétaires nets des pays membres voir Jacques Lecacheux, *Budget européen: les mirages du juste retour*, Notre Europe, Études et Recherches n°41, Paris, Juin 2005.

revenu (allant de 0,5 à 2,5% de leur PIB) que ne le sont les pays contributeurs nets avec une part moins importante de leur revenu (entre 0 et 0,5% de leur PIB). (Cf. Graphique n° 2)

Graphique n° 2



Sources: *L'opinion publique dans l'Union européenne, Terrain : mai-juin 2005*, n° 63, Bruxelles, septembre 2005 et Documentation française, *Questions internationales*, n° 31, Paris mai-juin 2008.

Il convient toutefois de remarquer que les motifs qui se trouvent derrière l'argument de la charge financière engendrée par l'adhésion de la Turquie témoignent du fait que ceux-ci n'obéissent pas à un schéma de rationalité purement économique. Tout d'abord, parce que l'appréciation de l'importance de cette charge renvoie inéluctablement à des considérations d'ordre politique, voire identitaire.¹¹ En effet, la solidarité budgétaire qui ne

¹¹ Les propos tenus par Hugo Dicke, l'auteur de l'évaluation de l'Institut de l'économie mondiale de Kiel citée plus haut, sont à cet égard révélateurs. Après avoir énuméré ses arguments d'ordre économique pour le rejet de l'adhésion turque, il termine ses propos avec des arguments d'ordre culturel. Selon lui « les pays membres n'ont pas encore répondu clairement à la question : où sont les frontières de

suscite pas d'objections entre les régions d'un même pays liées par une longue construction identitaire avec ses mythes fondateurs, devient moins évidente lorsqu'il s'agit d'une aide financière internationale, comme en témoigne l'attitude généreuse de l'Allemagne vis-à-vis de l'unification qui a suivi la chute du mur de Berlin, en contraste avec ses réserves sur la progression du budget européen. Sur le plan international, l'appréciation des aides financières s'appuie d'avantage sur des considérations d'ordre géopolitique. Ensuite, parce que le calcul des transferts budgétaires ne tient compte que du coût de l'adhésion et ignore totalement le coût de l'exclusion définitive de la Turquie dont l'évaluation s'avère assez complexe, tant sont entremêlés les facteurs stratégiques et géopolitiques.¹² Quelles seront les conséquences (les coûts politiques et économiques) d'une déstabilisation d'un pays dépourvu des gages de stabilité politique et économique qu'apporte l'encrage européen ? Il convient donc de s'interroger également sur les intérêts politiques.

En guise de conclusion:

Même si dans un premier temps l'économie joue un rôle stimulant, arrivée à un certain stade de l'intégration, la dimension politique réapparaît. De même qu'un schéma de sens opposé est tout à fait valable. Les dimensions économiques et politiques sont en interaction lorsqu'il s'agit d'un projet d'intégration. Comme le souligne Bela Balassa, l'un des pères fondateurs des théories de l'intégration économique ; « *des motifs politiques peuvent inciter que l'intégration économique intervient en premier, mais l'intégration économique réagit aussi sur la sphère politique ; de même, si les motifs initiaux sont*

*l'Europe ? Sont-elles morales, culturelles ou géographiques ? D'un point de vue géographique, l'essentiel du territoire de la Turquie appartient à l'Asie. D'un point de vue culturel, le régime d'Ankara a certes fait de grands efforts vers la démocratie, c'est très bien comme cela et il faut que cela continue. Mais, par exemple, lorsque l'on considère la séparation de la religion et de l'Etat, on constate qu'elle est récente, qu'elle a été décrétée par le haut et garantie par un pouvoir militaire. J'aimerais savoir comment elle est vécue au sein de la population. Bref, lorsque je regarde la Turquie, j'ai du mal à la compter au nombre des pays qui, géographiquement ou culturellement, font partie de l'Europe. » Cf. « Son entrée dans l'Union coûterait très chère », *L'Express*, 12 décembre 2002.*

¹² Dans un article paru dans le Monde, Nicolas-Jean Brehon, avant de se livrer à une évaluation de la charge financière de l'adhésion turque, soulignait que « *Dans ce débat, les aspects budgétaires sont évidemment secondaires* ». Bien qu'il observe l'importance de cette charge qui promet de poser des problèmes, l'auteur concluait qu'« *on peut sans risque avancer l'idée que la non-adhésion créerait, elle aussi, des problèmes énormes, voire insurmontables, à la construction européenne. L'Europe a toujours progressé par crises. Nul doute qu'à cette occasion, elle serait servie, encore plus que de coutume* ». Cf. Nicolas-Jean Brehon « Combien cela coûterait-il à l'Union ? », *Le Monde*, 21 avril 2004.

*économiques, le besoin de l'unité politique peut surgir à une étape ultérieure. »*¹³

À côté de ces interactions qui rendent difficile à démêler et à pondérer les différents facteurs qui interviennent dans l'évolution, il convient de souligner que les deux types d'intérêts, économiques et politiques, obéissent à des schémas de rationalité différents. Dans le cadre de la rationalité économique, l'existence de gains mutuels suffit pour avancer dans la voie de l'intégration. Le raisonnement s'appuie donc sur des gains absolus. Alors que la rationalité politique qui raisonne dans le cadre du paradigme de puissance se réfère aux gains relatifs des États. Ceux-ci, pour maintenir, voire renforcer leur position dans l'échelle de puissance, sont attentifs à la répartition des gains de façon à ce que leurs partenaires ne soient pas trop avantagés. On s'aperçoit finalement que les deux types de rationalités peuvent tomber en contradiction ; un comportement rationnel du point de vue économique peut devenir irrationnel du point de vue politique et inversement.¹⁴ Dès lors on comprend mieux les limites de l'instrumentalisation de l'intégration économique au service de l'intégration politique.

Le retour du politique signifie également celui des intérêts nationaux parmi les déterminants des comportements. Dès lors on se trouve dans la configuration internationale fondée sur la coopération entre États, comme en témoigne la diversité des opinions publiques à l'égard de la Turquie au sein de l'UE. Il serait plus judicieux de parler des intérêts de groupes de pays membres au lieu des intérêts de l'UE. La diversité observée à l'égard de la Turquie traduit aussi l'état d'avancement de l'intégration européenne qui n'a pas réussi à modérer la défense des intérêts nationaux. Ce qui tend à confirmer la thèse mettant l'accent sur l'importance des intérêts nationaux

¹³ « *Political motives may prompt the first step in economic integration, but economic integration also reacts on the political sphere ; similarly, if the initial motives are economic, the need for political unity can arise at a later stage.* » Cf. Bela Balassa, « The Theory of Economic Integration : An Introduction », in Brent F. Nelsen & Alexander Stubb (ed.), *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*, Lynne Rienner Publishers, London, 2003, pp. 179-191.

¹⁴ Nous utilisons ici les concepts de l'économie politique internationale qui articule les dimensions économique et politique dans les relations internationales et nous nous rangeons dans le courant réaliste selon lequel le politique est le déterminant en dernière instance, en opposition aux courants libéral et marxiste qui défendent la primauté de l'économie sur le politique. Voir à ce propos, Gérard Kébabdjian, *Les théories de l'économie politique internationale*, Le Seuil, 1999, Paris.

dans la construction européenne elle-même et souligne les difficultés de l'intégration politique.¹⁵

ANNEXE:

Calcul des intensités relatives des échanges:

L'intensité relative des échanges entre deux partenaires se mesure à l'aide de l'indicateur suivant:

$$\delta_{ij} = \frac{\frac{V_{ij}}{V_{..}}}{\frac{V_{i.} V_{.j}}{V_{..}^2}}$$

L'indicateur met en relation la part du flux bilatéral entre les pays i et j (V_{ij}) dans le commerce mondial ($V_{..}$) avec le produit de la valeur des échanges totaux des deux partenaires ($V_{i.}$ et $V_{.j}$) rapporté au commerce mondial au carré ($V_{..}^2$).

Source: FOUQUIN, M. (1993) "Le développement du régionalisme commercial", *La Lettre du CEPII*, n° 118, novembre, Paris.

¹⁵ Dans un ouvrage qui livre l'histoire de l'UE à travers les comportements des hommes d'État, Desmond Dinan souligne l'importance des intérêts nationaux. « *There was nothing inevitable about the emergence of European integration in the form with which we are now familiar. European politicians were (and still are) instinctively averse to sharing national sovereignty, despite rhetorical flourishes to the contrary. National leaders decided to share sovereignty in supranational organizations primarily because they perceived that it was in their countries' (and therefore their own) interests to do so.* » Cf. Desmond Dinan, *Europe Recast. A History of European Union*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2004, p. 1.