



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

Bruxelles, le 29.11.2023
JOIN(2023) 50 final

COMMUNICATION CONJOINTE AU CONSEIL EUROPÉEN

**État des relations entre l'UE et la dans les domaines politique, économique et
commercial**

I. INTRODUCTION

Le Conseil européen qui s'est tenu les 29 et 30 juin 2023 a invité le haut représentant et la Commission à lui présenter un rapport sur l'état des relations entre l'Union européenne et la Turquie, en s'appuyant sur les instruments et options recensés par le Conseil européen, en vue de procéder de manière stratégique et prospective.

La présente communication conjointe constitue la réponse à cette invitation. Elle s'appuie, tout en l'actualisant, sur le rapport conjoint présenté par la Commission et le haut représentant en mars 2021¹. Ce rapport vise à faire le point sur l'état des relations entre l'UE et la Turquie dans des domaines essentiels. Il expose des éléments en vue de faire évoluer ces relations, dans le contexte de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et dans un environnement plus large et en mutation rapide sur le plan géopolitique et en matière de sécurité. La Commission a déjà publié la communication de 2023 sur la politique d'élargissement ainsi que son rapport régulier sur la Turquie le 8 novembre, lequel rend compte de l'état d'avancement du processus d'adhésion².

II. RELATIONS POLITIQUES

À l'heure actuelle, les relations entre l'UE et la Turquie sont encadrées par les conclusions du Conseil européen de juin 2021, les précédentes conclusions du Conseil européen et du Conseil ainsi que la déclaration de mars 2021 des membres du Conseil européen et la communication conjointe de mars 2021 de la Commission et du haut représentant sur l'état des relations entre l'UE et la Turquie.

Au-delà des liens bilatéraux et économiques mentionnés ci-après, d'autres éléments façonnent en profondeur le contexte complexe et difficile dans lequel s'inscrivent les relations entre l'UE et la Turquie, à savoir la nécessité d'une désescalade durable en Méditerranée orientale; la question chypriote; la position de la Turquie concernant la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine; l'élargissement de l'OTAN; la position de la Turquie sur des questions de politique étrangère et régionale, notamment sur la situation au Proche-Orient et plus particulièrement depuis les attentats terroristes du Hamas perpétrés contre Israël le 7 octobre; et la situation intérieure en ce qui concerne les droits de l'homme et l'état de droit.

Depuis 2021, l'attention, dans les relations entre l'UE et la Turquie, s'est déplacée vers des mesures concrètes en faveur d'une reprise du dialogue, y compris l'aide considérable apportée par l'UE après les tremblements de terre dévastateurs de 2023. Le Conseil européen a souligné à plusieurs reprises que l'existence d'un environnement stable et sûr en Méditerranée orientale et l'instauration de relations fondées sur la coopération et mutuellement avantageuses avec la Turquie relevaient de l'intérêt stratégique de l'UE. Celle-ci a également réaffirmé sa détermination à recourir aux instruments et options dont elle dispose pour préserver la stabilité régionale et défendre ses intérêts ainsi que ceux de ses États membres grâce à des mesures restrictives modulables mais réversibles, comme indiqué dans la communication conjointe de mars 2021.

¹ JOIN(2021) 8 final/2 du 22.3.2021.

² COM(2023) 690 final et SWD(2023) 696 final du 8.11.2023.

Le haut représentant et la Commission déploient des efforts constants en vue de créer un environnement propice au dialogue. Toutefois, le potentiel positif des relations entre l'UE et la Turquie ne s'est pas encore pleinement concrétisé.

1. La Méditerranée orientale

Les relations entre la Grèce et la Turquie se sont détériorées jusqu'au début de l'année 2023, avec des déclarations hostiles, la violation de l'espace aérien national grec, y compris des survols de régions grecques habitées et des déclarations contestant la souveraineté de certaines îles grecques. À la suite des tremblements de terre dévastateurs survenus en Turquie le 6 février 2023, les relations se sont nettement améliorées. La Grèce s'est empressée d'apporter une aide humanitaire et un soutien à la Turquie; plusieurs réunions et entretiens téléphoniques ont ensuite eu lieu à haut niveau.

À partir de février 2023, les violations de l'espace aérien national grec ont considérablement diminué et aucun survol de zones habitées grecques par des avions de combat turcs n'a été signalé. Les réunions au niveau des ministres et des dirigeants se sont intensifiées. La Grèce et la Turquie sont convenues de tirer parti de la dynamique positive et ont activé de multiples canaux de communication, notamment en organisant une réunion du Conseil de coopération à haut niveau après une interruption de plusieurs années.

Depuis juin 2021, la Turquie n'a pas mené d'activités de forage non autorisées en Méditerranée orientale, y compris dans les zones incluant des parties des zones économiques exclusives de la Grèce et de Chypre. La délimitation du plateau continental et des zones économiques exclusives n'a pas fait l'objet d'un dialogue et de négociations de bonne foi, dans le respect du droit international, notamment la convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM), la Cour internationale de justice étant sollicitée si nécessaire.

Pour garantir un environnement stable et sûr en Méditerranée orientale et l'instauration, entre l'UE et la Turquie, de relations fondées sur la coopération et mutuellement avantageuses, il reste indispensable de s'engager sans équivoque en faveur de relations de bon voisinage, des accords internationaux et du principe du règlement pacifique des différends énoncé dans la charte des Nations unies, ainsi que de s'abstenir d'actions unilatérales qui vont à l'encontre des intérêts de l'UE et qui violent le droit international et les droits souverains des États membres de l'UE.

2. La question chypriote

Le règlement de la question chypriote est au cœur des désaccords importants entre la Turquie et l'UE en Méditerranée orientale.

La situation à Chypre a continué de se détériorer à cause des agissements persistants de la Turquie et des dirigeants chypriotes turcs visant à fragiliser les fondements du règlement de la question chypriote inscrits dans le cadre des Nations unies (une fédération bicommunautaire et bizonale fondée sur l'égalité politique conformément aux résolutions adoptées à ce sujet par le Conseil de sécurité de l'ONU).

Dans ce contexte, la Turquie et les dirigeants chypriotes turcs ont intensifié leurs efforts en vue de la reconnaissance de la «République turque de Chypre du Nord» au sein d'organisations internationales telles que l'Organisation des États turcophones (OTS), et ont mené des actions unilatérales, en particulier à Varosha, en violation des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU. La Turquie a continué de critiquer la décision du Conseil de sécurité de l'ONU de renouveler le mandat de la Force des Nations unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP) sans le consentement de la communauté chypriote turque.

L'UE reste fermement attachée à un règlement global de la question chypriote, dans le cadre des Nations unies et conformément à l'acquis de l'UE ainsi qu'aux principes sur lesquels elle est fondée. L'UE a appelé de ses vœux, en dernier lieu dans les conclusions du Conseil européen de juin 2023, la reprise rapide des négociations et s'est déclarée prête à jouer un rôle actif de soutien à toutes les étapes du processus mené sous l'égide des Nations unies ainsi qu'à intensifier son aide sur le plan pratique pour faciliter un règlement global, en utilisant tous les moyens appropriés à sa disposition. 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. En outre, l'UE n'a cessé d'exprimer son soutien à l'Organisation des Nations unies dans les nouveaux efforts qu'elle déploie pour inciter les parties à s'asseoir à la table des négociations et, à cet égard, à l'appel à nommer un envoyé des Nations unies. L'UE est prête à appuyer le processus des Nations unies.

Des progrès ont été accomplis en ce qui concerne les accords sur la mise en œuvre de mesures de confiance, qui sont essentielles pour créer un environnement propice à l'instauration d'un climat de confiance. Des efforts supplémentaires sont toutefois nécessaires pour insuffler une dynamique indispensable au processus de règlement de la question chypriote. La mise en place réussie du régime d'appellation d'origine protégée (AOP) du halloumi/hellim dans l'UE pourrait devenir un exemple positif de renforcement de la coopération bicommunautaire et de l'instauration d'un climat de confiance, y compris le soutien et les avantages économiques qui en résulteraient pour les entreprises chypriotes turques, en lien avec les progrès réalisés en matière de respect des normes de l'UE. L'UE continuera à soutenir et à consolider ces efforts grâce à ses instruments et à ses politiques à l'égard de la communauté chypriote turque et, en particulier, de la société civile.

La position générale de la Turquie sur la question chypriote et la non-reconnaissance de la République de Chypre continuent d'entraver différentes voies de coopération, y compris dans les domaines de la sécurité et de la défense. La Turquie doit réaffirmer son attachement aux pourparlers menés sous l'égide des Nations unies en vue du règlement de la question chypriote, conformément aux résolutions pertinentes des Nations unies, aspects externes compris. Il sera donc toujours extrêmement difficile de mettre à profit tout le potentiel d'un programme constructif avec la Turquie en l'absence de solution à la question chypriote.

3. La conférence sur la Méditerranée orientale

La raison d'être de la mission confiée par le Conseil européen d'octobre 2020 au haut représentant/vice-président, à savoir l'organisation d'une conférence sur la Méditerranée orientale, à laquelle participerait la Turquie, reste valable. Un examen des différentes idées et concepts a été lancé, notamment au vu de l'amélioration des relations de la Turquie avec la

Grèce et avec l'Égypte, et de l'accord sur les frontières maritimes conclu en 2022 entre Israël et le Liban. Toutefois, les tensions croissantes dans la région à la suite des attentats terroristes perpétrés par le Hamas contre Israël nécessitent une évaluation constante de la situation et le lancement de nouvelles initiatives de coopération régionale en temps opportun.

Une conférence permanente sur la Méditerranée orientale, en tant que plateforme inclusive mais souple et axée sur la demande, pourrait servir de cadre pour examiner et développer les possibilités de coopération, y compris dans le contexte de nouveaux actes et instruments législatifs de l'UE dans des domaines spécifiques tels que la sécurité énergétique et économique, la connectivité, la transition numérique et écologique et la politique industrielle.

4. La région au sens large

La Turquie est un acteur important et qui fait entendre sa voix dans le domaine de la politique étrangère. Elle poursuit des politiques qui placent les intérêts de la Turquie en matière de sécurité ainsi que son autonomie stratégique au cœur de ses actions, y compris en utilisant des moyens militaires sur plusieurs théâtres d'opérations. La Turquie a commencé à examiner des possibilités de coopération avec certains États membres de l'UE au niveau bilatéral et dans la région. Cette tendance s'est accentuée, en particulier après que la Russie a lancé sa guerre d'agression contre l'Ukraine en février 2022. Cependant, la Turquie agit actuellement d'une manière qui est en contradiction manifeste avec les priorités de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'UE, le taux d'alignement restant très faible (10 % en moyenne). L'amélioration de son alignement constituerait un signal important de l'engagement de la Turquie à l'égard de l'UE dans le nouveau contexte géopolitique.

La Turquie reste opposée à l'agression militaire de la Russie et s'engage sur le plan diplomatique, notamment en ayant facilité, dans un premier temps, l'exportation de céréales ukrainiennes grâce à l'initiative céréalière de la mer Noire. Les autorités turques ont déployé des efforts pour faciliter les échanges de prisonniers et ont œuvré en faveur de la désescalade et d'un cessez-le-feu. Dans le même temps, la Turquie n'a pas appliqué les mesures restrictives de l'UE à l'encontre de la Russie et a parallèlement intensifié les liens commerciaux et économiques avec Moscou, ce qui fait peser de sérieux risques de contournement des mesures restrictives de l'UE, auxquels il convient de remédier. La position de la Turquie concernant l'adhésion de la Suède à l'OTAN a également été perçue négativement.

La Turquie a intensifié sa politique de «normalisation régionale» avec les États arabes et la région du Golfe. En l'absence d'une solution politique au conflit syrien, la reprise initiale des contacts à haut niveau avec le régime syrien en 2022, sous la houlette de la Russie, est en contradiction avec la politique de l'Union. Néanmoins, la Turquie est un acteur important en Syrie et partage avec l'UE l'objectif de parvenir à une Syrie stable et prospère. La Turquie maintient une présence militaire importante dans certaines parties du nord de la Syrie et poursuit ses opérations militaires transfrontalières dans la région, dans le cadre des opérations de lutte contre le terrorisme qu'elle mène contre le Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK).

La Turquie a également continué ses opérations militaires de lutte contre le terrorisme contre le PKK en Iraq et dans la région du Kurdistan iraquien, qui ont été fermement condamnées par le gouvernement iraquien. Alors que l'UE considère le PKK comme une organisation terroriste,

les pays de la région sont encouragés à coordonner leurs activités de lutte contre le terrorisme et à agir de manière proportionnée et dans le plein respect de l'état de droit.

La Turquie a maintenu des canaux de coopération à différents niveaux avec l'Iran, bien que des tensions aient été perceptibles dans les contextes syrien et nord-iraquien. Cette relation reste historiquement complexe, étant donné que ces deux pays sont en concurrence pour exercer une influence dans la région en soutenant des alliés qui, souvent, s'opposent. Cependant, l'Iran, l'Iraq et la Turquie sont aussi des partenaires commerciaux majeurs.

À la suite des attaques perpétrées par le groupe terroriste Hamas contre Israël le 7 octobre 2023, la Turquie s'est non seulement abstenue de les condamner et de les qualifier d'actes de terrorisme, mais elle a également exprimé son soutien au Hamas, en désaccord total avec la position commune de l'UE³. La Turquie, tout en condamnant les pertes de vies humaines dans les rangs civils de part et d'autre, a vivement critiqué la riposte d'Israël et a proposé d'agir en tant que médiateur et de jouer un rôle de garant dans un contexte post-conflit. D'une manière plus générale, la Turquie réévalue actuellement ses liens avec Israël. Dans le même temps, elle demeure un important pourvoyeur d'aide humanitaire dans la région et reste attachée à une solution fondée sur la coexistence de deux États.

Le processus de normalisation des relations entre la Turquie et l'Arménie s'est poursuivi par des contacts entre envoyés spéciaux. Les dirigeants se sont rencontrés en 2022 et 2023. La Turquie continue de subordonner l'avancée du processus de normalisation avec l'Arménie à l'évolution des relations entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan, en particulier en ce qui concerne le conflit du Haut-Karabakh. La Turquie soutient toutes les actions entreprises par l'Azerbaïdjan dans cette région et sa position à l'égard de l'Arménie en général. Elle a exprimé son soutien sans réserve aux actions militaires de l'Azerbaïdjan en 2022 et en 2023. Elle a insisté sur la nécessité de respecter les droits des Arméniens du Karabakh et s'est déclarée favorable aux négociations de paix et à l'ouverture de relations en matière de commerce et d'énergie.

En Libye, la Turquie plaide en faveur d'un accord dans le cadre du processus politique mené et pris en charge par les Libyens. Sur la base de l'accord de délimitation maritime conclu en 2019 entre la Turquie et la Libye, la Turquie a signé, en octobre 2022, un protocole d'accord avec le gouvernement libyen d'unité nationale en vue de développer, entre autres, la coopération commerciale dans le domaine des hydrocarbures. L'UE estime que le protocole d'accord de 2019 entre la Turquie et la Libye porte atteinte aux droits souverains d'États tiers, n'est pas conforme au droit de la mer et ne peut produire aucun effet juridique à l'égard d'États tiers. La Turquie, en tant qu'État du pavillon, a refusé, à plusieurs reprises, de consentir aux inspections de navires demandées par l'opération IRINI de la force navale de l'Union européenne en Méditerranée, et son manque de coopération a continué d'entraver les efforts déployés par l'UE pour mettre en œuvre efficacement l'embargo des Nations unies.

Compte tenu de la politique étrangère et régionale affirmée de la Turquie, il demeure essentiel de poursuivre les efforts diplomatiques afin de mieux comprendre les intérêts respectifs, de désamorcer les tensions éventuelles et de recenser les domaines de coopération mutuellement profitables.

³ Déclaration des membres du Conseil européen sur la situation au Proche-Orient, 15 octobre 2023.

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

La Turquie est un partenaire de longue date de l'Union en matière de gestion des crises, un contributeur important aux missions et opérations relevant de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) et le principal contributeur de troupes hors UE dans le cadre de l'opération militaire de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine (EUFOR ALTHEA). Tout récemment, la Turquie a repris le commandement de la mission KFOR menée par l'OTAN au Kosovo*. La Turquie souhaite continuer à participer aux activités de PSDC et aux initiatives de l'UE en matière de défense, tout en continuant à exclure un État membre de toute coopération possible avec l'OTAN. La non-reconnaissance de la République de Chypre et l'interprétation étroite par la Turquie du cadre de coopération UE-OTAN, sur la base du cadre convenu en 2003 (arrangements «Berlin Plus»), restent source de graves difficultés pratiques et opérationnelles pour poursuivre l'instauration d'une véritable relation d'organisation à organisation entre l'UE et l'OTAN.

Conformément à sa boussole stratégique⁴, l'UE reste déterminée à poursuivre la coopération dans des domaines d'intérêt commun et à mettre en place un partenariat mutuellement bénéfique, sur la base d'un engagement équivalent de la part de la Turquie à progresser sur la voie de la coopération et d'une désescalade.

En ce qui concerne la lutte contre le terrorisme, l'UE soutient les efforts déployés par la Turquie afin d'améliorer l'échange d'informations, les enquêtes et les poursuites transfrontières, en particulier à l'égard des combattants terroristes étrangers et des personnes soupçonnées de planifier ou de commettre des infractions terroristes. Dans le même temps, la définition large du terrorisme dans la législation nationale reste fondamentalement contraire aux normes européennes et va à l'encontre de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

III. RELATIONS BILATÉRALES ENTRE L'UE ET LA TURQUIE

1. Accord d'association

L'accord d'association de 1963⁵ a permis d'établir une base solide pour les relations bilatérales. Toutefois, sa mise en œuvre continue de se heurter à de sérieux obstacles. 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, ce qui a eu de graves répercussions sur le processus d'adhésion. La Turquie n'autorise ni les échanges commerciaux directs entre la République de Chypre et la Turquie, ni les liaisons aériennes et maritimes directes ou toute autre liaison directe. Elle bloque également l'adhésion de la République de Chypre à plusieurs organisations internationales. L'absence de reconnaissance de Chypre par la Turquie empêche aussi l'échange direct d'informations avec cette dernière

* Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu'à l'avis de la CIJ sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.

⁴ [ST-7371-2022-INIT_fr.pdf \(SECURED\) \(europa.eu\)](#)

⁵ JO L 361 du 31.12.1977, p. 29.

(par exemple, dans le cadre de la coopération judiciaire ou de la lutte contre l'évasion fiscale) et le bon fonctionnement général 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 de réunion du Conseil d'association UE-Turquie jusqu'à nouvel ordre. 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 d'adhésion et aide de préadhésion

La Turquie a obtenu le statut de pays candidat en décembre 1999. 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, que la Turquie s'était 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 [...]*». Le Conseil a confirmé à nouveau cette position depuis, en dernier lieu en décembre 2022⁶. Les faits qui ont conduit à cette évaluation sont toujours valables, comme indiqué dans le récent rapport de la Commission sur l'élargissement.

Dans le cadre de l'**instrument d'aide de préadhésion** 2021-2027 (IAP III), l'UE apporte un soutien à la Turquie dans des domaines présentant un intérêt majeur pour l'UE, en fonction de l'évolution des relations avec ce pays. En 2022, l'UE a alloué 221 millions d'euros à des actions en Turquie, ce qui reflète le niveau d'ambition de la Turquie dans ses réformes. En 2022, la Commission a créé une plateforme d'investissement pour la Turquie au titre du Fonds européen pour le développement durable Plus (FEDD+), qui fournira des garanties de l'UE pour des investissements privés et publics réalisés dans des secteurs clés. Au début de l'année 2023, le conseil opérationnel de la plateforme d'investissement pour la Turquie a approuvé 14 programmes de garantie pour une valeur de 317 millions d'euros et un volume attendu d'investissements allant jusqu'à 2 milliards d'euros. Les secteurs concernés vont de la finance aux micro, petites et moyennes entreprises, en passant par l'énergie et les transports, l'agriculture durable et les nouvelles technologies liées au climat.

Depuis les conclusions du Conseil de 2019, qui invitaient la **Banque européenne d'investissement (BEI)** à reconsidérer ses opérations en Turquie, la BEI a arrêté toutes les nouvelles opérations dans le pays, à l'exception d'un prêt-cadre de 400 millions d'euros, décidé à la suite des tremblements de terre de 2023. La Commission mobilisera des ressources budgétaires de l'UE pour garantir ce nouveau prêt de la BEI.

3. Migration et déclaration UE-Turquie de 2016

La **déclaration UE-Turquie**⁷ de mars 2016 fournit le cadre général de la coopération en matière de migration. Depuis le début de sa mise en œuvre, le nombre de **franchissements irréguliers** de la frontière de la Turquie vers la Grèce a considérablement diminué. Même si

⁶ <https://www.consilium.europa.eu/media/60797/st15935-en22.pdf>

⁷ <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

les incidents tragiques se sont poursuivis, le nombre de vies perdues en mer Égée a fortement baissé après les chiffres records enregistrés en 2015-2016.

La Turquie reste un pays de transit important pour les arrivées irrégulières dans l'UE via les routes des Balkans occidentaux et de la Méditerranée orientale, avec une progression de 34 % au cours des dix premiers mois de 2023 par rapport à la même période de 2022, principalement sous l'effet d'une forte augmentation des arrivées irrégulières dans les îles grecques, où les chiffres ont plus que triplé (+ 237 %). Par ailleurs, le nombre d'arrivées irrégulières en Italie a considérablement diminué en 2023 (- 63 %). Les arrivées dans les zones contrôlées par le gouvernement de la République de Chypre après franchissement de la ligne verte ont augmenté en 2021 pour culminer en 2022 (+ 123 % par rapport à 2021), avant de diminuer de 64 % entre janvier et septembre 2023. En Bulgarie, les arrivées irrégulières ont reculé de 30 % en 2023. Toutes ces routes continuent d'être empruntées en 2023 et il convient de maintenir une veille politique étroite. Dans ce contexte, la Commission se félicite de l'engagement politique renouvelé et des initiatives opérationnelles trilatérales entre la Turquie, la Grèce et la Bulgarie pour trouver une solution au problème de la migration irrégulière.

La lenteur des **retours** vers la Turquie a constitué un problème depuis l'adoption de la déclaration. Les autorités turques ont suspendu unilatéralement les réadmissions 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 encore été résolue. La Commission continue d'insister pour que la Turquie respecte pleinement les engagements qu'elle a pris dans le cadre de la déclaration UE-Turquie.

La **réinstallation** à partir de la Turquie vers l'UE continue donc de dépasser le nombre de retours en Turquie. Alors que quelque 40 000 réfugiés syriens ont été réinstallés de Turquie vers l'UE, seuls 2 140 migrants en situation irrégulière et demandeurs d'asile, partis de Turquie pour gagner les îles grecques et dont les demandes ont été déclarées irrecevables, ont été renvoyés. Vingt États membres ont contribué à cet effort de réinstallation. Afin de maintenir un rythme régulier de réinstallation, la Commission octroie des fonds aux États membres, tandis que l'Agence de l'Union européenne pour l'asile apporte un soutien opérationnel.

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, mais n'ont pas encore décidé d'activer le programme.

Depuis 2011, l'UE a mobilisé près de **10 milliards d'euros pour l'aide aux réfugiés et aux communautés qui les accueillent en Turquie**. Le budget de 6 milliards d'euros de la facilité en faveur des réfugiés en Turquie a été intégralement engagé et a fait l'objet de contrats, plus de 5,1 milliards d'euros ayant été décaissés à ce jour. Les décaissements devraient se poursuivre jusqu'à la fin de la mise en œuvre des projets au titre de la facilité prévue pour 2025. Cette aide a fait l'objet d'une coordination étroite avec les États membres, d'autres donateurs et les autorités turques, en particulier. Elle demeure essentielle pour les besoins fondamentaux, la protection, l'accès aux soins de santé et à l'éducation et le développement socio-économique. La facilité a donc été un outil majeur de soutien et de stabilisation. Ainsi, dans le cadre du

soutien aux besoins fondamentaux au titre de la facilité, plus de 2,6 millions de réfugiés ont bénéficié d'une aide directe leur permettant de vivre dignement.

En 2020, l'UE a mobilisé 535 millions d'euros supplémentaires de financement relais et, en 2021, le Conseil européen a autorisé l'affectation de 3 milliards d'euros supplémentaires à l'aide aux réfugiés en Turquie pour la période 2021-2023. Les deux enveloppes ont été entièrement programmées. Il reste que la situation des réfugiés en Turquie continue de se détériorer, aggravée par la récession économique et les tremblements de terre. Par conséquent, le soutien de l'UE devra être maintenu, comme indiqué dans les propositions présentées par la Commission dans le cadre de l'examen à mi-parcours du cadre financier pluriannuel de l'UE en juin 2023⁸. La proposition de la Commission, portant sur un montant de 3,5 milliards d'euros, si elle était acceptée, mobiliserait des **ressources supplémentaires** en plus de la somme de 500 millions d'euros déjà prévue dans le budget de l'UE pour 2024, afin de continuer à couvrir les besoins immédiats des réfugiés et des communautés qui les accueillent, y compris les besoins humanitaires, ainsi que de garantir la viabilité à long terme de l'aide de l'UE, de soutenir la poursuite de la gestion des migrations et du contrôle aux frontières turques, et d'intensifier les actions conjointes contre les passeurs et les retours volontaires sûrs et dignes dans les pays d'origine.

Le 18 octobre 2023, la Commission a présenté un **plan d'action** concernant la route migratoire de la **Méditerranée orientale** afin de relever les défis de manière plus efficace. Le plan définit des mesures concrètes visant à prévenir les départs irréguliers, à lutter contre le trafic de migrants et à fournir des voies d'accès légales. En outre, les actions menées dans le cadre du plan permettront d'améliorer la gestion des frontières, de soutenir la coopération en matière de retour et de réadmission et de renforcer les capacités d'accueil. Les autorités turques et les compagnies aériennes s'emploient également à améliorer l'efficacité du filtrage des passagers et des contrôles aux frontières à l'aéroport d'Istanbul.

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 des négociations d'adhésion, une modernisation rapide de l'union douanière et la libéralisation du régime des visas. Dans la déclaration, tous ces éléments restent soumis à des conditions, critères de référence et procédures décisionnelles connus et convenus.

4. Sommets et dialogues à haut niveau

Les dialogues réguliers à haut niveau constituent une plateforme importante pour discuter des possibilités et des défis communs et contribuer à améliorer globalement les relations entre l'UE et la Turquie.

Conformément aux orientations du Conseil européen de 2021, la Commission a mené des dialogues à haut niveau avec la Turquie sur diverses questions: le climat (septembre 2021 et avril 2022), la santé (novembre 2021), la migration et la sécurité (octobre 2021 et novembre 2023), l'agriculture (mai 2022) ainsi que la science, la recherche, la technologie et l'innovation (novembre 2022). En outre, le dialogue politique UE-Turquie au niveau des hauts fonctionnaires a eu lieu le 31 mai 2022 et un dialogue sur la lutte contre le terrorisme s'est tenu

⁸ COM(2023) 336 final du 20.6.2023.

en novembre 2021. D'autres dialogues sur l'agriculture et la science, la recherche, la technologie et l'innovation sont prévus dans les mois à venir.

Compte tenu des activités de forage non autorisées de la Turquie en Méditerranée orientale, le Conseil a décidé, en juillet 2019, de suspendre pour le moment les réunions des dialogues à haut niveau dans un certain nombre de domaines. Par conséquent, aucun dialogue politique ou sectoriel à haut niveau sur l'économie, l'énergie et les transports n'a eu lieu à ce jour.

5. Réaction de l'UE à la suite des tremblements de terre qui ont frappé le sud de la Turquie en 2023

À la suite des tremblements de terre dévastateurs de février 2023, l'UE a immédiatement mobilisé des équipes de recherche et de sauvetage et déployé des hôpitaux de campagne pour venir en aide aux populations touchées. Le 20 mars 2023, la Commission et la présidence suédoise du Conseil ont organisé une conférence internationale des donateurs ayant pour devise «Ensemble pour les populations de Turquie et de Syrie», au cours de laquelle ces derniers **se sont engagés à verser un montant de 6 milliards d'euros** en faveur des populations touchées par le séisme en Turquie, dont 3,6 milliards d'euros dans le cadre d'une approche «Équipe Europe», incluant 1 milliard d'euros provenant du budget de l'UE. À ce jour, la Commission européenne a déjà mobilisé:

- 67,3 millions d'euros de fonds provenant de l'IAP II, non engagés et réaffectés, pour couvrir les besoins dans les domaines suivants: santé, protection, patrimoine, réhabilitation et reconstruction des infrastructures publiques locales, et relance économique dans les zones rurales;
- 356 millions d'euros de fonds de l'IAP III et de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDCI) - Europe dans le monde au titre de l'aide en faveur des réfugiés en Turquie, destinés à soutenir la réhabilitation des infrastructures, l'accent étant mis sur la santé, l'éducation et le sport; la réhabilitation urbaine et les actions génératrices d'emplois; et un mécanisme de financement de la préparation des projets pour les prêts promis lors de la conférence des donateurs;
- 400 millions d'euros en faveur de la Turquie au titre du Fonds de solidarité de l'Union européenne, à la suite d'une demande de la Turquie;
- 35 millions d'euros de fonds de l'IAP III, destinés à accompagner un prêt-cadre «reconstruction» de la BEI de 400 millions d'euros pour la réhabilitation, la construction et l'extension des réseaux d'eau potable, des eaux d'égouts et des eaux pluviales;
- 120 millions d'euros d'aide humanitaire et d'aide relevant de la protection civile.

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

Pour la période 2021-2027, la Turquie a participé à Erasmus+, à Horizon Europe, au programme «Corps européen de solidarité», au mécanisme de protection civile de l'UE, au programme «Douane», au programme pour le marché unique et au programme pour une Europe numérique, à l'Agence européenne pour l'environnement et à l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies. Elle n'a pas poursuivi sa participation aux programmes

«Europe créative», LIFE, Fiscalis, InvestEU et «L'UE pour la santé», malgré son intérêt initial pour ces derniers.

La Turquie continue de participer activement à Erasmus+ et au corps européen de solidarité. Plus de 280 000 personnes ont pris part à une activité de mobilité (en provenance et à destination de la Turquie). La Turquie obtient de bons résultats dans le cadre d'Horizon Europe et elle continue son action de sensibilisation à ce programme.

7. Libéralisation du régime des visas

Le 16 décembre 2013, l'UE et la Turquie ont entamé un dialogue sur la libéralisation du régime des visas, parallèlement à la signature de l'accord de réadmission UE-Turquie⁹. Ce dialogue repose sur la feuille de route en vue d'un régime d'exemption de visa, qui définit 72 critères de référence que la Turquie doit remplir.

Toutefois, six critères de référence de la feuille de route¹⁰ ne sont toujours pas remplis, et les critères qui sont considérés comme étant provisoirement remplis nécessitent eux aussi un suivi continu. La Commission, conjointement avec le Conseil de l'Europe, continue d'offrir une assistance technique à la Turquie pour l'aider à satisfaire aux conditions restantes.

8. Mesures restrictives de l'UE

Le cadre de mesures restrictives établi en 2019 à la lumière des activités de forage illégales de la Turquie dans les eaux entourant Chypre reste en place, de même que les listes adoptées le 27 février 2020¹¹. En novembre 2023, à la suite du quatrième réexamen annuel, le Conseil a prorogé le cadre jusqu'à la fin du mois de novembre 2024.

IV. ÉCONOMIE ET COMMERCE

1. Cadre commercial UE-Turquie et points épineux actuels

En mars 2021, le Conseil européen a invité la Commission à intensifier les pourparlers avec la Turquie en vue de remédier aux difficultés actuelles rencontrées dans la mise en œuvre de l'union douanière, en veillant à son application effective dans tous les États membres. Depuis le début de l'année 2022, la Turquie a déployé des efforts constructifs qui lui ont permis de réaliser des progrès en ce qui concerne 14 points épineux en matière commerciale sur 26¹².

En 2022, la Turquie a supprimé les droits additionnels appliqués à 500 groupes de produits en provenance de pays tiers, auxquels ces derniers étaient soumis en violation du tarif douanier commun. En 2023, la Turquie a progressivement supprimé le traitement discriminatoire

⁹ L 134 du 7.5.2014, p. 3.

¹⁰ Les six critères qui ne sont pas 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.

¹¹ 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.

¹² Tels qu'énumérés dans la base de données de la Commission relative à l'accès au marché.

appliqué aux tracteurs de l'UE et a supprimé l'exigence de présentation d'un rapport d'évaluation de la sécurité pour les cosmétiques, qui était également discriminatoire. Elle a aussi fait des progrès considérables en ce qui concerne la suppression d'un autre obstacle, à savoir l'exigence de localisation pour les produits pharmaceutiques et la priorité donnée aux médicaments nationaux. Cinq autres obstacles ont été considérés comme n'étant plus d'actualité, étant donné qu'ils ne sont plus un problème pour l'industrie de l'UE.

La Turquie poursuit ses efforts en vue de supprimer cinq autres obstacles au commerce¹³. La réunion du comité mixte de l'union douanière des 27 et 28 novembre 2023 a également été l'occasion de vérifier les progrès accomplis dans la résolution de ces questions prioritaires pour l'UE. La prochaine réunion du groupe de travail «Commerce bilatéral», qui se tiendra au début de l'année 2024, permettra de procéder à une nouvelle évaluation de la situation.

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 des relations commerciales bilatérales préférentielles» avec la Turquie. Les projets de directives visent à moderniser l'union douanière de 1995, notamment en incluant un mécanisme efficace de règlement des différends, une libéralisation mutuelle accrue des échanges dans les domaines de l'agriculture et de la pêche et un élargissement à de nouveaux domaines tels que ceux des services, des marchés publics, des investissements et du développement durable.

Il était ressorti de l'analyse d'impact effectuée à l'époque par la Commission que la modernisation aurait des effets positifs substantiels et apporterait des avantages économiques tant à la Turquie qu'à l'UE. Les fondamentaux de cette évaluation sont toujours d'actualité. Cependant, le Conseil a abandonné ses délibérations en 2017 dans le contexte de la détérioration des relations entre l'UE et la Turquie.

En juin 2021, le Conseil européen a indiqué que l'Union était prête à dialoguer avec la Turquie de manière progressive, proportionnée et réversible dans le but de renforcer la coopération dans un certain nombre de domaines d'intérêt commun, sous réserve des conditions établies en mars et dans de précédentes [...] conclusions. Comme indiqué plus haut, la Commission a été invitée à intensifier le dialogue avec la Turquie et il a été demandé au Conseil de travailler à des projets de directives de négociation portant sur la modernisation de l'union douanière. Il était signalé qu'un mandat pourrait être adopté par le Conseil, sous réserve d'orientations supplémentaires

¹³ Le ministère turc du commerce a marqué son accord sur les actions suivantes: premièrement, traiter au niveau ministériel les questions liées aux taxes à l'exportation sur les cuirs, les peaux et le cuir en bleu humide. Deuxièmement, agir au niveau ministériel en ce qui concerne les exigences en matière d'enregistrement des exportations de débris de cuivre, d'argiles et de feldspath. Troisièmement, engager des discussions techniques, avec la participation du ministère de l'agriculture et des forêts, afin de faciliter à l'intention des opérateurs de l'UE une gestion transparente des contingents de bovins vivants et de viande bovine. Quatrièmement, organiser une réunion technique avec EUDEL à Ankara sur les procédures d'évaluation de la conformité et sur la mise en œuvre du système TAREKS fondé sur les risques en vue de recenser les questions qu'il convient de traiter en priorité; et élaborer une feuille de route qui permettrait de remédier de manière plus systémique aux éventuelles difficultés rencontrées par les opérateurs de l'UE. Enfin, le ministère turc du commerce a accepté d'élaborer une liste, par ordre de priorité, de produits de l'UE qui peuvent être exclus du champ d'application du régime de surveillance des importations, et de travailler sur d'autres moyens de résoudre les problèmes spécifiques rencontrés par les entreprises de l'UE.

du Conseil européen. Des discussions ont eu lieu au sein du Conseil en juin 2021, mais ne se sont pas poursuivies.

Le fait que la Turquie ne garantit pas l'application effective de l'union douanière actuelle à l'ensemble des États membres demeure un problème majeur. Toutefois, les efforts déployés récemment par la Turquie pour résoudre des problèmes concrets, en particulier les progrès réalisés en ce qui concerne neuf obstacles et l'engagement à lever ou à éliminer progressivement cinq autres obstacles, constituent une base pour un engagement accru. Dans un contexte mondial en rapide évolution, et au regard des transformations écologique et numérique de l'UE et de la nécessité de disposer de chaînes d'approvisionnement résilientes, il est dans notre intérêt mutuel de progresser en ce qui concerne les questions commerciales. Compte tenu des limites de l'union douanière actuelle, seule une modernisation en profondeur de cette dernière, incluant un mécanisme efficace de règlement des différends et de garanties, permettra d'exploiter pleinement le potentiel des relations économiques entre l'UE et la Turquie.

3. Mesures restrictives de l'UE à l'égard de la Russie

Bien qu'elle soit un pays candidat partageant une union douanière avec l'UE, la Turquie a choisi de ne pas s'aligner sur les sanctions prises par l'UE en réaction à la guerre d'agression menée contre l'Ukraine par la Russie¹⁴. Dans l'ensemble, l'alignement de la Turquie sur les mesures relevant de la PESC est très limité. Les flux commerciaux et financiers avec la Russie sont en augmentation et plusieurs banques turques continuent de faciliter les paiements commerciaux.

La Commission surveille de près les nombreux éléments apportant la preuve que le territoire turc est utilisé pour acheminer vers la Russie, de manière détournée, des biens frappés de sanctions, notamment des articles communs hautement prioritaires¹⁵.

Les statistiques les plus récentes montrent que les exportations d'articles communs hautement prioritaires vers la Russie en provenance de la Turquie ont considérablement augmenté entre janvier et septembre 2023, par comparaison avec les données disponibles avant la guerre¹⁶.

Le 7 septembre, la Commission a publié à l'intention des exportateurs des orientations sur le devoir de diligence afin de les aider à restreindre leur exposition aux schémas de contournement des sanctions. En outre, l'UE a déjà dressé une liste d'entités spécifiques opérant dans plusieurs pays tiers afin de neutraliser les sanctions de l'Union en soutenant le secteur de la défense ou de la sécurité de la Russie. Il est proposé d'inscrire d'autres entités de ce type, enregistrées dans divers pays, dans le 12^e train de sanctions¹⁷.

¹⁴ <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>

¹⁵ [Liste des articles communs hautement prioritaires \(europa.eu\)](#). Ces articles hautement prioritaires, tels que définis par la Commission en coordination avec les États-Unis, le Royaume-Uni et le Japon, comprennent les biens à double usage interdits et les produits de technologie avancée utilisés dans les systèmes militaires russes et trouvés sur les champs de bataille en Ukraine, ainsi que les articles qui sont essentiels au développement, à la production ou à l'utilisation de ces systèmes.

¹⁶ Ces écarts révèlent l'existence d'un possible schéma de contournement consistant en une déclaration erronée du pays de destination.

¹⁷ Il convient de noter que l'inscription de sociétés à l'annexe IV du règlement sur les sanctions économiques n'implique pas que la responsabilité de leurs actions est imputée à la juridiction dans laquelle elles opèrent.

Étant donné que l'UE et la Turquie partagent une union douanière dans laquelle les marchandises sont en libre circulation, la Commission n'a eu de cesse de demander la mise en œuvre de mesures supplémentaires par la Turquie afin de mettre un terme à la réexportation de ces «articles “champ de bataille”» essentiels (45 codes SH). Cette demande urgente reste au cœur des efforts de sensibilisation de l'envoyé spécial international pour la mise en œuvre des sanctions de l'UE.

La Commission s'est félicitée des mesures introduites par la Turquie en mars 2023, qui interdisent la réexportation de marchandises faisant l'objet de sanctions de l'UE lorsqu'elles sont en transit, dans des entrepôts ou dans des zones franches en Turquie, ainsi que des engagements qu'elle a pris plus récemment. Il est crucial de mettre en œuvre des mesures supplémentaires efficaces pour mettre un terme à la réexportation de marchandises faisant l'objet de sanctions, en particulier les «articles “champ de bataille”».

La Commission continuera de surveiller les flux commerciaux et vérifiera dans quelle mesure la Turquie parvient à respecter rapidement l'engagement qu'elle a pris, à savoir faire en sorte de ne pas être utilisée comme une plateforme de contournement des sanctions, en prenant des mesures efficaces à cet effet.

4. Coopération économique: PRE, dialogue économique, soutien des IFI/IFD

Depuis 2015, tous les pays candidats et candidats potentiels, y compris la Turquie, ont présenté des **programmes annuels de réforme économique** (PRE), dans le cadre des efforts qu'ils déploient pour renforcer leur gouvernance économique. 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. Un **dialogue économique à haut niveau** a été mis en place en 2015, mais il est momentanément suspendu, depuis 2019. Le Groupe **Banque européenne d'investissement**¹⁸ et la **Banque européenne pour la reconstruction et le développement**¹⁹ (BERD) concentrent actuellement leurs opérations en Turquie sur le secteur privé.

5. Autres secteurs prioritaires

La Turquie est l'un des pays de la région les plus **vulnérables au changement climatique**. Ses émissions ont fortement augmenté au cours des dernières décennies. La Turquie a ratifié l'accord de Paris en 2021 et a annoncé qu'elle visait une économie «zéro net» d'ici à 2053. L'objectif global de réduction des émissions de la Turquie dans le cadre de sa contribution

¹⁸ La BEI opère dans le pays depuis 1965 et y a, depuis, financé des opérations pour un montant de plus de 30 milliards d'euros. Depuis 2016, les prêts consentis par la BEI à la Turquie ont considérablement diminué, et aucun prêt n'a été conclu en faveur du pays à la suite des mesures restrictives prises par l'UE en 2019 (à l'exception d'une ligne de crédit multirégionale incluant le pays, en 2022). En juillet 2023, la BEI a approuvé un prêt-cadre pour soutenir les zones touchées par les tremblements de terre.

¹⁹ La BERD a continué de soutenir les opérations du secteur privé en Turquie en 2022, avec un investissement total de 1,6 milliard d'euros. En 2023, la Banque a également commencé à accorder des prêts très sélectifs pour la reconstruction d'infrastructures durables dans des municipalités touchées par le tremblement de terre de février 2023, telles que Hatay et Gaziantep,

déterminée au niveau national (CDN) actualisée est légèrement plus élevée que celui de la CDN précédente, mais demeure très peu ambitieux (dans le scénario principal, les émissions peuvent encore augmenter de plus de 30 % jusqu'en 2030). La Turquie travaille à l'élaboration d'une loi sur le climat et à une mise à jour de sa stratégie d'adaptation, et elle prépare une stratégie à long terme de développement à faible émission.

La coopération approfondie en matière d'action pour le climat entre l'UE et la Turquie est également financée au titre de l'instrument d'aide de préadhésion et soutenue par le dialogue à haut niveau sur le climat lancé en septembre 2021. Cela a notamment joué un rôle déterminant dans le renforcement de la coopération en matière de tarification du carbone. La Turquie dispose également d'un groupe de travail sur l'adaptation au changement climatique. La dernière réunion ministérielle tenue dans le cadre du dialogue à haut niveau a eu lieu à Ankara en avril 2022.

Le secteur de l'**énergie** revêt une importance stratégique dans les relations entre l'UE et la Turquie. Les échanges techniques se concentrent sur la sécurité de l'approvisionnement dans l'UE et en Turquie et sur la transition vers une énergie propre. Le dialogue à haut niveau sur l'énergie a été instauré en 2015, mais il est momentanément suspendu, depuis 2019. En 2023, la Turquie a publié un plan énergétique national ainsi qu'une stratégie et feuille de route pour les technologies de l'hydrogène visant tous deux à atteindre les objectifs de zéro émission nette du pays pour 2053. La politique énergétique de la Turquie est motivée par ses propres préoccupations en matière de sécurité énergétique et par la nécessité d'accroître la production domestique d'énergie. Dans le même temps, la Turquie cherche à accroître son rôle de plateforme régionale de commerce de l'énergie. En 2023, la Turquie a signé des accords d'exportation de gaz avec la Bulgarie, la Hongrie, la Roumanie et la Moldavie. Elle a lancé son premier réacteur nucléaire à la centrale électrique d'Akkuyu en avril 2023, construit grâce à un investissement à hauteur de 99,2 % de l'entreprise russe Rosatom, qui sera propriétaire de la centrale et l'exploitera. La Turquie a ratifié la convention commune sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs en juillet 2022 et s'est engagée à réaliser des tests de résistance selon le modèle de l'UE.

Malgré leurs intérêts communs, les relations entre la Turquie et l'UE dans le domaine des **transports** restent difficiles. La Turquie a montré un vif intérêt à encourager la production et l'utilisation de carburants durables dans les domaines maritime et de l'aviation. Des discussions ont commencé en ce qui concerne le renouvellement des modalités de travail entre la Turquie et l'Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne, bien que la sécurité aérienne en Méditerranée orientale continue d'être gravement compromise en raison du refus persistant des centres de contrôle de la circulation aérienne en Turquie de coordonner leurs activités avec les centres de contrôle chypriotes. Les autorités turques et les opérateurs de transport coopèrent pour aider l'Union en matière de migration irrégulière vers l'UE. S'agissant du réseau RTE-T, le non-respect par la Turquie du protocole d'Ankara continue d'entraver l'achèvement de l'extension du réseau. En 2019, le Conseil a décidé de suspendre temporairement le dialogue à haut niveau sur le transport.

Le 22 février 2021²⁰, le Conseil a adopté des conclusions relatives à la liste révisée de l'UE des **pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales**. Il a été demandé à la Turquie de résoudre toutes les questions en suspens relatives à un échange effectif d'informations avec l'ensemble des États membres. En février 2023²¹, le Conseil a conclu que la Turquie devrait poursuivre ses travaux techniques et activer des relations d'échange efficaces avec tous les États membres de l'UE afin de permettre l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale, ce qui a été confirmé par le Conseil dans ses conclusions du 17 octobre 2023²².

En ce qui concerne la **santé** publique, à peine la Turquie avait-elle surmonté les effets de la COVID-19 que deux tremblements de terre frappaient le pays en février 2023. La catastrophe a eu une incidence directe sur 15 millions de personnes et les capacités du système de soins de santé ont été gravement affectées. L'UE continuera de soutenir l'accès des migrants et des réfugiés aux services de santé publique, y compris au bénéfice des communautés d'accueil.

La Turquie fait partie des États participant au mécanisme de **protection civile** de l'Union européenne (MPCU). À la suite des tremblements de terre de février 2023, la Turquie a activé ledit mécanisme. Par la suite, tous les États membres et participants ont offert un soutien collaboratif majeur par l'intermédiaire du centre de coordination de la réaction d'urgence (ERCC) de la Commission européenne.

Dans le domaine **de la pêche et des affaires maritimes**, les organisations régionales de gestion des pêches, telles que la Commission générale des pêches pour la Méditerranée et la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique, forment un partenariat efficace. Les relations entre l'UE et la Turquie dans le domaine de la pêche augurent une bonne coopération. L'UE est prête à dialoguer avec la Turquie afin que celle-ci se joigne à la lutte contre les activités de pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) en Méditerranée orientale et invite cette dernière à coopérer de manière constructive avec les États membres de l'UE voisins dans un effort collectif visant à lutter contre les activités de pêche INN.

V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Depuis la dernière évaluation des relations entre l'UE et la Turquie par le Conseil européen en mars et en juin 2021, des efforts ont continué d'être déployés de part et d'autre pour mettre un terme à la dynamique d'escalade en Méditerranée orientale et poursuivre la coopération dans les domaines définis dans le cadre des conclusions précédentes. La Turquie a adopté une attitude plus constructive sur diverses questions, notamment dans ses relations bilatérales avec plusieurs États membres de l'UE et sur un certain nombre de questions commerciales qui posent problème de longue date. Il s'agit là d'avancées positives qu'il convient de perpétuer. Dans le contexte de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, la Turquie a pris certaines initiatives utiles, notamment pour faciliter les exportations vitales de l'Ukraine.

²⁰ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6329-2021-INIT/fr/pdf>

²¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6375-2023-INIT/en/pdf>

²² Conseil doc. 13879/23 FISC 221 ECOFIN 976

Dans le même temps, ses efforts récents pour lutter contre le contournement des sanctions via son territoire doivent encore produire des résultats tangibles.

Ce processus de restauration du dialogue reste toutefois fragile. La position de la Turquie sur la question chypriote et le fait qu'elle plaide vigoureusement en faveur d'une «solution à deux États» pour l'île constituent un défi majeur. Son appui aux moyens militaires déployés dans les conflits régionaux et sa position en ce qui concerne le Hamas sont en contradiction avec les positions de l'UE. En outre, en raison de la situation très préoccupante concernant les droits de l'homme et l'état de droit en Turquie, notamment la non-exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, il est évident que les relations entre l'Union et la Turquie se heurtent encore à de nombreux obstacles. Le dialogue sur l'état de droit et les droits fondamentaux continuera de faire partie intégrante des relations entre l'UE et la Turquie. Si la Turquie s'abstient de prendre des mesures unilatérales et si le dialogue de bonne foi se maintient, notamment sur la question chypriote, des relations mutuellement bénéfiques et une meilleure coopération pourraient être instaurées.

Il est clair que l'UE a un intérêt stratégique à développer avec la Turquie de telles relations, fondées sur la confiance et sur une culture du consensus, dans le plus de domaines possible, notamment dans le contexte de changements géopolitiques plus larges. Les efforts visant à aplanir les principaux différends avec Ankara doivent se poursuivre. Une approche progressive, proportionnée et réversible visant à dynamiser les principaux domaines de coopération, tels que définis dans les conclusions du Conseil européen de juin 2021, devrait continuer à s'appliquer. Dans le même temps, le deuxième pilier de l'approche exposée dans la communication conjointe de 2021 sur les relations entre l'UE et la Turquie reste également d'actualité, à savoir la détermination de l'UE à utiliser, au besoin, les instruments et les options à sa disposition pour défendre ses intérêts et ceux de ses États membres.

Au vu de la situation actuelle, d'autres mesures en faveur d'un engagement constructif peuvent être prises, dans le prolongement des éléments positifs proposés en 2021. La Commission et le haut représentant proposent les actions ci-après pour dynamiser les domaines cruciaux de notre coopération. Il convient de les mettre en œuvre progressivement et sur la base des conditions fixées, pour autant que la Turquie fournisse des efforts soutenus et concrets dans certains domaines, y compris en ce qui concerne les droits souverains des États membres de l'UE, et que les inquiétudes de l'UE soient prises en considération.

Dialogues à haut niveau

- **Restaurer les dialogues à haut niveau UE-Turquie** sur l'économie, l'énergie et les transports, suspendus en 2019, à la condition que la Turquie continue de s'abstenir de toute activité de forage illégale en Méditerranée orientale et de toute autre action qui ne respecte pas la souveraineté et les droits souverains des États membres de l'UE. La tenue de ces dialogues politiques est également dans l'intérêt de l'UE, en ce qu'ils permettent d'aborder des questions bilatérales et de défendre ses intérêts.
- Dans la même logique, reprendre les réunions du **Conseil d'association et le dialogue politique à haut niveau** au niveau ministériel.

- Organiser d'autres cycles de dialogues sectoriels à haut niveau sur **le climat, la santé, la migration et la sécurité, l'agriculture** ainsi que la **recherche** et l'innovation.
- La Commission veillera à l'instauration d'un **nouveau dialogue de haut niveau sur le commerce**, dans le but de résoudre les différends commerciaux bilatéraux qui subsistent et d'aborder d'autres domaines de coopération.

PESC, politique étrangère et questions régionales, PSDC

- Veiller à ce que les dialogues UE-Turquie portant sur **la politique étrangère et sur les questions régionales** soit tenus **régulièrement** et menés de manière plus structurée, de sorte qu'ils soient plus efficaces et plus fructueux, parallèlement aux mesures décisives prises par la Turquie pour renforcer l'**alignement sur la PESC de l'UE**.
- Inviter le ministre turc des affaires étrangères à une ou plusieurs réunions informelles des ministres des affaires étrangères de l'UE (réunions «**Gymnich**»), le cas échéant.
- Encourager la Turquie à accroître ses contributions aux **missions et opérations de la PSDC**, conformément aux décisions du Conseil de l'UE en la matière, et à adopter une approche plus constructive en vue de renforcer, d'approfondir et d'étendre le partenariat stratégique UE-OTAN.

Coopération sectorielle

Commerce et connectivité

- Reprendre les discussions sur le projet de cadre de négociation pour la **modernisation de l'union douanière UE-Turquie**, tel que proposé par la Commission, étant entendu que la Turquie continue de **lutter contre le contournement** des mesures restrictives de l'UE à l'égard de la Russie via son territoire, rapidement et efficacement, et continue de **résoudre les différends commerciaux**.
- En particulier, il convient que la Turquie mette en œuvre des mesures efficaces pour **mettre un terme à la réexportation d'articles communs hautement prioritaires («champ de bataille»)**.
- Sur cette base, et dans un contexte plus large propice à la reprise des pourparlers visant à régler la question chypriote, le Conseil devrait **adopter les directives de négociation et autoriser la Commission à ouvrir** des négociations en vue de la modernisation de l'union douanière.
- Le cas échéant et si possible, envisager d'**accorder à la Turquie l'accès aux bases de données de l'UE** liées à la législation technique de l'UE, une fois que la Turquie aura rempli les conditions nécessaires.
- Adopter de nouvelles directives de négociation en vue d'un **accord global dans le domaine du transport aérien**.

Investissements

- Accélérer la signature de contrats dans le cadre de la **plateforme d'investissement pour la Turquie** afin de stimuler les investissements publics et privés, en particulier dans les domaines de la connectivité, du numérique, de l'énergie, des transports et du pacte vert, en étroite coopération avec les institutions financières européennes et internationales.

- La **Banque européenne d'investissement** est invitée à reprendre ses activités dans tous les secteurs en Turquie.

Gestion des migrations et soutien financier aux réfugiés et aux communautés d'accueil

- 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, est nécessaire, sur la base des actions ci-après:
- **Intensifier les efforts déployés par la Turquie pour endiguer les flux migratoires irréguliers** vers l'UE, en empêchant les départs et en démantelant les réseaux criminels de passeurs qui les facilitent, et en renforçant la protection des frontières, en mettant à profit la tendance positive observée depuis octobre, à savoir une hausse des interceptions de passeurs et une réduction des départs irréguliers.
- **Intensifier le dialogue de l'UE et des États membres avec la Turquie** dans le cadre d'une approche «Équipe Europe». Le dialogue politique et technique est en cours, à la suite du récent dialogue à haut niveau UE-Turquie sur les migrations et la sécurité du 23 novembre 2023, qui portait notamment sur le renforcement de la coopération entre l'UE et les services répressifs et de l'immigration de la Turquie.
- **Reprendre les réadmissions** depuis les îles grecques et agir à l'égard de la situation migratoire à **Chypre**, et **empêcher les départs irréguliers sur les voies d'accès à l'UE**, en mettant à profit la récente augmentation des interceptions de passeurs et la réduction des départs irréguliers observée depuis octobre 2023.
- Poursuivre la coopération actuelle avec les autorités et les compagnies aériennes turques afin d'améliorer l'efficacité du filtrage des passagers et des contrôles aux frontières à l'**aéroport d'Istanbul**.
- À l'inverse, intensifier les **réinstallations depuis la Turquie vers l'Union** par les États membres de l'UE, en s'appuyant sur les progrès accomplis jusqu'à présent. Cela devrait concerner en particulier les groupes de réfugiés syriens les plus vulnérables en Turquie. Envisager d'activer le programme d'admission humanitaire volontaire.
- Continuer de **soutenir les réfugiés et les communautés d'accueil** en Turquie, comme proposé par la Commission dans le cadre de l'examen à mi-parcours du cadre financier pluriannuel de l'UE. Ce soutien s'inscrirait dans le prolongement de l'aide fructueuse et efficace apportée ces dernières années, adaptée aux réalités actuelles sur le terrain.
- Soutenir les **retours dignes, volontaires et en toute sécurité dans les pays d'origine**, en étroite coopération avec l'OIM et le HCR.

Procédures de visa

- Examiner en priorité, avec les États membres, les possibilités de **faciliter l'accès aux demandes de visa**, en particulier pour des catégories spécifiques de citoyens turcs lorsqu'ils demandent un visa à destination de l'UE (hommes et femmes d'affaires, étudiants, citoyens turcs ayant des membres de leur famille dans l'UE, etc.). Dans ce cadre, il conviendrait également de **tirer pleinement parti de la flexibilité** offerte par le code des visas pour permettre la délivrance de visas à entrées multiples assortis d'une longue durée de validité.

La Commission et le haut représentant informeront le Conseil européen de l'état d'avancement des mesures susmentionnées, ainsi qu'il convient.