

La question de l'adhésion de Chypre à l'Union européenne

Semih VANER

**Édition électronique**

URL : <http://journals.openedition.org/cemoti/570>

DOI : [10.4000/cemoti.570](https://doi.org/10.4000/cemoti.570)

ISSN : 1777-5396

Éditeur

AFEMOTI

Édition imprimée

Date de publication : 1 janvier 1996

ISSN : 0764-9878

Référence électronique

Semih VANER, « La question de l'adhésion de Chypre à l'Union européenne », *Cahiers d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien* [En ligne], 21 | 1996, mis en ligne le 05 mai 2006, consulté le 08 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/cemoti/570> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/cemoti.570>

Ce document a été généré automatiquement le 8 septembre 2020.

Tous droits réservés

La question de l'adhésion de Chypre à l'Union européenne

Semih VANER

- 1 *Je remercie Jean-François Leguil-Bayart, Christian Lequesne et Pierre-Yves Péchoux pour leurs critiques et suggestions, cette note n'engageant bien entendu que moi-même.*
- 2 Associée à la Communauté européenne depuis 1972 et ayant conclu avec elle un accord d'union douanière en 1987, Chypre s'apprête à entamer avec l'Union européenne à partir de 1996, ou au plus tard dans la première moitié de 1997, les négociations en vue d'une adhésion. Si cette dernière ne pose pas de problèmes majeurs sur le plan économique, il en va autrement du domaine politique. En effet, les négociations intercommunautaires placées sous l'égide des Nations unies qui se poursuivent depuis plus de trente ans, piétinent. La question la plus délicate que les négociateurs chypriotes et européens rencontreront au cours des pourparlers est indubitablement constituée par la partition de fait qui prévaut dans l'île.
Rapports entre Chypre et l'Union européenne De l'association à l'union douanière
- 3 En dépit d'une situation politique difficile, Chypre a réussi à établir des relations suivies avec la Communauté européenne. Les pourparlers entre les deux partenaires commencèrent en mars 1971, et deux ans plus tard environ, en décembre 1972, un accord d'association était signé. Conclu conformément à l'article 238 du Traité de Rome et entré en vigueur le 1er juin 1973, il établissait l'association permanente de Chypre à la CEE. Il prévoyait au terme des dix premières années d'association, la conclusion d'une union douanière.
- 4 La crise de l'été 1974 survint en fait au cours des premières étapes de ce processus d'intégration. La coopération politique des Neuf s'est occupée presque depuis les débuts de la crise chypriote et, à certains moments, elle y a joué un rôle non-négligeable. C'est une des rares occasions où les Etats membres de la Communauté ont essayé d'utiliser leurs mécanismes de coopération pour intervenir collectivement dans les péripéties immédiates d'une crise politique. Au cours du deuxième semestre de 1974, la présidence des Communautés était exercée par la France. C'est à l'initiative du ministre français des Affaires étrangères, M.Sauvagnargues, que les Neuf se sont

efforcés de coordonner leur action pour intervenir dans la crise chypriote. Dès le 16 juillet, lendemain du coup d'Etat perpétré par Nicos Sampson contre l'archevêque Makarios, à l'instigation de la junte des colonels d'Athènes, des consultations étaient en cours et un communiqué faisait part de l'inquiétude des Neuf devant la situation en Méditerranée orientale et de leur attachement à l'intégrité territoriale et à l'indépendance de Chypre. Les ministres des Affaires étrangères des Neuf réunis à Bruxelles le 22 juillet pour une séance normale du Conseil de la CEE, décidèrent, pour la première fois, de tenir une réunion de coopération politique en marge du Conseil. Le communiqué publié à l'issue de cette réunion contenait un appel précis au cessez-le-feu, à la collaboration avec les forces des Nations unies, au rétablissement de l'ordre constitutionnel¹.

- 5 Après la partition de fait de l'île, les responsables de la CEE puis de l'UE ont à mainte reprise réitéré le fait que "le statu quo est considéré comme inacceptable" et que "l'Union maintient son soutien aux efforts déployés par le Secrétaire général des Nations unies qui visent à une solution juste, équilibrée et durable du problème" et qu'enfin "l'Union reste également ferme sur le fait qu'une telle solution doit être respectueuse de la souveraineté, de l'indépendance, de l'intégrité territoriale et de l'unité du pays".
- 6 La longue crise dans l'île n'a pas empêché la poursuite des négociations entre l'Europe communautaire et Chypre. En effet, le 19 octobre 1987 à Luxembourg, la Commission européenne et le gouvernement dirigé par Spyros Kyprianou ont signé un protocole visant à établir une union douanière entre les Etats de la CEE et la République de Chypre. Aux termes de cet accord, les droits de douane doivent être abolis à l'issue de deux périodes transitoires, l'une de cinq ans, l'autre de dix ans. Ainsi, Chypre devenait-elle à ce moment, le seul pays tiers lié par un accord d'union douanière à la Communauté.
- 7 Certes, l'intégration à la Communauté ne faisait pas l'unanimité: l'AKEL, le puissant parti communiste chypriote sur lequel s'appuyait le président Vassiliou s'y opposait pour des raisons idéologiques bien sûr. Les communistes chypriotes grecs pensaient que le caractère des objectifs économiques, sociaux et politiques que se fixe la Communauté est déterminée par son essence de classe monopoliste d'Etat, que les clauses ne prévoient aucune mesure de protection réelle pour l'industrie chypriote et que la majorité des Etats de la CEE appartenant également à l'OTAN, l'adhésion de l'île à un bloc militaire et politique serait en radicale contradiction avec sa position de non-alignement².
- 8 Toutefois, l'accord d'union douanière était conclu et les objectifs du gouvernement chypriote-grec étaient clairs: il s'agissait de consolider la part des exportations agricoles sur le marché européen et profiter, autant que possible, des investissements, technologies et subventions européennes afin de permettre à l'industrie chypriote de se restructurer³. A côté des avantages économiques, l'union douanière offre aussi des avantages politiques incontestables et renforce la position du gouvernement chypriote grec face à la Turquie. Aligné souvent sur Athènes, le gouvernement de Nicosie formulait parfois des demandes excessives comme celle de l'exclusion de la Turquie du Conseil de l'Europe⁴.
- 9 L'union douanière a fonctionné et fonctionne assez bien. La demande d'adhésion de Nicosie à la CE a été formulée le 3 juillet 1990. Dans son avis du 30 juin 1993 sur la demande d'adhésion de Chypre, la Commission se disait "convaincue qu'un message

positif doit être envoyé aux autorités et au peuple chypriotes confirmant que la Communauté considère Chypre comme éligible à l'adhésion et que dès que les perspectives d'un règlement seront plus assurées, la Communauté se tient prête à engager avec Chypre le processus devant finalement conduire à cette adhésion"⁵. Toutefois, le même avis prenant en compte le fait qu'un règlement pourrait ne pas intervenir "dans un avenir prévisible" avançait "qu'il conviendrait de réévaluer la situation en appréciant les positions exprimées par chaque partie dans ces discussions" et de "reconsidérer" la question de l'accession de Chypre à la Communauté. C'est d'ailleurs pour faciliter cette "appréciation" que le Conseil communautaire a désigné en février 1994 l'observateur de la Communauté dans les négociations dans le cadre de l'ONU, M.Serge Abou. M.Federico di Roberto, ambassadeur d'Italie à Moscou, a pris sa succession, en janvier 1996, en tant que "représentant" de l'UE pour la question chypriote, et non "coordonnateur", statut pour lequel la diplomatie turque semble avoir émis des réserves.

1996 ou 1997: début des pourparlers en vue de l'adhésion

- 10 En mars 1995 la Grèce levait son veto pour la signature d'un accord d'union douanière entre l'UE et la Turquie en contrepartie de la condition de l'ouverture de négociations entre Bruxelles et Nicosie en vue d'une adhésion de l'île. La reprise du dossier chypriote est prévue pour la fin de la Conférence intergouvernementale (qui s'est ouverte à Turin le 29 mars 1996); six mois après la fin des travaux ce sera en effet le début des négociations.
- 11 Lors du Conseil Affaires générales des 20-21 novembre 1995, s'est tenue, la première réunion entre les ministres des Affaires étrangères de l'Union européenne et de Chypre, dans le cadre du "dialogue structuré" décidé par les Quinze le 12 juin 1995 en vue de préparer l'adhésion de ce pays comme celle des PECO et de Malte. Les modalités de ce dialogue ont été arrêtées et seront les suivantes: réunion annuelle en marge d'un Conseil européen des chefs d'Etat et de gouvernement; rencontres semestrielles des ministres des Affaires étrangères pour traiter des questions d'intérêt commun et en particulier les questions de politique étrangère et les problèmes concernant l'adhésion; réunions semestrielles des ministres de la Justice et de l'Intérieur; rencontres entre le Comité des représentants permanents et le "K 4" (Affaires intérieures - justice); réunions périodiques au niveau ministériel concernant des sujets "sectoriels".
- 12 Pour le deuxième semestre 1995 et le premier semestre 1996, les présidences espagnole et italienne avaient considéré que de telles réunions pourraient porter sur les thèmes suivants: environnement, transports, questions commerciales, tourisme, éducation, recherche et Marché intérieur, questions économiques et financières.
- 13 D'autre part, lors du Conseil d'Association du 17 juillet 1995, les ministres des Affaires étrangères ont également décidé que le dialogue politique existant déjà actuellement entre Chypre et l'UE sur les questions de la Pesc serait élargi pour inclure, en plus des rencontres au plus haut niveau et au niveau ministériel, les rencontres et actions suivantes: -réunions semestrielles des Directeurs politiques; -réunions d'experts sur des questions comme droits de l'homme, désarmement, OSCE, planification, terrorisme, ONU, etc.; -l'alignement éventuel de Chypre sur les déclarations de l'UE; -l'association éventuelle de ce pays aux démarches de l'UE et à la mise en oeuvre des actions communes; -la coopération dans les organisations et pendant les conférences internationales, ce sur une base ad hoc, -la nomination d'un correspondant européen

associé chypriote; -des contacts réguliers entre l'UE et les missions diplomatiques de Chypre dans les pays tiers.

Conditions dans lesquelles se placeront les pourparlers pour l'adhésion
Contexte économique

- 14 Economiquement, surtout si l'on se limite au Sud de l'île, l'intégration ne pose pas de problème sauf celui dans lequel certains observateurs voient un phénomène de "criminalisation de l'économie" : l'île est devenue la principale place financière et le premier centre off-shore de la Méditerranée orientale. Attirées par des conditions fiscales très avantageuses, les compagnies off-shore installées à Chypre sont près de 6 000. Le PNB par habitant se situait (en 1987) autour de 6000 dollars dans le secteur chypriote-grec, soit près du double de celui de la Grèce et du Portugal, quatre fois celui de la Turquie et à peu près celui de l'Italie⁶. D'aucuns pensent que Chypre et le Luxembourg seraient les mieux à même de réunir les "critères de Maastricht" (imposition, politique agricole, etc.).
- 15 On peut toutefois constater une certaine détérioration du solde commercial de Nicosie avec l'UE, mais la situation n'est pas préoccupante car ce déficit est largement compensé par les recettes du tourisme, majoritairement d'origine européenne. Cependant, les exportations industrielles de Chypre ont tendance à stagner depuis quelques années et la question se pose, dès lors, d'examiner les moyens de mieux diversifier et d'améliorer la compétitivité de la base industrielle chypriote et d'attirer sur l'île davantage d'investissements étrangers. Chypre compterait parmi les bons utilisateurs de la facilité Ecip (European Community Investment Partner), l'effet devant être poursuivi dans cette voie, et les engagements que la BEI devrait consentir au titre du prochain Protocole financier seront vraisemblablement de nature à améliorer la compétitivité globale de l'économie chypriote.
- 16 Le Parlement Européen, très mobilisé sur la question, a adopté, le 12 juillet 1995, le rapport du député européen Jean Willem Bertens (Groupe Libéral) concernant la demande d'adhésion de Chypre à l'U.E. Le rapport souligne que l'économie chypriote peut parfaitement faire face aux problèmes et obligations qui résultent de l'adoption des acquis communautaires, y compris en cas de participation à la troisième phase de l'Union Economique et Monétaire⁷.
- 17 Le problème qui se pose, sur le plan économique, est le grand décalage qui existe entre le Nord et le Sud, en faveur de ce dernier. Le PNB par habitant qui serait aujourd'hui, de l'ordre de 12 000 \$ dans le Sud⁸, atteindrait un peu plus de 2 000 \$ dans le Nord. L'économie du Nord est étroitement liée à celle de la Turquie de laquelle elle reçoit une aide financière et importe 40 % de ses produits. L'industrie procure 10 % de l'emploi⁹. L'inflation, autre produit importé de la "mère-patrie" approche de 60 % par an et le déficit du secteur public est important à l'instar de l'économie de la Turquie. M.-P. Richarte résume bien la situation du Nord: "L'isolement international, l'embargo maritime, les incertitudes légales, l'ambiguïté du statut de la RTCN, les doutes sur la valeur foncière des terrains qui étaient propriété des Chypriotes grecs, la disproportion de la fonction publique qui gonfle le secteur tertiaire mais d'une manière artificielle - les deux tiers de la population active appartiennent à la fonction publique-, les lourdeurs et inefficacités administratives, sont autant de données pour expliquer l'enlisement d'une économie de partition"¹⁰.
- 18 Par ailleurs certains points sombres persistent dans l'économie chypriote, notamment dans le Sud. L'économie parallèle y est florissante. Les compagnies offshores (parfois

une simple domiciliation) profitent de la situation de "paradis fiscal" que constitue l'île. Cette dernière a également la mauvaise réputation d'être une plaque tournante pour le trafic d'armement, de drogue, de devises, voire d'objets d'art (à ce dernier se mêleraient parfois des agents onusiens). En l'absence d'un marché local rémunérateur, la commercialisation de la drogue se ferait en transit (Turquie et Moyen-Orient, en particulier Liban) ou en mettant en valeur la petite production locale (en particulier, semble-t-il, dans le Nord où se trouveraient également des laboratoires de transformation), malgré la lutte de la DEA (Drug Enforcement Agency) qui maintient à Nicosie l'une de ses représentations les plus importantes. La contrebande d'armes qui a connu un nouvel essor avec la guerre du Golfe, servirait surtout à approvisionner l'Iran et les Palestiniens du Liban. Les mafias russe, ukrainienne et serbe semblent bien implantées et se sont servis de l'argent serbe étatique ou paraétatique afin de contourner l'embargo qui frappe la Serbie. Les ressortissants de ce dernier pays comme de ceux de la Russie et de la Bulgarie (liaisons aériennes fréquentes entre Sofia et Larnaca) se sentent à l'aise dans l'île, parce qu'en "terre orthodoxe".

Obstacles politiques

- 19 Parmi les obstacles politiques à l'adhésion, l'un est de taille et incontournable: la partition de fait qui reflète l'évolution très peu satisfaisante des négociations intercommunautaires à l'ONU.
- 20 Les accords de 1959 entre la Grande-Bretagne, la Grèce et la Turquie -et les représentants des deux communautés chypriotes-qui ont scellé l'indépendance de l'île face au colonisateur britannique, constituaient pour les parties en présence, plus un *modus vivendi* qu'une solution définitive ou même durable. La fragilité de l'édifice institutionnel apparaissait de manière évidente, dès 1963, avec les tentatives de modification de la Constitution par Mgr Makarios et la conflagration intercommunautaire qui s'ensuivit.
- 21 L'île devenait aussi de plus en plus manifestement, un enjeu de politique interne et de politique internationale pour la Turquie et pour la Grèce, un enjeu sur lequel un homme politique aussi redoutable et habile que l'archevêque Makarios commençait à perdre progressivement son emprise. Ankara était peu enclin à voir sa marge d'action être limitée par une île hellénisée, située sur sa principale ligne de défense méridionale. Athènes pour qui Chypre était un objet de convoitise, n'avait jamais renoncé à l'objectif final d'obtenir son rattachement. La lente évolution de la crise chypriote, jusqu'à son paroxysme de l'été 1974, démontrait désormais que même sans considérer sa propre dynamique conflictuelle, Chypre devenait tour à tour, site de cristallisation, détonateur et otage du différend gréco-turc et parfois les trois à la fois¹¹.
- 22 Les changements récents sur les scènes politiques grecs et turcs ne sont pas de nature à modifier fondamentalement les données. Le remplacement, en janvier 1996, d'Andréas Papandréou par Costas Simitis, un homme politique de conviction moderniste, a suscité, en Occident, des commentaires optimistes, vraisemblablement justifiés sur les plans de l'économie et de la politique intérieure. Toutefois la désignation comme ministre des Affaires étrangères de Théodore Pangalos, personnalité politique particulièrement agressive dans ses prises de position dans les affaires européennes, balkaniques et a fortiori turques, laisse penser qu'il n'y aurait ni un changement de cap ni même un assouplissement de l'attitude d'Athènes dans ces domaines, peut-être bien au contraire.

- 23 En Turquie, la déclaration commune de S.Demirel et R.Denktaş, rendue publique le 28 décembre 1995 à Ankara, visait précisément à déplacer la plateforme de dialogue de celle de l'Europe, dont les Turcs et les Chypriotes turcs pensent, à tort ou à raison, qu'elle leur serait de toute manière défavorable, à celle des Nations unies dont ils savent qu'elle aurait le soutien de Washington. Mümtaz Soysal, ancien ministre des Affaires étrangères et conseiller spécial de M.Denktaş, n'a pas hésité à qualifier cette déclaration d'"accord international"¹².

Facteurs stratégiques et militaires

- 24 Chypre constituait au moment de la guerre froide l'une des plaques tournantes de l'espionnage international en Méditerranée, voire dans le monde si l'on pouvait en juger d'après le nombre d'agents secrets par habitant. Les pays de l'Est comme la Bulgarie et la Tchécoslovaquie y entretenaient des ambassades avec des effectifs disproportionnés par rapport à leur importance¹³. Il ne semble pas que cette spécificité de l'île ait radicalement changé depuis la chute du Mur de Berlin. Chypre continue en effet à offrir un lieu d'observation et de renseignement privilégiés pour le Moyen-Orient et l'Asie. La CIA y garde l'une de ses sections les plus importantes à l'étranger.
- 25 Quant à la démilitarisation de l'île, qui viendrait forcément à l'ordre du jour, les problèmes sont relativement nombreux. En premier lieu se pose la question de la présence des troupes turques dans l'île. 30 000 soldats et officiers turcs sont stationnés dans l'île. Ces effectifs risquent même d'être accrus¹⁴, en riposte au "surarmement" des forces militaires chypriotes grecques. Il serait peu réaliste de s'attendre à un départ des forces militaires turques sans un règlement politique qui satisfasse la Turquie et les Chypriotes turcs, voire de faire un préalable de cette question pour une solution, vu la méfiance qui règne entre les deux communautés et la position minoritaire des Chypriotes turcs.
- 26 Autre question délicate qui se poserait est incontestablement la présence des bases britanniques, deux "bases souveraines" (Sovereign Base Areas, SBAS) installées en vertu des accords de Londres et de Zurich (1959-60) et sur lesquelles le gouvernement de Nicosie n'a pas de pouvoir de contrôle. Ces bases -navale (Dhekelia entre Famagouste et Larnaca) et aérienne (Akrotiri, dans le sud de l'île)-, parmi les plus importantes que possède la Grande-Bretagne outre-mer, sont d'une grande valeur stratégique pour elle, et, à certaines conditions, pour ses alliés de l'OTAN. Ces deux bases couvrent une superficie de 99 % km², soit 2,9 % de la superficie totale de l'île¹⁵.
- 27 La station d'écoutes Episkopi, au nord d'Akrotiri, capte les messages diplomatiques et militaires échangés au Moyen-Orient et travaille en contact étroit avec le grand centre d'écoutes de Cheltenham, à l'ouest de Londres. En outre, les Britanniques disposent d'une station de radar au sommet de l'île (mont Troodos) "probablement la meilleure du monde"¹⁶, ainsi que de diverses autres facilités, dont un héliport situé dans la "zone frontalière".
- 28 Il n'est pas sûr que Londres renonce aisément aux privilèges -militaires mais aussi de plaisance- dont elle jouit dans l'île, d'autant que ni les Chypriotes grecs, ni les Chypriotes turcs d'une part, ni les Grecs, ni les Turcs, d'autre part, ne remettent en cause d'une manière énergique la présence de ces bases, de crainte d'attirer l'hostilité redoutable des Anglais qui pourrait se manifester d'une manière subtile. Enfin, l'armement (notamment par la France et dernièrement par la Russie) de la Garde Nationale (chypriote grecque), avec le soutien, bien entendu, de la Grèce (selon "la doctrine de

défense commune", accord conclu entre Athènes et Nicosie en 1994) est souvent dénoncé dans la presse turque; elle est perçue comme une menace par le Nord et renvoie à la question de la présence des troupes turques.

- 29 Il semble par ailleurs que le terrorisme kurde en Turquie et le transit d'armes libanaises à destination de l'Arménie (qui s'oppose à l'Azerbaïdjan proche d'Ankara) soient soutenus par des Chypriotes grecs, même si Nicosie réfute de telles allégations. Il y aurait des échanges constants d'informations entre Chypriotes grecs et Kurdes et Chypriotes grecs et Arméniens et les chefs du mouvement kurde sont reçus officiellement à la Chambre des Représentants à Nicosie¹⁷.
- 30 Richarte situe bien la nouvelle place de cette plate-forme dans la nouvelle configuration régionale et dans la perspective des rapports avec l'Europe: "La question de l'intégration de l'île à l'Union européenne donne aussi la mesure de l'imbrication internationale du cas chypriote. Il s'agit de promouvoir un nouveau cadre qui modifierait -sans aucun doute en faveur des Chypriotes grecs-, le centre de gravité régional. Les crises et les guerres balkaniques en cours ajoutent une dimension à l'implication de l'île dans les affaires régionales, cette fois par l'intermédiaire de la Grèce"¹⁸.

Attitudes envers la question de l'adhésionInternes

- 31 Un certain consensus règne aujourd'hui à Nicosie entre les forces politiques qui espèrent résoudre le contentieux dans le sens de la "réunification" à travers l'adhésion. On peut tout au plus constater un très léger retrait du Rassemblement démocratique de G.Clerides, davantage tourné vers les questions internes (à Chypre) qu'internationales. Le Parti démocratique de S.Kyprianou, voire l'AKEL (près de 30 % des suffrages) de M.Christophias sont favorables à l'adhésion, appuyés en cela par les milieux d'affaires et le "lobby économique" de M.Vassiliou¹⁹, ancien président.
- 32 En revanche, on peut constater l'opposition dans les conditions actuelles de la "République turque de Chypre du Nord" de Rauf Denktas. Ce dernier appuyé -entre autres par les Anatoliens installés dans le Nord et qui sont environ 60 000- domine la scène politique chypriote-turque. L'application de l'accord sur l'union douanière conclu avec les Chypriotes grecs a toujours inquiété les leaders de la communauté chypriote turque. "Ce que la CEE devrait geler, c'est l'application de l'accord sur l'union douanière conclu avec les Chypriotes grecs; car ce texte nous menace directement" avait déclaré, dès 1987, M.Denktas²⁰. Les autres forces politiques chypriotes-turques, qu'elles s'opposent à la colonisation anatolienne, tel le Parti de libération socialiste, ou qu'elles se veulent proches des communistes, tel le Parti turc républicain, sont minoritaires.

Externes

- 33 La Grèce appuie à fond la demande d'adhésion de Chypre à l'UE, au risque d'irriter la Turquie. En revanche, on peut s'en douter, cette dernière y est hostile dans les conditions actuelles. Au sein de l'UE on peut éventuellement apercevoir quelques avis différents, certaines réticences (Grande-Bretagne, Pays-Bas, Danemark) mais il s'agit dans l'ensemble de nuances. Il est toutefois certain que cette question sera relativement difficile à gérer en raison de la multiplicité d'intervenants, voire s'agissant du cas du Royaume-Uni des divergences d'intérêt.

Scenarii et effets probables de l'adhésion

- 34 L'adhésion conjointe de la Turquie et de Chypre et a fortiori l'adhésion seule de la Turquie semblent des hypothèses très improbables à court terme même si la

déclaration d'Ankara du 28 décembre 1995 avance que les adhésions de la Turquie et de Chypre doivent s'effectuer en même temps. Reste l'hypothèse de l'adhésion de Chypre seule.

- 35 Dans son avis sur la demande d'adhésion de Chypre, la Commission avait tenu compte, nous l'avons dit, qu'un règlement pourrait ne pas intervenir "dans un avenir prévisible" et que dans ce cas, il faudrait tenir compte "des positions exprimées par chaque partie" dans les discussions. Elle laisse donc une porte ouverte à l'adhésion de Chypre même en cas de non-règlement du problème, même si beaucoup de décideurs répugnent à envisager cette hypothèse. A ce propos, M.Alecos Michaelides, le ministre chypriote des Affaires étrangères, se voulait pourtant clair: "Dans ce cas, nous aurons à procéder à l'adhésion en acceptant le scénario allemand²¹, tout en affirmant que s'il y a une solution ultérieure, le reste de l'île nous rejoindra automatiquement"²². Or rien ne serait, bien entendu, plus nuisible à l'image de l'UE et aux rapports entre celle-ci et la Turquie que de voir sa frontière être séparée par le Mur de Nicosie, solution jugée d'ailleurs inconcevable par les observateurs et acteurs européens.
- 36 Sans aller aussi loin, il faudrait se demander d'une part si l'attitude d'attente des Quinze (moins un, c'est-à-dire la Grèce) se maintiendra fermement à terme et d'autre part quels seront les effets non seulement de l'adhésion mais aussi de l'engagement des négociations en vue de l'adhésion sur le processus onusien, sur les rapports entre l'UE et la Turquie, sur les relations entre les deux communautés dans l'île.

Conséquences sur l'évolution des négociations dans le cadre de l'ONU

- 37 On sait que le Conseil de sécurité a confié au Secrétaire général, il y a trente ans, la mission de trouver une solution²³. Après la crise de 1974, la rencontre de Mgr Makarios, de Rauf Denktas et de Kurt Waldheim en 1977 marque une date importante : quatre "principes de négociation" avaient alors été acceptés par les parties. Ils stipulaient qu'une république indépendante, non-alignée et bicommunautaire devait être établie; que les territoires dépendants de l'administration de chaque communauté devaient être définis à la lumière de la productivité ou de la viabilité économique, ainsi que des possessions territoriales de chaque communauté, que les questions relatives aux libertés de mouvement et d'établissement, au droit de propriété ou à d'autres problèmes plus spécifiques, devaient être envisagées dans le cadre de la création, à court et à moyen terme, d'un système fédéral bicommunautaire, tout en tenant compte, également, de certaines difficultés pratiques auxquelles la communauté chypriote turque pouvait, tôt ou tard, être confrontée et qu'enfin, les pouvoirs et les fonctions du gouvernement central ou fédéral devaient, avant tout, viser à sauvegarder l'unité du pays, en gardant toujours à l'esprit le caractère spécifique bicommunautaire de l'Etat.
- 38 L'accord conclu le 19 mai 1979 entre S.Kyprianou et R.Denktas, confirmait que la base des négociations entre les deux communautés devait être l'accord Makarios-Denktas. Plus récemment, en 1988, le leader de la communauté chypriote-turque et M.Vassiliou décidèrent de s'appuyer sur les accords de 1977 et de 1979, mais aussi sur les propositions faites par le Secrétaire général en 1984. Ces dernières consistaient essentiellement en les recommandations suivantes: aucune nouvelle démarche en faveur de l'internationalisation du problème de Chypre ne devait être entreprise; les deux parties devaient s'engager à ne pas accroître, qualitativement et quantitativement, les forces militaires sur l'île et les autorités chypriotes turques devaient remettre la zone de Varosha au Secrétaire général pour que ce dernier la place sous l'autorité de l'administration des Nations unies²⁴.

- 39 Le 27 novembre 1984, Perez de Cuellar, le Secrétaire général des Nations Unies, présenta aussi un avant-projet d'accord sur la question constitutionnelle: il envisageait la création d'un Conseil des ministres composé de sept membres issus de la communauté chypriote grecque et de trois membres issus de la communauté chypriote turque. Le Vice-Président chypriote turc disposerait d'un droit de veto dans certains domaines, notamment des Affaires étrangères et de la Défense; il aurait également la possibilité de saisir la Cour constitutionnelle, cette dernière ayant le rôle, classique, de contrôler la constitutionnalité des lois. Le pouvoir législatif serait bicaméral: une Chambre basse, composée à 70 % par les Chypriotes grecs et à 30 % par les Chypriotes turcs; au sein de la Chambre haute, les deux communautés devraient être représentées à égalité²⁵.
- 40 On peut résumer la situation en rappelant que les Chypriotes turcs réclament une république fédérale bicommunautaire mais insistent sur sa dimension bizonale, la mise à jour des traités de garantie et d'alliance de 1960 et évoquent les "Etats fédérés" à la place de "provinces", terme préféré par les Chypriotes grecs. Ces derniers demandent un retrait immédiat des troupes turques du territoire chypriote et le retour des localités à forte population chypriote grecque sous le contrôle de l'administration chypriote grecque alors que les Chypriotes turcs soulignent la nécessité d'un ajustement territorial en fonction de la viabilité économique. Se pose enfin la question des garanties internationales pour assurer la sécurité de l'île; les Grecs ne veulent pas entendre parler du "droit de regard" turc, les Turcs se résigneraient difficilement à ce que Chypre "tombe" sous la coupe européenne, de l'UE et de l'UEO, entités desquelles ils sont exclus, où ils n'ont pas véritablement la voix au chapitre.
- 41 Il est difficile, encore une fois, d'envisager l'adhésion de l'île entière tant qu'il n'y aurait pas un consensus sur ces points fondamentaux du litige, voire un accord explicite. D'un autre côté, étant entendu que l'on ne peut renoncer aux négociations intercommunautaires à l'ONU, même si cette dernière, dans cette affaire comme dans d'autres, a du mal à transformer son action de maintien de la paix (peace-keeping) en imposition de la paix (peace-making), il faudra assurer une nécessaire coordination entre les processus onusien et d'intégration européenne.
- Sur les rapports de l'UE avec la Turquie
- 42 Lorsqu'il a été question de l'adhésion de la Grèce à la Communauté européenne, la Commission des Communautés européennes, dans un avis rendu public le 27 janvier 1976, déclarait sans ambages: "La Communauté n'est pas et ne doit pas devenir partie dans les désaccords entre la Grèce et la Turquie (...). Jusqu'à présent, l'équilibre des relations de la Communauté avec la Grèce et la Turquie s'est traduit par le statut identique d'associés dont elles bénéficient, chacune d'elles ayant la possibilité d'une adhésion comme objectif final, encore qu'avec des calendriers différents. La perspective de l'adhésion de la Grèce introduit inévitablement un nouvel élément dans cet équilibre. La Commission estime que des mesures spécifiques seront nécessaires pour (...) que l'examen de la demande d'adhésion présentée (n'affecte pas) les relations entre la Communauté et la Turquie, et que les droits garantis par l'Accord d'association entre la CEE et la Turquie (n'en soient pas) modifiés"²⁶.
- 43 Or, ce qui s'est passé, depuis que ces mises en garde et inquiétudes furent exprimées, confirme que la question chypriote fut, en raison notamment de la politique d'internationalisation d'Athènes, un des principaux obstacles à l'amélioration des rapports turco-communautaires. La réunion du Conseil d'association entre la

Communauté européenne et la Turquie avait été ajournée sine die, le 25 avril 1988, à Luxembourg, à la suite d'un différend sur la question chypriote. Dès l'ouverture de la réunion, la délégation turque a refusé de siéger avec les ministres des Affaires étrangères de la CEE, en signe de protestation contre la décision des Douze de parler du problème de Chypre qui oppose Athènes et Ankara. Les chefs de la diplomatie de la CEE avaient décidé d'aborder la question chypriote sur la demande insistante de la Grèce qui en faisait une condition de sa participation à la réunion. Les Grecs avaient insisté pour que la "position commune" qui devait être présentée aux Turcs comporte une référence à l'effet négatif de la présence des troupes turques dans le nord de Chypre sur le fonctionnement de l'association. La présidence allemande, puis l'ensemble du conseil s'étaient finalement inclinés. A tort, a-t-on reconnu, par la suite, dans les milieux proches du Conseil européen. Mais le fait est que, dans une déclaration commune, les Douze soulignaient que le problème de Chypre était susceptible d'avoir des répercussions sur les relations entre la Communauté et la Turquie. La délégation turque a estimé, quant à elle, que ce problème relève de ses relations bilatérales avec Athènes, et ne doit pas interférer dans sa coopération avec la CEE²⁷.

44 Trop de problèmes séparent la Turquie, Etat le plus anciennement associé à l'UE et envers lequel cette dernière a une obligation morale. Nous ne pouvons évoquer ici en détail ces divers points qui touchent au niveau socio-économique de la Turquie, à son déficit démocratique, à son poids démographique etc. On ne peut légitimement perdre de vue la dimension culturelle qui fait partie du domaine du non-dit et qui fait penser à beaucoup de Turcs que le comportement de l'UE ressemble à celui d'un "club chrétien". La question de l'adhésion de Chypre et de Chypre seule risque d'envenimer le débat.

Sur les rapports de force entre les deux communautés dans l'île même

45 L'avis de la Commission souligne que "les chances de voir se réduire l'écart de développement entre le Nord et le Sud de l'île seraient accrues dans le cadre d'une intégration de l'île à la Communauté" et que "les dirigeants de la communauté chypriote turque, même s'ils s'opposent aux conditions dans lesquelles la demande d'adhésion a été présentée, ne sous-estiment nullement les avantages économiques et sociaux que l'intégration à l'Europe apporterait à leur communauté".

46 Il n'empêche qu'aujourd'hui le Nord de l'île souffre d'un grand isolement pour ne pas dire d'un blocus. Aucune relation officielle n'existe bien sûr entre l'Union européenne et la "République turque du Nord de Chypre" dont la proclamation n'a été reconnue par aucun Etat européen. Toutefois, des bureaux de liaison de la RTNC existent dans plusieurs capitales européennes comme à Londres, les ressortissants de plusieurs Etats européens se rendent dans le nord -il est vrai via la Turquie et au risque de ne pouvoir entrer au sud, voire en Grèce si leurs passeports portent la marque d'un visa délivré par les autorités chypriotes-turques- et quelques entreprises européennes se sont installées dans le nord, notamment dans la zone franche de Famagouste.

47 Il est sûr que le démarrage des négociations en vue de l'adhésion placeront les Chypriotes grecs dans une position de force encore plus grande. L'octroi d'aide économique et de subventions à Nicosie -qui décidera de sa distribution-, la multiplication de visites d'hommes politiques (comme ceux de M.Patrick Devedjian, particulièrement actif et favorable à l'amitié franco-chypriote) et de leurs déclarations fracassantes contre la Turquie toute proche risquent de crispier les Chypriotes turcs et d'accroître leur méfiance déjà forte.

48 *

- 49 On a parfois tendance à oublier les origines de la crise chypriote qui avait connu son paroxysme le 15 juillet 1974: un coup d'Etat, instrumenté par la Garde nationale chypriote, encadrée par des officiers grecs dont le Président Makarios avait demandé le rappel aux autorités d'Athènes par une lettre du 2 juillet, avait porté le coup de grâce à l'ordre constitutionnel dans l'île et menacé dans son existence la communauté chypriote turque sans véritable protection. Sans prendre la défense inconditionnelle de l'intervention de l'armée turque, force est de reconnaître qu'elle a au moins servi à éviter, malgré les déplorables et inéluctables victimes des affrontements violents qui ont duré quelques jours, l'effusion de sang qui ravage tant les entités humaines semblables dans les Balkans et en Transcaucasie, pour nous limiter aux régions limitrophes. Elle a aussi servi à écarter l'Enosis, c'est-à-dire le mythe de rattachement de l'île à ce qu'une partie de la population chypriote grecque considère comme la mère-patrie, même si ce mythe n'a pas complètement disparu.
- 50 Par ailleurs, il n'est ni possible ni sain de dissocier complètement la communauté chypriote turque de Chypre de la population turque de Turquie, de faire abstraction des autres contentieux qui divisent les deux pays riverains de la mer Egée (délimitation du plateau continental et des eaux territoriales, partage de l'espace aérien, remilitarisation de certaines îles grecques, etc.), voir plus globalement de la compétition et de la lutte d'influences qu'Ankara et Athènes mènent dans cette région de l'Europe. L'imbroglgio chypriote ne trouvera de solution durable que s'il y a un rapprochement voire une entente entre les deux "frères ennemis" de l'OTAN.
- 51 Ce n'est que dans un tel contexte que la candidature de Chypre à l'adhésion à l'UE pourrait avoir un sens. Cette adhésion qu'on peut difficilement dissocier de celle de la Turquie, paraît possible tout au moins sur le plan économique, alors que l'adhésion de cette dernière semble poser plusieurs problèmes qui ne seront vraisemblablement pas résolus dans un avenir proche. Certains jugeront disproportionnés les échos en Turquie suscités par l'avis conforme du Parlement européen de l'accord d'union douanière qui est entré en vigueur depuis le 1er janvier 1996; mais ils montrent, si besoin est, encore une fois, l'impact énorme qu'ont les rapports avec l'Europe dans ce pays, et les aspirations de toute une population et de la classe politique qu'ils révèlent et signifient. Or l'union douanière n'est pas l'adhésion. Une Turquie qui n'est membre ni de l'UE ni de l'UEO pourrait se sentir isolée dans la région vis-à-vis de l'Europe, au cas où Chypre adhérerait à l'UE (et par conséquent à l'UEO), vu le fait que cela servira inéluctablement l'hellénisme, vu aussi la politique de "maximisation de ressources" que mène Athènes en exploitant à fond la mauvaise image de la Turquie dûe entre autres à son déficit démocratique suramplifié. Reste à savoir si le début des négociations contribuera à atténuer l'ancrage des différends (dans l'histoire mais aussi dans les faits) en Egée et à Chypre. Il est permis d'avoir la plus grande circonspection à ce propos.
- 52 La poursuite de négociations entre l'UE et Chypre est nécessaire non pas pour l'internationalisation, comme le souhaite, de toute évidence la Grèce qui a, par rapport à la Turquie le grand avantage d'être dans l'Union européenne, mais parce qu'il y a là une chance à saisir afin de faire évoluer le dossier. Il y a une quinzaine d'années, un observateur occidental estimait déjà: "La tentation d'essayer d'utiliser le poids politique de la Communauté élargie pour renforcer la position grecque dans le conflit chypriote est grande. La Communauté ne saurait s'y prêter sans s'aliéner la Turquie. On a vu, d'ailleurs que la coopération politique s'est toujours montrée très prudente, et en vérité, inefficace, lorsqu'il s'agissait d'aborder des conflits dans lesquels un des pays

membres était particulièrement engagé. Faut-il en conclure qu'après l'adhésion grecque la coopération politique devra renoncer à prendre position dans l'affaire chypriote? Ce serait à beaucoup d'égards regrettable, mais il faudrait que la diplomatie grecque fasse preuve d'une extrême modération pour que cette éventualité soit écartée²⁸. Le seul changement survenu depuis, c'est l'appellation de "coopération politique" qui est devenue "dialogue structuré".

- 53 Dans l'île même, il est probable, comme l'estime la Commission, que la communauté chypriote turque tire un bénéfice de l'adhésion et que l'écart entre les deux communautés tende à se rapprocher à condition de se montrer vigilant et de prendre les mesures nécessaires pour ne pas créer de nouvelles enclaves qui sont pour beaucoup dans les crises qu'a connues l'île dans le passé. L'une des questions nous semble la conciliation de deux impératifs à Chypre: la libre circulation à moyen ou à long terme et la protection de la communauté chypriote turque qui a été depuis longtemps tenue à l'écart des circuits économiques. Il est vrai, d'un autre côté, que le temps presse et que les espoirs en vue d'une solution fédérale s'amenuisent dans ce conflit "fossilisé ". En tout cas, il serait difficile de remettre en cause le caractère bizonal de la nouvelle entité, comme l'avait préconisé, rappelons-le en passant, le général de Gaulle, en utilisant le même terme, dès les années 1960. La formule des "cantons" interpénétrés, si séduisante soit-elle, présenterait un risque: les relations intercommunautaires seraient à la merci de la moindre provocation qui ne manquerait certainement pas.
- 54 Une tendance qui s'esquisse aujourd'hui en Turquie, partenaire à maints égards indispensable pour l'UE et pour la France, est la remise en cause -tardive selon certains observateurs²⁹-de certaines clauses de l'accord d'union douanière conclu le 6 mars 1995 entre l'UE et Ankara, des clauses qui ont trait précisément à Chypre. Les autorités turques mettent davantage l'accent sur la confiance qu'elles ont dans les négociations onusiennes. Elles ont tendance aussi à croire que la politique européenne (ou l'absence de politique) a impliqué dans le Sud-Est du continent une certaine complaisance vis-à-vis d'Athènes, notamment envers les Macédoniens mis à genoux et humiliés pour une question de drapeau. Or le règlement même temporaire de la question bosniaque et de la question macédonienne s'est fait sous l'égide des Etats-Unis. On peut craindre que les dirigeants turcs -et avec eux ceux de la RTCN- se tournent encore une fois, comme ils l'ont pratiquement toujours fait, depuis 1946, vers la Maison Blanche où ils estiment trouver plus de compréhension. Décidément, l'île de Chypre devrait attendre longtemps pour retrouver le sens du surnom qui est le sien: Makaria (La Bienheureuse).

NOTES

1. Voir à ce sujet Philippe de Schoutheete, *La coopération politique européenne*, Paris/Bruxelles, Nathan/Labor, 1980, p.101-103.

2. Voir Dinos Constantinou, "Chypre-CEE: l'amère expérience d'une association", *La nouvelle revue internationale*, n° 267, nov. 1980, p.183-193. L'auteur était membre du bureau politique du cc du parti progressiste du peuple travailleur de Chypre (AKEL).
3. Voir Andréas Antoniou, "L'union douanière entre la CEE et Chypre: une nouvelle expérience en vue", *Revue du Marché Commun*, n° 311, nov. 1987, p.612.
4. Voir la déclaration de Petros Voscariades, porte-parole gouvernemental de Nicosie, in *Bulletin de Chypre*, 1er décembre 1986.
5. *Europe. Documents*, n° 1847, 3 juillet 1993, pp.1-3.
6. Francesco Cerri, "Chypre tentée par la CEE", *Libération*, 10 juin 1987.
7. *Nouvelles de Chypre*, n° 53, août 1995, p.2.
8. *Nouvelles de Chypre* (Bulletin d'information de l'Ambassade de Chypre en France), n° 54, sept. 1995, p.1.
9. Cf "Commission opinion on the application by the Republic of Cyprus for membership", *Documents Com (93) 313 final*, Commission of the European Communities, 30 juin 1993, p.18.
10. *La partition de Chypre. Etude géopolitique en Méditerranée orientale*, Thèse de doctorat non-publiée, Univ. Paris IV, 1995, p.229.
11. Voir notre article introductif dans Semih Vaner (dir.), *Le différend gréco-turc*, Paris, L'Harmattan, 1988, p.19-20.
12. *Cumhuriyet*, 30 décembre 1995
13. Voir à ce propos notre article sur "Chypre: petite île, grandes puissances", *Politique étrangère*, 1/1985, p.170.
14. Voir *Cumhuriyet* (30.XII.1995)
15. "Chypre, petite île...", art. cité., p. 161-162.
16. D.Fairhall dans *The Guardian*, 29 mai 1974.
17. Richarte, *op.cit.*, p.114.
18. Richarte, *op. cit.*, p.118.
19. M. Vassiliou, homme fortuné et influent, s'était néanmoins appuyé, entre autres, sur le soutien d'Akel.
20. in "Entretien avec Rauf Denktash - Le dilemme chypriote", *Politique internationale*, n° 38, hiver 1987/1988, p.158.
21. Allusion à l'adhésion de l'Allemagne de l'Ouest; l'Allemagne de l'Est ayant automatiquement suivi, après la réunification.
22. *Europe*, 20 avril 1995.
23. Pour une historique de l'implication onusienne voir Jean-Michel Favre, "Le Secrétaire général des Nations unies et le problème de Chypre: éloge de la patience", *Cahiers d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien*, n° 17, janv.-juin 1996, pp. 255-285.
24. Cf J-M.Favre, art. cité., p.272.
25. *Ibid.*, p.273.
26. Doc. Com. (76) 30, 29 janvier 1976, pp.2-3.
27. Voir *Le Monde*, 27 avril 1988.
28. P.de Schoutheete, *op. cit.*, p.158-159.
29. Voir entre autres l'article du professeur Erol Manisali, "Kibris deklarasyonu ve aranan suçlular", *Cumhuriyet*, 11 janvier 1996.

RÉSUMÉS

Les négociations que Chypre s'apprête à entamer avec l'Union européenne en vue d'une éventuelle adhésion ne devraient pas poser de problèmes sur le plan économique. En revanche, la partition de fait de l'île et l'enlisement des discussions placées sous l'égide de l'ONU risquent fort de faire obstacle sur le plan politique