



...le rapport d'information relatif à

RENFORCER LA RELATION FRANCO-TURQUE AFIN D'AGIR CONJOINTEMENT POUR LA PAIX

Une délégation de cinq sénateurs de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées s'est rendue en Turquie du 8 au 12 octobre 2024. Elle était composée de Christian Cambon, Olivier Cigolotti, Nicole Duranton, Sylvie Goy-Chavent et Jean-Marc Vayssouze-Faure.

La délégation a débuté ce déplacement à Izmir afin de visiter le détachement français du commandement terrestre (LANDCOM) de l'OTAN et échanger avec les autorités locales et nos représentants consulaires, avant de rejoindre Ankara. Là, elle a eu des échanges avec des responsables ministériels et parlementaires. Ce déplacement s'inscrivait dans le cadre d'une volonté partagée de renouer un dialogue de haut niveau alors que les sujets de désaccord se sont accumulés ces dernières années. Il a été l'occasion, pour les deux parties, de réaffirmer l'importance de leur relation, sans nier les difficultés qui ont été rappelées, en particulier lors des échanges menés à la Grande Assemblée nationale de Turquie.

Au-delà de ces différences connues et assumées, le dialogue a permis aux sénateurs de mieux évaluer la position ambivalente de la Turquie. Située à la fois au Proche-Orient et en Europe, désireuse de renforcer ses liens avec l'Union européenne tout en poursuivant une voie propre dans le monde musulman, héritière du projet modernisateur et laïc de Mustafa Kemal Atatürk, mais aussi profondément transformée par le projet politique mis en œuvre par le président Erdogan, médiatrice dans les conflits qui l'entourent mais également soutien de certains belligérants dans le Caucase et en Syrie, la Turquie exerce un rôle régional unique.

La Turquie demeure, un acteur important de l'OTAN et assure la présence de l'Alliance sur le front sud-est européen mais son positionnement peut être imprévisible par rapport à ses alliés comme vis-à-vis de ses voisins (I). Elle constitue, ensuite, un partenaire essentiel de l'Union européenne qui doit pouvoir s'inscrire dans une relation durable et ambitieuse faute de pouvoir envisager une adhésion dans un avenir raisonnable (II). La Turquie s'affirme, enfin, comme un compétiteur de la France tant sur les rives de la Méditerranée, dans le Caucase qu'en Afrique, ce qui pourrait amener les deux partenaires à repenser leurs relations pour retrouver une confiance qui s'est affaiblie et entreprendre des actions conjointes pour favoriser la paix dans une région encore marquée par les conflits (III).

Au carrefour des mondes occidental, slave et musulman, la Turquie sait gérer ses affinités multiples en fonction des circonstances pour renforcer son influence et constitue donc un partenaire de choix pour concourir à stabiliser une région aujourd'hui profondément déstabilisée.

Les membres de la délégation considèrent que le renforcement de la confiance entre les deux pays doit constituer un objectif prioritaire dans le prolongement du dialogue politique renoué à l'occasion de cette visite sénatoriale. Cette confiance nécessaire, fondée sur le respect mutuel et la reconnaissance du rôle incontournable des deux pays dans le monde méditerranéen, doit être consolidée par des décisions fortes en matière de coopération économique, militaire, culturelle, éducative et décentralisée, mais aussi

par l'affirmation de convictions partagées concernant le respect du droit international et la volonté de résoudre les conflits régionaux par le dialogue et la recherche de compromis justes et équitables. La diplomatie parlementaire pourrait accompagner ce rapprochement en favorisant la compréhension réciproque et en accompagnant les progrès nécessaires.

1. UN ALLIÉ ESSENTIEL MAIS PARFOIS INCERTAIN AU SEIN DE L'OTAN

A. UN MEMBRE PRIMORDIAL DE L'ALLIANCE ATLANTIQUE DANS UNE ZONE REDEVENUE INCONTOURNABLE

1. Une présence importante de l'OTAN en Turquie

Depuis son adhésion à l'OTAN en 1952 la Turquie permet à l'Alliance de renforcer sa présence en Méditerranée orientale et dans les détroits des Dardanelles et du Bosphore qui constituent le point de passage obligé pour les navires se rendant de la Mer noire en Méditerranée et inversement. Les autorités turques ont souligné par ailleurs que l'armée turque constituait la deuxième de l'OTAN en effectifs.

La présence de l'OTAN en Turquie se matérialise principalement au travers de la **base aérienne d'Incirlik** qui accueille des éléments de l'*US Air Force* contribuant au support des missions de l'OTAN dans la région. Outre des avions, la base accueillerait encore un nombre important de **bombes thermonucléaires B-61 américaines**.

Les Sénateurs ont souhaité se rendre au quartier général terrestre (LANDCOM) situé à Izmir qui accueille un contingent de militaires français. Ils ont pu échanger à cette occasion avec les militaires français afin de leur exprimer leur soutien et de prendre connaissance des conditions d'exercice de leur mission, tant sur le plan personnel que professionnel. Si les militaires français rencontrés ont tous fait part de leur grande satisfaction pour cette affectation, ils ont aussi évoqué des problèmes pour scolariser leurs enfants en l'absence d'établissement français à Izmir ainsi que des difficultés économiques compte tenu de la forte inflation que connaît le pays et des difficultés à se loger à proximité du siège de l'OTAN.

Concernant plus précisément le rôle du LANDCOM, les sénateurs ont bénéficié d'une présentation des travaux en cours sur la transformation de l'OTAN pour répondre aux nouvelles menaces. Ils ont ainsi pu prendre la mesure du travail réalisé ces dernières années par l'Alliance afin d'actualiser l'appréciation de la menace et de redimensionner les efforts à produire pour y répondre dans les meilleurs délais. L'enjeu majeur pour l'Alliance est, en effet, de pouvoir organiser une montée en puissance rapide, puissante et continue afin de faire face, dans la durée, à une menace de haute intensité, ce qui nécessite la **définition d'un nouveau modèle de forces**. Compte tenu de l'évolution du contexte, les nouveaux plans sont systématiquement testés au moyen d'exercices de plus en plus importants. Ces nouveaux plans tiennent également compte des menaces de guerre hybride.

Les membres de la délégation sénatoriale considèrent que le renforcement du rôle du LANDCOM justifie pleinement de faire monter en puissance le contingent français en portant un soin particulier aux conditions de séjour des familles pour renforcer l'attractivité de la mission, en veillant à pourvoir l'ensemble des postes attribués à notre pays et en envisageant l'affectation d'officiers généraux afin d'exercer une influence plus conforme à notre poids dans l'Alliance.

2. Un acteur clé de la guerre en Ukraine

L'agression de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022 a mobilisé la Turquie qui s'est employée à jouer un rôle de médiateur notamment en réunissant en mars 2022 à Antalya les chefs de la diplomatie russe et ukrainienne, puis en menant plusieurs tentatives de médiation. Cette position particulière de la Turquie dans le conflit s'explique par les **liens étroits** qu'elle entretient **avec chacun des deux protagonistes**. Engagée dans une coopération militaire avec l'Ukraine et cliente de ce pays en matière d'importation de céréales, la Turquie doit également tenir compte de sa dépendance à la Russie sur les plans énergétique (gaz

acheminé au travers du gazoduc Turk Stream, centrale nucléaire russe d'Akkuyu...) et économique (touristes russes, marché du BTP russe...). Elle a ainsi refusé d'appliquer les sanctions internationales tout en condamnant l'agression russe et elle veille à maintenir le dialogue avec l'ensemble des parties.

Si la fermeture des détroits¹ des Dardanelles et du Bosphore décidée par la Turquie dès février 2022 a, par exemple, eu pour conséquence d'interdire l'entrée de bâtiments de pays non riverains en Mer noire, elle a aussi compliqué les mouvements des bâtiments russes, les autorités turques ayant indiqué que près de 28 navires russes s'étaient vu refuser le passage vers la Mer noire depuis le début de la guerre. La Turquie a également joué un rôle important afin de permettre l'adoption d'un accord sous l'autorité de l'ONU qui a créé un corridor maritime sûr en Mer noire emprunté par plus de mille navires chargés de céréales et d'autres denrées alimentaires de juillet 2022 à juillet 2023. À cet égard, le vice-ministre des affaires étrangères, Melmet Kemal Bozay, a indiqué à la délégation que **la sécurité alimentaire à travers la poursuite des exportations de céréales et la préservation de la liberté de circulation en Mer noire constituaient toujours deux priorités pour les autorités turques.**

B. UN PARTENAIRE STRATÉGIQUE CONFRONTÉ À DES RESPONSABILITÉS NOUVELLES DANS UNE RÉGION INSTABLE

1. L'apport fondamental de la Turquie à l'OTAN pour stabiliser le Proche-Orient

a) Un allié conscient de son influence géopolitique croissante

Alors que la présence de la Turquie dans l'OTAN et son rôle essentiel pour équilibrer la défense des pays membres ne sont pas aujourd'hui contestés, plusieurs événements récents sont venus mettre en évidence le fait que la Turquie pouvait avoir, dans certaines circonstances, une interprétation propre du devoir de solidarité inhérent à toute alliance militaire.

L'achat de plusieurs systèmes de batteries sol-air S400 russes en septembre 2017 a, ainsi, été vécu par certains membres comme une entorse à la cohérence militaire de l'Alliance puisque ces systèmes ne sont pas compatibles avec ceux utilisés par les pays membres et qu'ils sont susceptibles, comme souvent pour les technologies militaires sophistiquées, de permettre au pays fabricant d'accéder à des informations sur l'utilisation des systèmes vendus. Cet achat a été à l'origine d'une détérioration des relations de la Turquie avec les Etats-Unis qui s'est traduite, en particulier, par l'arrêt de la participation de la Turquie au programme de développement du chasseur F35, puis par l'adoption en décembre 2020 de sanctions plus larges prévoyant notamment l'interdiction des exportations d'armes américaines vers la Turquie.

Si l'épisode de l'achat des batteries S400 a laissé des traces au sein de l'Alliance, le **blocage imposé par la Turquie à l'adhésion de la Finlande et de la Suède à l'OTAN**, a nourri les interrogations sur la détermination de la Turquie à assurer le renforcement de l'Alliance dans le contexte de la guerre menée par la Russie en Ukraine. Si la Finlande a pu rejoindre l'Alliance à compter du 4 avril 2023, la Suède a dû attendre le 7 mars 2024 pour l'intégrer à l'issue d'un dialogue compliqué avec la Turquie qui exigeait que la Suède modifie sa politique d'accueil de certains réfugiés politiques. Cette mise sous condition de l'adhésion de ces deux pays européens directement menacés par la Russie n'a pas contribué à faire oublier le trouble créé par l'épisode de l'achat des batteries de S400.

b) Le souhait de la Turquie de contribuer aux grands programmes d'armement européens

La position ambiguë de la Turquie au sein de l'Alliance constitue sans doute une des raisons pour lesquelles **la coopération militaire entre la Turquie et les autres pays de l'OTAN est aujourd'hui limitée.** Si l'Allemagne a accepté en octobre 2024 l'exportation de chasseurs *Eurofighter* à la Turquie, le projet de vente de systèmes franco-italiens sol-air SAMP-T n'a pu aboutir en dépit des demandes des autorités turques. Ces dernières ont réitéré aux membres

¹ Le 28 février 2022, à la suite du déclenchement de la guerre en Ukraine, la Turquie a décidé de fermer l'accès aux détroits des Dardanelles et du Bosphore à tous les navires militaires en invoquant la Convention de Montreux de 1936 qui vise à concilier le principe de liberté de passage avec la nécessité de « sauvegarder » la sécurité de la Turquie et des États riverains de la Mer noire.

de la délégation sénatoriale leur intérêt pour ce système de défense sol-air en regrettant que l'absence d'accord ait pour effet d'affaiblir l'OTAN.

Tout comme les pays européens, la Turquie a également tiré les leçons de la guerre en Ukraine en identifiant les problèmes d'approvisionnement auxquels elle pouvait être confrontée en cas de conflit. **Le Gouvernement turc a ainsi décidé d'augmenter le budget des dépenses militaires de 150% en 2024 pour le porter à 40 Mds\$ ce qui constitue un effort sans précédent** en dépit du niveau élevé de l'inflation. Ce surcroît de moyens permettra de **renforcer la BITD turque** qui prévoit d'exporter des matériels d'armement à hauteur de 11 Md\$ en 2024, en hausse de 83 % par rapport à 2023, alors que les importations devraient s'établir à 6 Md\$.

Les échanges menés par la délégation sénatoriale à la Présidence des industries de défense, équivalent de la DGA, ont permis de prendre la mesure de la diversité et de l'expertise des entreprises turques de l'armement qui permettent au pays de disposer d'un large choix de drones, missiles, roquettes, véhicules blindés. Les responsables de la Présidence des industries de défense ont, par ailleurs, indiqué que la Turquie avait la volonté de développer un chasseur de 5^{ème} voire de 6^{ème} génération et était intéressée pour contribuer au SCAF en rappelant que la Turquie avait été partenaire des programmes Cougar et A400M et travaillait au développement d'une constellation de satellites Göktürk.

2. Une puissance régionale confrontée à des enjeux de sécurité fondamentaux

a) La volonté de la Turquie de peser davantage sur son environnement proche

La place de la Turquie a évolué en Méditerranée orientale depuis la fin de la guerre froide. L'éclatement de l'URSS a non seulement donné lieu à l'indépendance de l'Ukraine mais également à celle des différents États du Caucase tandis que les conflits en Irak puis en Syrie et en Libye ont rendu la région particulièrement instable, ce qui a amené la Turquie à s'impliquer pour stabiliser son environnement proche dans un sens conforme à ses intérêts.

Les dirigeants turcs ont, par ailleurs, mis en œuvre à compter de 2013 une nouvelle stratégie géopolitique appelée « **Mavi Vatan** » – **la Patrie bleue** – à l'initiative de l'ancien amiral Cem Gürdeniz pour revendiquer une souveraineté sur le plateau continental en Mer Égée et affirmer la vocation de la Turquie à exercer son influence en Méditerranée orientale. Cem Gürdeniz définit la « Patrie bleue » par cinq éléments :

- l'utilisation de la marine comme outil de diplomatie militaire ;
- le développement d'une industrie d'armement, en particulier navale et aérienne ;
- l'utilisation de navires de recherche sismique et de navires de forage pour explorer des gisements ;
- et la création de cadres juridiques, notamment au travers de traités, pour obtenir la reconnaissance internationale des zones de juridiction maritime turque.

La mise en œuvre de la doctrine de « la Patrie bleue » a contribué à générer de vives tensions avec la Grèce et Chypre. Les relations entre la Grèce et la Turquie se sont néanmoins apaisées et le dialogue a été repris au plus haut niveau. Mais la question de la gestion du plateau continental et de la délimitation des zones maritimes demeure d'actualité, la Turquie n'ayant pas renoncé à négocier des traités avec des pays riverains comprenant des clauses relatives à la délimitation des zones maritimes.

Les membres de la délégation sénatoriale ont pu constater que les responsables turcs rencontrés se sont tous félicités du réchauffement des relations avec la Grèce et de la relance des coopérations économiques et commerciales, le dialogue se poursuivant sur la délimitation du plateau continental et de la ZEE. Elle a cependant observé qu'alors que des solutions de cohabitation fédérales étaient encore explorées il y a quelques années, la Turquie continuait à plaider en faveur de la reconnaissance d'un État dans la partie nord de l'île occupée par la Turquie.

La Turquie demeure attentive à la situation au Caucase qui constitue une seconde « zone tampon » avec la Russie, en plus de l'Ukraine. La Turquie et l'Azerbaïdjan entretiennent des relations très étroites au sein du « conseil turcique » tandis que des responsables des deux

pays n'hésitent pas à évoquer « *une seule nation, deux États* ». Leur coopération militaire a amené la Turquie à fournir de nombreux drones militaires *Bayraktar TB2* à l'Azerbaïdjan dans le cadre de son offensive au Haut-Karabagh.

La position de la Turquie sur le conflit entre l'Azerbaïdjan et l'Arménie semble avoir évolué ces derniers mois puisque le gouvernement turc soutient le principe d'un accord de paix entre les deux pays. Le président de la commission des affaires étrangères, Fuat Oktay, a ainsi souligné devant la délégation « *l'importance du dialogue ouvert en dépit des désaccords* » et « *le rôle très important que pouvait jouer la Turquie* » pour aboutir à un accord. **Les membres de la délégation considèrent que le soutien turc à la recherche d'un accord entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan constitue une avancée majeure à un moment où des tentations subsistent d'établir une continuité territoriale entre les différents territoires azerbaïdjanais.**

b) Le rôle particulier de la Turquie dans l'avènement d'un régime stable et inclusif en Syrie

La Syrie est un sujet stratégique pour la Turquie compte tenu des relations anciennes entre les deux pays, des liens étroits entre leurs populations et de la présence de plus de trois millions de réfugiés syriens en Turquie. Depuis 2011, la Turquie s'est impliquée dans le conflit syrien afin, notamment, de structurer les différentes oppositions au régime de Bachar El-Assad et de conduire des interventions en territoire syrien contre les forces kurdes. Elle visait en particulier à stabiliser suffisamment le nord du pays pour pouvoir y reconduire les millions de réfugiés installés sur son territoire. La chute du régime de Bachar El-Assad le 8 décembre 2024 doit ainsi beaucoup au soutien militaire de la Turquie à la coalition dirigée par le groupe islamiste *Hayat Tahrir Ach-Cham* (HTC).

Le rôle joué par la Turquie dans l'évolution politique de la Syrie comme son influence auprès des nouvelles autorités gouvernementales lui donnent une responsabilité importante pour concourir de façon décisive à une transition pacifique. Les défis sont immenses puisqu'il s'agit à la fois de jeter les bases d'un régime politique stable et inclusif, de préserver la souveraineté territoriale de la Syrie et de mobiliser les moyens nécessaires à la reconstruction du pays.

La délégation sénatoriale a pris acte de l'attachement de la Turquie à l'intégrité territoriale de la Syrie et souscrit à la préoccupation des autorités turques d'assurer la sécurité à ses propres frontières. Elle n'oublie pas non plus de rappeler le rôle joué par les forces kurdes syriennes pour lutter contre Daech et le régime de Bachar El-Assad et la nécessité de permettre à toutes les communautés de concourir au fonctionnement des nouvelles institutions syriennes.

2. UN PARTENAIRE IMPORTANT POUR L'UNION EUROPÉENNE DANS LE CADRE D'UNE RELATION À CLARIFIER

A. LA STABILITÉ ET LE DÉVELOPPEMENT DE LA TURQUIE DEMEURENT UNE PRIORITÉ POUR L'UNION EUROPÉENNE

1. Une démocratie turque entre un exécutif fort et une opposition puissante au niveau local

a) Un débat politique structuré par l'élection présidentielle de 2028

La vie politique turque demeure marquée par la figure du président de la République, Recep Tayyip Erdogan, Premier ministre de 2003 à 2014, puis président de la République, réélu le 28 mai 2023 pour 5 ans avec 52,2 % des suffrages exprimés au second tour de l'élection présidentielle. Lors des élections législatives du 14 mai 2023, l'alliance gouvernementale rassemblant le Parti de la justice et du développement (*Adalet ve Kalkınma Partisi* ou AKP) et ses alliés du MHP a conservé sa majorité absolue, remportant 323 des 600 sièges de la Grande Assemblée nationale de Turquie. Le Parti républicain du peuple (*Cumhuriyet Halk Partisi* ou CHP) créé par Mustafa Kemal Atatürk en 1923 a, pour sa part, remporté les élections municipales du 31 mars 2024 et dirige aujourd'hui les cinq provinces les plus peuplées (Istanbul, Ankara, Izmir, Bursa et Antalya).

La situation politique et institutionnelle de la Turquie demeure l'objet de controverses tant de la part des différents responsables politiques turcs que des organisations de défense des droits de l'Homme. Le succès de l'opposition aux élections municipales du 31 mars 2024 dans les grandes métropoles ne clôt pas, selon de nombreux observateurs, le débat sur le caractère équitable des compétitions électorales et l'indépendance de la justice. Des journalistes et des élus locaux continuent, selon ces derniers, à être poursuivis pour des motifs d'ordre politique.

b) Une opposition attachée à « une Turquie démocratique, laïque, européenne et prévisible »

Le succès du CHP kémaliste aux élections locales de mars 2014 s'expliquerait notamment par le rejet croissant par l'opinion publique de la présence de plus de 3 millions de réfugiés syriens dont la présence pèse sur le fonctionnement de certains services publics. La chute du régime de Bachar El Assad suite à l'offensive du HTC appuyée par la Turquie pourrait ainsi accélérer le processus de retour des réfugiés, qui constitue une priorité pour le Gouvernement dans la perspective de l'élection présidentielle de 2028.

Après son succès aux élections municipales, le CHP appelle pour sa part à des élections anticipées et se prépare à exercer le pouvoir à l'issue d'une alternance qui lui semble possible. La formation kémaliste a indiqué à la délégation sénatoriale qu'elle souhaitait à l'intérieur s'inspirer de son expérience locale qui lui a permis de créer des modèles innovants et à l'extérieur « *tourner le visage de la Turquie vers l'Europe* ». Les responsables du CHP considèrent qu'une Turquie stable, démocratique et tournée vers l'Europe est possible et ils entendent mettre un terme à ce qu'ils estiment être « *l'imprévisibilité actuelle de la Turquie* ». Ils prévoient de créer un « cercle de la Paix » autour de la Turquie afin d'apporter la stabilité en Méditerranée, au Proche-Orient et dans le Caucase.

Le principal parti d'opposition considère, par ailleurs, que le cadre constitutionnel doit être revu afin de mieux assurer la séparation des pouvoirs et le respect du fonctionnement régulier des institutions. Concernant la relation franco-turque, le CHP appelle de ses vœux davantage de coopérations et moins de concurrence avec une Turquie démocratique, laïque, européenne et prévisible.

Les membres de la délégation sénatoriale ont pu constater que le pluralisme politique demeurait une réalité dans la société turque comme l'illustre le succès de l'opposition aux élections locales, même si la séparation des pouvoirs n'était sans doute pas mise en œuvre de la même manière que dans les pays de l'Union européenne.

2. Une économie fragilisée par l'inflation et les bouleversements économiques internationaux

L'économie turque connaît une situation délicate tant sur le plan intérieur qu'extérieur. Alors qu'elle connaissait un taux de croissance compris entre 4% et 5% depuis la crise du Covid 19, suite à une politique monétaire expansionniste, l'économie turque est entrée en récession en 2024 à la suite du resserrement de la politique monétaire et budgétaire. Pour **lutter contre l'inflation qui a atteint 72% en 2022, puis 54% en 2023**, occasionnant notamment une **dépréciation de 83% de la lire turque**, la banque centrale turque a, en effet, porté son taux directeur de 8,5% à 50% et le Gouvernement a augmenté certaines taxes notamment sur l'essence.

Ce contexte économique obère le pouvoir d'achat des salariés dont la rémunération n'est pas complètement indexée et accroît les inégalités. Un an après les **séismes du 6 février 2023** qui ont occasionné près de **60 000 morts, 3,3 millions de déplacés et la destruction de 650 000 logements**, le Gouvernement doit, par ailleurs, faire face au coût de la reconstruction évalué à plus de 100 Mds\$.

Les relations économiques franco-turques demeurent dynamiques avec 35 entreprises du CAC40 présentes dans le pays mais très inférieures à celles qui existent entre la Turquie et l'Allemagne. Les échanges commerciaux entre la France et la Turquie s'élevaient à 21,9 Mds\$ en 2023 avec un déficit en baisse du côté français à hauteur de 1,3 Md\$. L'aéronautique constitue le principal poste d'exportation vers la Turquie suivi des produits chimiques et de l'automobile tandis que la France importe principalement des véhicules automobiles et des produits textiles. Le développement de l'économie turque, en dépit des difficultés actuelles, constitue un argument solide pour inciter les entreprises françaises à investir ce marché.

B. UNE RELATION UNIQUE À CONSOLIDER ENTRE LA TURQUIE ET L'UNION EUROPÉENNE

1. Une demande d'adhésion à l'Union européenne toujours difficile à satisfaire

Associée depuis 1963 à la CEE et entrée en 1996 dans une union douanière avec l'UE, la Turquie s'est vue reconnaître le statut de « pays candidat » en 1999. Les négociations d'adhésion entre l'UE et la Turquie ont été ouvertes en octobre 2005 sur la base d'un cadre précisant qu'elles « *sont un processus ouvert dont l'issue ne peut être garantie à l'avance* ». Ces négociations dépendent de la capacité de la Turquie à assumer les obligations liées à l'adhésion (plein respect des critères de Copenhague, dont les critères politiques – droits de l'Homme, État de droit, démocratie) ainsi que de la capacité d'assimilation de l'Union. À l'heure actuelle, 16 chapitres de négociation sur 35 ont été ouverts et un seul provisoirement clos. Cependant **les négociations d'adhésion avec la Turquie sont aujourd'hui à l'arrêt**, en raison d'une part de la situation de l'État de droit et de l'évolution des opinions publiques tant en Europe qu'en Turquie qui sont moins favorables à cette perspective.

Les autorités turques ont réaffirmé lors des échanges avec la délégation sénatoriale leur souhait de voir aboutir le processus d'adhésion alors même que le projet politique qu'elles poursuivent peut sembler contradictoire sur plusieurs aspects avec cet objectif. Par ailleurs, comme l'ont reconnu plusieurs responsables turcs, l'évolution des opinions publiques dans un nombre croissant d'États européens rend moins envisageable dans un avenir proche la perspective d'une adhésion de la Turquie à l'Union européenne. Les membres de la délégation ont ajouté que les opinions publiques européennes étaient devenues réticentes vis-à-vis de l'idée même d'accueillir de nouveaux membres de l'UE. **Ce décalage croissant entre un processus d'adhésion reposant sur des critères techniques et une absence de soutien politique de la part des opinions publiques génère une forme d'attentisme de la part des Européens que regrettent les responsables turcs**, le président de la commission des affaires étrangères, Fuat Oktay, ayant par exemple déploré que « *l'Union européenne n'a pas de vision stratégique sur la Turquie* ».

L'Union européenne et la Turquie coopèrent cependant de manière efficace sur la question des migrations. L'Union européenne a, en effet, accepté de contribuer à l'accueil des réfugiés en Turquie et un accord de réadmission a été conclu concernant les migrants en situation irrégulière partis du territoire turc. Cette coopération s'est accompagnée d'une aide européenne de 6 Mds€ depuis 2016 au titre de la facilité en faveur des réfugiés en Turquie (FRiT) à laquelle s'est ajoutée une enveloppe additionnelle de 3 Mds€ pour la période 2021-2023 entièrement financée par le budget européen, pour permettre la poursuite de projets dans les domaines de l'assistance humanitaire, de la santé, de l'éducation, et du soutien socio-économique.

Le Conseil européen des 17 et 18 avril 2024 a tenu par ailleurs un débat stratégique sur les relations entre l'Union européenne et la Turquie qui a permis de réaffirmer qu'« *un environnement stable et sûr en Méditerranée orientale et l'instauration de relations avec la Turquie fondées sur la coopération et mutuellement avantageuses relèvent de l'intérêt stratégique de l'Union européenne* ». Le Conseil européen a également appelé à la reprise des pourparlers visant à régler la question chypriote conformément aux résolutions du Conseil de sécurité. Les autorités turques contestent le lien ainsi fait entre la situation à Chypre et l'avenir de la relation entre la Turquie et l'UE et ont affirmé qu'elles aborderaient le dialogue avec l'UE « *dans le cadre de la réciprocité, en fonction de la rapidité, du niveau et de la portée des initiatives que l'UE prendra à l'égard de la Turquie dans la période à venir* ».

Les échanges conduits par la délégation sénatoriale avec les autorités turques ont confirmé les déclarations ministérielles de juin dernier. Les interlocuteurs rencontrés ont ainsi rappelé le souhait de la Turquie de rejoindre l'Union européenne sans toutefois laisser penser que cette demande avait de réelles chances d'aboutir dans un futur proche. Les membres de la délégation ont pu mesurer combien cette situation constituait une source de frustration pour les autorités turques qui n'ont toutefois pas esquissé de stratégie alternative à cette demande d'adhésion pour le cas où elle ne pourrait aboutir. Tout au plus ont-elles évoqué leur souhait de moderniser l'union douanière et de faciliter l'octroi des visas. Le vice-ministre des affaires étrangères, Melmet Kemal Bozay a estimé que la négociation sur la modernisation de l'union

douanière prendrait au moins trois ans et qu'il était donc possible de l'engager indépendamment des échanges sur l'avenir de Chypre. Plusieurs interlocuteurs turcs ont également insisté sur la nécessité que l'Union européenne continue à soutenir financièrement la Turquie sur la gestion des flux migratoires.

Concernant les coopérations sur les questions de défense, le vice-ministre des affaires étrangères, Mehmet Kemal Bozay, a déploré que la Turquie ne bénéficie pas de la facilité européenne pour la paix tandis que le président de la commission des affaires étrangères, Fuat Oktay, a regretté que la Turquie soit « *le seul pays candidat pour lequel une libéralisation des visas n'a pas été mise en place* ».

Les membres de la délégation sénatoriale considèrent que des nouveaux partenariats pourraient être recherchés entre l'Union européenne et la Turquie à la fois sur la politique de visas pour encourager les échanges d'étudiants et de professionnels qualifiés, la gestion des flux migratoires avec une reconduction des aides européennes et le développement de grands programmes de coopération notamment dans les domaines des infrastructures locales (assainissement, transports collectifs), de la défense et du spatial.

2. Des attentes fortes de la part de la Turquie sur un soutien plus important de l'UE

Les échanges conduits entre la délégation sénatoriale et les représentants turcs ont également mis en évidence les attentes de la Turquie vis-à-vis de l'Union européenne au **Proche et Moyen-Orient**. Le vice-ministre des affaires étrangères, Mehmet Kemal Bozay, a ainsi considéré que « *si l'Union européenne n'était pas plus active, elle perdrait de son influence* ». Il a également insisté sur les conséquences des conflits en cours, rappelant qu'au Liban 50% de la population était constituée de réfugiés dont beaucoup envisageaient une expatriation en Europe ou en Amérique du Nord.

L'avenir de la guerre en **Ukraine** a constitué une partie importante des échanges toujours francs conduits entre les sénateurs et les autorités turques. Le président de la commission de la défense, Hulusi Akar, a ainsi déclaré que « *si l'Union européenne avait réagi à l'occupation de la Crimée et de l'Ossétie, on n'en serait peut-être pas là* ».

Les membres de la délégation sénatoriale n'ont pu que partager le constat des autorités turques, qu'il était urgent que les pays européens se mobilisent pour peser davantage sur les conflits en cours aux frontières du continent européen.

3. UN COMPÉTITEUR STRATÉGIQUE DE LA FRANCE SOUCIEUX DE SON IDENTITÉ, DE SON INFLUENCE ET DE SES INTÉRÊTS

A. UNE RELATION À RELANCER ENTRE DEUX TRÈS ANCIENS ALLIÉS

1. Un dialogue politique exigeant pour solder les différends et se tourner vers l'avenir

Comme l'a rappelé la vice-présidente du groupe d'amitié Turquie-France, Tuba Vural Çokal, l'établissement de relations diplomatiques entre la France et la Turquie remonte à 1484 tandis que le Traité d'Alliance entre François I^{er} et Soliman le Magnifique a été paraphé en 1536. **Cette longue histoire explique pourquoi, au-delà des désaccords inévitables que génèrent les relations internationales, les responsables des deux pays conservent une estime réciproque et la conviction ancrée que la force des intérêts mutuels doit prévaloir à long terme.** C'est la raison pour laquelle le déplacement de la délégation sénatoriale était attendu et souhaité par les deux parties afin de relancer un dialogue politique en perte de vitesse.

Ce dialogue est d'autant plus nécessaire que l'influence de la Turquie en France même n'a cessé de s'accroître ces dernières années, les représentants politiques turcs rencontrés rappelant opportunément que **la France comptait sur son sol 800 000 ressortissants turcs dont la moitié possède la double nationalité.** Le président de la commission de la défense de la Grande Assemblée nationale, Lulusi Akar, a insisté sur le rôle de cette communauté dans le dialogue bilatéral.

Les échanges politiques de haut niveau menés à Ankara ont aussi été l'occasion pour les responsables turcs issus de l'AKP de faire la liste des nombreux griefs qu'ils nourrissent à l'encontre de la France. Le président de la commission des affaires étrangères a, par exemple, déploré les positions prises par les deux assemblées parlementaires françaises sur la question des génocides arménien et assyro-chaldéen, estimant que « *ce n'était pas le rôle des Parlements de juger des questions historiques* ». La politique étrangère française a également été critiquée, qu'il s'agisse du soutien à l'Arménie lorsqu'elle occupait le Haut-Karabagh, du soutien à la Grèce et à la République de Chypre dans son différend avec les chypriotes turcs du nord de l'île et de la situation en Afrique.

Les membres de la délégation sénatoriale considèrent que la reprise du dialogue politique ne pouvait faire l'économie d'échanges sincères ne passant pas sous silence les points de divergence. Au-delà des griefs énumérés qui illustrent le plus souvent des points de vue différents, ils estiment que la Turquie est fondée à voir mieux reconnaître sa contribution à la solidité de l'Alliance atlantique, sa participation à la stabilité de l'Europe à l'occasion de la crise migratoire en Syrie et son intérêt à la valorisation des ressources maritimes, dans le respect du droit international.

2. Une image de la France à revaloriser auprès de l'opinion publique turque

Les membres de la délégation sénatoriale ont pu prendre la mesure de l'affaiblissement de la relation franco-turque qui ne concerne pas seulement le dialogue politique mais également l'évolution de l'opinion publique turque. La multiplication des désaccords diplomatiques comme les polémiques sur des sujets comme la place de la laïcité en France ont, en effet, accru la méconnaissance de notre pays qui fait par ailleurs l'objet d'un dénigrement régulier de la part de certains médias.

Cette « impopularité » auprès d'une part importante de l'opinion publique turque a pour conséquence de rendre moins attractifs les produits français, la destination touristique France ainsi que la culture et l'éducation françaises. On peut toutefois remarquer que l'image de la France demeure positive auprès des catégories de citoyens turcs les plus connectés ou les plus mobiles à l'international.

Les membres de la délégation considèrent que cette situation n'est pas satisfaisante et qu'elle nécessite de redoubler d'efforts pour améliorer l'image de la France en Turquie que ce soit en poursuivant le projet d'offre d'information en turc de France Médias Monde, en soutenant l'action des institutions culturelles françaises en Turquie et en maintenant la présence des établissements scolaires français.

B. UNE NOUVELLE DYNAMIQUE FRANCO-TURQUE POUR RÉPONDRE AUX BOULEVERSEMENTS DU MONDE MÉDITERRANÉEN

1. Renforcer la confiance en relançant les coopérations bilatérales tous azimuts

a) Encourager les coopérations décentralisées, culturelles et éducatives

Les membres de la délégation sénatoriale sont convaincus que **le développement des coopérations bilatérales concrètes notamment au niveau local peut contribuer utilement au renforcement de la relation franco-turque**. A Izmir, ils ont ainsi pu prendre la mesure des actions menées dans le domaine économique, culturel et éducatif avec le soutien de l'AFD et de nos personnels diplomatiques. La ville d'Izmir et ses 3,5 millions d'habitants incarnent bien cette Turquie moderne ouverte sur la Méditerranée et engagée à relever les nouveaux défis environnementaux. Le maire d'Izmir, Cemil Tugay, a ainsi pu présenter aux membres de la délégation ses projets notamment dans les domaines des transports et du traitement de l'eau en rappelant l'expertise des groupes français dans ces domaines.

La présence française à Izmir s'appuie sur l'engagement de plusieurs personnalités locales qui contribuent à développer la présence française ainsi que sur un important réseau francophone et francophile autour de l'Institut français et du Lycée Saint-Joseph qui permet de maintenir une offre attractive pour les écoliers et les étudiants qui souhaitent apprendre le français à un moment où l'accès au français dans les écoles publiques est devenu plus difficile.

Les membres de la délégation ont également pu échanger à Ankara avec la proviseure du Lycée Charles-de-Gaulle qui a évoqué les échanges conduits avec les autorités turques concernant le maintien de la possibilité pour les élèves turcs de s'inscrire dans les établissements français. Le président de la commission des affaires étrangères, Fuat Oktay, a considéré que l'origine des difficultés était à rechercher dans l'absence de respect du principe de réciprocité, la Turquie rencontrant des difficultés à créer des établissements d'enseignement turcs en France.

Les membres de la délégation sénatoriale réaffirment l'importance des établissements d'enseignement français pour l'avenir du dialogue franco-turc et leur souhait qu'un accord puisse être trouvé afin de préserver l'accès le plus large possible à cet enseignement qui a toujours contribué activement à travers ses *alumni* au renforcement des relations entre les deux pays.

b) Accepter d'ouvrir le débat sur des coopérations en matière de défense

Si le renforcement de la confiance entre la France et la Turquie peut trouver à se concrétiser dans les investissements économiques et les actions culturelles et éducatives, **il doit aussi pouvoir s'affermir dans les coopérations militaires bilatérales qui nécessitent le plus haut niveau de confiance et constituent une priorité pour les interlocuteurs turcs rencontrés.**

Le général İlkay Altındağ, directeur général de la sécurité au ministère de la défense, a rappelé que la Turquie avait engagé plusieurs coopérations avec des États européens - notamment avec l'Espagne sur les porte-hélicoptères et avec l'Allemagne sur les sous-marins - tout en ajoutant qu'elle prévoyait de lancer de nouveaux programmes concernant notamment les drones sous-marins. Il a ainsi appelé de ses vœux une reprise des échanges avec la DGA afin d'examiner dans quelle mesure des collaborations pourraient être engagées entre les entreprises turques et françaises compte tenu des projets envisagés par la Turquie. Ce dialogue a été suspendu ces dernières années à mesure que la relation franco-turque se distendait à l'occasion d'incidents comme celui survenu le 10 juin 2020 entre les frégates française *Courbet* et turque *Gökova* au large de la Libye. Compte tenu des délais particulièrement longs qui caractérisent le développement des programmes militaires, il pourrait être particulièrement pertinent de procéder à une revue stratégique commune afin d'examiner les sujets d'intérêt communs et de signifier qu'une page a bel et bien été tournée.

Les membres de la délégation sénatoriale considèrent que la reprise de ce dialogue serait utile compte tenu des enjeux partagés, des niveaux d'expertise respectifs des BITD turque et française et de la nécessité de renforcer les capacités industrielles des pays membres de l'OTAN. Une coopération relancée dans ce domaine sensible où prédominent les enjeux de souveraineté pourrait constituer un élément important pour renforcer la confiance entre les deux pays. La diplomatie parlementaire doit pouvoir jouer son rôle pour approfondir ce dialogue en lien avec le ministère des armées et les industriels concernés.

2. Redonner un élan à la relation franco-turque en coordonnant davantage les initiatives sur les conflits en cours

a) Des positions convergentes sur l'Ukraine et Gaza

Les désaccords qui ont pu exister en matière de politique étrangère ces dernières années ne sauraient faire oublier le fait que **les deux pays partagent également des analyses convergentes sur l'avenir de plusieurs régions traversées par de graves conflits qui mettent en péril la sécurité collective.**

Le vice-ministre des affaires étrangères, Melmet Kemal Bozay, a ainsi rappelé que les deux pays étaient confrontés aux mêmes enjeux de réchauffement climatique, de transition énergétique et de numérisation de la société. Il a insisté sur **la nécessité de renforcer la relation franco-turque pour aider à la résolution des crises et de développer les échanges commerciaux entre les deux pays.** Il a appelé de ses vœux l'établissement d'une confiance mutuelle afin d'aborder de manière différente la résolution des conflits régionaux.

« *Nous pouvons avoir des divergences mais nous avons la Paix en dénominateur commun* ».

Melmet Kemal Bozay, Vice-ministre des affaires étrangères,

La France et la Turquie qui ont toutes deux condamné l'agression russe du 24 février 2022 contre l'Ukraine œuvrent sans relâche pour mettre un terme à cette guerre en créant les conditions d'une négociation respectueuse des intérêts de l'Ukraine. **Les membres de la délégation ont rappelé à plusieurs reprises le rôle éminent que pourrait être amenée à jouer la Turquie dans ces négociations pour parvenir à une paix juste et durable, conformément aux principes fondamentaux du droit international et à la Charte des Nations Unies.**

Un autre point de convergence important **concerne la situation à Gaza puisque les échanges menés ont mis en évidence que la France et la Turquie plaidaient chacune pour un arrêt des combats à Gaza et considéraient qu'une solution politique à deux États constituait la seule perspective permettant de ramener une paix durable.** Le vice-ministre des affaires étrangères, Mehmet Kemal Bozay, a estimé pour sa part qu'Israël aurait tout intérêt à laisser émerger un nouveau leadership palestinien en libérant Marwan Barghouti. Alors que les responsables turcs ont fait part de leur crainte qu'une véritable guerre régionale se déclenche au Proche-Orient, les membres de la délégation sénatoriale ont tenu à rappeler la responsabilité du Hamas à travers son agression du 7 octobre 2023 et celle du Hezbollah à travers les tirs répétés de roquettes sur le nord d'Israël dans la dégradation de la situation tout en reconnaissant le caractère excessif des actions menées depuis par Israël à Gaza.

Concernant les autres évolutions géopolitiques en cours ces derniers mois, la délégation sénatoriale a salué l'amélioration des relations entre la Turquie et la Grèce tout en entendant le souhait de la Turquie - rappelé par le président de la commission des Affaires étrangères de la Grande Assemblée nationale de Turquie - de voir « *reconnaitre les droits légaux de tous les acteurs en Mer Égée* » qui doit trouver une issue dans la poursuite du dialogue et la négociation. **Les membres de la délégation sénatoriale ont également rappelé l'influence que pouvait avoir la Turquie auprès de l'Azerbaïdjan pour trouver, enfin, les termes d'une paix durable entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan.**

b) L'aide à la Syrie comme exemple d'une nouvelle relation franco-turque ?

Si les autorités turques avaient insisté en octobre dernier lors du déplacement de la délégation sur l'importance que représentait pour elles la situation en Syrie compte tenu, en particulier, des enjeux de sécurité et de l'immigration, la chute du régime de Bachar El Assad et l'installation d'un nouveau pouvoir proche de la Turquie ont créé **une situation nouvelle qui change la donne au Proche-Orient.**

La France et la Turquie partagent un intérêt commun dans la stabilité de la nouvelle Syrie dans le respect de ses frontières internationales et dans la poursuite des actions visant à juguler l'influence de Daech dans ce pays, la Turquie ayant déjà neutralisé 4 500 combattants de Daech comme l'a rappelé le général İlkey Altındağ, directeur général de la sécurité au ministère de la défense.

Alors que des incertitudes subsistent sur les orientations que prendra à long terme le nouveau pouvoir syrien, les membres de la délégation sénatoriale estiment que la stabilité de la Syrie sera d'autant plus forte que cette dernière pourra recouvrer rapidement sa pleine souveraineté territoriale et adopter des institutions permettant de concilier au mieux son intérêt national et les demandes d'autonomie locale. Ils considèrent ensuite que, dans le cadre de la levée des sanctions envisagée par les membres de l'Union européenne, des coopérations entre les entreprises françaises et turques pourraient être envisagées dans de nombreux secteurs d'activités économiques et sociaux (énergie, transport, eau, agriculture, santé...) afin d'améliorer rapidement la vie des Syriens et de jeter les bases d'un développement économique durable. **Les membres de la délégation forment le vœu qu'une coopération exemplaire puisse permettre d'ouvrir une nouvelle page des relations entre les deux pays.**



Cédric PERRIN
Président de la commission
Sénateur du Territoire de Belfort
(LR)



Commission des affaires étrangères, de la défense et des
forces armées

<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>

Composition de la délégation :



Christian Cambon
Rapporteur
Sénateur du Val-de-Marne
(LR)



Olivier Cigolotti
Rapporteur
Sénateur de la Haute-Loire
(UC)



Nicole Duranton
Rapporteur
Sénateur de l'Eure
(RDPI)



Sylvie Goy-Chavent
Rapporteur
Sénateur de l'Ain
(LR)



Jean-Marc Vayssouze-Faure
Rapporteur
Sénateur du Lot
(SER)