

Portugal-Turquie : une relation de plus en plus riche

par Paulo Gorjão

Dans cette synthèse, nous verrons que le Portugal soigne de plus en plus ses relations avec la Turquie et que, contrairement aux craintes légitimes d'Ankara, l'alternance politique de juin 2011 à Lisbonne n'aura nullement écorné ces liens. Les intérêts nationaux des deux pays n'étant pas tout à fait symétriques, l'unité de vue ne peut être atteinte sur l'ensemble des dossiers bilatéraux et multilatéraux. Pour autant, les raisons de coopérer l'emportent largement sur les éventuelles divergences. Dès lors, l'approfondissement actuel des échanges politiques et économiques entre les deux nations semble préfigurer une relation bilatérale des plus substantielles.

À propos de l'auteur :

Paulo Gorjão dirige l'Institut portugais de Relations internationales et de Sécurité (IPRIS). Il enseigne les relations internationales à la faculté de sciences humaines et sociales de l'université Lusíada de Lisbonne.

La dernière visite en date d'un responsable d'Ankara à Lisbonne remonte à septembre 2012 : dans le cadre d'une tournée européenne, le ministre des Affaires européennes Egemen Bağış rencontra le président portugais Aníbal Cavaco Silva ainsi que le Premier ministre Pedro Passos Coelho et le ministre des Affaires étrangères Paulo Portas¹. En toute logique, les discussions portèrent principalement sur le processus d'adhésion de la Turquie à l'UE, qui se trouve aujourd'hui au point mort. En dépit de la crise des dettes souveraines qui affecte durement les économies du continent, Ankara manifeste un désir intact d'intégrer l'Union, comme en témoignent ces déclarations de M. Bağış lors d'une récente interview télévisée : « Le temps que la Turquie termine les négociations et que tous les chapitres soient clos, je suis persuadé que cette crise économique sera passée, car nulle crise n'est éternelle². » C'est que l'adhésion à l'UE revêt pour la Turquie un intérêt double, à la fois stratégique et structurel. En tant que négociateur en chef de son pays auprès des instances européennes, M. Bağış doit convaincre ses compatriotes que l'adhésion à l'Europe est la voie de l'avenir, et les Européens qu'ils ont eux aussi tout à y gagner.

Dans ce jeu diplomatique complexe, l'une des difficultés consiste à séduire ses opposants tout en conservant ses alliés. Aussi la Turquie suit-elle de près les élections parlementaires chez les différents membres de l'Union, pour leurs conséquences directes ou indirectes sur les politiques extérieures

suivies. Ainsi la nomination de Paulo Portas au poste de ministre des Affaires étrangères en juin 2011 n'aura pas manqué de susciter quelques inquiétudes concernant l'avenir des relations bilatérales turco-portugaises.

Ces dernières années, le Parti populaire (CDS-PP) dirigé par M. Portas a en effet émis de sérieuses réserves sur l'adhésion de la Turquie à l'UE, et plaidé pour l'octroi d'un statut spécial plus limité que celui de membre de plein droit³.

Luís Amado, son prédécesseur aux Affaires étrangères de 2006 à 2011, était bien plus réceptif aux prétentions turques. À l'instar du président Caraco Silva, il appela régulièrement au renforcement des liens entre Lisbonne et Ankara et milita pour l'adhésion pleine et entière de la Turquie à l'Union⁴. L'arrivée de Paulo Portas à la tête de la diplomatie portugaise laissait donc présager un sérieux changement de cap.

Pourtant, à en juger par la politique suivie par Lisbonne depuis 2011, le virage tant redouté n'a pas eu lieu. En avril 2012, soit moins d'un an après sa prise de fonctions, Paulo Portas s'est rendu en Turquie dans un cadre bilatéral⁵. En bon pragmatique, et en rupture avec la ligne officielle de son parti, il s'est prononcé pour l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne, estimant que l'Europe avait besoin de la vision d'Ankara et souhaitant de part et d'autre « un état d'esprit ouvert pour sortir les négociations de l'impasse⁶ ». Deux mois plus tard, M. Portas signait avec quinze de ses homologues européens une tribune affirmant : « les relations avec la Turquie sont plus importantes que jamais » et exhortant l'UE à « remplir ses obligations » envers ce partenaire⁷. Comme pour démontrer que les préférences personnelles ou idéologiques sont un luxe incompatible avec l'exercice du pouvoir, Paulo Portas a fait passer les intérêts du Portugal avant la doctrine officielle de son parti – si ce n'est avant son propre sentiment.

Par le passé, la coopération entre les deux nations fut riche de bénéfices mutuels et, sauf imprévu, elle devrait le rester encore longtemps. Le gouvernement portugais ne perd pas de vue que la Turquie représente une porte d'entrée vers les marchés d'Asie centrale et du Caucase, de la même manière que le Portugal offre un accès à l'espace européen ainsi qu'à l'Afrique et plus particulièrement à ses nations lusophones. Les exportations turques vers l'Angola et le Mozambique ne cessent d'augmenter depuis quelques années, et leur marge de progression reste élevée.

Sur un plan plus politique, les deux exécutifs se rencontrent régulièrement et, chaque fois que possible, se soutiennent l'un l'autre dans les grandes instances internationales⁸. Ainsi, lors de la présidence portugaise du Conseil européen (second semestre 2007), Lisbonne tint à assurer la « continuité » des négociations d'adhésion avec Ankara⁹. Aux yeux de Lisbonne, l'entrée officielle de la Turquie dans l'Europe renforcerait la dimension méditerranéenne de l'UE et entraînerait en son sein un rééquilibrage des pouvoirs plus favorable aux desseins et intérêts portugais.

« La Turquie représente une porte d'entrée vers les marchés d'Asie centrale et du Caucase, de la même manière que le Portugal offre un accès à l'espace européen ainsi qu'à l'Afrique et plus particulièrement à ses nations lusophones. »

De son côté, la Turquie a défendu la demande portugaise d'un siège de membre non-permanent au Conseil de sécurité de l'ONU pour 2011-2012, un « soutien généreux » dûment salué par João Gomes Cravinho, alors secrétaire d'État aux Affaires étrangères et à la Coopération¹⁰. Le Portugal devrait recevoir le même appui pour siéger au Conseil des droits de l'homme en 2014-2017, en échange de quoi Lisbonne pourrait aider Ankara à décrocher un siège de membre non-permanent au Conseil de sécurité de 2015-2016.

Le développement et le renforcement des liens économiques entre les deux pays s'annonce tout aussi profitable. Comme le souligne l'hebdomadaire britannique *The Economist*, « La Turquie a connu ces dix dernières années un boom spectaculaire, alimenté par des emprunts extérieurs tout aussi impressionnants¹¹ », et on la classe d'ores et déjà parmi la prochaine génération d'économies émergentes dite CIVETA (Colombie, Indonésie, Vietnam, Égypte, Turquie et Afrique du Sud¹²). En 2011, le pays a connu une croissance de 8,5%, et bien que celle-ci s'annonce moindre pour les trois années suivantes (3% en 2012, 4% en 2013, 5,1% en 2014), le marché turc continue d'offrir un excellent débouché aux produits de l'EU ainsi qu'un précieux réservoir de main-d'œuvre qualifiée. Les exportations portugaises vers la Turquie ont progressé de 20% entre janvier et septembre 2012, et la tendance devrait se confirmer dans les années à venir¹³.

Au-delà, en tant que membre de l'UE et de l'OTAN, le Portugal veille à prolonger ces relations politiques et diplomatiques sur la scène multilatérale. Ainsi, la récente visite d'Egemen Bağış à Lisbonne fut l'occasion d'évoquer non seulement le processus d'adhésion européen, mais également le soulèvement anti-Assad et la guerre civile en Syrie.

La crise syrienne est venue rappeler l'importance d'Ankara dans le jeu géopolitique. Depuis la fin de la guerre froide, l'État-pivot qu'est la Turquie jouit d'une autorité régionale et stratégique grandissante, au point d'être vu comme un acteur « qui pourrait non seulement décider du sort de sa région, mais également menacer la stabilité internationale¹⁴». Ce qui permet à Paulo Portas d'affirmer que « l'Europe ne s'imposera sur la scène internationale que si elle entretient de bons rapports avec la Turquie¹⁵», et au président portugais Cavaco Silva de déclarer, dès 2009 : « Avec l'adhésion de la Turquie (...) l'UE acquiert un nouveau poids stratégique¹⁶. » Enfin, cette adhésion apporterait sans doute à l'Europe un avantage décisif dans la grande bataille de l'approvisionnement énergétique : de par sa situation géographique, la Turquie pourrait devenir une sorte de « plateforme de distribution » et ainsi libérer l'UE de sa dépendance aux hydrocarbures russes acheminés d'Asie centrale et de mer Caspienne¹⁷.

Bien entendu, les intérêts nationaux portugais et turcs n'étant pas strictement symétriques, des divergences existent à l'échelle bilatérale ou multilatérale. Il n'empêche que les bénéfices d'une coopération

« L'entrée officielle de la Turquie dans l'Europe renforcerait la dimension méditerranéenne de l'UE et entraînerait en son sein un rééquilibrage des pouvoirs plus favorable aux desseins et intérêts portugais. »

approfondie l'emportent largement sur les éventuels points de friction. Dès lors, le renforcement des liens politiques et économiques entre les deux pays laisse augurer pour les années à venir une relation bilatérale de plus en plus riche.

Traduit de l'anglais par Jean-Pascal Bernard (jeanpascal.bernard@free.fr).

Les réflexions dans cette synthèse ont été présentées le 23 novembre 2012 lors d'une conférence organisée par IPLI en collaboration avec la Universidade Lusíada à Lisbonne et le Center for Strategic Research (SAM).

1. La précédente visite d'Egemen Bağış datait de mars 2011.
2. « Egemen Bağış : «L'Europe a besoin de la Turquie» », *Al Jazeera*, 5 février 2012.
3. « Politique européenne, affaires étrangères et questions migratoires », groupe parlementaire CDS Europa.
4. Voir par exemple « Portugal diz que Turquia tem de ultrapassar obstáculos », *Lusa*, 13 novembre 2006 ; « Luís Amado defende adesão da Turquia à UE », *Lusa*, 4 novembre 2007 ; « "A Europa precisa da Turquia", considera Cavaco Silva », *Lusa*, 11 mai 2009.
5. M. Portas s'était déplacé à Istanbul dès juillet 2011, mais pour la quatrième réunion du groupe de contact des Amis de la Libye. Il avait rencontré son homologue Ahmet Davutoğlu en marge du sommet.
6. « Portugal pide a la UE una postura más abierta hacia el acceso de Turquía », *Efe*, 3 avril 2012 ; « Paulo Portas diz que é conveniente pôr fim ao «impasse» nas negociações para a adesão turca », *Lusa*, 3 avril 2012.
7. « The EU and Turkey: Stronger Together », *EUobserver*, 26 juin 2012. Version française disponible sur le site de l'ambassade britannique à Paris : <http://ukinfrance.fco.gov.uk/fr/news/?view=News&cid=783092582>.
8. Derniers contacts officiels entre les deux pays : 11-15 mai 2009 : voyage en Turquie du président portugais Aníbal Cavaco Silva ; 14 juillet 2010 : visite au Portugal du ministre turc des Affaires étrangères Ahmet Davutoğlu ; 19-20 novembre 2010 : participation du président turc Abdullah Gül au sommet de l'OTAN à Lisbonne ; 3-14 avril 2012 : séjour en Turquie du ministre portugais des Affaires étrangères Paulo Portas ; 19-21 septembre 2012 : déplacement au Portugal du ministre turc des Affaires européennes Egemen Bağış. (Source : « Relations entre la Turquie et le Portugal », ministère des Affaires étrangères de la République de Turquie.)
9. En décembre 2006, suite au refus d'Ankara d'ouvrir ses ports et aéroports aux Chypriotes grecs, l'UE suspendit les négociations sur 35 chapitres. La présidence portugaise permit cependant l'ouverture en décembre 2007 de deux nouveaux chapitres : Protection des consommateurs et de la santé et Réseaux transeuropéens.
10. João Gomes Cravinho, « A campanha portuguesa para o Conselho de Segurança », *Relações Internacionais* n° 28 (décembre 2010), p. 29.
11. « Message to Ankara: Why Turkey is an economy to worry about », *The Economist*, 7 avril 2012.
12. John Greenwood, « After BRICs, CIVETS ? », *The Wall Street Journal*, 18 septembre 2011.
13. « Paulo Portas dope les relations commerciales avec la Turquie », Ministère des Affaires étrangères du Portugal, 10 avril 2012.
14. Voir Robert Chase, Emily Hill et Paul Kennedy, « Pivotal States and U.S. Strategy », *Foreign Affairs*, vol. 75, n° 1, janvier-février 1996, pp. 33-51.
15. « Paulo Portas diz que é conveniente pôr fim ao «impasse» nas negociações para a adesão turca », *Lusa*, 3 avril 2012.
16. Pedro Ivo Carvalho, « Cavaco Silva dá novo empurrão à entrada da Turquia na UE », *Jornal de Notícias*, 13 mai 2009.
17. Voir Dario D'Urso, « Shifting Turkey: Ankara's New Dynamics under the AKP Government », *Portugese Journal of International Affairs*, n° 3, printemps-été 2010, pp. 20-21.

À propos de la Turkey Policy Brief Series (Les Synthèses turques)

La Fondation turque de recherche en politiques économiques (TEPAV) et l'International Policy and Leadership Institute (IPLI) ont collaboré pour créer la Turkey Policy Brief Series, une série de synthèses consacrées à la politique intérieure et internationale de la Turquie. Éditée par Şaban Kardaş de la TOBB Economics and Technology University à Ankara, cette publication mensuelle propose des analyses fouillées sur les évolutions du contexte géopolitique turc. Y contribuent des observateurs et des acteurs reconnus pour leur expertise dans le champ des politiques internationales.

L'International Policy and Leadership Institute (IPLI)

L'IPLI est un institut de recherche qui a pour objet de promouvoir des méthodes de bonne gouvernance dans la région euroméditerranéenne, en fédérant les décideurs politiques d'aujourd'hui et de demain. Il s'appuie sur le concept récent et novateur de *sécurité humaine* pour analyser et modeler des politiques publiques de progrès dans la région euroméditerranéenne.

L'IPLI a son siège à Paris. Il est associé à Sciences Po et à la Hertie School of Governance à Berlin, ainsi qu'à de nombreux autres organismes universitaires spécialisés dans les politiques publiques et les relations internationales.

Site Internet : www.policyleadershipinstitute.org

La Fondation turque de Recherche en Politiques économiques (TEPAV)

La TEPAV est un *think tank* non partisan et sans but lucratif basé à Ankara. Il fut créé en 2004 par un groupe d'hommes d'affaires, de hauts fonctionnaires et d'universitaires convaincus du pouvoir des idées et de la connaissance.

Soucieuse d'aider à l'élaboration de politiques éclairées, la TEPAV s'efforce de nourrir et d'enrichir le débat public turc. Ses différentes initiatives concourent activement au développement économique du pays, en rapprochant les décideurs et les faiseurs d'opinion. La TEPAV respecte scrupuleusement les normes éthiques et qualitatives régissant le monde académique.

Site Internet : www.tepav.org.tr