

Introduction

Claire VISIER

La tentative de coup d'État militaire du 15 juillet 2016, suivie d'un « coup d'État civil » orchestré par le gouvernement afin d'écartier toute opposition potentielle, a largement fini d'enterrer toute perspective d'adhésion de la Turquie à l'UE, au moins à moyen terme. En décembre 2015, l'accord entre l'UE et la Turquie sur le dossier des réfugiés syriens et la crise migratoire avaient mené à l'ouverture d'un 15^e chapitre des négociations portant sur la politique économique monétaire¹. Certains s'étaient alors émus de la relance du processus d'adhésion à un moment où l'autoritarisme du président R. T. Erdoğan apparaissait chaque jour un peu plus important. Pour autant, l'ouverture de ce nouveau chapitre de négociation ne signifiait en aucun cas l'avancement de la Turquie dans le processus d'intégration européenne. Tandis que le précédent rapport annuel de la Commission européenne déplorait les atteintes à la liberté d'expression et à l'indépendance de la justice, le commissaire à la politique européenne de voisinage et à l'élargissement réitérait ses critiques lors de l'annonce de l'ouverture du chapitre. À cette date, la Turquie semblait déjà plus loin qu'elle ne l'avait jamais été depuis le début des négociations (en 2005) de toute perspective d'adhésion. En revanche, l'ouverture de ce chapitre mettait en lumière qu'au-delà de sa finalité présumée (l'adhésion), le processus d'élargissement demeurait un axe structurant de la relation diplomatique entre l'UE et la Turquie. Cela explique peut-être pourquoi la résolution du Parlement européen du 24 novembre 2016 demandant le gel des négociations avec la Turquie « en raison des mesures répressives “disproportionnées” prises par Ankara dans le cadre de l'État d'urgence instauré depuis la tentative de coup d'État du 15 juillet » (PE, 2016) est restée sans effet. Quant à la politique de préadhésion, constituée de documents de cadrages, d'une assistance technique et d'un monitoring régulier, elle n'a pas été, jusqu'à l'achèvement de cet ouvrage,

1. Jusque-là, seuls 14 chapitres sur 35 avaient été ouverts : 4. Libre circulation des capitaux (2008), 6. Droit des sociétés (2008), 7. Droit de la propriété intellectuelle (2008), 10. Société de l'information et médias (2008), 12. Politiques vétérinaire et phytosanitaire et de la sécurité alimentaire (2010), 16. Fiscalité (2009), 18. Statistiques (2007), 20. Politique d'entreprise et politique industrielle (2007), 21. Réseaux transeuropéens (2007), 22. Politique régionale et coordination des instruments structurels (2013), 25. Science et recherche (2006), 27. Environnement (2009), 28. Protection des consommateurs et de la santé (2007), 32. Contrôle financier (2007). Seul un d'entre eux (25. Science et recherche) a été provisoirement clos. Depuis 2011, seul un nouveau chapitre avait été ouvert, marquant un net ralentissement des négociations.

remise en cause². La Turquie demeure le premier bénéficiaire de l'aide financière européenne au titre de la préparation à l'adhésion (48,2 % du budget total alloué aux pays candidats pour 2007-2013 et 53,3 % pour 2014-2020), tandis que l'enveloppe financière qui lui est consacrée pour 2014-2020 (4,4 milliards d'Euros) reste pratiquement équivalente à celle de 2007-2013 (4,8 milliards d'Euros).

Depuis les années quatre-vingt-dix et le processus d'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale, les effets de l'élargissement ont principalement été conceptualisés à partir de la notion d'eupéanisation. Issue du sous-champ de l'analyse des politiques publiques, la notion a été reprise pour étudier de multiples objets; elle a donné lieu à une inflation d'études ainsi qu'à une profusion de définitions (Olsen, 2002) qui ont rendu son usage problématique (Radaelli, 2004; Bafoil, 2008b). Toutefois, son acception la plus répandue a trait aux effets de l'UE sur les États et les politiques nationales (Ladrech, 1994; Radaelli, 2000; Palier, Surel, 2007; Baisnée, Pasquier, 2007), ainsi que le résume la définition de C. Radaelli devenue canonique, qui considère les « processus de construction, de diffusion et d'institutionnalisation des règles formelles et informelles, des procédures, des paradigmes, des politiques, des styles, des “manières de faire les choses”, ainsi que des normes et des croyances partagées qui sont d'abord définis et consolidés dans les décisions de l'UE, puis incorporés dans la logique des discours domestiques (nationaux et subnationaux), dans les structures politiques et dans les politiques publiques » (Radaelli, 2000 : 3). Une première approche de l'eupéanisation s'intéresse à la dimension verticale et descendante (*top-down*) du changement à partir de l'étude de l'adaptation nationale aux pressions européennes, directes ou indirectes. Ainsi, T. Risse et T. Börzel (2000) insistent sur la « pression à l'adaptation » émanant de l'UE et analysent les ajustements au niveau national à partir des médiations opérées par différents facteurs domestiques qui produisent ou non du changement. L'ajustement à la pression européenne se réalise soit par la redistribution de ressources et l'altération des structures d'opportunités nationales (fonction des contraintes et opportunités générées par des *veto players* et des institutions facilitatrices) soit par la socialisation et l'apprentissage (Börzel, Risse 2006). Une seconde approche tente d'appréhender l'eupéanisation par le bas, en ne mettant pas uniquement l'accent sur la relation d'autorité descendante de l'UE vers les États et en ne cherchant pas à construire la variable européenne comme indépendante et cause du changement. L'eupéanisation est ainsi définie comme « un ensemble de processus par lesquels les dynamiques politique, sociale et économique de l'UE prennent part à la logique des discours, des identités, des structures politiques et des politiques publiques nationales » (Radaelli, 2001 : 110). Sans explicitement se

2. Du moins officiellement. Toutefois, l'ampleur des purges au sein de l'État à la suite de la tentative du coup d'État de juillet 2016 a pu largement désorganiser, dans différents secteurs, l'architecture administrative complexe sur laquelle repose la politique de pré-adhésion et l'aide financière. N'ayant pas de recul suffisant par rapport à cette nouvelle situation, le coup d'État est considéré comme limite temporelle de notre réflexion.

référer à la notion d'eupéanisation, scientifiquement trop polysémique et trop normativement connotée en Turquie ainsi qu'on le verra, c'est cette deuxième approche qui a inspiré notre travail.

L'objectif de cet ouvrage, fruit d'une recherche collective, est de réfléchir aux effets du processus initié par l'élargissement de l'UE en Turquie au-delà de la question de l'adhésion et de l'alignement normatif que celle-ci requière. À partir d'une approche sociologique qui ouvre l'analyse à un large panel d'acteurs et d'une appréhension « méso politique » qui considère l'élargissement entre « action publique et processus transnational » (Neumayer, Dakowska, 2008 : 364), il s'agit d'opérer un renversement de la perspective telle qu'habituellement abordée en Turquie. Ainsi que l'atteste le premier chapitre, l'état de l'art mais également du débat sur la Turquie et l'UE, démontre la difficulté de penser les effets de l'élargissement de l'UE et du processus d'adhésion sans se référer à l'accession en tant que telle ou à l'alignement sur les standards européens. Plus qu'un objectif à atteindre, nous considérerons le processus d'adhésion comme un cadre d'interaction entre la Turquie et l'UE. Nous avons souhaité analyser les changements qu'il contribue à induire dans l'action publique turque au-delà des exigences requises par l'UE. En nous détachant de la finalité présumée du processus, nous avons cherché à réarticuler les enjeux auxquels celui-ci donne lieu à une historicité propre à la Turquie. Pour ce, les quatre cas d'études de l'ouvrage répondent aux trois objectifs suivants : ne pas construire la politique de l'élargissement comme variable indépendante, ne pas adopter une position évaluative des réformes, enfin, être attentif à la fois aux idées, aux intérêts et aux institutions³.

La diversité des quatre cas d'études développés, sur les politiques migratoires (chapitre 2), les réformes territoriales (chapitre 3), les privatisations (chapitre 4) et les droits syndicaux (chapitre 5) permet d'aborder différentes facettes de l'enjeu de l'adhésion. Diversité tout d'abord de leur statut dans les négociations. Les thématiques renvoient aux différents critères de Copenhague : économique, politique, capacité administrative et alignement sur l'acquis. Les chapitres de négociation dont elles relèvent directement ou indirectement sont : ouverts (« Politique d'entreprise et politique industrielle »), bloqués (« Politique régionale et coordination des instruments structurels » par la France entre 2007 et 2013, « Justice, liberté et sécurité » par Chypre depuis 2009), ou potentiellement ouvrables (« Emploi et politique sociale », « Politique de concurrence »). Diversité ensuite au regard de l'assistance financière de préadhésion. Les politiques territoriales sont stratégiques car liées à la mise en place des mécanismes de gestion des fonds européens (calqués sur les fonds structurels). Les questions migratoires arrivent

3. Ce positionnement méthodologique, simple à définir, n'a pas été évident à mettre en œuvre dans un contexte de domination des perspectives théoriques liées à la finalité de la politique d'élargissement. Le groupe de chercheurs était au départ formé en parité de chercheurs spécialistes de l'UE d'une part, de la Turquie de l'autre, mais il s'est finalement resserré autour de spécialistes de la Turquie ayant rencontré l'UE et les questions relatives à l'adhésion sur leurs terrains, mais plus éloignés du cadrage en termes d'eupéanisation. Par ailleurs, l'insertion du groupe de recherche dans l'ANR Transfaire, « Espaces-temps d'une globalisation (post)-ottomane » (sous la direction de M. Aymes), dont l'objet dépassait largement l'UE, a été bénéfique pour s'émanciper de ce cadrage théorique.

en tête des financements européens effectivement dépensés en Turquie. Dans des proportions plus infimes, les droits syndicaux ont également été régulièrement couverts par des projets européens destinés à la « société civile ». En revanche, les privatisations sont restées davantage à l'écart des financements. Diversité également de la saillance de ces thématiques dans les relations entre la Turquie et l'UE. La question des migrations est devenue un domaine de première importance pour l'UE. Les intérêts européens entrent directement en jeu dans les privatisations et les rachats d'entreprises. Les droits sociaux ont, quant à eux, des incidences plus indirectes liées aux délocalisations des entreprises, tandis que les politiques territoriales affectent moins les intérêts européens. Enfin, ces différentes thématiques renvoient à des agendas domestiques d'importance. Les réformes économiques et sociales sont au cœur du projet de l'AKP qui entend approfondir l'intégration économique mondiale tout en développant une politique sociale à destination des laissés-pour-compte. Les questions territoriales sont vitales pour un parti issu de la mouvance islamiste, qui s'est avant tout constitué au travers du local ; mais elles renvoient également à l'épineux problème de la régionalisation. Quant aux migrations, elles sont récemment devenues un problème de première ampleur.

Dans un premier temps, Claire Visier (chapitre 1), revient sur la construction de la problématique de l'ouvrage à partir d'une analyse critique de l'état de l'art sur les effets du processus d'élargissement de l'UE à la Turquie.

Elen Le Chêne (chapitre 2) s'intéresse à la constitution récente des questions migratoires en domaine d'intervention publique. En ouvrant la boîte noire de l'État et en focalisant sur la sphère administrative turque, elle s'inscrit à rebours des analyses qui interprètent le processus de construction des migrations en problème public comme le résultat d'une réponse politique turque aux injonctions de l'UE. Au-delà des impulsions politiques, elle montre l'importance du rôle des acteurs administratifs (pas spécifiquement situés dans les administrations directement impliquées dans le processus d'adhésion, ministères des Affaires étrangères ou/et Affaires européennes) dans la trajectoire de la réforme, un rôle lié à leur position dans le champ du pouvoir et aux transformations dont il fait l'objet. Côté européen, plus que la délégation de l'UE à Ankara, ce sont des acteurs objectivement positionnés dans des cercles extérieurs à l'UE qui jouent le rôle primordial de passeurs et de traducteurs. Le cas de la rédaction de la loi sur les Étrangers et la Protection Internationale, adoptée en 2013, montre comment la politique migratoire est le fruit d'une alliance conjoncturelle entre des administrateurs réformistes et des milieux d'experts nationaux, internationaux, européens ou européanisés, loin d'être liés directement à la politique d'élargissement.

Analysant les réformes territoriales des années 2000, Elise Massicard (chapitre 3) montre également comment celles-ci dépassent un schéma binaire et ne peuvent être appréhendées à partir de la construction de la politique d'élargissement comme variable indépendante. Elle insiste sur le poids des acteurs nationaux qui traduisent et font usage des attendus européens, et montre comment l'enjeu européen entre en résonance avec des agendas, ressources et stratégies (politiques, partisans, administratifs, locaux) multiples et souvent contradic-

toires. Relativisant le poids du processus d'élargissement dans les réformes, elle met toutefois à jour des effets directement liés à des attendus européens (en particulier dans le domaine des mécanismes financiers), mais finalement éloignés des problématiques territoriales.

Anouck Côte-Réal Pinto (chapitre 4) confirme la difficulté de mesurer l'influence européenne, l'élargissement s'articulant à une multitude d'autres facteurs sectoriels, nationaux et internationaux qui participe à la mise en œuvre et légitimation des privatisations en Turquie. Elle met pour sa part en lumière les nombreuses ambivalences, à la fois européennes et turques qui se réactualisent alors que la Turquie est impliquée dans la préparation à l'adhésion. Si le développement de l'interdépendance économique entre l'UE et la Turquie a pu exercer une influence en faveur des privatisations, la combinaison d'une trajectoire historique nationale traumatisée (« syndrome de Sèvres ») et d'une multiplication des conflits d'intérêts des autorités européennes vis-à-vis du marché turc a en revanche participé à un discrédit des autorités européennes et du projet européen.

Enfin, Isil Erdiñç et Claire Visier (chapitre 5) reviennent également sur les ambivalences de la relation entre la Turquie et l'Europe communautaire quant au traitement des droits syndicaux en Turquie depuis 1980. Elles montrent comment ces ambivalences, conduisent, au travers d'un processus interactif (incluant acteurs et dispositifs à la fois turcs et européens) à formuler la question des droits syndicaux en termes de « dialogue social ». L'appréhension des relations professionnelles au travers de cette catégorie ne conduit aucunement à un transfert des mécanismes de dialogue social tels qu'ils fonctionnent dans l'UE, mais concourt à transformer à la fin des années 2000, les relations de pouvoir entre acteurs syndicaux et gouvernement.

La conclusion vise, au-delà des conclusions spécifiques à chaque cas d'étude, à présenter quelques résultats plus généraux sur les effets du processus d'élargissement et de préparation à l'adhésion en Turquie. Bien qu'il n'ait pas produit la démocratisation escomptée, celui-ci n'est pas resté sans effet. Il a d'une part joué un rôle dans l'approfondissement de l'intégration de la Turquie à l'économie mondiale et le développement de l'interdépendance entre la Turquie et l'Union européenne. Il a d'autre part, favorisé une extension du périmètre et du pouvoir d'action de l'État, sans que celle-ci ne soit accompagnée d'une transformation des modalités de gouvernement dans le sens requis par l'UE.