



La partition chypriote :

Un défi à la puissance de l'Union européenne ?

**Mémoire de géopolitique
du chef d'escadron Pierre FAUCHE**

**Séminaire « Géopolitique de l'Union européenne »
Directeur : P. VERLUISE**

Mars 2005

Sommaire

Introduction

Première partie

Face à la question chypriote : l'Union européenne n'est qu'un acteur émergeant et peu aguerri.

- LA QUESTION CHYPRIOTE : DOMAINE RESERVE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES,
- L'IMPLICATION INSUFFISANTE DE L'UNION EUROPEENNE FACE AU PROBLEME CHYPRIOTE.

Deuxième partie

La crise chypriote : la possibilité pour l'Union européenne, entité *sui generis*, de proposer un nouveau modèle dominant.

- LA POLITIQUE DES PETITS PAS : GAGE DE SUCCES,
- LA RESOLUTION DE LA PARTITION DE CHYPRE : VICTOIRE INDISPENSABLE POUR L'UNION EUROPEENNE,
- ENTRE EUROPE PUISSANCE ET EUROPE ESPACE : UN NOUVEAU MODELE DOMINANT.

Conclusion

INTRODUCTION

En 2005, l'île de Chypre est toujours séparée par la « ligne verte ». Celle-ci symbolise la division entre la communauté chypriote grecque et la communauté chypriote turque qui n'ont pu s'entendre à l'issue du départ de l'ancienne puissance colonisatrice, la Grande-Bretagne. Depuis 1964, une force de l'ONU surveille une zone tampon qui sépare l'île y compris sa capitale, Nicosie. La République turque de Chypre du nord (RTCN) compte 180000 habitants. La moitié de ces habitants sont des colons venus d'Anatolie. Ils occupent 37% de la superficie totale de l'île. Reconnue seulement par la Turquie, elle est maintenue sous perfusion par Ankara qui y entretient 40 000 soldats. Au sud, se trouve la République de Chypre, reconnue par la communauté internationale. Elle regroupe 650 000 chypriotes grecs. Disposant d'une économie dynamique, avec un PIB par habitant trois fois plus élevé que la RTCN, elle a intégré l'Union européenne le 1^{er} mai 2004.

Depuis 1974, la partition de l'île est l'héritage d'enjeux stratégiques majeurs marqués par le différend gréco-turc et l'affrontement des deux grands jusqu'à la fin de la guerre froide.

La position de l'île est réellement stratégique face aux côtes turque et syrienne. Cette localisation suscita l'intérêt des ottomans, qui en prirent le contrôle dès 1571, puis la cédèrent aux britanniques en 1878 en échange de leur soutien lors de la guerre contre la Russie. Le Royaume-Uni y établit deux importantes bases aéronavales, utilisées pendant la Seconde Guerre mondiale et lors de l'expédition de Suez en 1956. Aujourd'hui, la Turquie la considère toujours comme une clé de sa sécurité et la Grèce comme une cause historique. L'occupation par les turcs d'un territoire appartenant à l'hellénisme leur paraît inacceptable.

La tragédie de Chypre, culminant en 1974 avec l'invasion des troupes turques et la partition de l'île, a suscité une véritable mobilisation des Nations unies. Depuis les premiers affrontements intercommunautaires de 1963, trois secrétaires généraux de l'ONU ont mis tout leur poids dans les négociations pour arriver à une réunification, en vain. Au début de l'année 2002, un nouvel espoir est né de parvenir à un règlement de la question chypriote sous la pression de la communauté internationale. Les deux entités chypriotes ont repris le cycle des négociations, sous l'égide de l'ONU. Le Secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan a présenté en novembre 2002, un processus de négociations sophistiqué. Le 24 avril 2004, un référendum, ultime recours à une réunification de l'île, a consacré l'échec de ces négociations. Ainsi, en mai 2004, seule la République de Chypre a rejoint l'Union européenne.

Avec l'intégration de la République de Chypre, l'Union européenne élargit incontestablement sa sphère d'influence au sud de la méditerranée et en particulier vers le Moyen-Orient. Ce repositionnement au sud s'inscrit parfaitement dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen développé dans le cadre du processus de Barcelone.

Cette politique d'élargissement amène l'UE à relever de nouveaux défis dont celui de la réunification de Chypre. En effet, cette partition constitue aujourd'hui, non seulement un problème de politique extérieure, mais aussi un enjeu interne.

Pour l'Union européenne, le règlement de la question chypriote représente une occasion historique de marquer sa puissance, de prouver son rôle indispensable d'acteur international, de démontrer la pertinence de son modèle.

Car Chypre cristallise sur une faible surface (9 250 km²) nombre des défis actuels : règlement d'un différend issu de la Guerre froide, capacité de deux communautés de confessions différentes (musulmane et orthodoxe) à vivre ensemble, règlement du problème des réfugiés et des colons, différences démographiques majeures entre les deux communautés, remise à flot économique d'une partie du territoire, décripation régionale greco-turque, signe majeur envers les Etats périphériques du sud méditerranée et du Moyen-Orient, garantie de stabilité interne, régionale et internationale...

C'est pourquoi la résolution de la partition de l'île de Chypre constitue une étape clé pour l'UE. A travers cette question simple qui pourrait être considérée comme mineure, l'UE met, en fait, en jeu la validité de son modèle et sa capacité à rayonner, à proposer une vision des relations internationales.

Jusqu'à présent la question chypriote, héritage de la Guerre froide, a toujours relevé de la compétence de l'ONU qui a vainement tenté de résoudre ce conflit vieux de plus de trente ans. Cet échec des Nations unies a conduit l'UE à prendre enfin ses responsabilités sur la scène régionale et internationale après avoir fait preuve de crédulité et de passivité lors des négociations onusiennes (1^{ère} partie).

Cette prise de conscience de l'UE de ses capacités à favoriser le règlement de la question chypriote, s'inscrit dans sa nouvelle volonté affichée d'agir comme une puissance à part entière sur la scène régionale et internationale. Le développement d'une Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) associé à une ambitieuse politique d'élargissement conduit l'UE à prendre en compte la question chypriote. Pour régler ce différend, l'UE applique sa politique des « petits pas », véritable art de la négociation et des avancées prudentes.

Le règlement de ce conflit devenu un enjeu de politique intérieure constitue un impératif pour « l'Europe puissance » qui propose un nouveau modèle sur la scène internationale (2^{ème} partie).

PREMIERE PARTIE

FACE A LA QUESTION CHYPRIOTE : L'UNION EUROPEENNE N'EST QU'UN ACTEUR EMERGEANT ET PEU AGUERRI

La question de la division de l'île de Chypre est antérieure à la montée en puissance de l'Union européenne sur la scène internationale. De fait, dès 1963, cette question fut l'apanage de l'ONU. L'UE s'est donc contentée d'accompagner le processus onusien avec une certaine candeur. Cet enthousiasme s'est trouvé contrarié par l'échec du plan Annan marquant l'impuissance des Nations unies à régler ce conflit. Dès lors, l'UE a pris conscience de son insuffisante implication sur cette question. Dans le cadre de sa politique d'élargissement et de la montée en puissance de la PESC, l'UE possède des atouts pour agir sur cet obstacle chypriote. Les acteurs régionaux conscients de l'importance du règlement de la question chypriote, se tournent aujourd'hui vers l'UE.

1.1. LA QUESTION CHYPRIOTE : DOMAINE RESERVE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

Dès l'origine du problème chypriote, la communauté internationale à travers ses différentes organisations s'est saisie de cette question. La première d'entre-elles, l'ONU, déploie une force internationale de maintien de la paix sur la ligne verte. Depuis 1963, la Force des Nations unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP) a toujours vu son mandat reconduit. Lors de l'intervention turque sur l'île précédant l'occupation de sa partie nord en 1974, l'action du Conseil de sécurité est marquée par le souci de ne pas entraver la mission de bons offices du Secrétaire général. Cependant, lors de la proclamation de son indépendance par Chypre du Nord, cette attitude réservée évolue. Ainsi, l'Assemblée générale des Nations unies, par la résolution 37/253 du 13 mai 1983 sur la question de Chypre, fait du retrait des troupes turques la base essentielle d'une solution au conflit. Mais c'est surtout le Conseil de sécurité, par la résolution 541 du 18 novembre 1983 condamnant fermement la proclamation d'indépendance et la déclarant « juridiquement nulle », qui influence la situation. L'entité chypriote turque se voit ainsi interdire toute reconnaissance internationale. Cette prise en compte de la question chypriote par l'ONU n'a jamais cessé comme le confirme la reconduction permanente de l'UNFICYP. En novembre 2002, le Secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan présente un nouveau processus de négociations sophistiqué.

1.1.1. Le Plan ANNAN : un espoir de résolution

Le 11 novembre 2002, le Secrétaire général des Nations unies a présenté au Conseil de sécurité les grandes lignes d'un plan de règlement global pour Chypre. Des rencontres intercommunautaires ont ainsi eu lieu début 2003, mais n'ont pas abouti, le contexte politique général n'étant certainement pas encore assez mûr. Cependant, des changements politiques majeurs sont survenus depuis 2002, gages d'une évolution nette. En novembre 2002, la Turquie élit un Parlement profondément renouvelé avec une majorité absolue pour le parti AKP « islamiste modéré ». Quelques mois plus tard, en mars 2003, Recep Tayyip Erdogan devient Premier ministre de Turquie. Le 17 février 2003, les Chypriotes grecs élisent un nouveau Président de la République, Tassos Papadopoulos. Le 21 avril 2003, la « République turque de Chypre du nord » (« RTCN »), non reconnue par la Communauté internationale, autorise ses ressortissants à se rendre librement dans le sud de l'île : en dix jours, 130 000 personnes ont ainsi franchi la « ligne verte ». En décembre 2003 ont lieu des élections législatives dans la « RTCN » : elles soulignent une forte poussée des partis favorables à l'intégration européenne et donc à un rapprochement avec les Chypriotes grecs. Toutefois, Rauf Denktash reste « président » de la « RTCN ». Enfin, le Premier ministre turc a demandé à Kofi Annan, lors d'une rencontre à Davos en janvier 2004, de reprendre les négociations.

Dans ce nouveau contexte politique et sans oublier l'approche du 1er mai, date d'adhésion officielle de la République de Chypre à l'Union européenne, les parties se sont retrouvées à New York à partir du 10 février 2004 et ont abouti le 13 février à un accord dont la grande innovation est la mise en place d'un calendrier qui a permis de dépasser le strict cadre de négociations intercommunautaires.

Ainsi, dans un premier temps, des négociations bilatérales ont eu lieu du 19 février au 22 mars 2004, d'une part au plan politique entre MM. Papadopoulos et Denktash, d'autre part au sein de comités techniques, sous la supervision de l'ONU. Les résultats de ce premier round de négociations ont été relativement succincts.

Lors d'une deuxième phase, les Chypriotes grecs et turcs se sont retrouvés en Suisse avec la Grèce et la Turquie pour prolonger les négociations jusqu'à la fin du mois de mars. Entre les 29 et 31 mars 2004 étaient ainsi présents à Bürgenstock, le Secrétaire général des Nations unies, les premiers ministres grec et turc, le Président de la RC, le « Premier ministre » du nord, ainsi qu'un certain nombre d'émissaires, dont celui des États-Unis.

Kofi Annan a présenté le 31 mars, une dernière version de son plan. Les parties chypriotes se sont engagées dès le 13 février, à le soumettre à leurs populations respectives par référendum le 24 avril 2004.

La démarche de l'ONU sur la question chypriote est novatrice car il s'agit de ne pas se cantonner aux négociations intercommunautaires traditionnelles mais de soumettre un plan global à référendum. En revanche, une contrainte excessivement lourde pesait sur les délais accordés aux différents négociateurs. Ces délais très brefs étaient voulus par l'ONU pour, en quelque sorte, forcer les décisions après trente ans de blocage. Il faut également noter que ce plan très complexe peut servir de modèle au règlement de conflits intercommunautaires et interethniques fréquents.

Le plan Annan prévoit la création de deux « États constituants » et d'un « État commun » de type confédéral. Les compétences déléguées au gouvernement fédéral seraient limitées aux affaires étrangères, y compris les relations avec l'Union européenne, et aux affaires monétaires et financières. Toutes les autres compétences seraient exercées par les deux États constituants, chypriote grec et chypriote turc : ordre public, justice, éducation, agriculture, industrie, santé...

En matière d'institutions, l'objectif est de pouvoir assurer l'équilibre des pouvoirs. Une Cour suprême aurait une compétence étendue d'arbitrage et serait composée de trois Chypriotes grecs, trois Chypriotes turcs et trois personnalités étrangères. Le pouvoir exécutif fédéral serait exercé par un Conseil présidentiel de neuf membres, composé d'un côté de quatre Chypriotes grecs et deux Chypriotes turcs pouvant participer aux votes, et d'un autre côté de deux Chypriotes grecs et un Chypriote turc ne pouvant pas participer aux votes. La présidence serait assurée en alternance par un Chypriote grec pour quarante mois et par un Chypriote turc pour vingt mois. Un vice-président (Chypriote turc si le président est Chypriote grec et réciproquement) accompagnerait le Président lors des Conseils européens. Sur le plan législatif, le Parlement fédéral serait bicaméral, avec un Sénat composé à égalité entre les deux Communautés et une Chambre des députés représentant le poids démographique des communautés.

Dans le cadre des rétrocessions de territoires et de propriétés, une partie de l'île actuellement sous contrôle chypriote turc serait rétrocédée à l'État constituant chypriote grec selon un calendrier extrêmement complexe en six phases. L'État constituant chypriote turc passerait ainsi de 36 % à 29 % de la surface de l'île.

De fait, environ 120 000 Chypriotes grecs devraient à terme retrouver leur maison. Un certain nombre de Chypriotes grecs devrait également être autorisé à se réinstaller au nord et serait donc résident de l'État chypriote turc. Les autres réfugiés devraient recevoir des compensations, dont la dernière version du plan prévoit qu'elles prendront la forme d'obligations d'État sans toutefois en fixer le montant. Dans le même temps, seule une partie des colons turcs installés au nord depuis l'occupation serait autorisée à rester dans l'île.

Par ailleurs, le plan prévoit une démilitarisation de l'île qui consiste en fait en une démilitarisation des Chypriotes, puisque la Grèce et la Turquie pourront stationner chacune 6 000 militaires sur l'île jusqu'en 2011, puis 3 000 jusqu'en 2018 (ou jusqu'à la date d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne si celle-ci intervenait avant). Ensuite, la Grèce pourra conserver 950 soldats et la Turquie 650. Actuellement, la Turquie entretient environ 40 000 soldats sur l'île et la Grèce moins de 2 000. De plus, il faut souligner que le Royaume-Uni entretient à Chypre deux bases militaires représentant environ 2 % du territoire et dont la souveraineté et l'extra-territorialité sont reconnues dans le traité d'indépendance de la République et dans le traité d'adhésion de Chypre à l'Union européenne.

1.1.2. Echec du plan : impuissance des Nations unies

Le plan de paix pour Chypre issu des négociations a été soumis, en dernier lieu, au vote des deux communautés lors d'un référendum organisé simultanément dans les deux parties de l'île le 24 avril 2004. Ce plan conduit par l'ONU représente en fait une succession de pourparlers visant à aboutir à une solution. Les premières phases concernent uniquement les deux parties de l'île. Si aucun accord n'émerge, les négociations sont élargies à la Turquie et à la Grèce avec une contribution de la Grande-Bretagne. Si à nouveau aucune solution n'apparaît, l'ONU procède aux aménagements et soumet le plan aux deux populations de l'île.

Compte tenu de la nature du conflit chypriote, le plan Annan ne peut être que d'une extrême complexité. Précis sur certains points, vague sur d'autres, il a été principalement rédigé par un juriste suisse qui s'est inspiré du modèle fédéral suisse et de son système de cantons. En incluant les annexes, ce plan représente plusieurs milliers de pages.

Lors de ces référendums distincts et simultanés, les Chypriotes grecs ont massivement rejeté le plan Annan qui leur était proposé (75,8 % de non et 24,17 % de oui), alors que les Chypriotes turcs l'ont au contraire plébiscité (64,91 % de oui et 35,09 % de non). Le plan Annan, pour entrer en vigueur, devait être approuvé par une majorité de Chypriotes grecs et de Chypriotes turcs ; dans la mesure où seuls les Chypriotes turcs l'ont approuvé, il n'entre pas en vigueur. Après de longues négociations, le plan Annan est donc un échec.

Les sources de cette échec sont nombreuses et les positions extrêmement difficiles à concilier. Chaque parti a tenté d'obtenir jusqu'au bout les meilleures conditions possibles rendant ce plan si complexe qu'il en devenait vicié.

Au Nord, en RTCN, Mehmet Ali Talat, nouveau « Premier ministre » depuis décembre 2003, et Rauf Denktaş, éternel « Président » de la « RTCN » et principal négociateur, ont effectué plusieurs propositions d'amendements au plan. Ces dernières visaient à renforcer le caractère « bizonal » et « binational » de la future République unie. Dans ce cadre, Rauf Denktaş souhaitait limiter le nombre de réfugiés admis à revenir s'installer au nord et étaler dans le temps la rétrocession des territoires. Les Chypriotes grecs installés au nord pourraient participer aux élections municipales dans l'État constituant chypriote turc, lieu de leur résidence, mais voteraient au niveau fédéral dans l'État constituant chypriote grec. De nombreuses propositions visaient à renforcer le parallélisme des formes entre Chypriotes grecs et Chypriotes turcs, afin en définitive, de renforcer les États constituants au détriment de l'État fédéral. Plusieurs amendements permettaient à l'État constituant chypriote turc de prendre des mesures unilatérales de sauvegarde en matière de liberté de propriété ou de libre établissement économique et industriel, « *jusqu'à ce que la Turquie adhère à l'Union européenne* ». Les propositions chypriotes turques visaient également à réduire le nombre de réfugiés chypriotes grecs autorisés à revenir au nord et à autoriser les colons turcs installés légalement avant l'entrée en vigueur de l'accord à rester sur l'île.

Du côté chypriote grec, les principales propositions d'amendement portaient sur le calendrier de mise en place des nouvelles institutions, sur la mise en oeuvre des différentes dispositions, ainsi que sur la « fonctionnalité » du plan de règlement. Les différents responsables chypriotes grecs, hommes politiques ou personnalités de la société civile, ont soulevé leur inquiétude quant à la disparition de la République de Chypre actuelle pour une période transitoire incertaine durant laquelle les institutions seront mises en place et les traités ratifiés par les parties garantes.

Ils souhaitaient ainsi que les principales lois permettant le fonctionnement de la future République soient écrites et acceptées avant la mise en oeuvre effective du traité fondateur. Les Chypriotes grecs mettaient enfin en avant un certain nombre de dispositions assurant un meilleur fonctionnement des futures institutions.

La dernière version du plan, soumise le 31 mars 2004 aux parties par Kofi Annan, prend en compte certaines demandes des Chypriotes. Elle prévoit par exemple que les trois puissances garantes (Grèce, Turquie, Royaume-Uni) auront jusqu'au 29 avril 2004 pour signer deux traités réglant les questions militaires entre elles. Elle répond également à certaines interrogations qui avaient pu naître sur la conformité de certaines dispositions avec le droit international et européen, comme les traités et conventions du Conseil de l'Europe ou les principes généraux du droit européen. Ainsi, certaines de ses dispositions constituent des dérogations aux principes du droit communautaire comme les libertés de circulation des personnes et des marchandises, des services et des capitaux, ainsi que la liberté d'établissement. En effet, les Chypriotes turcs, moins nombreux que les Chypriotes grecs, ont mis en avant leur peur d'être « *envahis* » et ont souhaité des protections que la dernière version du plan leur accorde en partie. Aucun changement de résidence ne sera ainsi autorisé entre les deux parties de l'île dans les cinq ans qui suivent la réunification, si l'État constituant en décide ainsi. Dans les quatorze années suivantes, les Chypriotes grecs pourraient s'installer en zone nord sans pour autant que leur proportion ne dépasse 18 % du total de la population de la zone. Les Chypriotes grecs ne pourraient pas acheter de terrain au nord pendant vingt ans, à moins que d'ici là le Produit intérieur brut du nord n'atteigne 85 % de celui du sud. Malgré des statistiques peu fiables, le PIB du nord ne représenterait que 30 % de celui du sud.

Le plan Annan correspond à un nouveau processus de négociations voulu par l'ONU. Son échec relève certes de la volonté des parties prenantes mais aussi du système de négociations lui-même. En effet, après les différents *rounds* de pourparlers, l'ONU avait pour tâche de compléter les zones de désaccords laissées volontairement blanches par les différents négociateurs. Si bien que le plan proposé à la population chypriote n'est pas exactement le résultat de négociations totales. Lorsque les participants à la réunion de Bürgenstock se sont séparés le 1^{er} avril 2004, seules les Nations unies et la Turquie ont soutenu le plan. Le Premier ministre grec a rejeté le plan, tout en indiquant que « *la décision était maintenant dans les mains du peuple chypriote et de ses dirigeants* ».

Quelques jours plus tard, il a indiqué que « *ce plan était le produit d'un compromis* » et qu'il « *contenait des aspects positifs, mais aussi des points difficiles pour toutes les parties* ». Les communautés chypriotes ne se sont pas beaucoup exprimées. Rauf Denktash, qui n'avait pas fait le déplacement en Suisse, a rejeté lui aussi le plan de réunification, mais son « Premier ministre » et les deux chefs de partis de l'opposition ont appelé à voter « oui » au référendum. Les Chypriotes grecs ont jugé le plan déséquilibré en faveur des Chypriotes turcs et le Président de la République a déclaré à son retour à Chypre : « *Je ne ramène rien qui m'aiderait à défendre le plan [...]; il y a cependant certains points positifs* ». Les principaux partis chypriotes grecs doivent adopter une position officielle dans les tout prochains jours. Une télévision chypriote grecque a publié un sondage réalisé avant la conclusion des pourparlers, qui indique que 74 % des Chypriotes grecs voteraient contre et 4 % voteraient pour... Un sondage réalisé par une télévision grecque les 1^{er} et 2 avril 2004 donne 85 % pour le « non », 91,5 % des Chypriotes grecs sondés estimant que le plan était « *injuste* ».

L'ONU dans son art de la négociation semble donc avoir connu un échec cinglant sur la question chypriote. Face à ce problème d'une très grande complexité, l'ONU a joué la démarche de l'imposition d'une solution finalement rejetée ou rendue inacceptable par l'ensemble des interlocuteurs. Kofi Annan a ainsi déclaré : « *Le choix est entre cette solution et pas de solution* ». Le plan a été soumis à référendum seulement trois semaines après son élaboration définitive et sans l'accord des Chypriotes grecs, des Chypriotes turcs et de la Grèce. L'angélisme onusien était pour une fois associé à une volonté ferme.

1.1.3. Les suites éventuelles du plan : les efforts onusiens ne sont pas vains

Même si le plan Annan s'est soldé par un échec, il demeure pertinent. En effet, c'est plus le processus de négociations qui est en cause que les propositions contenues dans ce plan.

Ce plan de réunification du Secrétaire général de l'ONU n'est pas « sorti du chapeau » dans une totale précipitation. C'est le fruit de vingt années d'efforts internationaux et de navettes diplomatiques. Il est fondé sur le modèle suisse, mais ressemble aussi au modèle bosniaque mis en œuvre par les accords de Dayton en 1995 qui est un incontestable succès.

Au-delà des propos excessifs et des positions radicales, il semble évident qu'il n'y a pas d'autre arrangement possible que le modèle proposé par K Annan. Il apporte des réponses aux fondements du différend entre les deux communautés.

Les milliers de pages du plan Annan attestent de la difficulté à régler des différends d'une extrême complexité. Les solutions proposées semblent les plus équilibrées pour réunifier l'île.

Ce plan de négociations a connu cinq versions différentes et à chaque fois, des avancées significatives ont vu jour. Par ailleurs, l'échec peut également être porteur d'avancées dans la mesure où les protagonistes du conflit ne souhaitent pas passer pour les fautifs aux yeux de la communauté internationale. Ainsi, ce plan peut encore être ajusté par la discussion, en particulier sur le périmètre des territoires à restituer. Cependant, une nouvelle impulsion est nécessaire pour relancer le processus de négociations. L'ONU ayant abattu l'ensemble de ses cartes compte en particulier sur l'Union européenne.

1.2. L'IMPLICATION INSUFFISANTE DE L'UNION EUROPEENNE FACE AU PROBLEME CHYPRIOTE

L'UE est une entité politique récente. Le traité de l'Union de novembre 1993 est l'élément fondateur d'une réelle dimension politique de l'UE avec l'émergence du deuxième pilier que constitue la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Cette dimension s'est accentuée avec le traité d'Amsterdam d'octobre 1997 qui a institué le rôle du Haut représentant pour la PESC. Cependant face à la question chypriote, antérieure à cette émergence de la PESC, l'UE s'est contentée de s'appuyer d'une part sur les acteurs locaux de ce conflit à savoir le Royaume Uni, la Grèce et d'autre part sur l'acteur international gérant de la crise, l'ONU. Ainsi, lors des phases de négociations du plan Annan, l'UE a simplement accompagné les démarches de l'ONU, en affichant bien souvent une certaine candeur.

1.2.1. Le simple accompagnement de l'UE

En déclarant en avril 2004 devant le Parlement européen que « *l'alternative est ce plan ou rien du tout* », Günter Verheugen, commissaire européen chargé de l'élargissement, prouve que l'UE a adopté de manière systématique la position onusienne. Cette déclaration démontre également que les responsables de l'UE n'ont pas pris conscience du rôle majeur que peut jouer l'institution européenne. En effet, les différents membres de l'UE et plus particulièrement la Grèce et le Royaume-Uni, savaient que le plan Annan version 5 présentait des points inacceptables par la communauté chypriote grecque.

Malgré cette connaissance particulière de la zone, l'UE a suivi avec un certain angélisme la position de l'ONU. Lors du Sommet européen à Bruxelles les 25 et 26 mars 2004, le Parlement européen se prononce en faveur de la recherche d'un règlement au problème chypriote dans le cadre des Nations unies. Les déclarations de Javier Solana à la veille du référendum attestent de cette candeur : « Je suis optimiste au sujet du plan Annan et je suis confiant quant à l'obtention d'une solution au conflit chypriote dans un futur proche » (interview au site *Cafébabel* du 16/02/2004),

L'UE était persuadée que la promesse d'intégration de la République de Chypre à l'Union suffirait à infléchir les positions radicales. Dans sa résolution sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion (adoptée le 20 novembre 2002), le Parlement européen « *partage l'espoir que c'est une Chypre réunifiée sous une seule souveraineté (...) qui adhérera à l'Union européenne* ». De même, il « *exprime la conviction profonde que l'entrée de Chypre dans l'Union européenne créera un climat favorable au rapprochement des deux communautés de l'île et permettra de trouver une solution dans le cadre des Nations unies* » (résolution du Parlement européen suite à la réunion du Conseil européen à Thessalonique, les 19 et 20 juin 2003). De plus, il semble que l'UE n'ait pas osé mettre tout son poids dans la balance du référendum préférant opter pour une attitude plus prudente en laissant la direction des affaires à l'ONU. Cette position ambiguë voire inconfortable s'est retrouvée lors du processus de négociations du plan Annan auquel l'UE a participé. L'UE ne faisait pas partie officiellement des négociations, mais plusieurs experts de la Commission ont participé aux groupes de travail.

Le Conseil européen à Bruxelles des 25 et 26 mars 2004 a confirmé cette position particulière de l'UE en réaffirmant « *sa préférence marquée pour l'adhésion d'une Chypre réunifiée à l'Union européenne* » via l'acceptation du plan Annan ; même si le plan présente pourtant des dispositions très spécifiques vis-à-vis du droit communautaire. Cependant, Günter Verheugen a précisé que le plan ne prévoyait pas en définitive de dérogations permanentes au droit européen, seulement des longues périodes de transition. De plus, il a insisté sur le fait que le plan devrait être financé : les Chypriotes grecs ne peuvent pas, seuls, tout à la fois indemniser les réfugiés et investir pour permettre le rattrapage économique du nord. D'ailleurs, le Conseil européen des 25 et 26 mars de se « *félicite de la proposition de la Commission d'organiser une conférence internationale de haut niveau le 15 avril pour préparer la tenue d'une conférence des donateurs* ».

Sur ce point, l'UE se contente de jouer les supports financiers sans pour autant s'impliquer dans un véritable rôle de puissance. L'aspect financier ne couvre certainement pas le panel des problèmes soulevés par le conflit chypriote.

1.2.2. Les lendemains qui déchantent du plan Annan pour l'UE

Les résultats du référendum à Chypre sont venus assombrir le paysage politique de l'UE. Cet échec du plan Annan a parfaitement mis en lumière l'angélisme de l'UE mais aussi son manque d'implication ferme afin de permettre l'émergence d'une solution à la veille de l'élargissement à la République de Chypre. Son alignement sur les positions onusiennes marqué par les déclarations du Secrétaire général de l'ONU, « il faut voir le rôle de l'UE comme un rôle technique, dans le cadre de la mise en œuvre » (communiqué de presse du Secrétariat général du 13/02/04) a conduit l'UE à déchanter au lendemain du référendum. L'idée d'élargissement seule, sans intervention politique forte, ne suffisait plus à régler les différends. La Déclaration du porte-parole du Quai d'Orsay (Paris, le 25 avril 2004) à ce titre, est révélatrice de ce malaise européen : « la France prend acte des résultats des référendums qui se sont tenus hier à Chypre et qui ont abouti au rejet du plan de réunification de cette île par l'une des parties. Elle regrette ce résultat qui ne permet pas l'entrée dans l'Union européenne d'une île de Chypre réunifiée à laquelle elle a toujours été favorable. La France renouvelle son soutien aux efforts entrepris par le Secrétaire général des Nations unies. Elle souhaite que M. Kofi Annan poursuive sa mission de bons offices pour parvenir à un règlement du problème chypriote. L'adhésion de Chypre, le 1er mai prochain, à l'Union européenne ne prendra sa pleine signification qu'une fois les deux communautés réconciliées. Dans ce contexte, la France souhaite que la Commission, conformément aux conclusions du Conseil européen de Copenhague de décembre 2002, propose des mesures propres à promouvoir le développement économique de la partie nord de l'île et à la rapprocher de l'Union ». Une fois de plus, malgré l'échec du plan, l'UE ne semble pas vouloir jouer un rôle politique plus important et se contente de rappeler l'impact des mesures économiques sur la crise.

La partition chypriote constitue donc à la fois un coup de frein à la « success story » de l'élargissement mais aussi représente un révélateur pour l'UE quant au poids politique, la puissance, auquel elle doit parvenir.

1.2.3. Les structures de l'UE, facteur d'impuissance

Ce manque d'implication de l'UE dans l'affaire chypriote relève de facteurs structurels propres à cette entité politique. Tout d'abord, la question chypriote (avant l'élargissement à la République de Chypre) a toujours impliqué des Etats membres de l'UE, la Grèce et le Royaume-Uni. De fait, l'UE impliquée dans son processus de construction politique a toujours soigneusement évité de traiter directement la question préférant les appels solennels et très officiels à un règlement. Les intérêts de puissance du Royaume-Uni, acteur majeur de l'UE qui dispose de deux bases à Chypre, ont conduit l'UE à déléguer la gestion de ce conflit au spécialiste régional, la Grande Bretagne. Ce transfert de compétence, voire ce refus de prise de responsabilité, prouve la difficulté pour l'UE à s'imposer en tant qu'entité politique forte dans un conflit d'ampleur finalement assez réduite. A ce phénomène s'ajoute la gestion prudente de la question greco-turque par l'UE. Toujours dans un souci de stabilisation des relations avec ses voisins, l'UE a préféré laisser la situation en l'état et n'a jamais cherché à contraindre la Grèce sur la question chypriote, misant sur son rôle de garde fou ou de paravent face à la question de l'intégration de la Turquie à l'UE.

A cette prépondérance des acteurs régionaux se superposent les déficits politiques de l'UE. En effet, la construction de l'UE s'est basée essentiellement sur des facteurs de puissance économique et les aspects politiques abordaient simplement des questions internes. Ce déficit politique a commencé à être comblé à partir du traité de l'Union de novembre 1993, constitutif du deuxième pilier celui de la PESC. Puis, cette dimension s'est accentuée avec le traité d'Amsterdam d'octobre 1997, qui a institué le rôle du Haut représentant pour la PESC. Cependant, cette montée en puissance politique récente et fragile de l'UE l'amène à agir avec prudence sur le terrain de la politique extérieure. La question chypriote, domaine de prédilection de la Grèce et du Royaume-Uni mais aussi de l'ONU, constitue un enjeu trop important pour l'UE qui risque de perdre trop rapidement sur un tel problème son relatif crédit international. L'UE préfère donc agir en deuxième rideau soit derrière un des pays de l'Union impliqué soit derrière la bannière onusienne.

Cette timidité de l'UE sur la scène internationale s'explique également par ses structures propres avec le système de la présidence semestrielle qui ne permet pas un suivi fort et dans la durée de négociations. De plus, le Conseil européen exprime souvent une position de synthèse qui efface les différences de vues majeures entre les différentes nations toujours soucieuses de leurs intérêts nationaux et de leur souveraineté.

La Commission connaît en tant qu'organe exécutif, les mêmes contraintes même si elles s'expriment de manière différente.

Face à la question chypriote, l'UE, institution en cours d'évolution politique, a donc agi en deuxième rideau afin de ne pas tomber dans les chausse-trappes de ce conflit vieux de plus de trente ans et que d'autres institutions internationales n'ont pu résoudre.

L'échec du plan Annan a marqué très fortement les esprits européens. Ce rejet du plan Annan est vécu comme un frein au succès du processus d'élargissement. Même si l'UE a toujours pris soin de suivre la position onusienne, elle espérait que les promesses de l'élargissement suffiraient à convaincre les différents partis. Sa force d'attraction n'a cependant pas agi suffisamment sur ce conflit. Pour autant, ce constat d'impuissance n'est pas rédhibitoire mais vient au contraire renforcer la volonté européenne de développer la PESC. Dès lors, l'UE décide d'agir plus fortement sur les acteurs locaux et prend davantage à son compte le problème de la question chypriote. Les acteurs locaux, à commencer par les deux parties de l'île, font également le bilan du référendum et se repositionnent par rapport à l'UE dans le cadre de l'élargissement et de la PESC. Ainsi, l'UE se doit de maintenant réellement traiter la question chypriote.

DEUXIEME PARTIE

LA CRISE CHYPRIOTE : LA POSSIBILITE POUR L'UNION EUROPEENNE, ENTITE SUI GENERIS, DE PROPOSER UN NOUVEAU MODELE DOMINANT

Dans le cadre de la montée en puissance de l'UE, la crise chypriote s'est imposée peu à peu sur la scène européenne. Ce conflit issu de la guerre froide, apanage de l'ONU et de l'ancienne puissance coloniale britannique et toujours enjeu gréco-turque, a muté pour devenir avec l'élargissement de l'UE, un problème de politique intérieure. L'échec de l'ONU concomitant avec la volonté européenne de peser davantage sur l'échiquier géopolitique international, place l'UE devant un défi qu'elle se doit de relever pour valider la pertinence de son modèle. Dès lors, le conflit chypriote retrouve de son intérêt sur la scène internationale et permet à l'Europe de mettre en valeur sa « troisième voie ».

2.1. LA POLITIQUE DES PETITS PAS : GAGE DE SUCCES

La position européenne a pu paraître excessivement timorée et naïve lors du référendum portant sur le plan Annan. Cependant cette discrétion européenne est certainement la marque d'une diplomatie faite de prudence et d'avancées discrètes, gages d'une certaine réussite. En effet, l'UE a procédé à des élargissements successifs qui ont conduit à intégrer une partie des acteurs du conflit chypriote et à entamer des pourparlers d'adhésion avec d'autres. Ces avancées se sont toujours effectuées en laissant des solutions possibles au dialogue et en évitant tout blocage. Il s'agit là de la grande force de l'UE qui procède toujours selon la politique des petits pas voulue par ses fondateurs. Ce modèle est souvent soumis à la critique, les résultats n'étant pas jugés suffisamment probants mais le fait est que depuis trente ans les progrès sont incontestables et la décrispation sur le conflit chypriote réelle.

2.1.1. Le vrai rôle de l'Union européenne

Face au problème chypriote, l'UE a toujours accompagné les démarches onusiennes tout en procédant à sa propre construction. Dès lors, il faut analyser la position européenne comme une démarche de long terme visant à procéder par des avancées minimales mais continues. Ce procédé relève directement de la « real politik ».

Ce processus de prudence mesurée et de volonté progressiste fut exercé avec l'adhésion de la Grèce, le 1er janvier 1981.

L'enjeu consistait à ne pas aggraver les tensions gréco-turques en laissant d'éventuelles possibilités d'élargissement aux pays riverains. L'attrait que représente une adhésion à l'UE permet de procéder à des élargissements sans tension supplémentaire. Cette stratégie s'avérera parfaitement efficace avec l'adhésion de la République de Chypre.

L'UE a fixé un cadre de négociation permettant d'intégrer la partie sud de l'île tout en accompagnant le plan de l'ONU et en facilitant le dialogue régional. Tout d'abord, lors du sommet d'Helsinki de décembre 1999, l'UE a établi que le maintien de la division de l'île ne peut bloquer l'adhésion de la République de Chypre. Dès lors, il n'y a pas de lien automatique entre l'adhésion et le règlement de la division de l'île.

Ainsi, la négociation se trouve placée sous une double hypothèque : la Turquie menace de bloquer l'adhésion de Chypre si le règlement de la division de l'île ne se fonde pas d'abord sur la reconnaissance de l'Etat chypriote turc et la réalité de l'existence de deux Etats ; la Grèce menace de bloquer l'adhésion de l'ensemble des candidats au cas où l'Union diffère l'adhésion de Chypre jusqu'à la réunification de l'île. Le Conseil européen d'Helsinki a tranché et levé l'hypothèque turque en déclarant que ce règlement politique ne constitue pas une condition préalable à l'adhésion. Cette condition est le résultat d'une action de longue durée de la part de la Grèce. En effet, la Grèce tente depuis de nombreuses années de favoriser l'élargissement de l'UE à la République de Chypre. L'UE au départ réticente à intégrer une île divisée, s'aligne sur la position grecque dans un contexte jugé plus favorable dans ses relations avec la Turquie et dans le cadre du plan Annan.

A Copenhague en 1993, l'UE concrétise totalement sa démarche si particulière. Elle prépare l'adhésion de l'île de Chypre éventuellement réunifiée tout en fixant des critères pour d'éventuelles négociations à la Turquie.

D'ailleurs, le Secrétaire général des Nations unies a légitimement essayé de profiter du calendrier d'adhésion de Chypre à l'Union européenne pour fixer une date-butoir aux négociations sur la division de l'île et tenter de débloquer un imbroglio de trente ans.

2.1.2. L'adhésion de la République de Chypre, première étape pour la réunification de l'île

L'adhésion de Chypre est un exemple des principes politiques adoptés par l'UE. Cet élargissement concrétise de longues années de négociations et d'avancées significatives qui peuvent contribuer à terme à la réunification de l'île.

La République de Chypre, en tant que gouvernement reconnu par les instances internationales, a pu négocier son adhésion à l'UE indépendamment de sa « mère patrie », la Grèce. La partie sud de l'île, membre du Commonwealth et de l'ONU en 1960, pose sa candidature d'adhésion à la Communauté européenne le 3 juillet 1990. Cette demande n'était pas sans préalable, puisque deux ans auparavant un accord d'union douanière avait déjà été signé. De plus, depuis 1974 l'adhésion à la CEE apparaissait comme une protection contre une nouvelle invasion turque. L'avis rendu par la Commission le 30 juin 1993 est favorable, reconnaissant que la situation économique de l'île répondait aux critères imposés par la Communauté. Si le rapport se déclare prêt à entamer les négociations dès que les deux communautés auront trouvé un accord, le dernier paragraphe souligne : « Lastly the Commission must envisage the possibility of the failure of the intercommunal talks to produce a political settlement of the Cyprus question in the foreseeable future. (...) the question of Cyprus's accession to the Community should be reconsidered in January 1995 » (rapport cité par Jean-François Drevet in "Chypre en Europe", L'Harmattan 2000 page 262). La Commission arriva à la conclusion, en 1995, que la question de l'adhésion de Chypre ne pourrait être avortée du simple fait qu'un Etat tiers –la Turquie- empêche la résolution politique de la partition de l'île. Dans le cas contraire, cela reviendrait à « conférer à un pays tiers un droit de veto sur l'élargissement de l'Union européenne » (rapport cité par Jean-François Drevet, op. cite, page 262). En novembre 1999, le sommet d'Helsinki a confirmé cette position, puisqu'il était annoncé que la division n'est pas, « en elle-même », un obstacle à l'adhésion. Cette décision prise, les négociations d'adhésion ont débuté en avril 1998, et les quelques restrictions posées par l'UE portaient principalement sur un certain assainissement du système financier off shore. Malgré des réticences successives des Pays-Bas, de la France, de la Grande-Bretagne et de l'Allemagne, le dernier sommet de Copenhague des 12 et 13 décembre 2002 a entériné la position de la Commission : « Les Quinze ont confirmé l'adhésion à l'UE en 2004 de Chypre » (« Le Monde », dimanche 15 - Lundi 16 décembre 2002).

Cette adhésion peut servir de déclencheur de long terme à la réunification de l'île et ainsi prouver toute l'importance de la politique de l'UE.

En effet, l'adhésion de la République de Chypre a l'immense mérite de mettre fin au mythe de l'Enosis propre à un certain extrémisme chypriote grec lequel a poussé une communauté chypriote turque, minoritaire et inquiète, à demander la protection de sa mère patrie. Maintenant, les citoyens chypriotes grecs du nouvel Etat membre assument leur participation à l'Union à égalité de droits avec la Grèce et n'éprouvent plus le besoin d'un rattachement à la mère patrie pour conserver des liens affectifs avec elle. La fin du mythe de l'Enosis entraîne, en corollaire, le dépérissement du mythe du Taksim, c'est-à-dire la partition de l'île entre les deux communautés, dans l'esprit des Chypriotes turcs.

L'adhésion de la République de Chypre constitue donc bien un premier pas en faveur d'un rapprochement entre les deux parties de l'île. L'UE suivant les arguments de la Grèce, a opté pour une adhésion du sud de l'île sans réunification impérative au préalable. Cette décision sage, a permis de procéder à un premier élargissement qui a accompagné et généré des changements de posture régionaux. A l'occasion du référendum, la RTCN a clairement exprimé son souhait de rejoindre l'UE. Dans ce contexte et avec l'évolution des positions turques, une réunification est aujourd'hui envisageable. Une preuve de cette sagesse politique consiste en l'intégration officielle de l'ensemble géographique de Chypre avec un « gel » de l'acquis communautaire pour la partie nord de l'île.

2.1.3. L'adhésion de la Turquie à l'UE : clé de la résolution du conflit

La Turquie avec l'arrivée au pouvoir de M Erdogan, affiche sa volonté très ferme de vouloir adhérer à l'UE. Ses efforts d'ouverture sur la question chypriote ont été appréciés par les instances européennes et aujourd'hui la question chypriote ne semble plus insolvable. Pour autant, la Turquie s'appuie toujours sur la partition de l'île comme un argument qui lui faciliterait son intégration, si elle parvenait à régler ce vieux conflit. Chypre est donc un enjeu dans le cadre des négociations d'une éventuelle adhésion de la Turquie. L'UE procède donc toujours selon sa politique des petits pas et avant une éventuelle adhésion de la Turquie à l'UE, la réunification de l'île est un élément d'appréciation incontournable.

Le Conseil européen de Copenhague en juin 1993 avait décidé que l'UE ouvrirait sans délai des négociations avec la Turquie si, en décembre 2004, le Conseil européen, sur les bases d'un rapport et d'une recommandation de la Commission, décidait que ce pays satisfaisait aux critères politiques de Copenhague.

La reconnaissance de la République de Chypre n'était pas un impératif à l'ouverture de négociations d'adhésion mais avec les présences grecques et chypriotes, cette non condition en devient une.

Le règlement de la division de l'île ne peut être le seul critère d'appréciation, mais il est assurément incontournable. En effet, comment l'UE pourrait engager des négociations d'adhésion avec un pays candidat, la Turquie, qui ne reconnaîtrait pas un Etat membre, Chypre, et occuperait militairement une partie de son territoire dans une situation d'illégalité internationale née de la proclamation de la République de Chypre du nord ?

Cette occupation de la partie nord de l'île constitue une carte diplomatique que la Turquie pourrait jouer pour faciliter son intégration à l'UE. D'ailleurs, M. Denktash et certains milieux influents turcs considéraient que le rejet du plan Annan ne risquerait pas d'entraver l'entrée de la Turquie dans l'Europe, et que son adoption aurait au contraire fait perdre à la Turquie l'un de ses meilleurs atouts diplomatiques. Ce raisonnement s'était accompagné, tout au long des négociations, de la menace qu'en cas d'adhésion à l'Union de « l'administration chypriote grecque », la division de l'île deviendrait permanente et qu'une instabilité permanente s'installerait en Méditerranée orientale.

Le choix n'est pas totalement fait en Turquie entre les Européens convaincus, les Européens d'opportunité et les tenants de la puissance régionale turque, mais il n'est de l'intérêt d'aucune des parties d'aviver les tensions dans cette région déjà très exposée aux secousses du Proche et du Moyen-Orient. L'UE doit conduire avec la Turquie et les autres parties prenantes au règlement de la division de l'île un dialogue de nature à rétablir la confiance et à offrir une perspective de réconciliation, dans un cadre nouveau permettant de dépasser les clivages anciens. Le Conseil européen de Bruxelles de décembre 2004 a consacré cette approche avec en parallèle à l'arrêt d'une date officielle d'ouverture des pourparlers de négociations d'intégration, l'exigence d'une reconnaissance officielle de la République de Chypre. La Turquie a ainsi sous une forte contrainte reconnue indirectement cette république en ratifiant l'accord douanier commun à la Turquie et aux 25 membres de l'UE dont la République de Chypre.

2.2. LA RESOLUTION DE LA PARTITION DE CHYPRE : VICTOIRE INDISPENSABLE POUR L'UNION EUROPEENNE

Dans le cadre de sa politique d'élargissement, l'UE a de facto intégré le conflit chypriote devenu un problème de politique intérieure. Dès lors, elle se doit d'œuvrer plus directement, toujours en accord avec l'ONU, pour résoudre ce conflit. Les pourparlers d'adhésion avec la Turquie constituent l'élément déclencheur pour réunifier à terme l'île. L'UE, à la recherche d'une reconnaissance de sa puissance, se doit donc d'apporter une solution à ce conflit d'autant que la situation n'a jamais semblé aussi favorable.

2.2.1. Eviter une nouvelle déstabilisation de la région

Le référendum portant sur le plan Annan a démontré la volonté de la RTCN de rejoindre l'UE. Ce choix se justifie par une situation économique et politique qui marginalise cette partie de l'île et qui la condamne à terme. L'UE doit donc trouver les moyens pour éviter une nouvelle déstabilisation et des tensions liées à un sentiment d'abandon et d'échec de la partie nord et un décalage trop important par rapport au sud qui verrait la réunification une perte nette, un appauvrissement substantiel alors que les bienfaits de l'intégration à l'UE commencent à peine à se faire sentir. Les aides promises à la RTCN par l'UE à la veille du référendum ont été maintenues malgré l'échec du plan. Les seules dépenses du budget communautaire prévues pour Chypre nord s'élèvent à 273 millions d'euros en crédit d'engagement pour la période 2004-2006, aux prix de 1999, soit 60 millions en 2004, 89 en 2005 et 124 en 2006. Le principe des petits pas est toujours prédominant.

L'économie de la zone nord est aujourd'hui sinistrée, alors qu'elle recelait avant 1974 70 % des ressources économiques et 95 % de la capacité hôtelière de l'île. La République de Chypre attire chaque année 2,7 millions de touristes alors que la zone nord n'accueille que 84 000 touristes, essentiellement turcs. La taille réduite de l'économie de Chypre nord et son isolement diplomatique constituent de lourds handicaps. L'économie souffre de sureffectifs dans la fonction publique, représentant 17 % du PIB et 22 % de la population active, alors que le tertiaire lié au tourisme représente 17 % du PIB. Le secteur agricole reste archaïque et soumis à une pénurie chronique d'eau et la base industrielle est réduite.

En parallèle, l'UE exerce aussi des pressions qui tendent à provoquer des changements. Le commerce avec les Etats tiers est entravé depuis l'arrêt de la Cour européenne de justice du 5 juillet 1994, qui précise que les certificats d'origine de la zone nord ne sont plus acceptés dans l'UE, ce qui a renforcé de fait la dépendance économique de la RTCN à l'égard

d'Ankara, en obligeant un transit par la Turquie pour tout le commerce de la RTCN avec les Etats tiers.

L'objectif de l'UE doit être de limiter la recrudescence des tensions et une radicalisation à l'issue du plan Annan. La population chypriote turque qui, depuis trente ans, vit dans l'isolement et étouffe à cause des effets de l'embargo pesant sur elle, peut déjà juger de la stimulation dont a bénéficié la zone sud en préparant son entrée dans l'UE dans la période de pré-adhésion. Elle est parfaitement consciente que l'écart entre les deux zones s'accroît encore plus vite depuis l'adhésion, d'autant que la Turquie est affaiblie depuis la crise financière de 1998 et ne peut apporter qu'une aide limitée à la zone nord d'un peu plus de cent millions de dollars.

De plus, l'UE doit prouver qu'elle peut également agir sur le terrain du « choc des civilisations » et éviter des tensions d'ordres confessionnel et ethnique. En effet, la partie nord de l'île présente un terrain favorable à une dégradation de la situation, à une « balkanisation ». La Turquie n'a pas seulement envoyé des troupes militaires en grand nombre dans le nord de l'île, mais également implanté une population originaire d'Anatolie au point de déséquilibrer la démographie du nord de l'île et de miner sa cohésion. Une nouvelle division est venue se superposer, ces dernières années, à la séparation traditionnelle entre le nord et le sud ; elle oppose la société chypriote turque entre partisans et adversaires de la réconciliation et recoupe assez largement la division entre Chypriotes turcs de souche et « colons » d'Anatolie. Les émigrés turcs craignent que l'adhésion à l'UE ne déstabilise un système foncier et économique qui leur est favorable.

2.2.2. Un enjeu devenu incontournable

L'ensemble de ces facteurs internes à l'île pourrait favoriser une résurgence des tensions. L'UE serait alors confrontée à une situation extrêmement délicate qui remettrait directement en cause sa puissance sur la scène régionale et internationale. La partition chypriote est donc une étape voire un obstacle sur la route de l'UE. Refuser de traiter directement de cette question serait un aveu d'impuissance criant.

L'échec du référendum sur le plan Annan est à l'origine de ce nouveau « réalisme » européen. L'UE sait qu'elle se doit maintenant de gérer cette partition. Comme à l'accoutumée et parfois de manière déconcertante, les instances européennes procèdent avec beaucoup de prudence sans provoquer de situation de blocage.

La rareté des commentaires européens, en particulier ceux de la Présidence de l'UE, à l'issue de l'échec du plan Annan et sur les perspectives entrevues par l'UE en atteste. La puissance européenne s'exercerait donc de manière discrète ce qui peut paraître contradictoire.

Cependant, fidèle à son principe des « petits pas » et comptant sur son pouvoir d'attraction, l'UE relance indirectement la question chypriote dans le cadre d'ouverture éventuelle de négociations d'adhésion avec la Turquie. Alors que le rapport de la commission Prodi ne fait pas allusion à la question chypriote, le Conseil européen de Bruxelles de décembre 2004 a intimé à la Turquie de reconnaître la République de Chypre avant de fixer une date éventuelle d'ouverture de négociations d'adhésion à l'Union : la Turquie tente de jouer à son avantage la carte chypriote en exigeant une date officielle d'ouverture des négociations d'adhésion avant de faire ce geste diplomatique de reconnaissance : « nous envisagerons cette question (celle de la reconnaissance de Chypre) lorsque nos attentes auront été satisfaites, lorsqu'une décision sera prise et lorsque les négociations d'adhésion débiteront » indiquait le ministre turc des Affaires étrangères, M Gul (Le Figaro, mardi 30 novembre 2004). Dans les faits, cette reconnaissance s'impose à chacun des 25 membres disposant d'un droit de veto à l'ouverture des négociations avec la Turquie.

La pression du Conseil a porté ses fruits, la Turquie ayant ratifié un accord douanier avec l'UE des 25. La puissance de l'UE est donc vérifiée, mais aussi ses faibles marges de manœuvre dans la mesure où cet effort de stabilisation devrait l'amener à intégrer la Turquie qui s'est montré « bon élève ».

2.2.3. La concurrence de Washington

Mesurer la puissance de l'UE passe également par un comparatif avec l'hyper puissance actuelle, les Etats-Unis. La question de Chypre permet d'entrevoir les relations entre ces deux puissances.

Les Etats-Unis agissent indirectement sur la question chypriote en exerçant des pressions sur toutes les parties au conflit, principalement la Turquie et la RTCN. A l'instar de leur recherche d'un reformatage du Moyen-Orient, ils s'appuient sur la Turquie dont le rôle géostratégique en Méditerranée orientale est primordial (un partenariat stratégique est établi entre les deux pays depuis 1955).

Washington plaide ouvertement pour l'adhésion de la Turquie à l'UE. Cette adhésion leur apparaît comme le moyen idéal de "stabiliser" ce gigantesque Etat musulman et laïc. Ainsi, ils se sont engagés à de nombreuses reprises, au plus haut niveau de l'Administration, pour calmer les tensions frontalières récurrentes entre la Turquie et la Grèce qui constituaient un handicap au rapprochement avec l'UE (crise de l'îlot d'Imia en 1996). Ils sont intervenus également à l'occasion de la crise des missiles sol-air de Chypre en 97-98. Lors du Conseil européen de Copenhague en 1993, les USA ont exercé, sans succès, des pressions répétées auprès de certains gouvernements des pays de l'UE afin que la candidature de la Turquie soit reconnue au plus vite. En 2003, Washington a rappelé au gouvernement turc que s'il souhaitait faire avancer sa candidature auprès de l'UE, il lui faudrait trouver une solution au problème chypriote et qu'il n'était pas souhaitable d'empêcher l'adhésion à l'UE de Chypre divisée.

Les pressions américaines sur la RTCN sont également fortes. Rauf Denktash, après avoir refusé en septembre 2001 une invitation de l'ONU pour reprendre les discussions, a finalement accepté sur une forte « insistance » américaine.

Les Etats-Unis sont un acteur incontournable de la scène géopolitique internationale et un partenaire de l'UE. Cependant, l'UE doit faire preuve d'autonomie dans ses décisions si elle veut s'imposer en tant que puissance. La gestion de la place accordée à la Turquie sera déterminante.

2.3. ENTRE EUROPE PUISSANCE ET EUROPE ESPACE : UN NOUVEAU MODELE DOMINANT.

La question chypriote est, comme développé précédemment, un enjeu réel pour l'UE. Au-delà d'une simple alliance économique, l'Union porte en en son sein une vision politique originale et veut s'imposer comme une véritable puissance géopolitique. Cependant, l'ensemble des partenaires de l'UE ne partage pas les mêmes vues quant aux échéances et au calendrier à respecter pour parvenir à ce modèle de puissance. La crise irakienne a démontré toutes les dissensions européennes actuelles. La contribution de l'UE à la résolution de la crise chypriote peut donc constituer une étape fondatrice.

2.3.1. Un modèle proposé original

Comme le souligne le Premier Ministre français, Lionel Jospin, l'UE est une « entité *sui generis* ». Même si à l'origine l'Union s'est d'abord réalisée sur le terrain économique, il

est incontestable qu'elle porte en elle également un projet politique. Ce projet est issu de la stratification historique de l'Europe et le fruit d'une certaine maturité. Ainsi, forte d'une population de plus de 450 millions d'européens et premier acteur économique mondial, il semble certain que la volonté européenne est de constituer une Puissance. De plus, l'UE se développe autour du respect de la notion d'état nation et donc de la souveraineté des Etats membres. Cet impératif aboutit à la réalisation d'un édifice politique complexe mais extrêmement novateur. Ni fédération, ni confédération, l'UE est donc un nouveau modèle d'organisation interétatique et de réalisation de la puissance.

Cette construction européenne s'inscrit donc dans la durée. L'union économique est la première et la plus évidente à mettre en vigueur mais elle n'est qu'une étape, l'élargissement en représente une seconde. Aujourd'hui, le débat sur les institutions est un troisième rendez-vous sur le chemin de la Puissance européenne.

2.3.2. La possibilité de traiter les différends

Le modèle de l'UE, basé sur les acquis de la civilisation judéo-chrétienne, permettrait de proposer une vision moderne des relations entre civilisations, entre état nations et pourrait constituer une solution au « choc des civilisations » craint par de nombreux analystes. C'est pourquoi la question chypriote mérite une étude particulière et constitue un véritable test pour l'UE. Comme développé précédemment, les sources du différend sont extrêmement nombreuses et variées (ethniques, politiques, religieuses, démographiques, économiques, présence de réfugiés et de colons...), il s'agit donc pour l'UE de démontrer la pertinence de son système à l'épreuve de la question chypriote. La fameuse politique des petits pas qui s'appuie sur des succès limités rythmant les étapes de la construction doit maintenant démontrer sa capacité à englober de nouvelles difficultés. Avec un éventuel élargissement à la Turquie, ces difficultés ont été largement soulignées, le modèle européen offrira-t-il les possibilités de les gérer ?

2.3.3. La future puissance

L'expression de la puissance européenne n'est encore que parcellaire. Le domaine économique et le rapprochement des pays européens sont les deux axes principaux de développement actuels. La PESC demeure encore une nouveauté que les désaccords européens comme sur la crise irakienne, freinent encore profondément. Dans ce contexte, la question chypriote constitue une étape incontournable pour l'UE. Sa capacité à gérer ce conflit issu de la guerre froide et non solutionné (simplement figé) par l'ONU, sera cruciale

avec en suspens la question de l'élargissement à la Turquie. La question chypriote trouvera sa solution dans le cadre des négociations avec la Turquie. Les solutions adoptées pourraient servir de référence pour régler de nombreux autres différends. Mais avec l'éventuel élargissement à la Turquie, la question de l'Europe espace ou d'Europe puissance ne manquera pas de se poser. La méthode de règlement de la question chypriote pourrait apporter une réponse à cette question de fond.

CONCLUSION

La question chypriote est une question complexe qui semble aujourd'hui pouvoir trouver une solution grâce aux récents bouleversements survenus dans cette région. Pour l'Union européenne, le règlement de la question chypriote représente une occasion historique de marquer sa puissance, de prouver son rôle indispensable d'acteur international, de démontrer la pertinence de son modèle.

Chypre peut servir de « laboratoire », de test pour valider la pertinence du modèle européen. Avec la question chypriote, l'UE doit faire face à de nombreux défis géopolitiques actuels : règlement d'un différend issu de la Guerre froide, capacité de deux communautés de confessions différentes (musulmane et orthodoxe) à vivre ensemble, règlement du problème des réfugiés et des colons, différences démographiques majeures entre les deux communautés, remise à flot économique d'une partie du territoire, décrispation régionale greco-turque, signe majeur envers les Etats périphériques du sud méditerranée et du Moyen-Orient, garantie de stabilité interne, régionale et internationale...

C'est pourquoi la résolution de la partition de l'île de Chypre constitue une étape clé pour l'UE. A travers cette question simple qui pourrait être considérée comme mineure, l'UE met, en fait, en jeu la validité de son modèle et sa capacité à rayonner, à proposer une vision des relations internationales... bref, à agir comme une puissance.

ANNEXE 1 : APRES L'ECHEC DU PLAN ANNAN, LA SITUATION REGIONALE ET LA PERCEPTION DU ROLE DE L'UE

La position actuelle du gouvernement grec sur Chypre : entretien avec le Premier conseiller de l'ambassade de Grèce à Paris, Mr STOIDIS (novembre 2004)

Suite au référendum, la Grèce estime tout d'abord, que la République de Chypre a perdu une occasion historique d'apporter un règlement à la question chypriote. Même si la partition chypriote n'existe pas en tant que telle, la Grèce souligne la volonté nouvelle mais ferme de la RTCN de rejoindre le clan de l'UE. La Grèce a décidé d'adopter une position beaucoup plus nuancée que par le passé. Elle a participé très activement aux négociations dans le cadre du plan Annan et n'a pas pris position lors du référendum d'avril 2004. La Grèce considère que l'adhésion de la République de Chypre à l'UE constitue une avancée significative en vue du règlement de la question chypriote. Elle avait obtenu de haute lutte l'ouverture des négociations d'adhésion de la République de Chypre. Si bien qu'aujourd'hui afin d'apaiser les tensions régionales, la Grèce exerce une pression sur le nouvel entrant pour obtenir une solution à ce conflit. Le rejet du plan Annan est donc vécu comme une « trahison » de la part de leurs alliés naturels.

Pour la Grèce, la Turquie détient les clés du règlement du conflit par le biais de la reconnaissance de la République de Chypre. Cette reconnaissance est la condition *sine qua non* du règlement du conflit. Par ailleurs, même si la Grèce ne reconnaît pas la RTCN et considère l'île comme une seule entité, elle accepte implicitement le principe d'un état bizonal fondé sur des règles propres facilitant l'entente de deux communautés. Le retour à une situation *ante* (1974) ne constitue plus un objectif pour la Grèce. Dès lors, en vue de parvenir à une solution, la Grèce souhaite poursuivre le processus de négociations entamé par M. Annan et passer à une version 6 du plan de l'ONU.

En fait, pour la Grèce, l'objectif principal est de parvenir à une décrispation régionale et une amélioration de ses relations avec la Turquie. La question chypriote est donc à la fois un atout diplomatique mais aussi une source de troubles potentiels. La conclusion est donc bien de parvenir à un règlement de ce conflit. La Grèce joue aujourd'hui très clairement la carte du développement dans le cadre de l'UE et le conflit chypriote qui représentait hier un enjeu stratégique pour les Grands et permettait à la Grèce de valoriser ses positions, représente maintenant un frein.

Les positions turques actuelles sur Chypre : entretien avec le Premier conseiller de l'ambassade de Turquie à Paris, M.BARKAN OZ (novembre 2004)

Pour la Turquie, l'échec du référendum est très clairement, le fait de la République de Chypre. La Turquie estime avoir collaboré pleinement aux négociations du plan de l'ONU et avoir fait des concessions majeures en vue de la résolution de la question chypriote. D'ailleurs, la Turquie a appuyé fortement l'acceptation du plan par la RTCN à l'occasion du référendum. Ainsi, la Turquie s'estime renforcée à l'issue du référendum même si ce dernier s'est conclu par un échec. Elle a fait preuve de bonne volonté et d'ouverture pour finalement se voir « rejeter » par la communauté grecque de Chypre. Ce point est très fortement souligné et permet de valoriser sa volonté d'ouverture et son choix véritablement européen.

Pour la Turquie, le plan Annan constitue toujours la base de négociations uniques pour régler le conflit chypriote. Une version 5 aménagée ou une version 6 ne sont pas souhaitées. Il faut souligner le fait que le plan de l'ONU dans sa version finale est relativement favorable pour la partie nord qui a obtenu des aménagements très importants en matière de retour des réfugiés et des rétrocessions territoriales. Par ailleurs, la Turquie souligne le fait que la communauté internationale a accepté et soutenu ce plan. Dès lors pourquoi le renégocier ?

A l'instar de la Grèce, l'objectif de la Turquie est de parvenir à une décrispation régionale et une normalisation de ses relations avec la Grèce afin d'intégrer l'UE. La question chypriote est donc également une source de pression et un frein pour cette intégration. La volonté turque est de parvenir à un règlement de ce conflit qui appartient davantage à la période de la Guerre froide.

La position actuelle du gouvernement de la République de Chypre : entretien avec le Premier conseiller de l'ambassade de Chypre à Paris, M.MILTIADES (novembre 2004)

Pour la République de Chypre, l'échec du référendum est extrêmement délicat à gérer. En effet, cette jeune République a intégré l'UE et semble promise à un fort développement. Mais en parallèle, son rejet du plan Annan marque son caractère rétrograde et un certain archaïsme. Cette position est très inconfortable pour la République de Chypre (RC) qui déploie tout un argumentaire (dont certains éléments sont pertinents) pour justifier l'échec du plan. La RC a conscience de passer pour la fautive dans le cadre de ces négociations.

Cependant, la RC sait qu'elle ne peut ignorer la partie nord de l'île qui a vocation à terme à la rejoindre. Elle mesure également l'importance d'une décrispation régionale et d'une normalisation de ses relations avec ses voisins. Par ailleurs, sa prise de position renforce son indépendance vis-à-vis de la Grèce et marque ainsi son autonomie dans le cadre de l'UE.

Pour la RC, le plan Annan demeure la seule base de négociations du problème chypriote. A l'instar de la Grèce, la RC souhaite entamer de nouvelles négociations sur la base de la version 5 du plan. A la différence de la Grèce et de la Turquie, la partition est vécue comme un frein au développement économique de l'île. En effet, Chypre a besoin d'investissements étrangers importants pour développer son économie et la partition, source d'instabilité et de tensions, constitue un frein pour les investisseurs. Cet enjeu économique pourrait être la clé d'un abandon de positions illusoires (ou affiché comme tel) sur un retour à la situation de 1974. De fait, la réunification de l'île demeure un problème prioritaire et la partition définitive de l'île est totalement rejetée.

L'intégration à l'UE permet à la RC de se développer et d'affirmer sa position dans le concert des nations et cela dans une perspective de court terme. Cependant à moyen terme, la RC sait pertinemment que sa responsabilité est de contribuer à la stabilisation de la région et de souscrire au modèle européen, si bien que le fait d'être membre de l'UE lui imposera de permettre l'émergence d'une solution au conflit donc de faire des avancées significatives sur des points considérés aujourd'hui comme bloquants. La République de Chypre ne peut se permettre d'être à nouveau à l'origine de l'échec d'un plan soutenu et défendu par la communauté internationale.

Les positions actuelles des différents interlocuteurs sur la capacité de l'UE à régler le problème de Chypre

Le constat de l'ensemble des interlocuteurs sur la capacité de l'UE à régler en propre ce conflit chypriote est extrêmement sévère. Le rôle joué par l'UE dans le cadre des négociations du plan Annan est considéré comme secondaire. Cela est dû à l'antériorité du conflit par rapport à l'émergence du poids politique de l'UE et à l'implication de l'ONU et de nations garantes dès l'origine des tensions. Pour les parties prenantes, l'UE a simplement joué un rôle de conseiller technique pour permettre l'intégration des mesures du plan dans le corpus européen ou bien pour trouver des solutions dérogatoires au droit communautaire. L'implication politique est jugée marginale ou dans la droite ligne de l'ONU. La République de Chypre souligne d'ailleurs sa stricte volonté de dissocier les actions de

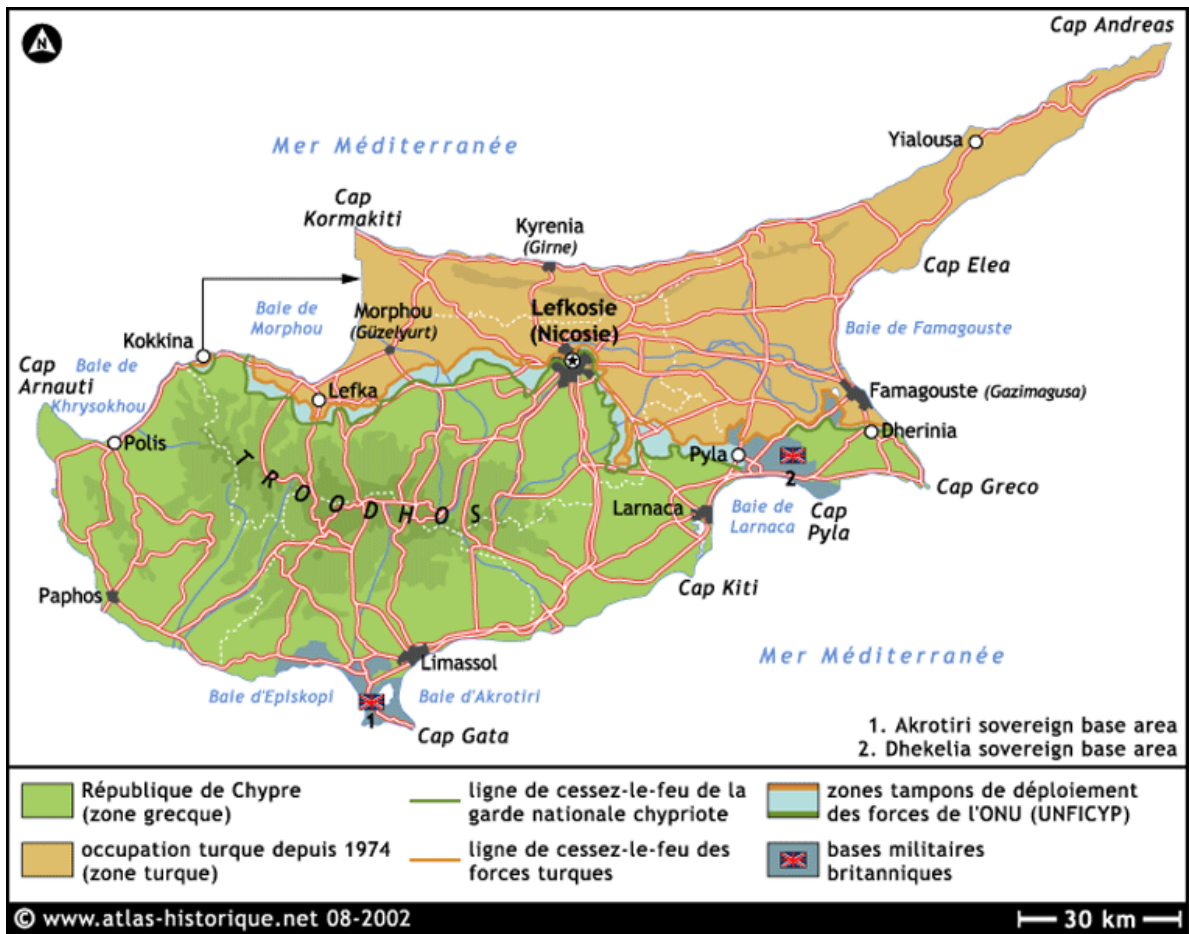
l'ONU dans le cadre du plan Annan, des négociations menées avec l'UE dans le cadre de l'élargissement.

Le poids du Haut représentant n'est jamais mis en évidence par les différents conseillers politiques. D'une manière générale, l'UE est considérée comme insuffisamment armée politiquement pour peser en tant que telle dans les négociations. En revanche, le poids de certaines nations est mis en évidence comme au premier plan, le Royaume-Uni et parfois les Etats-Unis.

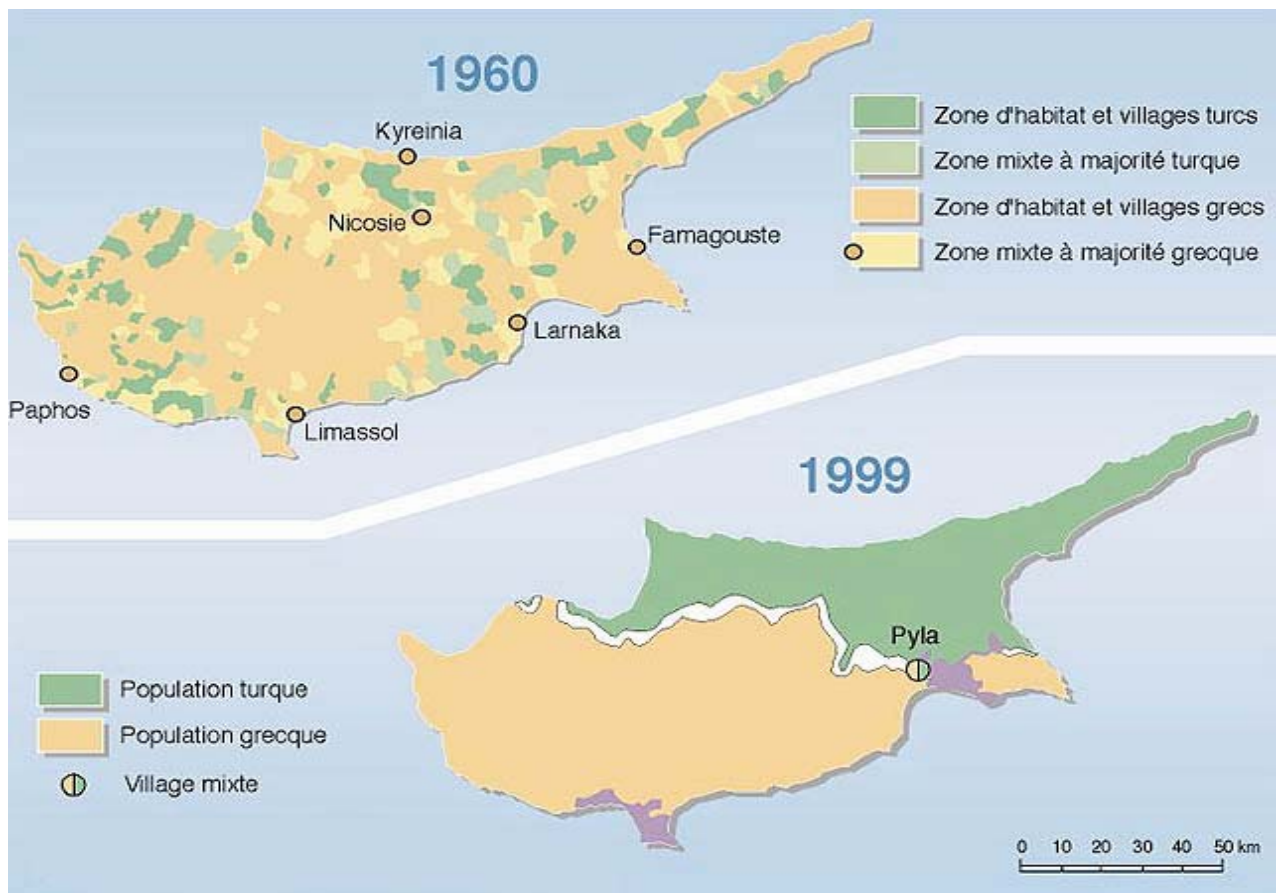
Ce doute quant à l'efficacité politique de l'UE se retrouve lorsqu'une reprise du processus de négociations est évoquée. L'ensemble des nations concernées privilégie le recours à l'ONU pour relancer le dialogue et trouver une solution au conflit.

Il faut donc noter les réserves émises quant à l'efficacité de l'UE sur le terrain de la politique extérieure. L'UE pèserait à travers l'importance de certaines de ses nations membres mais difficilement en tant qu'institution internationale. Cependant, tous les acteurs régionaux s'accordent sur l'importance de la construction européenne et tous veulent adhérer à ce mouvement fédérateur. L'UE apparaît donc de manière implicite comme une source de règlement de ce conflit, chacun mesurant les limites du système onusien.

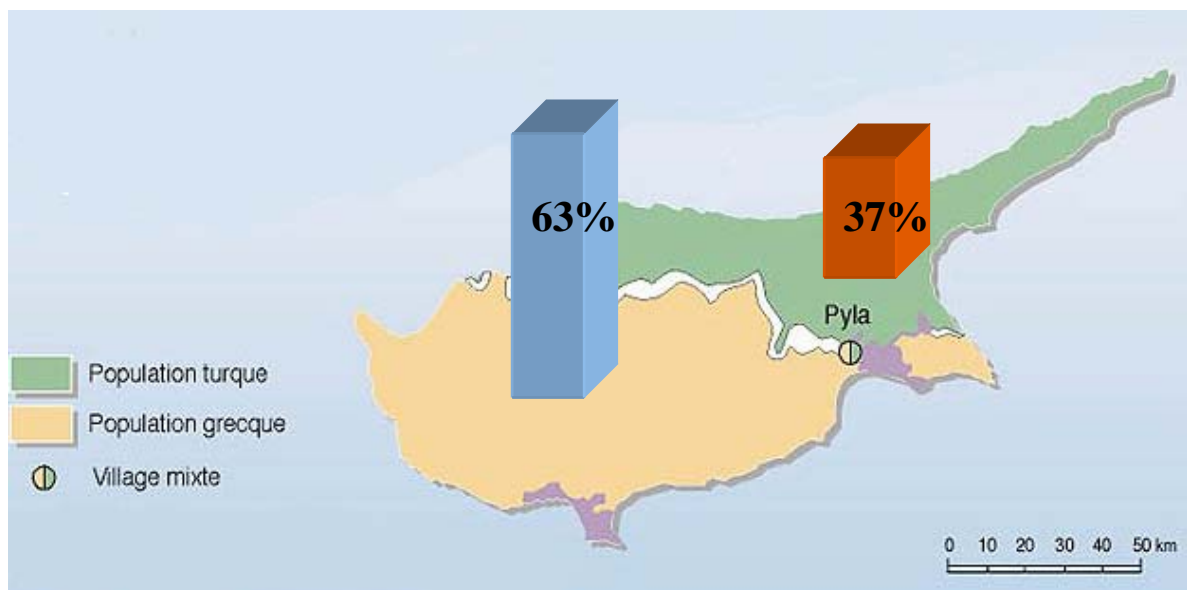
ANNEXE 2 : SITUATION GEOPOLITIQUE DE CHYPRE



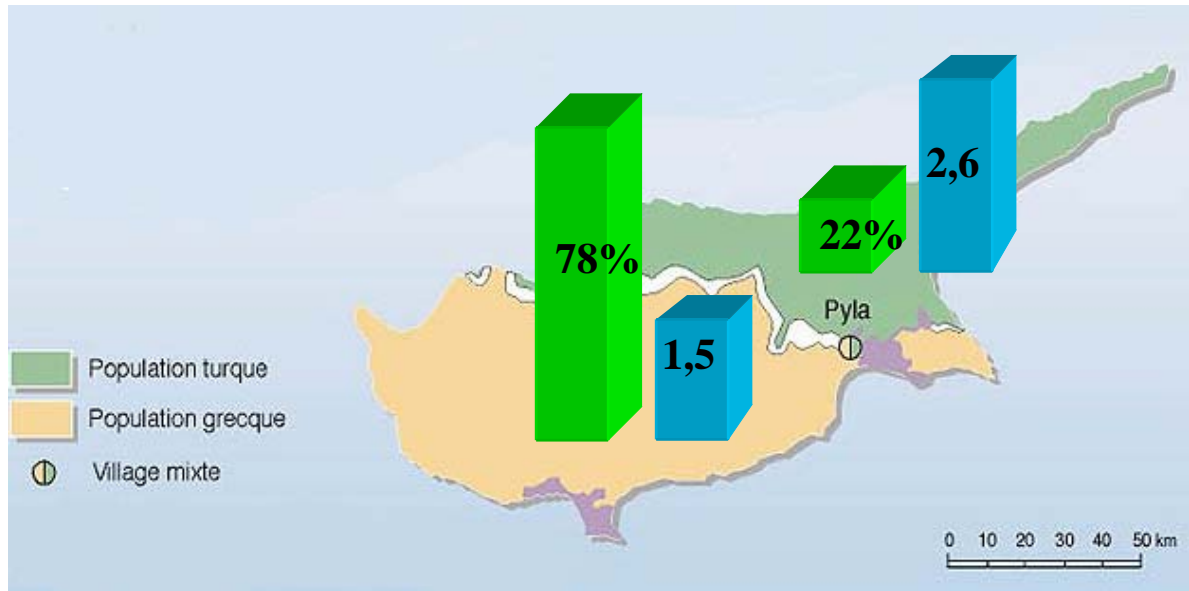
ANNEXE 3:LE REGROUPEMENT ETHNIQUE A CHYPRE (source La Documentation française, 2003)



ANNEXE 4 : Partage du territoire : données ONU 2004, carte CEN FAUCHE



ANNEXE 5: Répartition de la population (en % vert) et taux de natalité (en bleu) : données ONU 2003, carte CEN FAUCHE



ANNEXE 6: DONNEES BIBLIOGRAPHIQUES ET SITES INTERNET

- Jean-François Drevet, *Chypre, île extrême*, Paris, Syros, 1998
- Jean-François Drevet, *Chypre en Europe*, L'Harmattan, 2000
- Alain Blondy, *Chypre*, PUF, 1998
- Jean-Pierre Ferrier, *L'Année diplomatique*, 1999, 2002
- Gilles Bertrand, *Vingt-cinq ans après, où en est la partition de Chypre*, Les Etudes du CERI, n°59, Novembre 1999
- Eric Solsten, Library of congress, Federal research division, *Cyprus : a country study*, Washington, US Government Printing Office, 1993
- Pierre Blanc, *La déchirure chypriote: géopolitique d'une île divisée*, Paris, L'Harmattan, 2000
- « *Chypre : vers une solution européenne ?* », in *Questions internationales* n°1, mai-juin 2003, La Documentation française
- « *Deadlock persists* », *Middle east international* n°683, 13 septembre 2002

ANNEXE 7 : SITES INTERNET

1) République de Chypre

Site du Gouvernement

<http://www.pio.gov.cy>

Site du Parlement

<http://www.parliament.cy>

Site du Ministère des Affaires étrangères

<http://www.mfa.gov.cy>

Site du Service des statistiques

<http://www.pio.gov.cy/dsr>

République turque de Chypre Nord (RTCN)

Site de la Présidence

<http://www.trncpresidency.org>

Site du Ministère des Affaires étrangères et de la Défense

<http://www.trncinfo.com>

Site de l'Office d'information et de la presse - Ministère des Affaires étrangères et de la Défense

<http://www.trncpio.com/fransizca/fransizcasayfa.htm>

2) Nations unies

Site de la Mission permanente de Chypre auprès des Nations Unies à New York

<http://www.un.int/cyprus>

Site de l'UNFICYP (Force de l'ONU chargée du maintien de la paix à Chypre)

http://www.un.org/french/peace/peace/cu_mission/unficyp/unficyp.htm

3) Union européenne

Ensemble des sites de l'Union en particulier Commission, Présidence et Parlement.

4) Autres sites

Agence de presse

<http://www.cna.org.cy>

Site d'informations générales sur Chypre (République de Chypre)

<http://www.kypros.org>

Université de Chypre (Nicosie)

<http://www.ucy.ac.cy>

Institut européen de Chypre (République de Chypre - Union européenne)
<http://www.eic.ac.cy>

Ambassade de France à Chypre
<http://www.ambafrancechypre.org>

Ministère des Affaires étrangères grec - rubrique sur la question chypriote
http://www.mfa.gr/english/foreign_policy/europe_southeastern/cyprus

Ministère des Affaires étrangères turc - rubrique sur la question chypriote
<http://www.mfa.gov.tr>