

Élargissement de l'Union : de l'Europe centrale et orientale à la Turquie

1. Un élargissement sans précédent

L'Union européenne (UE) a accueilli en 2004, dix nouveaux membres dont huit pays d'Europe centrale et orientale (PECO) (Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovénie) et deux îles méditerranéennes (Chypre et Malte), avant la Bulgarie et la Roumanie, déjà programmées pour 2007, puis quelques États Balkaniques (Croatie, Bosnie, Macédoine, Monténégro, Serbie), et peut-être dans quelques années la Turquie. L'Union a ainsi réalisé un élargissement sans précédent tant par le nombre des nouveaux membres que par leur population. L'arrivée des Dix a contribué à réunifier sur le plan politique et économique un continent ravagé par la Seconde Guerre mondiale, puis divisé par cinquante années de guerre froide. Mais elle est loin d'être totalement digérée.

Le bilan est plutôt positif et les entrants affichent des résultats économiques supérieurs à la moyenne européenne. Néanmoins, les disparités demeurent grandes et, plus d'un an après, l'élargissement continue de susciter des craintes : la peur d'une immigration massive, de délocalisations d'entreprises et de blocages institutionnels n'étant que partiellement compensée par les perspectives économiques des nouveaux marchés.

1.1 Résultats économiques et sociaux

En dépit d'un chômage persistant, la croissance des Dix est au-dessus de la moyenne européenne. Les nouveaux États membres connaissent des taux de croissance élevés. La moyenne des Dix a été de 5,2 % en

2004, contre 4,2 % en 2003. Le taux de croissance en Lettonie a atteint 9,8 % en 2004, soit le taux le plus élevé de l'Union européenne (comparé au taux moyen de 2,3 %). La Lituanie, l'Estonie, la Slovaquie et la Pologne ont aussi atteint des taux de croissance importants, respectivement 7,0 %, 7,8 %, 5,5 % et 5,3 % (Eurostat, 2004). Les prévisions sont plutôt bonnes pour l'ensemble des nouveaux membres. Le processus de rattrapage productif semble engagé mais il reste vulnérable. Deux aspects viennent en effet tempérer cet optimisme : d'une part, les PECO restent des pays à bas salaires et à fort taux de chômage. Les situations et évolutions en matière de chômage sont cependant disparates entre pays. Selon les données Eurostat (2004), le taux de chômage est particulièrement élevé en Pologne (18,4 %) et en Slovaquie (18,2 %) où il constitue une préoccupation sociale lourde. Globalement, la diffusion des gains du rattrapage productif en termes d'accès de la population à des emplois mieux rémunérés paraît encore limitée. D'autre part, ce rattrapage intervient dans un contexte de croissance médiocre pour les anciens membres de l'UE et de mise en échec de la stratégie de Lisbonne. Ce contexte ne tire pas vers le haut la croissance des nouveaux pays membres. Il est susceptible de transformer des complémentarités productives (participation des anciens et nouveaux États membres à une même division internationale du travail, implantation de firmes originaires de l'UE à 15 dans les PECO en vue d'assurer leurs positions sur des marchés en expansion) en conflits d'intérêt (arbitrage entre des localisations dans les nouveaux et anciens États membres en fonction des coûts comparés, risque de surcapacités sectorielles à l'échelle continentale) (Fayolle, 2005).

L'élargissement a aussi eu un effet considérable dans d'autres domaines. Les touristes se ruent littéralement dans la région. Par exemple, la ville de Ljubljana en Slovénie a connu une hausse de 23 % des flux touristiques (2004) par rapport aux années précédentes.

La crainte des agriculteurs de l'Est s'est, quant à elle, révélée non fondée. Selon les données Eurostat, le revenu moyen des agriculteurs a augmenté de 50 %, malgré le fait qu'ils ne bénéficient pas des mêmes niveaux de subsides que leurs confrères à l'Ouest. Les Dix ont pu bénéficier de près 1,3 milliard d'euros en 2004. Ils sont bénéficiaires nets du budget de l'Union européenne.

Les Quinze ont eux-mêmes bénéficié économiquement de l'élargissement, grâce au développement du commerce et des investissements. Les importations et les exportations entre les Quinze et les Dix ont augmenté de façon substantielle depuis l'adhésion. Les entreprises des anciens États membres sont devenues les plus grands investisseurs. Ainsi, l'Autriche est le plus important investisseur étranger en Slovénie, en Roumanie et en Bulgarie, et le troisième plus important en Hongrie, en Slovaquie et en République tchèque.

Mais la concurrence de l'Est, renforcée par des régimes fiscaux attrayants, pourrait provoquer des réformes dans certains des anciens États membres. L'Allemagne a déjà réagi à cette concurrence fiscale en baissant l'impôt sur les sociétés de 25 % à 19 %. Les nouveaux États membres se caractérisent en effet par des aides d'État et des incitations fiscales en direction des entreprises d'ampleur nettement plus importante que dans les anciens membres. Les deux types de dispositifs n'ont pas les mêmes cibles : les aides d'État sont de nature sectorielle et sont prioritairement orientées vers des activités en difficulté ou en reconversion ; les incitations fiscales visent à attirer de nouveaux investisseurs. Ces dispositifs sont soumis à débat et surveillance politiques au sein de l'UE élargie (Fayolle, 2005).

1.2 Risques d'immigration massive

La libre circulation des travailleurs était un thème sur lequel les États membres de l'Union n'avaient pas fait preuve de beaucoup de transparence et de solidarité pendant les négociations d'adhésion. Les études se sont pourtant accumulées pour démontrer qu'une vague d'immigration massive en provenance des nouveaux États membres n'aurait pas lieu (1). Par ailleurs, des éléments concrets permettaient d'arriver à cette même conclusion : la faible mobilité au sein de l'UE, l'expérience des précédents élargissements et les faibles migrations constatées après l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, ainsi que les mouvements de main-d'œuvre entre les PECO et les anciens États

¹ Voir le rapport du Consortium d'intégration européenne (DIW, CEPR, FIEF, IAS, IGIER), « L'impact de l'élargissement sur l'emploi et les marchés du travail des pays membres de l'UE », Bruxelles, 2000.

membres avant l'élargissement (Math et Viprey, 2004). Ces conclusions n'ont néanmoins pas dissuadé l'Union, poussée par les craintes des États – surtout ceux partageant le plus de frontières communes avec les nouveaux membres (Allemagne et Autriche) –, de mettre en place des périodes transitoires, postposant ainsi l'exercice du droit de libre circulation des travailleurs par les ressortissants des nouveaux États (exception faite des Chypriotes et des Maltais). Cette mesure politique a suscité la colère et la déception à l'Est (Masson, 2001). Pourtant, comme le souligne Daniel Vaughan-Whitehead, la liberté immédiate de circulation aurait eu des mérites. En accompagnant la libre circulation du capital, des biens et des services, elle aurait donné à l'ensemble du processus une autre tonalité politique, apportant aux nouveaux États membres le sentiment d'être traités d'égal à égal. En facilitant la fluidité des marchés du travail, la mobilité aurait pu contribuer à combler le fossé entre la main-d'œuvre qualifiée (qui souffre le moins des périodes transitoires puisqu'elle bénéficie d'accords bilatéraux de mobilité) et la main-d'œuvre moins qualifiée, victime du chômage de longue durée. Une libre circulation immédiate des travailleurs aurait permis de rattraper plus vite les salaires et les conditions de travail, limitant les tentations de succomber au dumping social (Vaughan-Whitehead, 2003).

Dans les faits, l'élargissement aux PECO ne s'est accompagné d'aucune vague migratoire significative, ni dans les États qui avaient décidé, comme la Grande-Bretagne, l'Irlande et la Suède, d'ouvrir sans tarder leur marché du travail, ni dans ceux qui, pendant une période de transition prévue lors de la négociation d'adhésion, l'avaient seulement entrouvert. Aucune des clauses de sauvegarde (concernant le marché intérieur, la justice et les affaires intérieures et l'économie) inscrites dans les traités n'a été invoquée. Un premier rapport produit par ECAS (*European Citizen Action Service*) en septembre 2005 traduit, sur la base des données disponibles, la réalité des flux migratoires tant redoutés. Nous n'exposerons que la situation des trois États mentionnés ci-dessus.

Sur la base des inscriptions obligatoires pour les travailleurs des nouveaux États membres au *Worker Registration Scheme* et des demandes de numéros d'affiliation à la sécurité sociale, le ministère britannique de l'Intérieur a dégagé des conclusions sur les flux migratoires vers le

Royaume-Uni et fourni des résultats sur la période post-adhésion. Entre mai 2004 et mars 2005, 175 000 travailleurs des pays concernés ont été enregistrés. Principalement masculins (60 %), ils étaient âgés de 18 à 34 ans (82 %). Les Polonais (56 %) et les Litvaniens (15 %) étaient les plus représentés. Les secteurs d'occupation couvrent les usines, les fermes, le nettoyage. L'économie britannique a par ailleurs tiré avantage de la présence de cette main-d'œuvre supplémentaire sur son marché du travail : un gain net de 500 millions de livres sterling.

L'accès au marché du travail irlandais pour les ressortissants des nouveaux membres n'était pas limité, mais nécessitait néanmoins une demande de permis de résidence délivré pour des périodes limitées. L'Irlande a en effet maintenu son droit de recourir à la clause de sauvegarde en cas de dysfonctionnement sérieux de son marché de l'emploi (Ughetto, 2004). Aucune tendance de ce type n'a été enregistrée et l'Irlande semble avoir bénéficié de l'élargissement. La présence de main-d'œuvre d'Europe centrale n'est pas un phénomène nouveau, les employeurs irlandais et les agences de l'État ayant commencé à recruter activement des ressortissants des pays hors-UE à partir de 1999 pour suppléer à la carence de la main-d'œuvre. Selon, le *Department of Family and Social Affairs*, 85 000 numéros d'affiliation à la sécurité sociale ont été attribués à des migrants des nouveaux États dans les douze mois qui ont suivi l'élargissement, parmi lesquels 40 000 Polonais, 18 000 Litvaniens et 9 000 Lettons, principalement occupés dans la construction et les hôpitaux (personnel médical et infirmier).

La Suède n'applique aucune mesure transitoire et n'a pas opté pour la clause de sauvegarde, garantissant un accès égal à son système de protection sociale aux ressortissants des nouveaux États membres. Dans l'année qui a suivi l'élargissement, la Suède n'a été saisie que 21 800 demandes de permis de résidence. 60 % d'entre elles émanaient de ressortissants polonais (Traser *et al.*, 2005).

Les chiffres montrent que nous sommes loin de la catastrophe annoncée. Il est admis aujourd'hui que les craintes d'immigration massive étaient sans fondements. Des études utilisant des techniques différentes prédisent que moins de 100 000 à 200 000 ressortissants des pays d'Europe centrale et orientale rejoindront l'Ouest lorsque les

restrictions à la libre circulation des travailleurs seront levées (Barysch, 2004).

1.3 Délocalisations ?

Au cours du processus de l'élargissement, le thème des délocalisations des entreprises est revenu sous les feux de la rampe, comme cela avait été le cas en 1986 lors de l'entrée de l'Espagne et du Portugal. Les opinions sur les conséquences de ces mouvements étaient partagées. D'un côté, les syndicats étaient inquiets quant aux implications sur l'emploi. De l'autre, les délocalisations ne pouvaient-elles pas aider les entreprises européennes à canaliser leurs ressources vers les emplois les plus productifs et constituer un facteur clé pour les économies des nouveaux États, garantissant leur rattrapage économique et social ?

Ce phénomène est lancé depuis plusieurs années et nombre d'entreprises européennes y ont participé. Fin 2003, les investissements directs étrangers (IDE) dans les PECO atteignaient près de 150 milliards d'euros et s'étaient concentrés surtout en Pologne, en République tchèque et en Hongrie. La majorité de ces investissements (60 %) provenait de l'UE. Ainsi, le stock d'IDE, exprimé en pourcentage de leur produit intérieur brut (PIB) était de 35 % dans les huit nouveaux États membres, soit au-dessus de la moyenne des Quinze (33 %).

Or, ces IDE correspondent souvent à des délocalisations d'entreprises d'Ouest vers l'Est, même si ces mouvements n'ont pas bénéficié de grande publicité, les entreprises concernées étant conscientes de l'impopularité auprès des syndicats de tout transfert de production. Nombreuses sont les entreprises de l'Union qui ont décidé de s'implanter en Europe centrale et orientale et parfois même de délocaliser une partie de leurs activités (2). Ce mouvement a touché

² Il est parfois difficile de cerner les motivations d'un investisseur étranger : délocalisation ou nouvel investissement. Si l'investisseur étranger semble principalement motivé par le marché local, mais qu'après un an ou deux, il consacre plus de 80 % de sa production à l'exportation, cela signifie que sa principale stratégie consiste à utiliser sa filiale dans le nouveau pays d'accueil comme plate-forme d'exportation pour les marchés extérieurs, généralement ceux de l'UE.

toutes les branches d'activités : *IKEA*, *Audi-VW*, *Philips*, *Whirlpool* et *Nokia* ont constitué dans les nouveaux États membres de véritables plates-formes d'exportation, le processus de délocalisation se révélant beaucoup plus important que ce qui avait été prédit. Ce mouvement de délocalisation a bénéficié à l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale et concerne la plupart des secteurs : la Hongrie, dans le domaine de l'assemblage et de pièces détachées de l'industrie automobile (*Audi*, *Opel-GM*), dans les industries d'infrastructure électrique (*ABB*) et d'électroménager (*Philips*, *Lebel-Electrolux*) ; la Pologne dans le secteur automobile (*Fiat*, *Ford*, *VW*, *GM*, *Daewoo* et *Volvo*). La Slovaquie a bénéficié des transferts de production de l'entreprise suédoise de compresseurs *Danfoss*, de l'entreprise italienne de papeterie *Saffa*, de l'entreprise allemande d'appareils ménagers *Bosch-Siemens*. L'Estonie a réussi à attirer la plus grande entreprise de textile suédoise *Boras Wärfveri*, entraînant dans la foulée des pertes d'emplois importantes, 83 % de la production totale étant désormais assurée par son unité de production estonienne.

Les coûts salariaux sont-ils pour autant la raison d'être de ces délocalisations ? Selon certains analystes, les délocalisations motivées par les faibles coûts salariaux ne pourraient pas se manifester à grande échelle, dans la mesure où les faibles niveaux de salaires seraient neutralisés par des niveaux de productivité plus bas. Il est vrai, d'une part, que les investisseurs, dans leur décision de délocaliser, doivent prendre en considération des taux de productivité sur lesquels ils pourront compter pour leur production future. D'autre part, les niveaux de productivité sont faibles dans l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale impliquant que l'avantage comparatif est amoindri dès lors que l'on prend en compte les coûts unitaires de production. C'est sans compter sur la volonté et la capacité du nouvel investisseur de façonner ces niveaux de production en opérant des investissements substantiels et en exportant dans sa nouvelle filiale toutes les techniques de production et les technologies de la maison-mère nécessaires pour atteindre au plus vite des niveaux de productivité plus élevés. Ce ne sont donc pas les niveaux de productivité locaux qui sont pris en compte par les investisseurs, mais ceux qu'ils peuvent atteindre en mettant en place leurs propres techniques de productions. Ce sont donc les niveaux de salaires qui représentent la variable clé d'une délocalisation. La

disponibilité sur place d'une main-d'œuvre qualifiée représente un élément essentiel pour permettre de hisser la productivité de la nouvelle filiale à des niveaux de productivité plus élevés.

Les délocalisations appartiennent-elles désormais au passé ? Tout semble indiquer que les grandes manœuvres ne vont pas s'arrêter dans l'Europe élargie. Un meilleur échange d'information devrait encourager de nouveaux opérateurs à tenter leur chance dans les pays d'Europe centrale et orientale. En 2002, de nouvelles décisions étaient prises par *Toyota-Peugeot* d'investir en République tchèque. Au même moment, *Ikarus-Renault* décidait de s'implanter en Hongrie. Plus récemment, le groupe *Siemens* a décidé de délocaliser jusqu'à 10 000 emplois au profit de l'Europe de l'Est dans les prochaines années en commençant par 2 000 emplois dans la téléphonie, au profit de la Hongrie. La compagnie aérienne *Lufthansa* a annoncé vouloir délocaliser vers la Pologne l'essentiel de sa comptabilité et de ses achats. En France, le groupe américain de l'électroménager *Whirlpool* a annoncé en février 2003 ⁽³⁾ la délocalisation au profit de la Slovaquie de son unité de production de lave-linge d'Amiens (avec une perte de 225 emplois). En janvier 2004, c'était au tour de la filiale ibérique de *Philips* d'annoncer la fermeture d'une usine de luminaires industriels à La Garriga (100 emplois perdus) pour la délocaliser en Pologne ⁽⁴⁾. Fin janvier, le sud coréen *Samsung* basé à Barcelone, prenait la décision de transférer une partie de sa production en Slovaquie ⁽⁵⁾. Ces délocalisations se poursuivront sans aucun doute dans les années à venir (Vaughan-Whitehead, 2005 : 103-119).

1.4 Sur le plan démocratique, politique et institutionnel

Les réformes politiques étaient des conditions *sine qua non* pour l'adhésion à l'Union. L'établissement durable de la démocratie est un des plus grands succès de l'élargissement, et même de l'après

³ <http://www.humanite.fr/journal/2002-04-15/2002-04-15-32287>.

⁴ http://www.slovakradio.sk/rsi/fr/economic/txt/040204_Zapfirmy.html.

⁵ http://www.expatica.com/source/site_article.asp?subchannel_id=83&story_id=8713&name=The+multinational+exodus.

élargissement, puisqu'il fait effet boule-de-neige. En effet, la perspective de rejoindre l'Union a donné du ressort aux mouvements démocratiques dans les autres pays d'Europe de l'Est, comme la Géorgie, l'Ukraine ou les États des Balkans. Les nouveaux membres font, en outre, entendre leur voix au sein même de l'Union. Ils l'ont notamment influencée dans sa politique vis-à-vis de la Russie. La Pologne et la Lituanie ont par ailleurs été les premiers à soutenir la Révolution orange en Ukraine. Ils ont été déterminants pour que l'Union, qui tardait à réagir, prenne position. Réputés plus libéraux, les Dix font entendre leur différence sur des sujets sensibles. Aux côtés de la Grande-Bretagne, ils plaident pour la libre circulation des services. Les malentendus se sont aussi multipliés. Alors que la croissance demeure faible en France et en Allemagne, les discussions sur la directive Bolkestein ont réveillé les craintes de dumping social. Le débat sur les délocalisations a suscité des tensions, les nouveaux membres estimant que celles-ci peuvent servir leur développement alors que les anciens membres s'inquiètent de l'absence d'harmonisation fiscale et sociale.

Les institutions n'ont pas connu la paralysie que certains avaient prédite. Cependant, les réformes institutionnelles prévues par le traité constitutionnel (mis entre parenthèses après les référendums négatifs en France et aux Pays-Bas), et qui ont été conçues pour alléger la prise des décisions au Conseil – assouplissement du système du vote à la majorité qualifiée et extension de ce système à divers domaines – et à la Commission – réduction du nombre de commissaires –, pourraient s'avérer nécessaires à l'avenir. Les dirigeants européens reconnaissent également que les discussions à vingt-cinq au Conseil et à la Commission sont plus compliquées, les intérêts des dix nouveaux membres divergeant souvent de ceux des Quinze.

2. La Turquie sur la voie de l'adhésion à l'UE

L'Union européenne a pris en décembre 2004 la décision historique d'ouvrir des négociations d'adhésion avec la Turquie. Les pourparlers officiels se sont ouverts le 3 octobre 2005, malgré une opinion publique

européenne très peu favorable ⁽⁶⁾. La candidature turque à l'Union s'inscrit parmi les grands débats qui ont jalonné le processus de la construction européenne : la Communauté européenne de défense (CED), l'entrée du Royaume-Uni, le traité de Maastricht et la monnaie unique, le traité constitutionnel... Bien au-delà de l'adhésion d'un nouvel État membre, l'appartenance ou non de la Turquie à l'Union provoque un débat sur la nature même de la construction européenne en soulevant à la fois des questions de frontières, de puissance, de valeurs et de projet. Jusqu'à maintenant, l'élargissement reposait non sur une logique d'agglomération mais sur une logique de conversion. On demandait aux futurs États membres autre chose que la contiguïté géographique ou l'histoire commune, mais une solidarité de valeurs, d'institutions, de projets. En envisageant l'intégration d'un pays très différent de par son histoire, ses institutions et sa vie politique, son développement économique et social, l'UE lance un débat sur sa propre identité et sur son avenir. L'adhésion de la Turquie représente donc, pour les années à venir, un pari sur la capacité de l'Union à se transformer en profondeur et géographiquement.

2.1 Un chemin semé d'embûches

Au sommet d'Helsinki en 1999, les Européens avaient octroyé à la Turquie le statut de candidat (Conseil européen, 1999). Le pays a opéré, sous la poigne de son premier ministre Recep Tayyip Erdogan, une démocratisation au pas de charge pour satisfaire aux critères d'adhésion. En décembre 2004, les Vingt-cinq, l'Autriche y compris, ont demandé à la Commission européenne de préparer un cadre de négociation strict, ce qui a été fait par l'exécutif européen en juin 2005 (Conseil européen, 2004). Il ne restait plus au Conseil qu'à parvenir à un accord sur ce cadre en vue d'ouvrir les négociations le 3 octobre 2005. Mais la polémique a été relancée fin juillet quand, dans une déclaration jointe au protocole étendant son union douanière avec l'Union aux nouveaux États membres, Ankara affirmait que son paraphe ne valait pas reconnaissance de Chypre. De plus, l'hostilité des opinions publiques à une adhésion du pays musulman a été l'une des raisons des échecs des référendums sur la Constitution européenne en mai en France et aux

⁶ 35 % seulement selon l'Eurobaromètre de juillet 2005.

Pays-Bas. Ces « non » français et néerlandais ont douché l'ardeur politique. Des débats très vifs ont eu lieu en France et en Allemagne, où Angela Merkel, successeur de Gerhard Schröder, s'est déclarée hostile à l'adhésion turque. Dominé par un Parti populaire européen (PPE) lui aussi hostile, le Parlement européen s'est braqué. Quant à la présidence britannique, elle s'est montrée inquiète de la cassure qui se créerait en cas de rejet de la candidature turque et de cette division théologico-politique risquant d'approfondir encore plus la frontière entre les États de tradition chrétienne et ceux de tradition islamiques. En Turquie, la déception s'est fait jour et les dirigeants politiques ont haussé le ton. Erdogan a mis les Européens face à leurs responsabilités : « *Soit l'union décidera en faisant preuve de maturité politique, de devenir une force, un acteur mondial soit elle se confinera dans un club chrétien* », déclara-t-il le 2 octobre devant les cadres de son parti, le Parti de la Justice et du Développement, réunis en congrès dans la station thermale de Kizilcahaman (7). Les négociations d'adhésion s'ouvrirent néanmoins le 3 octobre 2005, au prix de l'ouverture de négociations avec la Croatie (8), jusque-là retardée en raison du manque de coopération de cette dernière avec le Tribunal pénal international de La Haye.

Le cadre de négociation prévu pour la Turquie compte toutefois de nombreuses conditions, posées par les dirigeants européens lors de leur sommet de Bruxelles de décembre 2004. La Commission européenne table sur des pourparlers d'environ dix ans. Trente-cinq chapitres seront abordés et pour chacun d'entre eux, chaque État membre aura un droit de veto. L'objectif final est, d'après le mandat adopté par la Commission, l'admission mais le processus reste ouvert et sans garantie. Les négociations pourront également être suspendues en cas de violation sérieuse et persistante des principes de liberté, de démocratie, de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales (jamais une telle clause n'avait été insérée auparavant dans les cadres de négociation). Dans les domaines les plus sensibles, comme la libre

7 *La Libre Belgique*, 3 octobre 2005, page 8.

8 L'Autriche, la Slovaquie, la Hongrie et la Slovaquie ont spécialement insisté pour lier le commencement des négociations avec la Turquie avec celui des négociations avec la Croatie.

circulation des travailleurs ou les subsides agricoles, des clauses de sauvegarde permanentes ou des dérogations pourront être envisagées. La France a par ailleurs prévu d'organiser un référendum à l'issue des négociations. Le président français, Jacques Chirac, qui est personnellement en faveur de l'adhésion turque, a fait cette concession à son propre parti, l'Union pour un mouvement populaire (UMP), qui s'est prononcé à deux reprises contre l'adhésion et pour un partenariat privilégié avec Ankara ⁽⁹⁾.

2.2 Situation politique : approfondissement du respect des critères politiques de Copenhague

Depuis 2001, plusieurs réformes constitutionnelles, notamment dans le système judiciaire, et de très nombreuses lois ont été adoptées faisant de grands progrès concernant le respect des droits de l'homme. Le rythme des réformes s'est ralenti en 2005 car la Turquie s'est engagée dans une phase moins visible de réformes, à savoir leur mise en œuvre concrète et quotidienne par les autorités publiques et administratives.

Concernant le rôle de l'armée, la Turquie a réformé le Conseil national de sécurité y donnant un pouvoir plus important aux civils. Diverses mesures ont renforcé le contrôle parlementaire sur les dépenses militaires. Mais les forces armées jouent toujours un rôle social fort dans la population et exercent une influence politique significative dans les débats actuels.

L'entrée en vigueur le 1^{er} juin 2005 de plusieurs lois a renforcé les réformes structurelles entreprises en matière judiciaire, se rapprochant des standards européens. Les rapports d'organisations non gouvernementales et d'avocats notent une diminution importante des actes de torture ou de violence, dont la pratique varie selon les régions. Les droits des femmes, notamment concernant les crimes d'honneur, bénéficient d'une attention plus grande. L'entrée en vigueur de nouvelles lois et de nouveaux codes n'a pas encore été assimilée par l'ensemble des autorités judiciaires et, dans l'attente des nouvelles jurisprudences de la Cour de cassation et du Conseil d'État, la diffusion

⁹ Conférence de presse conjointe de J. Chirac et G. Schröder, 1^{er} octobre 2004, Strasbourg (<http://www.elysee.fr/documents/discours/2004/0410ST01.html>).

de cette jurisprudence naissante dans l'ensemble de l'institution judiciaire est l'enjeu de la prochaine étape de la réforme du système judiciaire en Turquie.

L'amélioration des droits de l'homme, des droits des minorités et de la liberté religieuse a été au cœur des réformes constitutionnelles et des paquets de réformes votés par le parlement depuis 2001. D'importants progrès ont été réalisés. Concernant la liberté d'expression, de nombreuses modifications législatives sont intervenues. La situation reste néanmoins préoccupante en ce qui concerne la liberté de la presse. Dans ce secteur, les réformes ne sont pas appliquées de manière uniforme. De lourdes peines, dont des peines d'emprisonnement, peuvent encore être infligées à des journalistes, rédacteurs ou éditeurs qui critiquent les institutions. Malgré le nouveau code pénal, certains articles continuent d'être appliqués de manière restrictive par certains procureurs et juges. Ils devront être amendés, si la diffusion de la jurisprudence de la Cour de cassation et du Conseil d'État n'est pas suffisante pour protéger la liberté d'expression. En témoigne le procès d'Orhan Pamuk pour « insulte à l'identité turque » qui a été reporté au 6 février 2006 ⁽¹⁰⁾.

L'organisation de la liberté d'association est également inspirée de principes sécuritaires : la loi qui la régit fait en effet partie des 600 lois adoptées durant la présence des militaires au pouvoir à la suite du coup d'État de 1980 et qui ne pouvaient, jusqu'à la réforme constitutionnelle d'octobre 2001, faire l'objet d'aucun recours constitutionnel. Les restrictions à la liberté d'association ont été assouplies, mais celle-ci demeure sous un contrôle strict de l'État.

La Turquie est le seul État musulman laïc. La laïcité a été imposée par Atatürk comme principe fondateur intangible de la République de Turquie : la Constitution prévoit qu'aucune réforme constitutionnelle ne peut porter atteinte à un certain nombre de principes, dont la laïcité. Cette laïcité n'est pas une séparation entre les Églises et l'État, c'est

¹⁰ L'écrivain avait déclaré en février 2005 lors d'une interview à un magazine suisse : « un million d'Arméniens et 30 000 Kurdes ont été tués sur ces terres, mais personne d'autre que moi n'ose le dire ».

L'État turc qui organise et contrôle totalement la communauté des croyants : les 72 000 imams en Turquie sont des fonctionnaires, payés et formés par l'État et dont les prêches hebdomadaires sont écrits par les fonctionnaires du ministère des Affaires religieuses. La laïcité turque signifie la relégation de la religion dans la sphère privée et son absence complète dans la vie publique.

En ce qui concerne la liberté religieuse, la Turquie ne reconnaît que les minorités religieuses incluses dans le traité de Lausanne de 1923 : les Juifs, les Arméniens et les Orthodoxes (Del Picchia et Haenel, 2005).

La question chypriote

Réunis à Newport les 1^{er} et 2 septembre 2005, les ministres des Affaires étrangères de l'UE devaient débattre d'une part du cadre de négociation proposé par la Commission et, d'autre part, de la déclaration par laquelle le gouvernement turc avait fait savoir que tout en acceptant de signer le protocole étendant aux nouveaux États membres, y compris Chypre, son accord d'association avec l'UE, il refusait toujours de reconnaître la République de Chypre ⁽¹⁾. La signature du protocole était l'une des deux conditions, avec la réforme du système judiciaire, mises par les Vingt-cinq à l'ouverture des négociations. Le protocole a été signé le 29 juillet 2005. Mais les autorités ont aussitôt fait valoir que leur signature ne valait pas reconnaissance de la République de Chypre (Akgönül, 2005).

Cette question avait été au centre des débats du Conseil européen de décembre 2004, qui avait fixé la date du 3 octobre. L'intransigeance d'Ankara sur la question de Chypre avait failli sonner le glas de l'accord. Les dirigeants européens avaient finalement admis en échange de la promesse de signature que celle-ci représentait un pas important vers la reconnaissance de Chypre mais non une reconnaissance formelle. Tout en souhaitant qu'Ankara reconnaisse Chypre le moment venu, ils avaient renoncé à faire de ce geste un préalable à l'ouverture des pourparlers ⁽²⁾. En revanche, le cadre de négociation précise que les

¹¹ Voir *Le Monde* du 1^{er} septembre 2005, page 6.

¹² La rédaction du § 19 des conclusions du Conseil est suffisamment confuse pour montrer le difficile compromis auquel les chefs d'État et de gouvernement étaient parvenus.

efforts de la Turquie pour contribuer à un règlement global du problème chypriote et normaliser ses relations avec tous les États membres, y compris Chypre, seront un des facteurs dont dépendra l'avancement des discussions. Rappelons par ailleurs que la question de Chypre est une question complexe liée aux efforts de négociations du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (ONU), Kofi Annan, pour parvenir à un accord global qui mènerait à la réunification de l'île. En 2004, la Turquie et la communauté chypriote turque avaient accepté les propositions du Secrétaire général, qui avaient cependant été rejetées par les Chypriotes grecs ⁽¹³⁾. Il y a toutefois des raisons de penser qu'Annan reprendra ses bons offices et trouvera une solution positive au problème avant l'entrée possible de la Turquie en 2015 ⁽¹⁴⁾.

2.3 Situation économique contrastée

Pays d'environ 70 millions d'habitants, la Turquie dispose d'un marché intérieur important, mais peu développé. Sa démographie est en train de se stabiliser et, même en prenant en considération la probable baisse de la population allemande dans les décennies à venir, la population turque ne devrait guère dépasser celle de la population allemande dans les années 2030-2040. La richesse nationale par habitant atteint tout juste 28 % de la moyenne communautaire d'une Union à quinze membres. En volume, le PIB a atteint 242 milliards d'euros en 2004 (Eurostat). Ces chiffres doivent toutefois être relativisés car les statistiques sur la Turquie ne révèlent qu'une partie de la vie économique turque. L'économie souterraine y est en effet extrêmement développée (entre 40 et 60 % du PIB). L'économie turque est loin d'avoir atteint son potentiel, en raison de difficultés structurelles fortes : succession de périodes de croissance rapide et de crises, inflation endémique. Cette inflation empêchait toute perspective à moyen terme, obligeant l'État à se financer à court terme au moyen de taux d'intérêt élevés et limitant fortement les capacités d'investissements des entreprises dans l'économie. Ces dernières ont eu tendance à placer leurs liquidités soit

¹³ Lors du référendum du 24 avril 2004, les Chypriotes turcs ont approuvé le plan de paix à 64,9 % tandis que 75,8 % des Chypriotes grecs l'ont refusé.

¹⁴ Voir *La Libre Belgique* du 2 septembre 2005, page 21.

après de l'État en raison des taux d'intérêt élevés des emprunts publics, soit à l'étranger. L'ampleur de la crise économique de 2001 n'a cependant pas eu les effets sociaux auxquels on aurait pu s'attendre. En effet, l'économie turque repose en grande partie sur l'économie souterraine, la solidarité familiale reste forte et l'État a garanti les dépôts des banques. Le gouvernement a en conséquence prolongé les réformes précédemment lancées, mais en s'attaquant fortement aux structures mêmes de l'économie. Les résultats de ces réformes sont pour le moment extrêmement positifs : l'inflation est revenue autour de 10 % en 2004 après 57 % en 2001 (Eurostat), la monnaie est relativement stable, le secteur bancaire a été largement assaini. Cette politique s'appuie sur une politique budgétaire très restrictive : l'État s'oblige à dégager de forts surplus budgétaires primaires de 6,5 % du produit national brut (PNB) (imposés par le Fonds monétaire international) pour rembourser sa dette. L'économie turque semble s'être engagée dans un cercle vertueux de croissance : les réformes permettent le retour de la confiance, la réduction des taux d'intérêt et le financement normal de l'économie par les banques, ce qui augmente la production, les investissements et la consommation. La consolidation n'est cependant pas encore assurée car le mouvement est récent (Del Picchia et Haenel, 2004).

2.4 La question sociale oubliée

La question sociale a occupé peu de place dans l'espace politique turc et l'orientation très libérale du gouvernement ne favorise pas la prise de conscience des besoins d'une société en mutation. En témoigne l'explosion de la population urbaine. De 1985 à 2000, elle a bondi de 46 % à 74 % de la population totale, sans que les activités industrielles et les services réussissent à absorber cette nouvelle main-d'œuvre. Un tiers de la population est encore employé dans l'agriculture qui ne produit plus que 14 % de la valeur ajoutée. Le taux de chômage reste élevé, à 10,3 % de la population active (Eurostat, 2004), et le taux d'emploi est faible (46,1 % en 2004) comparé aux standards européens (63,3 % dans l'UE-25 en 2004) particulièrement chez les femmes (24,3 %). Mais selon certaines estimations, la moitié des emplois ne seraient pas déclarés. Dans cette économie dominée par les petites entreprises et les petites exploitations agricoles, le salariat est moins développé que le travail indépendant ou les emplois familiaux non

déclarés (notamment pour les femmes). Cette faiblesse du salariat est peu propice au développement de l'État-providence, à peu près inexistant en Turquie, ce qui commence à poser des problèmes depuis que l'exode rural a éfrité les réseaux de solidarité traditionnels villageois et familiaux. Il en résulte que le pays se traîne au 88^e rang mondial en termes de développement humain alors qu'il est le 19^e par son PIB (2004). Le budget de l'État est utilisé en priorité au paiement des intérêts de la dette, à la restructuration du système bancaire et aux dépenses militaires. Ces dernières pèsent plus lourd que les dépenses d'éducation, ce qui ne peut se comprendre dans un pays où la moitié de la population a moins de 25 ans (Moatti, 2004). Le gouvernement, qui a malgré tout été élu sur des aspirations sociales, a tout de même décidé d'augmenter le salaire minimum de 34 % et les retraites de 21 % au 1^{er} janvier 2004, mais l'impact budgétaire de ces mesures symboliques est faible et compensé par de nouvelles restrictions budgétaires.

2.5 Conséquences probables de l'adhésion

2.5.1 Les bénéfiques pour l'UE : une position stratégique et géopolitique incomparable

L'adhésion de la Turquie serait la preuve indéniable que l'Europe n'est pas un « club chrétien » fermé et confirmerait sa nature tolérante. À l'heure où le « choc des civilisations » est mis en avant, proposer un modèle alternatif à la société intolérante, sectaire et fermée sur elle-même prônée par les islamistes radicaux, permettrait à l'Union de jouer un rôle dans les relations futures entre l'Occident et le monde musulman. D'une part, l'adhésion de la Turquie serait une preuve de la compatibilité entre Islam et démocratie, même si l'exemple turc est unique et n'est pas transposable aux autres États musulmans (Everts, 2004). D'autre part, elle donnerait à l'Union l'occasion d'être un acteur majeur de la politique étrangère. La nouvelle stratégie européenne de sécurité et le concept « Europe élargie et voisinage » (CCE, 2003) mettent l'accent sur l'importance de la périphérie sud pour la sécurité de l'Europe et insistent sur la nécessité d'assurer la stabilité des régions voisines du continent. De par sa position géostratégique, la Turquie donnerait une nouvelle dimension aux efforts de politique étrangère de l'Union dans des régions d'importance aussi vitale que le Moyen-Orient, la Méditerranée, l'Asie centrale et le Sud Caucase. Par ailleurs, les

capacités militaires énormes de la Turquie et son potentiel en tant que base militaire avancée constitueraient des atouts importants et nécessaires pour la politique européenne de sécurité et de défense (PESD). La Turquie a en effet contribué de façon importante à des opérations de maintien de la paix en Croatie, en Bosnie et au Kosovo, et elle a participé à la mission militaire et policière dirigée par l'UE en Macédoine. Elle a dirigé jusqu'en décembre 2002 la Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan (Emerson et Tocci, 2004).

La Turquie pourrait par ailleurs apporter un élément supplémentaire au poids économique de l'UE dans le monde. L'économie turque a un grand potentiel même si elle continue à souffrir de faiblesses et d'inégalités. C'est un grand pays possédant d'importantes ressources et une main-d'œuvre jeune et qualifiée. Avec une population de près de 70 millions d'habitants et un pouvoir d'achat qui devrait augmenter de façon régulière, le pays représente un marché au potentiel croissant pour les biens en provenance des États membres de l'UE. La construction de l'oléoduc Bakou-Tbilisi-Ceyhan, suite à l'émergence du bassin de la Mer Caspienne comme l'un des gisements de pétrole et de gaz naturel les plus importants du monde, met également en valeur le rôle de la Turquie comme pays de transit clé pour les fournitures d'énergie. Sa position géopolitique et ses liens étroits avec les dizaines de millions de turcophones présents dans les pays voisins, contribueraient à sécuriser l'accès de l'Europe aux immenses ressources présentes en Asie Centrale et en Sibérie. La Turquie deviendrait ainsi un facteur vital de la sécurité des approvisionnements énergétiques de l'Europe en provenance du Moyen-Orient, de la Mer Caspienne et de la Russie (Commission indépendante sur la Turquie, 2004).

2.5.2 L'impact sur l'Union européenne

Sur le plan institutionnel

Si les négociations aboutissent, l'adhésion de la Turquie ne deviendra effective que vers 2015. L'UE et la Turquie auront alors subi des changements majeurs. L'Union comptera à ce moment-là au moins 27 membres. Les adaptations permettant de mieux répondre aux besoins d'une Europe élargie seront en place et la fin de la période budgétaire 2007-2013 aura permis d'évaluer et de modifier les politiques régionale et agricole de l'Union à la lumière des expériences faites avec

les nouveaux États membres. En 2015, la Turquie sera vraisemblablement aussi peuplée que l'Allemagne. Elle aura donc le même poids au Parlement européen et au Conseil. L'impact de cette large représentation au Parlement sera néanmoins fortement limité puisque les votes suivent les lignes des partis plutôt que les positions nationales des États membres. Par ailleurs, le maintien du principe du consensus dans les domaines importants de l'action de l'UE (PESC, défense, fiscalité) atténuera la signification que pourrait avoir la taille des populations des États membres dans le processus décisionnel de l'Union. Par contre, l'entrée de la Turquie renforcerait le camp des grands États face aux nombreux petits États issus des élargissements précédents ; elle s'accompagnerait d'une réduction des normes économiques moyennes de l'UE renforçant ainsi la pression sur les plus riches des États membres. Enfin, il est probable que la Turquie préférera l'approche intergouvernementale, favorisant ainsi le maintien du *statu quo* concernant l'équilibre entre les institutions européennes (Hughes, 2004).

Sur le plan économique

Étant donné la faible taille de son économie (moins de 2 % du PIB de l'UE en 2004), l'adhésion de la Turquie n'aurait qu'un impact minime sur l'économie de l'UE. En revanche pour la Turquie, les conséquences seraient importantes et positives. L'accès total au marché intérieur, y compris pour les produits agricoles non couverts par les accords douaniers de 1996, et l'élimination des barrières commerciales administratives et techniques pourraient entraîner une augmentation d'environ 40 % du commerce bilatéral. Un climat plus favorable à l'investissement, rendu possible par l'ancrage de l'économie turque dans un système stable donnerait une impulsion forte aux investissements locaux et étrangers, entraînant des créations d'emplois et un niveau élevé de croissance économique.

Sur le plan migratoire

L'effet de l'adhésion de la Turquie sur l'immigration est difficile à évaluer. Il dépendra de plusieurs facteurs : le développement démographique en Turquie et dans l'UE, la situation économique du pays d'origine et les niveaux de revenus relatifs, les perspectives

d'emploi et les opportunités économiques, la demande étrangère en main-d'œuvre et l'évolution des politiques d'immigration dans les pays européens. La migration vers la Turquie de populations voisines et les dispositions légales qui devront être prises pour faire face au phénomène auront leur importance. De longues périodes de transition seront probablement négociées avec la Turquie pour repousser de plusieurs années l'application de la liberté totale de mouvement des personnes. De plus, le taux de natalité turc a fortement baissé ces dernières années et devrait encore baisser avec l'augmentation du niveau de vie. C'est un facteur qui aura toute son importance dans dix ans (Commission indépendante sur la Turquie, 2004 : 35).

Sur le plan financier

La Commission et les États les plus contributeurs au budget ont évalué le coût de l'adhésion de la Turquie en faisant l'hypothèse que les dispositions adoptées pour les nouveaux membres de 2004 et les prochains adhérents de 2007 seraient appliquées à la Turquie. Ainsi, le premier poste budgétaire serait lié aux dépenses dites de cohésion, dont l'essentiel est réservé aux régions pauvres de l'UE. Avec un revenu moyen par habitant de l'ordre de 28 % de la moyenne communautaire actuelle, la Turquie aurait vocation à bénéficier pleinement de cette politique de solidarité financée par les fonds structurels européens. La Commission les évalue à 22,4 milliards d'euros par an (au prix 2004), soit une somme comparable à l'enveloppe annuelle moyenne consacrée aux dix nouveaux adhérents à partir de 2007. La Turquie bénéficierait aussi des crédits agricoles qui représentent environ 25 % des dépenses européennes dans les nouveaux États membres. La dépense est estimée à 8,2 milliards d'euros. Les dépenses internes, concentrées notamment sur les programmes de protection des frontières, sont estimées à 2,6 milliards d'euros. L'estimation du coût net se situe entre 25 et 28 milliards d'euros par an, soit 75 euros par habitant des anciens États membres. Cette somme est voisine du coût annuel du dernier élargissement de 2004 (Brehon, 2005). Les effets indirects d'une adhésion de la Turquie sont également très importants. Comme ce fut le cas en 2004, l'adhésion de la Turquie aurait pour effet de diminuer le PIB communautaire moyen par habitant. La baisse, estimée à 9 %, ferait suite à une première baisse de 12 % intervenue en 2004. Dès lors que les fonds structurels sont réservés en priorité aux régions pauvres

(définies par un PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne communautaire), certaines régions éligibles aujourd'hui aux crédits européens cesseraient de l'être après l'élargissement.

Conclusion

L'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale ainsi qu'à Chypre et Malte appartient déjà au passé. Un premier bilan peut être dressé. Sans être complètement positif, il est possible de dire aujourd'hui que les scénarios catastrophes que l'on redoutait tant ne se sont pas vraiment produits. Les performances économiques des dix nouveaux membres sont remarquables. Mais, le problème du chômage reste important. Les conditions salariales sont encore très éloignées des moyennes obtenues au sein des Quinze. Beaucoup reste à faire pour assurer le rattrapage économique et social dans lequel sont impliqués ces nouveaux États membres. Contrairement à ce qui avait été suggéré par certains, les Quinze n'ont pas été envahis par les nouveaux ressortissants venus de l'Est. L'expérience des trois anciens États membres qui, contrairement aux autres, n'ont pas adopté de mesures transitoires pour la libre circulation des travailleurs, montre qu'il y a eu plus de peur que mal. Rien ne laisse présager qu'une fois ces barrières levées dans l'ensemble des Quinze, l'histoire soit différente. L'autre crainte exprimée avant l'élargissement concernait le phénomène des délocalisations. Le processus était déjà en cours préalablement à l'adhésion, et ne peut donc être considéré comme une conséquence directe de l'élargissement du 1^{er} mai 2004. Ces délocalisations ont par ailleurs permis aux nouveaux États membres de progresser sur le plan économique, parfois, il est vrai, au détriment de l'emploi dans les anciens. Il y a fort à parier que ce phénomène se poursuivra. Notons enfin, que l'élargissement est vécu différemment selon le pays ou le milieu social. Dans les nouveaux États membres, les agriculteurs et les milieux d'affaires sont généralement satisfaits, tandis que rien n'a changé pour les chômeurs. Les habitants des nouveaux membres ont en partie le sentiment de n'être que des citoyens de seconde catégorie de l'Union, car ils ne peuvent pas circuler librement dans la zone Schengen avant 2006 et n'ont pas encore le droit de travailler dans la plupart des pays. Toutefois, ces déceptions sont relatives, et il n'y a pas de désir d'un retour en arrière.

D'élargissement, il sera encore question dans les années à venir. De tous ceux déjà réalisés, celui à la Turquie sera de loin le plus ambitieux. La durée et le résultat des négociations d'adhésion dépendront des progrès accomplis au niveau des critères économiques et de l'acquis communautaire. Ce processus sera probablement très long, ce qui témoigne de l'étendue des difficultés auxquelles ce vaste pays doit faire face et la nécessité pour l'Europe de se consolider après l'intégration des dix nouveaux États membres. Ce laps de temps permettra aux deux parties de régler les problèmes urgents et d'atténuer les effets négatifs éventuels suscités par cette adhésion. Celle-ci présenterait des avantages considérables pour les deux parties. Pour l'Union, la position géopolitique unique de la Turquie, son importance pour la sécurité de l'approvisionnement énergétique de l'Europe et son poids politique, économique et militaire sont des atouts importants. Pour la Turquie, l'adhésion à l'UE confirmerait que son orientation séculaire vers l'Occident était le bon choix et qu'elle est acceptée par l'Europe et, garantirait le caractère irréversible de la transformation du pays en une société démocratique moderne. L'échec du processus pourrait par contre susciter une grave crise d'identité en Turquie et entraîner agitation et instabilité politique aux portes de l'Europe.

Malgré sa taille et ses caractéristiques, l'adhésion de la Turquie ne modifierait probablement pas de manière fondamentale l'UE et le fonctionnement de ses institutions. Son entrée pourrait accentuer les divergences existantes sur l'avenir du processus d'intégration mais elle ne devrait apporter aucune modification qualitative du débat. L'influence politique des États membres dépend en effet autant de leur puissance économique que de leur taille ou de leur poids démographique. Par contre, la Turquie jouerait un rôle important dans la politique étrangère de l'UE, vu ses frontières avec le Moyen-Orient, le Caucase et la Mer Noire. Admettre la Turquie signifierait aussi que de nouvelles propositions devraient être faites aux pays du pourtour méditerranéen, à la Géorgie, aux républiques de l'ancienne Union Soviétique, à l'Ukraine, à l'Azerbaïdjan, Ouzbékistan (Guigou, 2003).

L'adhésion de la Turquie soulèvera néanmoins aussi de nombreuses difficultés en termes de pauvreté, d'inégalités régionales, de sécurité. L'adhésion bénéficiera d'abord aux régions occidentales les plus développées, qui profitent déjà du tourisme et des échanges avec le reste

du monde. Le fossé qui sépare l'ouest et l'est du pays continuera à se creuser. Ainsi, la région de Marmara produit un tiers du PIB turc et emploie près de la moitié des travailleurs déclarés de l'industrie du pays. Le revenu par habitant y est cinq fois plus élevé que dans les territoires les plus pauvres des régions de l'est où il ne dépasse pas 8 % de la moyenne de l'UE. De plus, la Turquie est nettement plus pauvre que la moyenne des adhérents de 2004, avec un PIB par habitant équivalent à la moitié du leur. La durée des négociations, même si elles s'étendent sur une dizaine d'années, ne suffira sans doute pas à combler ce retard. En supposant une croissance annuelle supérieure de 4 % à la moyenne de l'Union, le revenu par habitant du pays devrait atteindre 32,3 % de la moyenne communautaire en 2014, un niveau équivalent à celui de la Lettonie en 2004 et supérieur à celui de la Roumanie mais toujours nettement inférieur aux standards européens.

D'un point de vue sécuritaire, la guerre en Irak a ouvert une ère de grande incertitude dans toute la zone du Proche-Orient, apportant en même temps un éclairage nouveau et singulier sur le danger que ferait courir à l'Europe l'adhésion de la Turquie. Il est étonnant que cet élément n'ait pas été souligné par les commentateurs politiques. Il suffit de jeter un regard sur la carte de la Turquie pour constater qu'elle a des frontières communes avec cinq États dans lesquels sa partie orientale est en quelque sorte encadrée : la Géorgie (250 km), l'Arménie (300 km), l'Iran (400 km), l'Irak (250 km) et surtout la Syrie (750 km). Cette proximité avec trois grands États du Proche-Orient considérés comme instables que sont l'Iran, l'Irak et la Syrie, pourrait entraîner de sérieuses difficultés : si la Turquie fait un jour partie de l'Union européenne, elle pourrait l'impliquer dans les conflits armés qui affectent cette partie du monde. Quant aux rapports entre Ankara et ses autres voisins, l'Iran, l'Arménie, ils sont souvent marqués par de vives tensions. Dans ces conditions, pourra-t-on admettre que, du fait de l'intégration de la Turquie en son sein, l'Union européenne puisse être entraînée dans des conflits turco-irakien, turco-syrien, turco-iranien, turco-arménien ? C'est là une question épineuse à laquelle l'Union européenne n'a, à ce jour, pas répondu. Enfin, un problème pourrait survenir dans plusieurs États membres lors de la ratification d'un traité d'adhésion avec la Turquie si la résistance de l'opinion publique devait perdurer et si les politiques des gouvernements devaient continuer de diverger du sentiment populaire.

Références

- Akgönül, S. (2005), « La Turquie dans l'Union européenne », *Policy Paper*, n° 18, Institut français des relations internationales, Paris, septembre 2005 (http://www.ifri.org/files/europe/PP_18_Akgonul.pdf).
- Barysch, K. (2004), « Storm in a tea cup », *ElSharh*, novembre 2004, pp.57-59 (http://www.cer.org.uk/pdf/barysch_east_european_workers.pdf).
- Brehon, N. (2005), « Le coût de l'adhésion de la Turquie à l'UE », *Le Monde*, 7 février 2005.
- CCE (2003), Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen « L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud », COM (2003) 104 final du 11 mars 2003 (http://www.dellbn.ccc.eu.int/fr/pev/enp_framework.pdf).
- Commission indépendante sur la Turquie (2004), « La Turquie dans l'Europe : plus qu'une promesse ? », Rapport de la Commission indépendante sur la Turquie, septembre 2004 (<http://www.independentcommissiononturkey.org/pdfs/french.pdf>).
- Conseil européen (1999), Conseil européen d'Helsinki, *Conclusions de la Présidence*, 10 et 11 décembre 1999.
- Conseil européen (2004), Conseil européen de Bruxelles, *Conclusions de la Présidence*, 16 et 17 décembre 2004.
- Del Picchia, R. et Haenel, H. (2004), « La candidature de la Turquie à l'Union européenne », *Rapport d'information*, n° 279, Délégation pour l'Union européenne, Sénat, Paris, avril 2004 (<http://www.senat.fr/rap/r03-279/r03-2791.pdf>).
- Del Picchia, R. et Haenel H. (2005), « Les relations entre la Turquie et l'Union européenne après l'ouverture des négociations », *Rapport d'information*, n° 135, Délégation pour l'Union européenne, Sénat, Paris, décembre 2005 (<http://www.senat.fr/rap/r05-135/r05-1351.pdf>).
- Emerson, M. et Tocci, N. (2004), « Turkey as a Bridgehead and Spearhead. Integrating EU and Turkey Foreign Policy », *EU-Turkey Working Paper*, n° 1, Centre for European Policy Studies, août 2004.

- Everts, S. (2004), « La Turquie est un atout pour l'Europe, mais pas un modèle pour le Moyen-Orient », *Le Monde*, 16 décembre 2004.
- Fayolle, J. (2005), « L'Union européenne après l'élargissement », *Problèmes économiques*, n° 2887, 23 novembre 2005, pp.31-39.
- Guigou, E. (2003), « La légitimité des institutions européennes : l'impact de l'élargissement sur le déficit démocratique de l'Union européenne », *Reflets et Perspectives de la vie économique*, Vol.XLII, n° 2003/3, pp.103-108.
- Hughes, K. (2004), « Turkey and the European Union : just another enlargement? Exploring the implications of the Turkish accession », *Working Paper* on the occasion of the « Turkey's EU end-game ? », European Policy Summit of 17 June 2004, Friends of Europe, juin 2004.
- Masson, P. (2001), « L'accès au marché du travail de l'Union européenne des ressortissants des pays d'Europe centrale et orientale après leur adhésion », *Rapport d'information*, n° 291, Délégation pour l'Union européenne, Sénat, Paris, avril 2001 (<http://www.senat.fr/rap/r00-291/r00-2911.pdf>).
- Math, A. et Viprey, M. (2004), « Quel accès aux marchés du travail pour les citoyens des nouveaux États membres ? », *Chronique internationale de l'IREES*, n° 88, mai 2004, pp.10-17.
- Moatti, S. (2004), « La Turquie ou les vertus de l'élargissement », *Alternatives économiques*, n° 230, novembre 2004, pp.54-58.
- Traser, J., Byrska, M. et Napieralski, B. (2005), « Who's afraid of EU enlargement ? », Report on the free movement of workers in EU-25, ECAS, septembre 2005.
- Ughetto, P. (2004), « L'immigration, de nouveau », *Chronique internationale de l'IREES*, n° 90, septembre 2004, pp.1-7.
- Vaughan-Whitehead, D. (2003), « L'élargissement de l'Union européenne : une fuite en avant ? », *Policy Paper*, n° 5, Groupe d'études et de recherches Notre Europe, septembre 2003 (<http://www.notre-europe.asso.fr/IMG/pdf/Policypaper5.pdf>).
- Vaughan-Whitehead, D. (2005), *L'Europe à 25. Un défi social*, La Documentation française, Paris.