



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 6.10.2004
SEC(2004) 1202

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

**QUESTIONS SOULEVEES PAR LA PERSPECTIVE D'ADHESION DE LA TURQUIE A L'UNION
EUROPEENNE**

{COM(2004)656 FINAL}

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION ET RESUME

1.- DIMENSION GEOPOLITIQUE

2.- DIMENSION ECONOMIQUE

3.- MARCHE INTERIEUR ET POLITIQUES CONNEXES

4.- AGRICULTURE, QUESTIONS VETERINAIRES ET PHYTOSANITAIRES, PECHE

5.- POLITIQUE REGIONALE ET STRUCTURELLE

6.- JUSTICE ET AFFAIRES INTERIEURES

7. ASPECTS INSTITUTIONNELS ET BUDGETAIRES

ANNEXE STATISTIQUE

INTRODUCTION ET RESUME

Parallèlement à l'élaboration du rapport et de la recommandation demandés par le Conseil européen, les services de la Commission ont procédé à une évaluation des effets d'une adhésion éventuelle de la Turquie sur l'Union et ses politiques.

La position bien arrêtée de l'Union européenne concernant le statut de pays candidat revendiqué par la Turquie et les conditions posées à l'ouverture éventuelle de négociations ont été réaffirmées en ces termes par le Conseil européen de Bruxelles du juin:

«L'Union réaffirme son engagement d'ouvrir sans délai des négociations d'adhésion avec la Turquie si le Conseil européen décide, en décembre 2004, sur la base d'un rapport et d'une recommandation qu'aura présentés la Commission, que la Turquie satisfait aux critères politiques de Copenhague.»

Le Parlement européen ayant demandé en mars qu'une étude soit réalisée sur les effets de l'adhésion de la Turquie, la Commission a décidé de présenter le présent document en même temps que le rapport régulier et la recommandation. Il a pour objet de donner une vue d'ensemble des questions les plus importantes pour l'intégration de la Turquie. Cette analyse pourrait servir de point de départ à de nouvelles études approfondies sur des questions précises qui interviendront dans le cours des négociations.

Les considérations présentées dans le présent document ne constituent pas des critères ou des conditions supplémentaires à remplir dans la perspective de la décision à prendre en décembre par le Conseil européen.

L'analyse des questions soulevées par l'adhésion éventuelle de la Turquie se heurte à une série d'impondérables:

- l'évolution future des politiques de l'Union, notamment des politiques agricoles et structurelles;
- l'évolution de la situation économique et des structures aussi bien en Turquie que dans l'UE au cours de la prochaine décennie, conjuguée à des facteurs extérieurs tels que les prix de l'énergie et l'environnement économique au niveau international en général;
- l'Union se sera élargie et comptera au moins 27 membres, constituant une nouvelle source de changement;
- le calendrier et la portée du futur processus d'élargissement, les pays des Balkans occidentaux s'étant également vu proposer la perspective d'une adhésion à l'UE.

Dans ce contexte, trois hypothèses de travail ont été retenues, qui ne préjugent pas de la position de la Commission sur ces questions:

- bien que d'importants changements d'orientation soient à prévoir dans plusieurs domaines au cours des 10 à 15 prochaines années, l'évaluation de fonde sur les politiques en vigueur;

- la durée des négociations d'adhésion de la Turquie dépassera la prochaine perspective financière;
- les conséquences de l'adhésion éventuelle d'un ou de plusieurs pays des Balkans occidentaux ne sont pas prises en compte.

La première section du document s'intéresse aux aspects politiques de l'adhésion compte tenu de la situation stratégique de la Turquie et tente d'évaluer ses conséquences éventuelles dans le domaine de la PESC et de la PESD, tant par les possibilités qu'elle crée que par les difficultés qu'elle suscite.

La deuxième section porte sur les effets économiques de l'adhésion, aussi bien pour l'UE que pour la Turquie, ainsi que sur les conséquences de la participation de la Turquie à l'union économique et monétaire.

Les sections 3 à 6 concernent différents domaines d'action (marché intérieur et politiques connexes, agriculture, politique régionale, justice et affaires intérieures) et examinent les effets éventuels de l'adhésion de la Turquie, ainsi que les difficultés et les possibilités qui en découlent.

La dernière section examine les effets à prévoir sur les institutions de l'UE, ainsi que les conséquences budgétaires.

Évaluation succincte

L'adhésion de la Turquie à l'Union serait un défi pour l'UE comme pour la Turquie. Si elle est bien gérée, elle peut offrir de grandes perspectives aux deux parties. Les préparatifs nécessaires à l'adhésion se prolongeront largement au cours de la prochaine décennie. Pendant cette période, l'UE continuera d'évoluer, tandis que la Turquie connaîtra des changements encore plus radicaux. L'acquis se développera pour répondre aux besoins d'une UE à 27 ou plus, en anticipant éventuellement sur les difficultés et les possibilités liées à l'adhésion de la Turquie

Se fondant sur les politiques et les connaissances actuelles de l'UE, la Commission a dressé une liste des principales questions à régler au cours des prochaines années. Ces questions sont les suivantes.

- L'adhésion de la Turquie différerait des élargissements précédents par l'effet combiné de sa population, de sa taille, de sa situation géographique, de son potentiel économique et militaire et de son potentiel de sécurité. En raison de ces facteurs, la Turquie est en mesure de contribuer à la stabilité régionale et internationale. Les politiques de l'UE à l'égard de ces régions susciteront également de plus en plus d'intérêt, étant donné les liens politiques et économiques qui unissent actuellement la Turquie à ses voisins. La manière dont l'UE elle-même s'efforcera de devenir un acteur à part entière de la politique extérieure à moyen terme dans les régions traditionnellement caractérisées par l'instabilité et les tensions, comme le Moyen-Orient et le Caucase, jouera un rôle important.
- La Turquie traverse actuellement une période de profonds changements, associés à une évolution rapide des mentalités. Il est de l'intérêt de tous que le processus de transformation en cours se poursuive. Par son adhésion à des principes fondamentaux tels que la liberté, la

démocratie, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que l'état de droit, la Turquie serait un modèle important parmi les pays à population majoritairement musulmane.

- Les effets économiques de l'adhésion de la Turquie sur l'UE seraient positifs mais relativement limités, eu égard à la fois à l'envergure modeste de l'économie turque et au degré d'intégration économique préexistant à l'adhésion. La suite dépendra largement de l'évolution de la situation économique en Turquie. Le lancement de négociations d'adhésion devrait aider la Turquie à maintenir son effort pour assurer la stabilité macroéconomique et favoriser les investissements, la croissance et le développement social. Dans ces conditions, le PIB de la Turquie devrait connaître une croissance plus rapide que la croissance moyenne de l'UE.
- L'adhésion de la Turquie augmenterait les déséquilibres économiques régionaux dans l'UE élargie, de la même façon que lors du dernier élargissement, et constituerait un défi majeur pour la politique de cohésion. La Turquie aurait droit à une aide significative au titre des fonds structurels et de cohésion pendant une longue période. En vertu des règles aujourd'hui en vigueur, plusieurs régions bénéficiant des fonds structurels dans les États membres actuels pourraient perdre leurs droits.
- L'intégration de la Turquie dans le marché intérieur serait bénéfique. Cependant, elle ne dépend pas seulement du respect des obligations actuelles imposées par l'union douanière, mais également de réformes plus horizontales, comme le renforcement de la gouvernance et de l'encadrement réglementaire des entreprises, l'intensification de la lutte contre la corruption et l'amélioration notable du fonctionnement de l'appareil judiciaire.
- Avec plus de trois millions de personnes, les Turcs constituent de loin le groupe le plus nombreux de ressortissants de pays tiers résidant légalement dans l'UE d'aujourd'hui. Les études disponibles fournissent des estimations variables du nouvel afflux migratoire qui résulterait de l'adhésion de la Turquie. De longues périodes transitoires et une clause de sauvegarde sont des mesures de nature éviter de graves perturbations sur le marché européen de l'emploi. Cependant, la démographie de la Turquie pourrait contribuer à compenser le vieillissement des sociétés dans l'UE. Dans ces conditions, l'UE a donc également tout intérêt à ce que des réformes et des investissements soient opérés en Turquie au cours de la prochaine décennie dans les domaines de l'enseignement et de la formation.
- L'agriculture est l'un des principaux secteurs socioéconomiques en Turquie et réclame, à ce titre, une vigilance particulière. La Turquie serait dans l'obligation de fournir un effort soutenu de développement rural et de renforcer sa capacité administrative pour créer des conditions optimales en vue d'une participation efficace à la politique agricole commune. Il lui faudrait du temps pour rendre plus concurrentiels certains secteurs de son agriculture. En l'état actuel des politiques communautaires, la Turquie aurait droit à une aide considérable. Dans le secteur vétérinaire, d'importants efforts seraient requis pour améliorer la situation en matière de santé animale, ainsi que des contrôles aux frontières orientales pour éviter les problèmes graves au moment de l'adhésion .
- L'adhésion de la Turquie contribuerait à améliorer les voies d'approvisionnement en énergie pour l'UE. Il faudrait probablement y associer des politiques à l'échelon communautaire pour assurer la gestion des ressources en eau et des infrastructures qui s'y

rappellent. En raison de leurs effets transfrontières parfois considérables, une bonne mise en œuvre par la Turquie des autres politiques de l'UE dans les domaines de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la protection des consommateurs aurait également des retombées positives considérables pour les autres Européens.

- La gestion des nouvelles et longues frontières extérieures de l'UE poserait d'importantes difficultés et demanderait des investissements considérables. La régulation de l'immigration et de l'asile, ainsi que la lutte contre le crime organisé, le terrorisme, le trafic d'êtres humains, la contrebande de stupéfiants et d'armes, auraient à gagner l'une et l'autre d'une étroite coopération tant avant qu'après l'adhésion.
- Les incidences budgétaires d'une adhésion de la Turquie à l'UE ne pourront s'apprécier pleinement que lorsque les paramètres des négociations financières avec la Turquie auront été définis dans le cadre des perspectives financières à partir de 2014. La nature et le volume des transferts en faveur de la Turquie dépendraient de plusieurs facteurs variables, parmi lesquels les politiques régionales et agricoles de l'UE et les ententes spéciales éventuellement conclues avec la Turquie dans le cadre des négociations, ainsi que les dispositions budgétaires en vigueur à ce moment, notamment le plafond budgétaire global. Il est clair, toutefois, que les incidences budgétaires seraient considérables en l'état actuel des politiques.
- En ce qui concerne les institutions, l'adhésion de la Turquie, du point de vue de la Constitution, modifierait sensiblement la répartition des sièges dont disposent les États membres actuels au Parlement européen, en particulier pour les pays de taille moyenne et les grands pays. Au Conseil, la Turquie pèserait d'un grand poids dans le processus de décision compte tenu de l'importance relative de sa population, dont il serait tenu compte dans le système de vote. Les conséquences seraient moins importantes pour la Commission, une réduction du nombre de ses membres étant déjà prévue à partir de 2014.

1. DIMENSION GEOPOLITIQUE

La Turquie est située à un carrefour régional d'importance stratégique pour l'Europe: confinant aux Balkans, au Caucase, à l'Asie centrale, au Moyen-Orient et à la Méditerranée orientale, son territoire est une voie de transit pour les transports terrestres et aériens vers l'Asie et pour le transport maritime vers la Russie et l'Ukraine. Ses voisins sont des fournisseurs d'énergie essentiels pour l'Europe et ses ressources en eau sont considérables. La Turquie est aussi un pays important sur le plan économique et démographique: elle est la 21^e économie du monde et si elle faisait partie de l'UE, elle serait le plus grand État membre du point de vue de la population. En tant qu'État laïque musulman avec un régime démocratique effectif, elle est un facteur de stabilité dans la région. Par son intégration dans l'alliance occidentale et son affiliation à de nombreuses organisations économiques et régionales, elle contribue à la sécurité de l'Europe et des régions voisines.

1.1. Implications en matière de politique extérieure

Lors de l'évaluation de l'impact de l'adhésion de la Turquie sur les politiques extérieures de l'UE, il convient de tenir compte d'un certain nombre de facteurs:

- les relations de la Turquie avec les pays des régions limitrophes;
- son adhésion à des organisations internationales;
- sa contribution potentielle à la politique de sécurité et de défense de l'UE;
- des facteurs de politique intérieure déterminant la politique extérieure de la Turquie.

1.2. Les relations de la Turquie avec les pays voisins

Dans le domaine de la politique extérieure, les intérêts de la Turquie résident principalement dans les relations avec les pays voisins plutôt que dans la politique extérieure mondiale, où elle n'ambitionne pas de jouer un rôle majeur. Avec l'adhésion de la Turquie, les frontières de l'Union s'étendraient jusqu'au Caucase du Sud (Arménie, Géorgie et Azerbaïdjan) ainsi qu'à la Syrie, à l'Iran et à l'Irak. Il en résulterait que la politique extérieure de l'Union interviendrait davantage dans des questions qui étaient précédemment considérées comme bilatérales entre la Turquie et ses voisins.

Méditerranée et Moyen-Orient

L'adhésion de la Turquie étendrait les frontières de l'UE jusqu'à des pays qui sont actuellement une source de tensions et placerait les problèmes de la région à un rang plus élevé dans l'ordre des priorités des politiques extérieures de l'UE.

La Turquie est favorable à une plus grande intervention de l'UE dans la région méditerranéenne. Elle a depuis longtemps des relations et des intérêts commerciaux avec le *monde arabe* et a tenté d'accroître son rôle au sein de l'Organisation de la conférence islamique. Parallèlement, la Turquie a développé sa coopération avec Israël et des liens étroits avec d'autres pays méditerranéens. Les relations de la Turquie avec la *Grèce* et sa présence à *Chypre* sont particulièrement importantes. Dans les deux cas, la politique

extérieure de la Turquie et sa perception des intérêts en matière de sécurité ont évolué sensiblement, bien que les litiges existants doivent encore être réglés.

Il y a une large convergence de vues entre la Turquie et l'UE sur la nécessité d'un régime stable, prévisible et démocratique en Irak. Au cours des dernières années, la Turquie a fait preuve d'un esprit constructif en prenant plusieurs initiatives diplomatiques avec les pays voisins de l'Irak en ce qui concerne les préoccupations communes en matière de lutte contre le terrorisme et de prévention des conflits et troubles ethniques. La Turquie a depuis toujours intérêt à ce que l'intégrité territoriale de l'Irak soit maintenue. La présence dans le nord de l'Irak d'une organisation kurde (PKK/Kongragel) figurant sur la liste de l'UE des organisations terroristes constitue une autre source de préoccupations. La Turquie a un rôle important à jouer dans la stabilisation et la reconstruction de l'Irak et elle a des intérêts économiques non négligeables dans ce processus, étant donné que l'Irak a toujours été un important partenaire commercial.

À condition que la situation en Irak évolue vers une stabilité politique et économique accrue et que l'intégrité du pays soit maintenue, l'adhésion de la Turquie pourrait être profitable à l'UE grâce à un meilleur accès à des sources d'énergie (pétrole et gaz) et à de nouveaux marchés.

Les relations avec la *Syrie* sont depuis longtemps difficiles pour diverses raisons. Lorsque la Syrie, sous la pression turque, a cessé de soutenir le PKK et a expulsé Ocalan en 1998, un processus positif s'est mis en route et s'est accéléré en raison de l'évolution de la situation en Irak et surtout d'un intérêt partagé pour le maintien de l'intégrité territoriale de l'Irak.

Le programme nucléaire de l'*Iran* demeure une source de préoccupation pour la Turquie (ainsi que pour l'UE), alors que l'appartenance de la Turquie à l'OTAN et ses liens militaires avec les États-Unis suscitent la méfiance à Téhéran. Les deux pays se distinguent par leur approche de la relation entre religion et gouvernement, la Turquie étant une démocratie laïque et l'Iran, une république islamique. Mais ils ont tous deux intérêt à maintenir une situation politique stable en Irak et à contenir le séparatisme kurde. Tous deux sont fortement orientés commercialement vers l'Europe. Il existe une coopération étroite entre l'Iran et la Turquie dans le secteur de l'énergie et du gaz et l'UE pourrait devenir un important marché gazier pour l'Iran. Les deux pays sont membres de l'Organisation de coopération économique (OCE), qui se prépare lentement à une libéralisation des échanges.

Avec l'adhésion de la Turquie à l'UE, on peut s'attendre à une intensification des relations entre l'UE et l'Iran en raison de la frontière commune. Du côté iranien, on observera avec beaucoup d'intérêt la façon dont l'UE parviendra à intégrer une nation musulmane. On ne peut toutefois pas exclure que de nouveaux problèmes surgissent entre la Turquie et l'Iran en raison de questions énergétiques ou d'intérêts antagoniques dans le Caucase du sud et en Asie centrale.

Au cours des dernières années, la Turquie a renforcé ses relations avec *Israël* en concluant une série d'accords stratégiques. La coopération n'a pas été touchée par l'absence de progrès du processus de paix au Moyen-Orient. En ce qui concerne ce dernier, la Turquie a maintenu des liens bilatéraux étroits avec les parties concernées et, dans le cadre du dialogue politique bilatéral, elle exprime son soutien, ses critiques ou ses préoccupations. En tant qu'alliée des États-Unis, la Turquie pourrait jouer un rôle de «passerelle» dans le débat sur la réforme et la modernisation au Moyen-Orient.

Europe de l'Est, Russie, Caucase du Sud et Asie centrale

Après la chute du régime soviétique, les relations bilatérales entre la Turquie et la **Russie** ont connu de nouvelles rivalités politiques dans la mesure où la Turquie cherchait à étendre son influence dans des régions où Moscou a d'importants intérêts historiques. Au cours des dernières années, les intérêts antagoniques se sont concentrés sur le Caucase et l'Asie centrale.

Ces tensions ont récemment été éclipsées par le développement des relations commerciales entre les deux pays, avec croissance annuelle de 15-20 % du commerce bilatéral. Après l'Allemagne, la Russie est le deuxième partenaire commercial de la Turquie et elle est le plus grand exportateur de gaz vers la Turquie. En retour, des sociétés de construction turques sont actives sur le marché russe. Dans le domaine de l'énergie, l'adhésion de la Turquie donnerait plus d'importance, dans les relations UE-Russie, aux questions relatives aux intérêts antagoniques en matière d'énergie et à l'évolution de la situation dans le Caucase et en Asie centrale.

L'adhésion de la Turquie étendrait les frontières de l'UE à l'**Arménie**, à l'**Azerbaïdjan** et à la **Géorgie**. Par la Turquie, l'UE pourrait avoir une influence stabilisatrice dans le Caucase méridional, à condition que la Turquie soit disposée à essayer de résoudre les conflits avec ses voisins dès avant son adhésion. En particulier, elle devra améliorer ses relations avec l'Arménie en établissant des relations diplomatiques et en ouvrant la frontière terrestre, qui est actuellement fermée. Un autre aspect important est celui de l'interprétation des événements tragiques, notamment la souffrance humaine, qui se sont produits dans la région en 1915/1916. La perspective de l'adhésion de la Turquie doit conduire à une amélioration des relations bilatérales avec l'Arménie et à la réconciliation en ce qui concerne ces événements. Il est également important que la Turquie contribue à l'atténuation des tensions entre l'Azerbaïdjan et l'Arménie dans le conflit concernant le Haut-Karabakh. Les relations de l'UE avec l'Azerbaïdjan, la Géorgie et les pays riverains de la mer Caspienne, riche en pétrole, pourraient également être s'améliorer à la suite de l'adhésion de la Turquie.

En ce qui concerne l'**Asie centrale**, la Turquie pourrait constituer un canal pour l'influence politique de l'UE en Asie centrale. À la suite de son adhésion à l'UE et en s'appuyant sur ses solides liens historiques, culturels et économiques, la Turquie réformée pourrait contribuer à stabiliser l'Asie centrale et encourager le développement des valeurs démocratiques dans une région qui, après l'effondrement de l'Union soviétique, a été en proie à l'instabilité politique. En termes de politique étrangère et de sécurité, le rôle de la Turquie en tant que principal fournisseur d'assistance dans la région au titre du programme «Partenariat pour la paix» de l'OTAN renforcera les liens internationaux en matière de défense en Asie centrale. Toutefois, l'extension des frontières de l'UE vers cette région comporte aussi des désavantages potentiels. Par exemple, l'existence de liens culturels et politiques entre la Turquie et les parties turcophones de l'Asie centrale, ainsi que la présence en Turquie de certains groupes turcophones opposés à leur régime national, pourraient alimenter les tensions dans les relations avec les pays de la région.

Balkans occidentaux

Au cours des dix dernières années, la Turquie a joué un rôle positif et constructif dans les Balkans occidentaux (Croatie, Serbie-Monténégro, Bosnie-Herzégovine, Macédoine (ARYM) et Albanie). Des troupes turques participent maintenant aux opérations de maintien de la paix et de stabilisation et, indépendamment de l'adhésion ou non de la Turquie à l'UE,

on s'attend à ce qu'elle continue à soutenir le processus de stabilisation et d'association dans la région et reste membre du Pacte de stabilité. De toute façon, avant que la Turquie n'adhère à l'UE, un ou plusieurs pays des Balkans occidentaux seront probablement devenus des États membres, leurs relations avec la Turquie ne seront donc plus une question de politique extérieure.

1.3. Questions transnationales

L'inclusion de la Turquie dans le processus d'intégration européenne donnerait clairement au monde musulman la preuve que ses croyances religieuses sont compatibles avec les valeurs de l'UE, à savoir la démocratie, la primauté du droit et le respect des libertés fondamentales et des droits de l'homme, ce qui est particulièrement important au vu du débat et des sentiments que les attaques du 11 septembre 2001 ont suscités.

Parmi les intérêts de l'UE en matière de sécurité figurent l'énergie, les transports et la gestion des frontières. La Turquie aurait un rôle majeur à jouer dans la *sécurité de l'approvisionnement en énergie* de l'UE élargie, puisqu'elle aurait à ses frontières les régions les plus riches en ressources énergétiques de la planète. L'adhésion de la Turquie pourrait contribuer à garantir l'accès à ces ressources et à sécuriser leur transport vers le marché unique européen. Elle permettrait de diversifier les lignes d'approvisionnement potentielles de l'UE et d'offrir à la Russie, au Moyen-Orient et aux pays riverains de la mer Caspienne de nouveaux débouchés à l'exportation. On s'attend à ce que la Turquie continue à se développer en tant qu'important pays de transit pour le pétrole lorsque, en plus du Bosphore et de l'oléoduc Irak du Nord-Ceyhan, l'oléoduc Bakou-Ceyhan sera mis en service. Pour le gaz, la Turquie deviendra un pays de transit de plus en plus important entre l'UE élargie et les producteurs de la mer Caspienne et ceux du Moyen-Orient.

L'adhésion de la Turquie aurait un impact important sur plusieurs modes de *transport*. À cet égard, le rôle de la Turquie en tant que corridor entre l'Europe et ses voisins du Sud pour le transport par route, rail, air, voie maritime et pipeline serait renforcé. Cela pourrait faciliter l'intégration économique et commerciale de la région méditerranéenne tout entière.

En ce qui concerne la *gestion des frontières*, l'adhésion de la Turquie à l'UE représenterait un défi de taille. En même temps, l'adhésion de la Turquie renforcerait la coopération en matière de crime organisé, notamment de trafic d'êtres humains, de trafic de stupéfiants et d'immigration clandestine. Les relations de la Turquie avec ses voisins et d'autres pays tiers seront affectées par l'introduction de visas. La Turquie n'entrera pas dans la zone Schengen au moment de son adhésion ou peu après, mais à une date ultérieure à déterminer par le Conseil après une évaluation rigoureuse de ses pratiques de gestion des frontières. En conséquence, les contrôles aux frontières vis-à-vis de la Turquie ne seraient pas supprimés au moment de l'adhésion.

La lutte contre le *terrorisme* constitue un autre défi en matière de sécurité, l'adhésion de la Turquie pouvant renforcer la coopération existante. Ces dernières années, la Turquie a subi plusieurs attaques terroristes perpétrées par des groupes d'extrême gauche et des groupes islamiques fondamentalistes radicaux. Depuis les événements du 11 septembre 2001, la Turquie s'est associée à plusieurs initiatives de l'UE en matière de lutte contre le terrorisme. Les organisations considérées comme terroristes en Turquie ont été incluses dans la liste de l'UE.

Une question essentielle dans la région est l'accès à l'*eau* pour le développement et l'irrigation. Au Moyen-Orient, l'eau deviendra de plus en plus une ressource stratégique dans les années à venir, et avec l'adhésion de la Turquie on peut s'attendre à ce que la gestion internationale des ressources en eau et des infrastructures (barrages et systèmes d'irrigation dans les bassins fluviaux de l'Euphrate et du Tigre, coopération transfrontalière en matière d'eau entre Israël et ses voisins) devienne un aspect important pour l'UE.

Suite à l'adhésion de la Turquie, la présence d'importantes *minorités kurdes* en Turquie et dans d'autres pays de la région et l'existence d'une diaspora kurde dans l'UE actuelle pourraient avoir des incidences sur les relations de l'UE avec ces pays.

1.4. Relations internationales

La Turquie est membre d'organisations internationales telles que les Nations unies, l'OSCE, le Conseil de l'Europe, l'OTAN, l'OCDE, le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est, l'Organisation de coopération économique et l'Organisation de la conférence islamique. La Turquie a également un statut d'observateur dans la Ligue arabe. Les orientations de vote de la Turquie aux Nations unies sont en général conformes aux positions de l'UE. Toutefois, certaines divergences sont apparues, principalement en ce qui concerne le Moyen-Orient et les droits de l'homme. Pour ce qui est des principales organisations européennes (OSCE et Conseil de l'Europe), la Turquie aligne déjà sa position sur celle de l'UE et son adhésion ne devrait pas conduire à des changements importants dans les relations entre l'UE et ces organisations.

La Turquie a de solides liens économiques, politiques et militaires avec les États-Unis. Tant les relations entre la Turquie et les États-Unis que celles entre l'UE et les États-Unis ont été mises à rude épreuve au lendemain de la guerre en Irak. L'intérêt de la Turquie pour les États-Unis a changé au cours des 15 dernières années; dans le passé, les États-Unis étaient dépendants des capacités militaires et de la situation géostratégique de la Turquie, mais ils reconnaissent maintenant davantage son rôle de facteur de stabilité dans une région potentiellement instable. En fait, la Turquie s'est distanciée récemment des positions américaines; d'un autre côté, la Turquie pourrait à l'avenir avoir du mal à aligner ses politiques sur celles de l'UE si elle est confrontée à des exigences divergentes de la part des États-Unis.

1.5. Politique européenne de sécurité et de défense

Le dialogue politique entre l'UE et la Turquie ainsi que la coopération en matière de politique européenne de sécurité et de défense ont évolué depuis le milieu des années 1990. Le dialogue a abouti à une très large convergence des positions de l'UE et de la Turquie en ce qui concerne la PESC. L'alignement de la Turquie sur les déclarations politiques, les positions et actions communes de l'UE et d'autres mesures relevant de la PESC témoigne de la mesure dans laquelle les points de vue sont partagés. Cependant, malgré ce bilan globalement satisfaisant, la Turquie s'aligne sur beaucoup moins de déclarations de l'UE que d'autres pays en voie d'adhésion ou associés.

L'intérêt de la Turquie en matière de PESD et son expérience au sein de l'OTAN ainsi que dans les opérations internationales de maintien de la paix constituent des conditions favorables pour son inclusion dans les structures de la PESC/PESD après son adhésion. Depuis 2003, la Turquie a d'importants contingents en Afghanistan (ISAF), en Bosnie

(SFOR II) et au Kosovo (KFOR), et elle s'est vue confier la direction des contingents multinationaux de l'ISAF en Afghanistan. Il ne devrait pas y avoir de problème insurmontable concernant sa capacité de mise en œuvre et ses capacités institutionnelles. Compte tenu de l'importance de ses dépenses et de ses effectifs militaires, la Turquie est en mesure de contribuer fortement à la sécurité et à la défense de l'UE: en valeur relative, les dépenses militaires de la Turquie sont parmi les plus élevées des membres de l'OTAN, puisqu'elles représentaient 2,59 % du produit intérieur brut en 2004, tandis que les 793 000 militaires constituent 27 % des forces des membres européens de l'OTAN et représentent 3,9 % de la main-d'œuvre turque (contre 1,7 % en moyenne dans d'autres pays européens membres de l'OTAN).

Toutefois, il est clair également que la Turquie hésite à s'aligner sur la position de l'UE en ce qui concerne des questions qui, selon elle, affectent ses intérêts vitaux en matière de politique extérieure et de sécurité, notamment ses voisins géographiques (Irak, Caucase, etc.), les droits de l'homme et l'évolution de la situation dans les pays musulmans, des questions sur lesquelles elle tient à adopter une position nationale distincte.

Par conséquent, bien que la Turquie soit en mesure d'apporter une contribution notable à la PESC et à la PESD, sa capacité et sa volonté politiques d'agir dans ce sens restent incertaines tant qu'elle ne pourra pas fournir la preuve convaincante sur plusieurs années de son alignement sur la politique extérieure de l'UE.

1.6. Facteurs de politique intérieure déterminant la politique extérieure de la Turquie

La politique extérieure de la Turquie dépendra également du développement intérieur du pays. La direction prise par la Turquie en ce qui concerne des questions essentielles telles que le rôle de l'État, les relations entre la société civile et l'armée, la réforme économique, la politique laïque et religieuse et une orientation nationaliste ou internationaliste peut influencer l'attitude future de la Turquie en matière de politique extérieure. Le poids politique des militaires est encore important dans la société turque, mais il diminue à la suite des réformes politiques. En même temps, avec la consolidation des réformes démocratiques, la société civile est de plus en plus consciente des questions internationales, ce qui peut conduire à un débat plus large et peut-être moins consensuel sur la politique extérieure. Si la Turquie peut suivre une voie vers la démocratie qui allie la laïcité à un environnement socioculturel musulman, elle pourrait offrir un bon exemple pour d'autres pays dans la région.

1.7. Évaluation

L'évaluation de l'impact potentiel de l'adhésion de la Turquie à l'UE sur les politiques extérieures de l'UE doit tenir compte d'un certain nombre de variables: l'incertitude concernant la date d'adhésion éventuelle de la Turquie, les fluctuations de la situation internationale en général et dans le voisinage immédiat de la Turquie en particulier, la forme qu'aura l'Union européenne au cours des 10 à 15 prochaines années ainsi que l'évolution et la transformation interne de la Turquie au cours de cette même période.

L'élargissement de l'UE à la Turquie serait différent des élargissements précédents en raison de l'importance de la population turque, du poids économique de la Turquie et de sa position géographique dans une région caractérisée par l'instabilité, les tensions internationales, les

conflits internes, les problèmes de minorités et les intérêts économiques et énergétiques divergents.

Cette analyse fait apparaître les éléments suivants.

- La Turquie est un pays stratégiquement important dont l'adhésion à l'UE aurait des incidences sur la politique extérieure dans un certain nombre de régions voisines potentiellement instables telles que la Méditerranée, le Moyen-Orient, le Caucase et l'Asie centrale.
- Les États membres actuels de l'UE et la Turquie ont des intérêts considérables dans ces régions, intérêts qui convergent à bien des égards mais qui diffèrent aussi dans certains cas.
- Si la Turquie poursuit sa modernisation économique, son développement socio-économique et son intégration régionale, elle pourrait jouer un important rôle stabilisateur dans la région.
- En tant que membre de l'UE, la Turquie jouerait un rôle important dans un certain nombre de questions transnationales (énergie, ressources en eau, transports, gestion des frontières, lutte contre le terrorisme).
- Compte tenu de l'importance de ses dépenses et de ses effectifs militaires, la Turquie a la capacité matérielle d'apporter une contribution non négligeable à la politique de sécurité et de défense de l'UE.
- En ce qui concerne les questions internationales, la Turquie s'aligne généralement sur la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE; mais elle ne le fait pas encore pour certaines questions sensibles (droits de l'homme, Moyen-Orient).
- L'inclusion de la Turquie dans le processus d'intégration européenne donnerait clairement au monde musulman la preuve que ses croyances religieuses sont compatibles avec les valeurs de l'UE.
- Toutefois, dans l'évolution future de la politique extérieure de la Turquie, beaucoup dépendra des développements à l'intérieur du pays, particulièrement en ce qui concerne le rôle futur de l'armée, de la religion et de la société civile.
- Bien que la Turquie, en tant que État membre de l'UE potentiellement le plus grand, aurait une influence importante sur la politique étrangère, elle serait soumise aux contraintes découlant de son adhésion et de la prise de décision commune dans les institutions européennes.

En ce qui concerne le rôle de l'UE dans les affaires étrangères, l'adhésion de la Turquie comporterait à la fois des avantages et des défis. Elle pourrait contribuer à stabiliser la zone de conflits qu'est le Moyen-Orient, mais elle ferait entrer l'UE en contact plus direct avec les difficiles problèmes politiques et de sécurité de la région. Une Turquie membre de l'UE donnerait à celle-ci un poids plus important au niveau régional et mondial, mais elle pourrait aussi rendre plus compliquée la prise de décisions, particulièrement lorsqu'elles doivent être prises à l'unanimité. En résumé, la Turquie pourrait être un facteur de stabilisation dans la région et y accroître le rôle de l'UE, mais son adhésion comporterait des défis autant que des opportunités dans le domaine des affaires étrangères.

2. ASPECTS ECONOMIQUES

Ce chapitre porte sur les aspects économiques de l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne. Certains effets de l'intégration sont déjà visibles dans le cadre de l'union douanière UE-Turquie. L'adhésion elle-même peut stimuler encore la croissance économique et favoriser la prospérité en Turquie et avoir des effets positifs, bien que plus faibles, sur les États membres actuels de l'UE.

Ce chapitre a pour but de fournir une évaluation qualitative et, dans une moindre mesure, quantitative, des effets de l'adhésion sur l'économie de l'UE, et de montrer les différentes voies par lesquelles l'adhésion influencerait l'économie de l'UE. On suppose pour cela que les quatre libertés (marchandises, services, capitaux et personnes) sont devenues effectives entre l'UE et la Turquie, en étant éventuellement assorties de mesures transitoires et d'accords spéciaux. On suppose en outre que la Turquie a adopté l'ensemble de l'acquis communautaire, y compris l'UEM, et qu'elle participe au budget de l'UE, mais la plupart de ces aspects sont traités plus en détail dans d'autres parties du rapport.

2.1. Les principaux aspects de l'économie turque

La Turquie est considérée comme un pays à revenu intermédiaire inférieur. Son revenu par habitant est assez bas par rapport à celui de l'UE. Le PIB par habitant exprimé en pouvoir d'achat (SPA) représentait en 2003 28,5 % de la moyenne de l'UE des 25, soit un taux comparable à celui de la Bulgarie et de la Roumanie. Mesuré en prix courants en 2003, le PIB de la Turquie était équivalent à environ 2 % du PIB de l'UE des 25, soit seulement la moitié du PIB des dix nouveaux États membres.

Avec environ 70 millions d'habitants, la population de la Turquie représente à peu près la totalité de la population des dix nouveaux États membres et 15,5 % de la population de l'UE des 25. L'évolution démographique se démarque nettement de celle des États membres actuels, avec une croissance annuelle moyenne de 1,8 %, contre 0,2 % dans l'UE des 25. Toutefois, avec le recul des taux de croissance démographique, la structure démographique actuelle va à long terme être similaire à celle des sociétés vieillissantes, à l'instar de ce que connaissent la plupart des États membres actuels.

Les deux-tiers de la population turque vivent à Istanbul, Ankara, Izmir et d'autres grandes villes. Plus de 80 % de la valeur ajoutée totale sont générés dans ces villes. Istanbul et d'autres grandes villes ont connu une forte immigration en provenance des zones rurales. La Turquie se caractérise par d'importantes disparités régionales distribuées approximativement d'ouest en est, les régions les plus riches étant situées dans la partie occidentale du pays, les plus pauvres se trouvant du côté de la frontière orientale. Dans la région la plus riche, Kocaeli, qui abrite une importante industrie de transformation, le PIB par habitant est de plus de 90 % supérieur à la moyenne nationale (46 % du PIB moyen de l'UE des 25). À l'autre bout de la chaîne, Agri et Van, les régions les plus pauvres, ne disposent que d'environ un tiers du PIB national par habitant (soit 8 % de la moyenne de l'UE des 25).

Ces disparités de revenus se reflètent dans la structure sectorielle des régions. Les régions les plus riches détiennent une grande partie de la production et de l'emploi dans l'industrie de transformation et les services, tandis que dans la plupart des autres régions l'agriculture reste la principale source de revenus et d'emploi.

La Turquie a connu une importante vague d'émigration au début des années soixante, à l'époque où certains pays européens recrutaient massivement de la main-d'œuvre. Depuis les années quatre-vingt, le flux migratoire net de la Turquie vers l'étranger représente 40 000 à 60 000 personnes par an, soit environ 0,2 % de la population active actuelle. En 2002, environ 3 millions de ressortissants turcs résidaient officiellement dans l'UE des15.

Le pays a subi plusieurs crises macroéconomiques et financières au cours des dernières décennies, dont les plus récentes en 1994, à la fin de 1999 et au début de 2001, ce qui a engendré une grande instabilité de l'activité économique globale et freiné le rythme de la croissance. Depuis 2001, de grands progrès ont été accomplis pour stabiliser l'économie et traiter les causes profondes des crises survenues dans le passé, ce qui se manifeste notamment par un retour à la croissance et la forte baisse de l'inflation. Le processus de stabilisation n'est cependant pas encore achevé et certains déséquilibres tels que l'aggravation du déficit extérieur, doivent encore être corrigés. La poursuite des réformes structurelles permettrait à la Turquie, non seulement d'éviter des crises de stabilisation, mais aussi d'exploiter pleinement, voire d'augmenter, son potentiel de croissance.

2.2. Les effets d'une intégration économique plus poussée

Bien que la population de la Turquie soit relativement importante, son PIB représente seulement un peu plus de 2 % du PIB de l'UE des 25. Il faut donc s'attendre à une distribution inégale des retombées économiques de l'adhésion à l'UE, celles-ci étant faibles pour l'UE des 25 dans son ensemble et beaucoup plus importantes pour la Turquie. Les retombées pour l'UE dépendront dans une très large mesure de la capacité de l'économie turque à se préparer à l'adhésion.

Accroissement des échanges de biens et de services

L'adhésion succéderait à l'union douanière conclue en 1995¹, qui a entraîné la suppression réciproque des droits de douane et des restrictions quantitatives appliqués aux produits industriels. L'intégration commerciale va encore être renforcée par la suppression des droits de douane dans des domaines non encore couverts (agriculture, p. ex.), ainsi que par la réduction des barrières non tarifaires du fait de la mise en œuvre de l'acquis communautaire.

Les échanges commerciaux de la Turquie avec l'UE se sont nettement renforcés du fait principalement de ce haut degré de libéralisation du commerce de marchandises. Certains échanges bilatéraux continuent cependant d'être soumis à des restrictions, tel le commerce de produits agricoles. En 2003, le commerce de marchandises avec l'UE des 25 représentait plus de la moitié des échanges commerciaux du pays, 58 % des exportations se faisant à destination de l'UE et 52 % des importations provenant de l'UE. Par contre, la part de la Turquie dans les importations et les exportations de l'UE reste modeste, puisqu'en 2003 environ 2,5 % des importations de l'UE provenant des pays tiers venaient de Turquie et que 3 % des exportations vers les pays tiers étaient destinés à la Turquie.

Les exportations de la Turquie vers l'UE se sont recentrées sur des produits technologiques à plus grande valeur ajoutée. Les exportations de machines et de véhicules routiers vers l'UE, notamment, ont nettement augmenté au cours des dernières années, puisqu'elles

¹ Décision n° 1/95 du Conseil d'association CE-Turquie, JO L 35 du 13 février 1996.

représentaient 29 % des exportations totales de marchandises vers l'UE en 2003, contre seulement 19 % en 1998. La plus grande partie des exportations turques est cependant encore constituée de produits textiles, qui représentaient toujours près de 40 % des exportations totales vers l'UE en 2003, soit environ 13 % de la totalité des importations de textile de l'UE.

On a assisté au cours des dernières décennies à un transfert géographique spectaculaire des activités commerciales turques du Moyen-Orient vers l'UE, qui est certainement dû au processus de libéralisation commerciale engagé avec l'UE. On peut s'attendre à ce que la poursuite de la libéralisation dans les domaines non couverts par l'union douanière renforce encore les échanges commerciaux. La suppression des contrôles douaniers et de certains autres obstacles techniques au commerce va également, bien que dans une moindre mesure, stimuler les échanges commerciaux.

Intégration dans le marché intérieur

En raison d'effets d'échelle du marché, l'intégration totale de la Turquie dans le marché unique devrait conduire à une augmentation de la demande dans les États membres actuels. Elle devrait également accroître notablement la productivité, notamment en Turquie, et amener une baisse des prix, principalement dans le secteur des services. La hausse de la productivité et la concurrence des prix devraient donc entraîner une augmentation importante du PIB turc.

Le déplacement de l'emploi et de la valeur ajoutée du secteur agricole vers le secteur des services devrait se poursuivre et engendrer des gains de productivité supplémentaires. En 2003, plus d'un tiers de la main-d'œuvre turque était employé dans le secteur agricole, mais la production de ce secteur ne représentait que 12,2 % du PIB, alors que dans l'UE des 25, 5 % de la main-d'œuvre employée dans l'agriculture génèrent 2,2 % de la valeur ajoutée totale. Ce déplacement de main-d'œuvre ne permettrait pas seulement d'aligner l'économie turque sur celle de l'UE, mais entraînerait également d'autres effets dus à la participation au marché unique, notamment dans le secteur des services, et une augmentation tangible de la croissance économique. La gestion de cette évolution structurelle constituera probablement une tâche longue et difficile pour les politiques économiques et sociales, notamment dans les régions rurales.

Jusqu'à une époque récente, le système financier de la Turquie suscitait la méfiance des investisseurs en raison de graves déséquilibres macroéconomiques et structurels. Après la crise financière de 2001, la mise en place d'un vaste programme de restructuration et l'application de normes internationales ont assaini le secteur bancaire. Ce processus est cependant loin d'être achevé. Les normes réglementaires et de surveillance doivent être renforcées et alignées sur les normes de l'UE. La Turquie est un important emprunteur sur les marchés financiers internationaux. Les banques installées dans l'UE jouent un rôle important dans le financement transfrontière de l'économie turque.

Possibilités d'investissement accrues

Les flux de capitaux entre l'UE et la Turquie sont largement libéralisés. Toutefois, certains grands flux, comme les investissements directs étrangers (IDE) de l'UE vers la Turquie, se sont maintenus à des niveaux très bas au cours des dix dernières années, ce qui permet de supposer qu'il existe une réserve non exploitée d'investisseurs étrangers. Comme on l'a vu avec les dix nouveaux États membres qui ont rejoint l'UE en mai 2004, les perspectives d'adhésion stimulent d'importants flux d'IDE de la part des entreprises européennes. Si la

situation n'est pas tout à fait comparable du fait que les flux d'IDE vers les nouveaux États membres étaient liés à la privatisation d'entreprises publiques, la mise en œuvre de l'acquis et du cadre institutionnel de l'UE encourage les investisseurs à explorer de nouveaux débouchés commerciaux. Par ailleurs, les dépenses allouées après l'adhésion par les Fonds structurels et le Fonds de cohésion aux ressources physiques et humaines devraient également améliorer les conditions propices à l'investissement privé. L'augmentation et la croissance des flux d'IDE en Turquie devraient entraîner une accumulation de capital, un renouvellement des équipements et conduire à un transfert de technologie, un aspect décisif pour renforcer le potentiel de croissance.

Migration de la main-d'œuvre

L'émigration des travailleurs turcs dans les États membres de l'UE est une longue tradition. Dans une perspective à long terme, la suppression des obstacles à la libre circulation des travailleurs va très probablement entraîner une migration supplémentaire de la Turquie vers l'UE. Il est très difficile, au stade actuel, de prévoir l'ampleur et la structure de ce flux migratoire supplémentaire après l'adhésion. Il pourrait atténuer l'éventuel recul du potentiel de croissance de l'UE dû au vieillissement de la population, mais il pourrait aussi perturber le marché du travail de l'UE, en cas de migration importante et non contrôlée. Les études concernant les effets de l'élargissement sur la migration sont extrêmement variables et se fondent sur des méthodes très différentes telles que des sondages d'opinion, des extrapolations à partir de migrations sud-nord antérieures et des analyses d'épisodes migratoires au moyen de modèles économétriques (voir également le chapitre 3 "Libre circulation des personnes"). La répartition des flux migratoires dans les États membres concernés devrait varier selon les pays et les régions. Les effets de la migration sur le PIB devraient fluctuer selon le niveau de formation des migrants et la demande de main-d'œuvre dans l'UE.

L'ampleur de la migration turque vers l'UE ne dépendra pas seulement, dans une large mesure, du rythme de rapprochement du revenu national de la Turquie avec les niveaux de revenus de l'UE, mais également du développement de certains pôles de croissance comme Istanbul et Koecali. Depuis le début du développement économique, les grandes métropoles bénéficient traditionnellement d'investissements plus importants et d'une croissance plus rapide. Elles pourraient donc absorber une part non négligeable des migrants issus des zones rurales, pour autant que la progression de la croissance soit suffisamment rapide et qu'elle s'accompagne de politiques de l'emploi adaptées et de création d'emplois. Par ailleurs, les obstacles culturels et linguistiques étant plus importants en cas de migration dans un pays étranger que sur le territoire national, ces pôles de croissance pourraient absorber une grande part du flux migratoire d'origine rurale.

2.3. Participation à l'Union économique et monétaire

Dès l'adhésion, la Turquie participerait en qualité de nouvel État membre à l'Union économique et monétaire (UEM), sans adopter immédiatement l'euro. Elle devrait donc endosser les objectifs de l'UEM et se préparer à participer éventuellement à la zone euro. Elle serait tenue de traiter sa politique des taux de change comme une question d'intérêt communautaire et être capable de poursuivre des politiques macroéconomiques disciplinées et responsables, tant sur le plan monétaire que fiscal, afin de garantir la stabilité de l'économie. Le bon fonctionnement du marché des produits, du travail et des capitaux devrait améliorer en retour l'efficacité de ces politiques macroéconomiques. La Turquie devrait par

conséquent continuer de consolider la stabilité macroéconomique et poursuivre les réformes structurelles.

2.4. Évaluation

L'adhésion de la Turquie présente des difficultés sur le plan économique, mais ouvre également des perspectives à toutes les parties concernées. Les principaux effets de l'adhésion éventuelle de la Turquie peuvent être résumés de la manière suivante:

- De manière générale, l'adhésion de la Turquie devrait profiter, bien qu'assez faiblement, à l'économie des États membres de l'UE. L'accélération de la croissance turque pourrait stimuler les exportations de l'UE des 25. Les entreprises de l'UE devraient avoir davantage de possibilités d'investissement grâce au climat favorable engendré par les perspectives d'adhésion de la Turquie. L'augmentation éventuelle de la main-d'œuvre due à la migration turque pourrait entraîner une croissance supplémentaire. Étant donné le faible niveau de revenus des régions turques par rapport à la moyenne de l'UE, l'adhésion de la Turquie devrait accroître sur le plan statistique les disparités régionales au sein de l'UE.
- La Turquie devrait retirer de grands avantages de l'adhésion. Celle-ci devrait stimuler la croissance turque, notamment en renforçant les échanges commerciaux, en augmentant les investissements grâce à la hausse des IDE et en améliorant la productivité grâce à la modification de la composition sectorielle de la production et la mise en œuvre de réformes structurelles adaptées à l'environnement plus compétitif du marché interne de l'UE. Cependant, en dépit des effets très stimulants de cette accélération de la croissance sur le développement économique, il faudra probablement plusieurs décennies avant que les niveaux de revenus de ce pays rejoignent ceux de l'UE.
- Pour que la Turquie profite pleinement de l'adhésion, il faut garantir sa stabilité macro-économique et financière et améliorer sa capacité de production en renforçant de manière adaptée les ressources physiques et humaines. Les réformes structurelles doivent être poursuivies afin de garantir la gestion efficace des fonds publics, stabiliser le développement du secteur financier et maintenir les efforts et l'augmentation des dépenses, de manière à améliorer le niveau global d'enseignement et de formation et d'attirer de plus en plus d'investissements directs étrangers.

3. MARCHÉ INTERIEUR ET POLITIQUES CONNEXES

L'existence d'une union douanière entre la Communauté européenne et la Turquie dans le cadre de l'accord d'association de 1963² (accord d'Ankara) prépare, dans une certaine mesure, la participation de la Turquie au marché intérieur, notamment en ce qui concerne les produits industriels. En vertu de cette union douanière, la Turquie s'est engagée à se conformer à une partie de l'acquis relatif au marché intérieur – ce qui comprend notamment la libre circulation des produits industriels, les droits de propriété intellectuelle et industrielle et la politique de la concurrence (contrôle des aides d'État et lutte contre les ententes) – et à adopter le tarif extérieur commun. Les marchés publics, les services et la liberté d'établissement ne relèvent actuellement pas de l'union douanière, mais des négociations sont en cours depuis 2000 en vue de la conclusion d'un accord bilatéral libéralisant l'accès aux marchés. La libre circulation des travailleurs, la liberté d'établissement et la libre prestation des services étaient trois objectifs déclarés de l'accord d'Ankara, mais seul le premier a fait l'objet d'une mise en œuvre partielle.

La libre circulation des capitaux et toute une gamme d'autres politiques liées au marché intérieur sont également abordées ci-après.

3.1. Libre circulation des marchandises

La libre circulation des marchandises entre l'Union européenne et la Turquie est prévue dans le cadre de l'union douanière et s'applique à tous les produits industriels, à l'exception de certains produits sidérurgiques. Ces derniers sont en effet couverts par un traité conclu par la CECA³. L'UE est le principal partenaire commercial de la Turquie, qui est devenue, suite au dernier élargissement, le 6^e plus gros client et le 7^e plus gros fournisseur de l'Union. En moyenne, les échanges avec l'UE représentent plus de la moitié des importations et des exportations turques.

En pratique, un certain nombre d'entraves aux échanges subsistent, notamment en raison des manquements de la Turquie à ses obligations en vertu de l'union douanière. Ces difficultés tiennent à l'application de règles divergentes en matière de commerce extérieur, de normalisation, de licences d'importation et d'entraves techniques aux échanges, et dans les domaines des droits de propriété intellectuelle, de la sécurité alimentaire et des marchés publics. En ce qui concerne les marchés publics, il convient de garder à l'esprit que l'alignement sur l'acquis est une condition de l'insertion de ce volet dans l'union douanière et, en tout état de cause, un préalable à l'accès aux Fonds structurels. Dans le domaine de la sécurité alimentaire, la Turquie devra encore consentir des efforts considérables pour poursuivre l'alignement progressif sur l'acquis, s'adapter aux principes de l'UE et mettre en place les structures institutionnelles nécessaires.

La Turquie doit respecter les obligations qui lui incombent actuellement dans le cadre de l'union douanière, ce qui faciliterait son intégration dans le marché intérieur.

² JO L 217 du 29 décembre 1964

³ JO L 227 du 7 septembre 1996

3.2. Libre prestation des services

Le secteur financier demeure sous-développé et des efforts supplémentaires seront nécessaires pour parvenir à un alignement complet de la législation turque sur l'acquis. Il convient, en outre, de rappeler que l'intégration durable du secteur financier de la Turquie ne sera, dans une large mesure, possible que si le pays parvient à se stabiliser du point de vue macroéconomique et à renforcer le cadre juridique et le dispositif de surveillance mis en place dans ce secteur. Des efforts considérables sont nécessaires pour préparer le secteur financier à résister à l'impact du marché intérieur. À condition que des réformes ambitieuses puissent être poursuivies à moyen terme, l'adhésion de la Turquie pourrait avoir une incidence positive sur le marché intérieur, en élargissant l'accès à un marché de la banque, de l'assurance et de l'investissement potentiellement vaste et en croissance rapide.

En ce qui concerne les services non financiers, la Turquie devra consentir des efforts importants pour s'aligner complètement sur l'acquis, notamment en ce qui concerne la liberté d'établissement, et pour permettre ainsi aux acteurs économiques des autres pays de l'UE de tirer pleinement parti de l'adhésion. Cet alignement pourrait avoir des répercussions sur le marché du travail, en dépit du fait que la prestation de ces services devrait être soumise aux mêmes conditions que celles définies par les États membres pour leurs propres ressortissants. La Turquie est également un important prestataire de services dans le secteur du tourisme, qui connaît déjà une croissance rapide et dont la part dans le PIB devrait augmenter d'ici à l'adhésion. L'entrée de la Turquie dans l'Union contribuerait par conséquent à accroître également la concurrence dans ce secteur à l'échelle européenne.

3.3. Libre circulation des personnes

La Turquie a connu une importante vague d'émigration au début des années 60, à l'époque où certains pays européens recrutaient massivement de la main-d'œuvre. Le flux migratoire net a atteint son point culminant au cours de la seconde moitié des années 60 avec quelque 80 000 migrants nets par an, soit 0,5 % de la population active. Avec la baisse de la demande de main-d'œuvre en Europe au cours de la seconde moitié des années 70 et la fermeture des filières légales d'immigration des travailleurs, cette première vague de migration s'est tarie. Depuis les années 80, le flux migratoire net de la Turquie vers l'étranger représente 40 000 à 60 000 personnes par an, soit environ 0,2 % de la population active actuelle; le regroupement familial constitue l'essentiel de ces mouvements. En 2002, environ 3 millions de ressortissants turcs étaient officiellement domiciliés dans l'UE-15. Les principaux pays d'accueil étaient l'Allemagne (77,8 % de ces travailleurs migrants, soit 2 300 000 personnes), la France (7,9 %, soit 230 000 personnes), l'Autriche (4,7 %, soit 135 000 personnes) et les Pays-Bas (4,4 %, soit 128 000 personnes).

Les Turcs représentent de loin le groupe de ressortissants de pays tiers le plus nombreux dans l'UE (environ 25 % de l'ensemble des ressortissants de pays tiers). Ainsi, la migration des travailleurs turcs est maintenant un phénomène bien établi et, dans bien des cas, les ressortissants turcs vivent dans le pays d'accueil depuis deux ou trois générations même si certaines difficultés concernant leur intégration doivent encore être résolues.

Le statut dont les travailleurs turcs bénéficient actuellement en vertu de la législation communautaire constitue un moyen terme entre la situation des citoyens européens et celle des ressortissants de pays tiers. Ce statut est déterminé en grande partie par les décisions du conseil d'association CE-Turquie, établi par l'accord d'association conclu en 1963 entre la Communauté et la Turquie, et par l'interprétation que la Cour de justice donne de ces

décisions. L'accord prévoit que les parties établissent de façon progressive la libre circulation des travailleurs, mais les dispositions pertinentes de l'accord n'ont pas d'effet direct. Le conseil d'association n'a, à ce jour, pas encore adopté toutes les mesures nécessaires pour donner effet à cette liberté. Il en résulte que les ressortissants turcs n'ont pas le droit de se rendre dans un État membre de l'Union ou de se déplacer d'un État membre à l'autre pour y prendre un emploi⁴. Cependant, une fois bel et bien enregistrés au sein de la population active d'un État membre donné, les travailleurs turcs jouissent dans cet État d'accueil d'un nombre non négligeable de droits individuels en application de la décision n° 1/80 du conseil d'association⁵.

D'aucuns ont le sentiment qu'un éventuel accroissement massif et incontrôlé de l'immigration pourrait sérieusement perturber les marchés du travail de certains États membres actuels. Des études récentes ont proposé des estimations des possibles futurs mouvements migratoires de la Turquie vers l'UE. La plupart de ces estimations portent en fait sur la prochaine décennie (à l'horizon 2013) et reposent sur une extrapolation des tendances et des facteurs actuels pour la période de préadhésion. Les estimations de l'impact à long terme (c'est-à-dire à l'horizon 2025-2030), essentiellement fondées sur des écarts prévisibles de revenus, fournissent dans l'ensemble des résultats très variés (les chiffres cités s'étendent quasiment de 0,5 à 4 millions d'immigrants turcs potentiels dans les États membres de l'UE)⁶. D'autres études soulignent la relative stabilité des pressions migratoires globales,

⁴ Les mouvements migratoires entre les États membres vont cependant devenir possibles en application de la directive 2003/109/CE relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée: le 23 janvier 2006 au plus tard, les travailleurs turcs relevant de cette catégorie pourront acquérir, sous réserve de conditions strictes, le droit de se rendre dans un autre État membre de l'UE pour y prendre un emploi.

⁵ Compte tenu de la jurisprudence abondante, ces droits peuvent être résumés comme suit: a) égalité de traitement en ce qui concerne les conditions de travail et la rémunération; b) droit à la prorogation du permis de travail si un emploi est disponible chez le même employeur et du permis de séjour correspondant dans l'État membre d'accueil après une année d'activité salariée licite; c) après trois années d'activité salariée et sous certaines conditions, droit de répondre à une nouvelle offre d'emploi pour le même poste; d) après quatre années d'activité salariée, accès libre à tous les emplois et droit de résider dans l'État membre d'accueil pendant la recherche d'un autre emploi; e) accès à l'emploi et à l'éducation pour la seconde génération vivant dans l'État membre d'accueil; f) clause générale de non-discrimination et limitations du droit d'expulsion. Une clause de «standstill» garantit que le traitement dont bénéficie le travailleur ne peut être abrogé ou restreint.

⁶ Une analyse plus détaillée des études disponibles montre que les estimations situent le nombre potentiel de migrants turcs à long terme (c'est-à-dire en 2030) dans une fourchette de 0,5 à 4,4 millions de personnes. Des modèles économétriques, fondés sur les écarts salariaux, aboutissent à des estimations d'environ 1,25 millions de personnes supplémentaires à l'horizon 2030 (Togan, 2002). Les calculs de l'office néerlandais de planification (Lejour 2004) aboutissent à un chiffre potentiel pour l'immigration turque dans l'UE à long terme de 2,7 millions de personnes, alors que les estimations donnent un chiffre de 2,9 millions en ce qui concerne la mobilité des ressortissants des 10 pays d'Europe centrale et orientale (PECO). Le chiffre de loin le plus élevé est cité par le Osteuropa-Institut de Munich (Quaisser), qui évalue (sans périodes de transition et avec une application intégrale de la libre circulation dès 2013) le potentiel à long terme de l'émigration turque vers l'Allemagne à 4,4 millions de personnes, compte tenu du nombre actuel de travailleurs migrants turcs et des disparités économiques à cette date. Ce chiffre est, néanmoins, présenté comme une estimation

indépendamment de l'adhésion, ou rappellent l'évolution qu'ont connue l'Espagne et le Portugal, où le mouvement d'émigration initial s'est à terme inversé. Sachant que les travailleurs turcs ont tendance à migrer pour rejoindre des réseaux familiaux déjà établis, il est vraisemblable que la plus grande partie des nouveaux migrants dans l'UE se dirigeraient vers l'Allemagne, la France, les Pays-Bas et l'Autriche.

Outre les conditions générales de croissance économique et d'emploi, les flux migratoires réels sont influencés par des facteurs d'attraction tels que les écarts salariaux entre la Turquie et les pays d'accueil, mais également par des facteurs de répulsion, tels que la situation du marché du travail en Turquie même. À cet égard, si des politiques adaptées sont mises en place pour permettre aux jeunes de s'insérer sur le marché du travail, le potentiel migratoire de la Turquie décroîtra probablement. En particulier, des progrès constants dans les domaines de la politique sociale, de l'emploi, de la santé et de l'éducation notamment contribueraient à réduire la pression migratoire. En ce qui concerne l'évolution de la population, on peut noter un déclin de la croissance démographique et des taux de fertilité, qui devraient tomber respectivement à 1,05 % et à 2,0 enfants par femme au cours de la période 2010-2015 (voir *UN World Population Prospects 2002 Revision*).

3.4. Libre circulation des capitaux

L'UE n'impose pas de restrictions sur les mouvements de capitaux entre les États membres et la Turquie, puisque le traité a étendu aux pays tiers la suppression de telles restrictions. Les derniers vestiges de ce régime concernent les entrées de capitaux en Turquie sous la forme d'investissement direct étranger. Le processus d'adhésion à l'Union européenne lèverait ces ultimes obstacles et accroîtrait la confiance des investisseurs. Il devrait entraîner une augmentation massive de l'investissement direct étranger en provenance d'autres États membres, une amélioration de la libre circulation des capitaux et un renforcement de l'économie turque.

Pour ce qui est des sorties de capitaux, une libéralisation totale des mouvements de capitaux présuppose l'existence d'un système financier solide, d'une économie stable et d'une position financière extérieure viable à terme. De nombreuses réformes ont été engagées en Turquie, en partie sous la houlette du FMI, et la consolidation structurelle de l'économie turque devrait garantir une plus grande stabilité. Dans l'hypothèse d'une crise, le traité lui-même prévoit des mécanismes préventifs (aide à la balance des paiements, par exemple) ainsi que des mesures de sauvegarde provisoires, qui devraient constituer une protection suffisante sans déstabiliser le fonctionnement global du marché intérieur. En tout état de cause, compte tenu de la petite taille relative des secteurs financiers en Turquie, les retombées sur le reste de l'Union seraient probablement gérables.

maximale par ses auteurs, qui soulignent que si l'on appliquait à la Turquie la méthodologie du DIW – employée pour prévoir l'impact migratoire de l'élargissement de 2004 – l'estimation du potentiel additionnel de migration à long terme de la population turque serait ramenée à 0,5 million. Ce chiffre coïncide avec les résultats d'une enquête Eurobaromètre (Fondation européenne) qui rapporte les déclarations d'intention de la population turque: 6,3 % des personnes interrogées signalent une attirance générale pour l'émigration, 0,8 % une intention de principe et 0,3 %, une intention ferme.

De manière générale, la Turquie reste exposée aux pratiques de blanchiment d'argent et une libéralisation complète des mouvements de capitaux pourrait, à cet égard, comporter des risques pour les autres États membres de l'UE. Le niveau de corruption et la faible efficacité du dispositif de lutte contre le blanchiment dans le pays (en termes de poursuites et de condamnations) signifient que de gros efforts seront nécessaires pour garantir que l'adhésion de la Turquie n'aura pas d'incidences négatives sur la lutte contre la criminalité financière dans l'UE. La période de préadhésion devrait donc être mise à profit pour développer la capacité administrative des forces de l'ordre turques, stimuler une collaboration plus efficace des services de lutte contre le blanchiment en Turquie et améliorer la coopération de ces services avec leurs homologues dans l'UE, renforçant ainsi la capacité des deux parties à agir de conserve face à des menaces communes.

3.5. Politique commerciale commune

La Turquie s'est partiellement alignée sur les dispositions relatives au tarif extérieur commun concernant les produits industriels. Sa législation douanière est globalement conforme au code des douanes communautaire. La Turquie a également supprimé l'ensemble des droits et des restrictions quantitatives auxquels les importations de biens industriels en provenance de la Communauté étaient soumises. Dès l'adhésion, la Turquie devra s'aligner intégralement sur la politique commerciale commune.

L'inachèvement actuel de cet alignement est en partie dû aux difficultés que la Turquie rencontre pour négocier des accords de libre-échange avec certains pays partenaires de la Communauté européenne. En outre, malgré de récents progrès, le système SGP communautaire n'a pas encore été adopté dans tous ses aspects.

À l'heure actuelle, les parties à l'union douanière peuvent avoir recours à des instruments de défense commerciale. L'adhésion de la Turquie aurait principalement deux conséquences: d'une part, aucune mesure commerciale ne pourrait être imposée au sein du marché unique; d'autre part, les mesures commerciales adoptées par la Turquie à l'encontre de pays tiers cesseraient de s'appliquer, tandis que l'industrie nationale bénéficierait de la législation communautaire en matière de défense commerciale appliquée au territoire de la Communauté élargie.

La Turquie se prévaut toujours du statut de pays en développement dans le cadre de l'OMC et a défendu certaines des positions des pays en développement lors des négociations sur le programme de Doha pour le développement, parfois en opposition claire avec l'UE. Le statut de grand pays en développement revendiqué par la Turquie pourrait avoir des répercussions importantes sur la conduite de la politique de développement de l'UE, en particulier son volet commercial. Étant donné la divergence des intérêts turcs dans ce domaine par rapport au reste de l'UE, le processus décisionnel risque de se complexifier.

3.6. Politique de concurrence

La politique communautaire de la concurrence est l'une des pierres angulaires du marché intérieur. Les règles de concurrence s'appliquent de manière directe et uniforme sur une zone économique très vaste grâce à la mise en place d'un cadre unique, et il importe que l'adhésion de la Turquie ne perturbe pas l'équilibre du marché intérieur à cet égard. Il importe également de veiller à ce que les acteurs économiques en Turquie soient en mesure de résister aux pressions de la concurrence résultant de l'application intégrale et directe de ces règles. La

Turquie devrait s'attacher en priorité à aligner rapidement le régime de la concurrence, c'est-à-dire à mettre en place le cadre juridique et la capacité administrative nécessaires, ainsi qu'à afficher, bien avant l'adhésion, un bilan crédible de mise en œuvre des règles applicables.

Globalement, la *législation antitrust* de la Turquie semble s'inspirer largement des grands principes qui fondent les règles communautaires en la matière, conformément aux exigences de l'union douanière. La Turquie a créé un organe fonctionnellement indépendant doté des structures administratives permettant la mise en œuvre des règles. La capacité de cet organisme ainsi que les résultats obtenus en termes de mise en œuvre devraient être évalués avec précision tout au long des négociations.

En ce qui concerne le *contrôle des aides d'État*, le degré d'alignement est très faible et il n'existe pas d'autorité de surveillance. En l'absence de cadre juridique et de capacité administrative, aucun bilan de mise en œuvre n'a encore pu être établi. L'application de l'acquis dans ce domaine – qui est l'une des obligations de la Turquie en vertu de l'union douanière mais qui n'a pas encore pris effet – pourrait mettre l'économie turque sérieusement en difficulté. L'une des questions importantes à régler concernant l'approbation et le contrôle des aides d'État est celle de la restructuration du *secteur de l'acier*.

3.7. Douanes et fiscalité

L'adoption, l'application et le contrôle du respect de l'acquis dans le domaine des douanes et de la fiscalité revêtent une importance fondamentale pour le fonctionnement correct du marché intérieur puisque ces dispositions garantissent la libre circulation des biens et la gestion effective des frontières externes, et qu'elles permettent la bonne mise en œuvre d'autres politiques communautaires (telles que la politique commerciale et la politique agricole). Les pays candidats doivent non seulement transposer la législation de l'UE dans ces domaines, mais également mettre en place la capacité administrative nécessaire à l'application et au contrôle du respect de cette législation dès l'adhésion.

La Turquie a déjà en grande mesure aligné sa législation douanière sur celle de la Communauté et applique, dans le cadre de ses arrangements préférentiels, des règles d'origine identiques à celles de l'UE. L'adhésion de la Turquie garantirait également une pleine compatibilité dans les domaines de l'acquis pour lesquels l'union douanière n'impose pas d'alignement (marchandises de contrefaçon, précurseurs et biens à double usage).

En matière de fiscalité, la Turquie a mis en place un système de TVA et de droits d'accises reposant sur la même structure que l'acquis. Bien que des efforts d'alignement soient encore nécessaires dans un certain nombre de domaines, l'adoption intégrale de l'acquis relatif à la fiscalité de l'UE ne semble pas présenter de difficultés majeures. Compte tenu du calendrier prévisible d'une éventuelle adhésion, la Turquie devrait s'engager à aligner graduellement sa législation au cours de la période de préadhésion.

Sachant qu'une perception efficace des recettes est l'une des composantes fondamentales du bon fonctionnement du marché intérieur et du système de ressources propres de l'UE, la Turquie devra consentir des efforts considérables pour se doter de la capacité administrative nécessaire, et notamment les réseaux et applications de technologie de l'information adéquats, dès l'adhésion. Une assistance technique massive de la part de l'UE serait nécessaire pour atteindre cet objectif.

3.8. Politique sociale et emploi

Le modèle de développement de l'UE mis en avant par la stratégie de Lisbonne fait de la compétitivité, de l'emploi et la cohésion sociale des objectifs et des politiques qui se renforcent mutuellement. Dans ce contexte, le progrès social – c'est-à-dire la recherche de niveaux d'emploi et de protection sociale élevés, l'accroissement du niveau et de la qualité de vie, et la quête d'une cohésion économique et sociale – est un facteur clé de performance économique mais aussi de justice sociale. L'adoption de l'acquis dans le domaine social constituera un défi majeur pour la Turquie compte tenu du grand nombre de citoyens dont le niveau de vie est bien inférieur à la moyenne de l'UE, de la gravité des problèmes sociaux et de la capacité administrative réduite qui caractérisent le pays.

L'alignement sur l'acquis social est une condition essentielle à la convergence de la Turquie vers les normes et les pratiques de l'UE, à l'élévation du niveau de vie, à la promotion de la compétitivité et de la création d'emploi, et au renforcement de la cohésion sociale.

Certains éléments de l'acquis relatifs à la *législation du travail, l'égalité entre les sexes et la santé et la sécurité au travail* ont déjà été insérés dans la législation turque mais leur application effective et le contrôle de leur respect posent des problèmes. Des efforts plus soutenus seront nécessaires pour parvenir à un alignement complet sur les normes de l'UE dans ces domaines, en particulier en ce qui concerne le respect total des droits des femmes et le renforcement de leur rôle dans la vie politique, économique et sociale. Il y a lieu d'accorder aussi une attention particulière à la question du travail des enfants.

En matière de *lutte contre la discrimination*, la législation autant que les pratiques sont concernées. Des efforts seront nécessaires pour lutter contre la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, l'orientation sexuelle, l'âge et le handicap. La situation de la population kurde et des autres minorités, en particulier, devra être traitée de façon globale.

Des efforts importants s'imposent pour renforcer le *dialogue social* dans la ligne des politiques et des pratiques de l'UE. En particulier, les actuelles restrictions à l'exercice des droits syndicaux devraient être levées.

La coopération au sein de l'UE dans les domaines de *l'emploi, de la protection sociale et de l'exclusion sociale* fait maintenant partie intégrante de l'acquis communautaire. La *méthode ouverte de coordination* est un instrument essentiel pour l'application de l'agenda de Lisbonne dans ces domaines. Les préparatifs menés en vue de la participation de la Turquie à ces processus dans le cadre de l'évaluation conjointe des priorités de la politique de l'emploi ou du mémorandum conjoint sur l'inclusion étayeront les efforts fournis en vue d'améliorations dans les domaines de l'emploi des jeunes, de l'éducation et la formation, de l'égalité entre les sexes, ainsi que de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. La Turquie doit s'attacher tout particulièrement à créer une capacité administrative adéquate et à garantir l'application effective et le contrôle du respect des législations et politiques dans ces domaines.

3.9. Santé publique

La Turquie manque des ressources humaines qualifiées et de la capacité économique nécessaires pour mettre en place un système de santé publique efficace, susceptible d'améliorer la situation sanitaire de la population. Le niveau des principaux indicateurs de

santé est bien inférieur à la moyenne de l'UE. En ce qui concerne la transposition de l'acquis relatif à la santé publique, la Turquie doit poursuivre ses efforts en vue de transposer la directive sur les produits du tabac. Sachant que le pays se trouve confronté à la menace croissante des cancers et autres risques sanitaires liés au tabac, il est essentiel de poursuivre les efforts de transposition et de mise en œuvre de l'acquis communautaire et les activités visant à limiter la consommation de tabac. Des efforts soutenus sont également nécessaires en ce qui concerne la lutte contre les maladies transmissibles, à travers la mise en place d'un réseau de surveillance épidémiologique et de contrôle de ces maladies, et l'innocuité de l'eau destinée à la consommation humaine. L'alignement sur les normes de l'UE relatives au sang, tissus et cellules est une autre tâche à remplir par la Turquie.

3.10. Politique des consommateurs

La politique des consommateurs est une composante essentielle de la stratégie visant à améliorer la qualité de vie de tous les citoyens de l'UE. L'application de cette politique au niveau communautaire passe par l'élaboration de mesures législatives et autres destinées à promouvoir les intérêts, la santé et la sécurité des consommateurs dans le marché intérieur, à garantir la prise en compte des préoccupations des consommateurs dans toutes les politiques de l'UE et à donner plus de poids aux consommateurs en soutenant activement les organismes européens qui les représentent. La politique des consommateurs de l'UE complète les politiques menées par les États membres dans ce domaine. Sachant que la Turquie est un grand pays et que le droit et la politique des consommateurs n'y ont pas de racines dans la culture juridique traditionnelle, le gouvernement turc doit accorder à cette question la priorité qu'elle mérite au cours de la période de préadhésion, en se penchant notamment sur le rôle des organismes de protection des consommateurs et sur la création d'une capacité administrative appropriée.

La surveillance du marché et la sécurité générale des produits devraient faire l'objet d'une attention particulière. La Turquie doit se doter d'autorités de surveillance du marché efficaces et veiller à la mise en œuvre de la directive sur la sécurité générale des produits. Le fonctionnement du marché intérieur et la sécurité des consommateurs en dépendent. Les risques sanitaires liés aux animaux et aux produits agricoles sont examinés au chapitre traitant des questions vétérinaires et phytosanitaires (voir section 4).

3.11. Environnement

Outre la poursuite de la transposition de l'acquis, les principales difficultés auxquelles la Turquie est confrontée dans le domaine de l'environnement touchent à la mise en œuvre: capacité administrative, surveillance et contrôle du respect de la législation. Si l'on en croit les précédentes estimations de coûts réalisées pour d'autres pays candidats, le total des coûts des investissements publics et privés liés à la mise en conformité de la Turquie avec l'acquis dans le domaine de l'environnement devrait atteindre plusieurs dizaines de milliards d'euros. Les coûts les plus lourds pour le secteur public résultent de l'investissement dans l'approvisionnement en eau, la collecte et le traitement des eaux usées, ainsi que la collecte et l'élimination adaptée des déchets. Il convient de trouver des solutions originales pour mobiliser les fonds nécessaires dans le secteur public comme dans le secteur privé.

L'industrie turque devrait consentir des investissements majeurs pour être en mesure de se conformer aux exigences de l'UE dans tous les domaines. En particulier, le respect des règles relatives à la prévention et la réduction intégrées de la pollution constituerait une coûteuse

gageure. Comme c'est le cas dans les États membres actuels, certaines usines qui ne peuvent être assainies à un coût raisonnable devraient être progressivement fermées. Le traitement des déchets et la qualité de l'air réclameront également des efforts spécifiques.

De même, la Turquie éprouvera peut-être des difficultés à mettre en pratique la protection du milieu naturel compte tenu de la divergence des intérêts économiques et environnementaux.

La Turquie dispose, pour traiter ces dossiers, d'une capacité administrative – aux niveaux national et régional – moins développée que celle des nouveaux États membres au même stade du processus de préadhésion. Pas moins d'une décennie pourrait s'avérer nécessaire pour mettre en place un encadrement administratif efficace. Outre le renforcement de la capacité administrative, la Turquie ne pourra pas se passer d'une définition claire des priorités et d'une stratégie financière aboutie dans le domaine de l'environnement, si elle veut satisfaire aux exigences de l'acquis. Quant à l'aide financière de l'UE, elle doit être bien ciblée et clairement tributaire, pendant la période de préadhésion, de l'adoption de mesures relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement et à la protection du milieu naturel.

Parmi les effets positifs attendus d'une éventuelle adhésion de la Turquie, outre la réduction de la pollution atmosphérique transfrontalière, on peut envisager une amélioration continue de la qualité des eaux de la mer Noire (qui feront partie de la zone côtière de l'UE après l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie) et un enrichissement du patrimoine naturel de l'UE, qui comprendra alors des espèces, des spécimens végétaux et animaux qui n'en font pas actuellement partie. Du côté de l'UE, la révision des annexes des directives «Oiseaux sauvages» et «Habitats» pour y intégrer les richesses naturelles de la Turquie nécessitant une protection constituera une tâche d'envergure.

La ratification et la mise en œuvre du protocole de Kyoto par la Turquie seraient une contribution importante aux politiques européennes en matière de changement climatique.

La gestion des ressources en eau et le développement de l'infrastructure correspondante acquerraient une importance croissante dans le contexte de l'adhésion de la Turquie.

3.12. Transports

La situation géographique de la Turquie confère au pays une position stratégique aux portes du Moyen-Orient. L'extension des règles communautaires relatives au transport, bien qu'envisagée dans l'accord d'Ankara, n'a pas été concrétisée. Si la Turquie entre dans l'Union, son rôle de corridor entre l'Europe et ses voisins du Sud-Est pour le transport par route, rail, air, voie maritime et pipeline serait renforcé. Cela pourrait stimuler le développement économique et l'intégration de la région tout entière. Il conviendrait de mettre en place dès que possible un réseau RTE-T pour la Turquie, ainsi que des corridors de transport.

Les plans nationaux d'infrastructures les plus récents dont dispose actuellement la Turquie datent de 1980, mais un nouveau plan est en préparation. Par ailleurs, il n'existe pas de ministère ou d'organisme unique responsable, pour l'ensemble du pays, de la planification des infrastructures nationales. Cela pourrait s'avérer problématique pour la mise en œuvre du futur réseau RTE-T et la gestion et la programmation du concours financier communautaire à venir. La Turquie devra faire respecter et actualiser sa législation sur le transport des marchandises dangereuses, mais aussi se conformer pleinement aux règles de l'UE se

rapportant aux instruments ADR et RID (consacrés respectivement au transport international de marchandises dangereuses par route et par rail).

Bien que les exigences fondamentales figurant dans l'acquis en matière de *transport routier* soient intégrées à la législation turque applicable aux activités internationales de transport routier – mais pas encore aux activités nationales – la mise en œuvre effective et le contrôle du respect des normes sociales, de sécurité, techniques et environnementales ne sont pas assurés.

En ce qui concerne le *transport ferroviaire*, le degré d'alignement sur l'acquis est encore très faible. Les premières étapes de l'alignement du secteur des chemins de fer sur l'acquis devraient être centrées sur la réorganisation de la société nationale des chemins de fer, notamment sa restructuration financière, sur la séparation entre les ports et les chemins de fer et sur l'ouverture du marché des chemins de fer à la concurrence en ce qui concerne le fret. Les accidents survenus récemment ont souligné la nécessité d'un renforcement de la sécurité dans ce secteur.

Dans le secteur du *transport aérien*, on enregistre en 2003 plus de 30 millions de passagers internationaux, nationaux et en transit. Le trafic aérien entre la Communauté et la Turquie atteint des volumes considérables tant en ce qui concerne les vols réguliers que les services non réguliers. La Turquie est l'une des premières destinations touristiques dans le bassin méditerranéen, et près des trois quarts des visiteurs arrivent par avion.

La Turquie, qui fait, de longue date, partie de la famille du transport aérien européen, est un membre à part entière de toutes les structures intergouvernementales de coopération dans ce domaine (CEAC, JAA, Eurocontrol) ; elle souhaiterait également rejoindre l'AESA.

Comme dans les autres secteurs du transport, la transposition de l'acquis est limitée. La possible participation de la Turquie à l'espace aérien européen commun (EAEC), qui comprendrait également la Bulgarie, la Roumanie et les pays des Balkans occidentaux, permettrait d'accélérer le processus puisqu'elle impliquerait, comme pour les autres pays concernés, une harmonisation totale avec l'acquis.

Le transport maritime, et en particulier la *sécurité maritime*, est un secteur où des efforts considérables sont encore nécessaires pour mettre en œuvre l'acquis avant l'adhésion. Des navires battant pavillon turc figurent toujours sur la liste de la Commission des navires qui devraient être interdits de navigation en vertu des nouvelles règles européennes de sécurité maritime. Il convient, en outre, d'améliorer la capacité administrative et de garantir l'efficacité de la surveillance des ports. La flotte marchande turque est d'envergure moyenne selon les critères européens. Le pavillon turc figure régulièrement sur la liste noire du mémorandum d'entente de Paris, dans la catégorie «à très haut risque», ce qui expose les navires turcs à des refus d'accès en vertu de la directive révisée sur le contrôle par l'État du port s'ils ont été immobilisés plus d'une fois au cours des 36 derniers mois.

En application des conventions internationales, la Turquie doit garantir le libre passage par les points d'accès maritimes importants, et notamment le détroit du Bosphore. Enfin, la Turquie doit lever les restrictions actuellement appliquées aux navires battant pavillon chypriote et aux navires desservant Chypre.

3.13. Énergie

L'achèvement et le fonctionnement du marché intérieur de l'énergie constituent un préalable essentiel à la création de flux énergétiques stables à des coûts abordables, à l'accroissement de la compétitivité de l'industrie européenne et à la satisfaction d'impératifs ambitieux tels que ceux qui découlent des engagements pris lors de la conférence de Kyoto.

Outre des réserves limitées de pétrole et de gaz naturel, la Turquie dispose également d'importantes réserves de charbon, en particulier de lignite. La demande en énergie s'est accrue à un rythme de 4-5 % par an au cours des trois dernières décennies et continuera de progresser rapidement, ce qui nécessitera d'énormes investissements dans les prochaines années. On s'attend à ce que les importations de combustibles solides et d'hydrocarbures aient pratiquement doublé en 2020 par rapport à 2000, emmenées par le gaz naturel.

Comme on le signale également dans la section géopolitique, la Turquie aura un rôle majeur à jouer dans la sécurité de l'approvisionnement en énergie de l'Union élargie et devrait continuer à asseoir sa position de grand pays de transit pour le pétrole et le gaz. L'adhésion de la Turquie amènerait l'UE aux limites des régions du monde les plus riches en sources d'énergie, au Moyen-Orient et dans le bassin de la mer Caspienne. Concrètement, la construction d'un interconnecteur gazier débutera en 2004 et la Turquie soutient le projet de gazoduc "Nabucco" (Turquie-Bulgarie-Roumanie-Hongrie-Autriche) dans lequel la contribution du bassin de la mer Caspienne, y compris l'Iran, est envisagée. Elle collabore également avec les pays du Mashreq au projet qui vise à transporter du gaz naturel de l'Égypte, et à terme de l'Irak et de l'Iran, vers l'UE. Cela devrait contribuer à garantir l'accès à ces ressources et à sécuriser leur transport vers le marché unique européen. La réalisation d'investissements en faveur des infrastructures gazières recensées dans les Orientations relatives aux Réseaux transeuropéens de l'Énergie revêt une importance fondamentale pour la diversification des voies d'approvisionnement en gaz de l'Union européenne. Les oléoducs traversant la Turquie contribueront à réduire les risques que présente pour l'environnement le transport du pétrole en Méditerranée et par le détroit du Bosphore.

La position stratégique de la Turquie et son rôle clé dans le transit énergétique nécessiteraient que l'acquis relatif au marché intérieur du gaz et de l'électricité soit correctement mis en œuvre. La participation de la Turquie au marché régional de l'électricité en Europe du Sud-Est (REMSEE), qui englobe les Balkans occidentaux, la Roumanie et la Bulgarie, devrait garantir que sa législation sera mise en conformité avec l'acquis correspondant bien avant l'adhésion. L'objectif est de parvenir à constituer un marché régional de gros qui soit opérationnel d'ici à la fin de 2007; la convergence de la Turquie avec les normes de l'UE en ce qui concerne le gaz et l'électricité serait alors presque totale.

S'agissant de l'efficacité énergétique et des sources d'énergie renouvelables, la Turquie fait tout juste ses premiers pas vers une politique cohérente et globale en la matière, et il lui faut poursuivre ses efforts. Elle doit veiller à ce que l'acquis relatif aux sources d'énergie renouvelables et à l'efficacité énergétique soit intégralement mis en œuvre. En tant que membre de l'Agence internationale de l'énergie, la Turquie est déjà soumise à l'obligation de détenir des stocks de pétrole équivalents à 90 jours d'importation.

L'aide de préadhésion dans ce secteur stratégique devrait viser avant tout à créer une capacité administrative propre à garantir une mise en œuvre et un contrôle du respect de l'acquis satisfaisants.

La Turquie ne dispose actuellement d'aucune installation de production d'énergie nucléaire, mais pourrait considérer cette possibilité à l'avenir.

En raison de la prise de conscience croissante, au sein de l'UE, de la nécessité de protéger les infrastructures énergétiques contre les actes de malveillance, on attend de la Turquie qu'elle participe activement à toutes les initiatives que l'UE pourrait prendre pour améliorer la sécurité dans le secteur de l'énergie.

3.14. Industrie et PME

Compte tenu de la taille et des caractéristiques démographiques de la Turquie, son adhésion devrait avoir à long terme un impact considérable sur le secteur industriel, multipliant le volume des affaires et les possibilités d'investissement pour les entreprises de l'UE. La Turquie représente un marché non saturé pour pratiquement toutes les catégories de biens de consommation, des produits de base les plus simples aux produits de haute technologie.

Les conséquences de l'adhésion de la Turquie sur la politique industrielle de l'UE, ainsi que son impact dans divers secteurs tels que le textile, l'automobile, l'industrie pharmaceutique et la construction navale, devront faire l'objet d'une analyse approfondie.

L'industrie sidérurgique turque figure en tête des producteurs des nouveaux États membres et des pays candidats. Elle est déjà tenue de remplir certaines obligations à l'égard de l'UE. La restructuration du secteur sidérurgique est un défi majeur que la Turquie devra relever.

Les PME jouent un rôle de plus en plus important dans l'économie turque, et particulièrement pour l'emploi dans son ensemble. Il convient d'améliorer davantage leur accès aux sources de financement, ainsi que l'environnement général dans lequel elles doivent opérer. Le développement du secteur des PME aura une incidence potentielle sur la croissance et l'emploi, et devrait être suivi de près au cours des prochaines années.

3.15. Télécommunications et technologies de l'information

L'acquis dans ce domaine vise à éliminer les obstacles au bon fonctionnement du marché unique des services et réseaux de communications électroniques et à mettre en place des services modernes accessibles à tous.

Compte tenu du calendrier prévisible d'une éventuelle adhésion, il ne devrait pas y avoir de difficultés de mise en œuvre dans ce domaine. En outre, qu'elle adhère ou non à l'UE, la Turquie doit apporter d'importantes améliorations à son secteur des télécommunications, lesquelles ouvriront probablement des débouchés pour les investisseurs européens, en Turquie même et, par la Turquie, dans d'autres pays voisins.

3.16. Science, recherche et développement

La capacité de la Turquie dans le domaine de la science et de la recherche reste limitée. Pour garantir une application fructueuse de l'acquis dans ce domaine, en notamment la mise en œuvre des programmes-cadres de recherche et de développement technologique, la Turquie devrait aller de l'avant dans le renforcement de la capacité et des infrastructures liées à la recherche. Les statistiques disponibles indiquent toujours qu'en Turquie le niveau des

dépenses intérieures brutes consacrées à la recherche et au développement, exprimé en pourcentage du PIB, correspond à environ un tiers de la moyenne de l'UE.

La Turquie doit investir davantage dans la science et la recherche pour jeter les bases de la compétitivité future de son économie et pour contribuer rapidement à la création d'emplois.

3.17. Culture, éducation, formation, jeunesse

Il est essentiel que la Turquie progresse dans les domaines de l'éducation, de la formation et des ressources humaines si elle veut tirer parti des possibilités qu'offre l'adhésion. De tels progrès auraient une incidence déterminante sur l'évolution du marché du travail en Turquie et sur les perspectives du processus de convergence avec les États membres actuels.

L'éducation, la formation et la jeunesse relèvent au premier chef de la compétence des États membres. L'acquis dans ces domaines prévoit que la Communauté contribue, essentiellement par le biais de ses programmes, au développement d'une éducation de qualité et à la mise en œuvre d'une politique de formation professionnelle en encourageant la coopération entre les États membres et en appuyant et en complétant leur action. Les États membres doivent disposer de la capacité de mise en œuvre nécessaire pour participer effectivement aux programmes communautaires relevant de ce chapitre.

La Turquie a mis en place les structures lui permettant de participer aux programmes communautaires et contribue pleinement à ces derniers (Leonardo Da Vinci, Socrates et Youth) depuis avril 2004. Cette participation va permettre aux institutions, établissements, organisations de jeunesse et entreprises turcs de rejoindre des réseaux européens même avant l'adhésion, d'échanger de bonnes pratiques, d'acquérir une expérience européenne directe et spécifique, et de nouer des partenariats durables à long terme avec leurs homologues européens. Elle contribuera également à développer le sentiment de citoyenneté européenne et à favoriser la participation des jeunes au processus décisionnel.

Dans la mesure où la Turquie prend déjà part aux programmes communautaires dans les domaines de l'éducation de la formation et de la jeunesse, son adhésion à l'UE ne produira pas d'effets nouveaux.

3.18. Évaluation

L'existence d'une union douanière entre la Communauté et la Turquie prépare, dans une certaine mesure, la participation de la Turquie au marché intérieur, notamment en ce qui concerne les produits industriels. En vertu de cette union douanière, la Turquie s'est engagée à se conformer à une partie de l'acquis relatif au marché intérieur, ce qui concerne notamment la libre circulation des marchandises, les droits de propriété intellectuelle et industrielle et la politique de la concurrence (contrôle des aides d'État et lutte contre les ententes), et à la politique commerciale commune. Cependant, la Turquie n'a pas rempli toutes les obligations qui lui incombent en vertu de l'union douanière et il reste de nombreux domaines dans lesquels l'alignement sur le marché intérieur et la politique commerciale n'est pas total.

L'adoption pleine et entière des règles du marché intérieur par une économie émergente de la taille de la Turquie présente un intérêt stratégique global pour l'UE et pourrait avoir des incidences positives non négligeables à long terme, en particulier pour la Turquie (expansion

de l'activité économique, choix élargi pour les consommateurs, concurrence accrue et répartition plus efficace des facteurs de production). Une Turquie prospère, pleinement intégrée dans le marché intérieur, sera non seulement source de stabilité politique, mais constituera aussi un marché de consommation à l'implantation stratégique et en pleine croissance, ainsi qu'un marché d'approvisionnement dynamique multipliant les possibilités d'investissement dans l'industrie, les infrastructures et l'énergie. Cela étant dit, le processus d'adaptation du pays risque de créer des tensions sectorielles et régionales.

Un certain nombre de difficultés majeures doivent être vaincues pour empêcher que l'adhésion de la Turquie n'ait un impact négatif sur la mise en œuvre des politiques communautaires relatives au marché intérieur. En particulier, l'intégration complète de la Turquie au marché intérieur et sa capacité de résister aux pressions de la concurrence ne dépendent pas uniquement de son aptitude et de sa détermination à satisfaire aux obligations qui lui incombent en vertu de l'union douanière et, plus généralement, à se conformer à l'acquis relatif au marché intérieur. Il s'agira également de mettre en œuvre de nouvelles réformes structurelles, de renforcer la gouvernance et l'encadrement réglementaire des entreprises, de faire progresser la lutte contre la corruption et d'améliorer notablement le fonctionnement du pouvoir judiciaire. La Turquie devra en outre consentir d'importants efforts pour s'assurer que son administration est capable de gérer efficacement l'acquis communautaire et d'en contrôler le respect dès son adhésion à l'UE.

La Turquie doit pleinement satisfaire à ses obligations dans le cadre de l'union douanière, par exemple en ce qui concerne la suppression des entraves techniques aux échanges. Cela aurait un impact positif sur la libre circulation des marchandises, et faciliterait son intégration dans le marché intérieur. En outre, afin de garantir des conditions de concurrence égales sur le marché intérieur, la Turquie devrait commencer de remplir ses obligations en matière de contrôle des aides d'État, ce qui représentera pour l'économie turque un défi majeur à relever. Dans le domaine des services financiers, le degré d'intégration réelle et durable est tributaire du maintien de la stabilité macroéconomique, de la poursuite des réformes structurelles et de la consolidation du cadre juridique et du dispositif de surveillance. À condition que des réformes ambitieuses soient poursuivies à moyen terme, l'adhésion de la Turquie pourrait avoir une incidence positive sur l'UE, en offrant un meilleur accès à un marché de la banque, de l'assurance et de l'investissement potentiellement vaste et en croissance rapide. La Turquie est, par ailleurs, un important prestataire de services dans le secteur du tourisme en rapide croissance et contribuerait à ce titre à son renforcement et à l'intensification de la concurrence à l'échelle de l'UE également. Le processus d'adhésion en lui-même contribuera probablement à accroître massivement l'investissement direct étranger en provenance d'autres États membres, à améliorer la libre circulation des capitaux et à renforcer l'économie turque.

L'impact de l'adhésion dans le domaine de la libre circulation des travailleurs est particulièrement difficile à prévoir. D'après les études dont on dispose, il est probable que l'adhésion générera des flux migratoires additionnels entre la Turquie et les États membres actuels. L'ampleur de ces flux dépendra des nombreux facteurs susceptibles d'influer sur le comportement des migrants potentiels. Outre une élévation de la productivité et des revenus, des progrès soutenus dans les domaines de la politique sociale, de l'emploi, de la santé et de l'éducation notamment permettraient de réduire la pression migratoire. D'un autre côté, avec sa population jeune et en pleine croissance, la Turquie pourrait alimenter la réserve de main-d'œuvre, face à la stagnation ou au déclin démographiques qui touchent globalement le reste de l'Europe. Pour autant que des progrès soient réalisés dans le domaine de l'éducation et de la formation, l'impact sur la croissance économique globale en Europe en serait positif. Dans

l'hypothèse d'une adhésion de la Turquie, la Commission réaliserait, comme pour le dernier élargissement, une analyse approfondie de la question sur la base de laquelle une position commune de l'UE serait définie.

Si l'adhésion de la Turquie devait générer des flux migratoires importants, d'autres États membres pourraient s'en trouver gravement perturbés. Et si la probabilité de tels flux était confirmée par une analyse plus poussée, l'UE devrait se tenir prête à prendre les mesures qui s'imposent. Pour faire face aux difficultés potentielles que pourrait connaître le marché du travail, l'éventuel traité d'adhésion pourrait contenir des dispositions transitoires. En outre, en cas de difficultés extrêmes, une clause de sauvegarde offrant la possibilité de suspendre totalement, si nécessaire, l'application des dispositions sur la libre circulation des travailleurs pourrait être envisagée.

L'emploi, la politique sociale et la santé publique sont des facteurs clés de la croissance économique, de l'emploi et de la cohésion sociale. Une démarche active et ambitieuse des autorités turques dans ces domaines contribuerait au succès des réformes structurelles, notamment en ce qui concerne le développement des ressources humaines, et par là même à l'accélération de la convergence économique. À cet égard, des progrès seront particulièrement attendus sur les droits syndicaux, les droits des femmes, la lutte contre les discriminations, le travail des enfants et d'autres normes fondamentales du travail.

L'environnement revêt également une importance cruciale dans la poursuite de l'objectif de promotion d'une production et d'une consommation durables dans un marché intérieur élargi. Les effets positifs potentiels de l'adhésion de la Turquie tiendraient à la réduction de la pollution transfrontalière, à l'amélioration de la qualité des eaux de la mer Noire, à un renforcement de la politique de l'UE en faveur du changement climatique en raison de la ratification du protocole de Kyoto et à un enrichissement du patrimoine naturel. La mise en œuvre de l'acquis dans ce domaine va générer des coûts élevés sur une période étendue et requiert non seulement une capacité administrative renforcée à tous les niveaux mais également la formulation précoce d'une stratégie financière.

Du point de vue de l'approvisionnement et des réseaux de transport énergétiques, la Turquie revêt une importance stratégique pour l'Union européenne. De plus, la demande croissante en énergie et le rôle de pays de transit de la Turquie ouvriront d'importants débouchés en matière d'investissement. Cependant, la mise en conformité avec l'acquis relatif au transport en termes de normes techniques et de sécurité constituera une réelle gageure.

L'adaptation complète de la Turquie à l'acquis communautaire sera un processus long et coûteux. Dans un certain nombre de domaines, des besoins majeurs en financement et en investissement, notamment en matière d'infrastructures, ont été signalés. La satisfaction de ces besoins implique que les autorités turques définissent des priorités claires, et notamment une solide stratégie de préadhésion que devraient étayer d'importantes contributions communautaires. Ces besoins massifs en investissement, qui sont, la plupart du temps, décisifs pour l'économie turque et le bien-être de la population, touchent des domaines tels que la gestion des frontières externes, la réglementation vétérinaire et la sécurité alimentaire, la santé et la sécurité au travail, la sécurité des transports, le renforcement de la sécurité de l'approvisionnement énergétique, ainsi que l'alignement sur les normes environnementales de l'UE et leur mise en œuvre. En revanche, on s'attend à ce que l'adhésion de la Turquie ait, à long terme, un impact considérable sur le secteur industriel, multipliant le volume des affaires et les possibilités d'investissement pour les entreprises de l'UE.

4. AGRICULTURE, QUESTIONS VETERINAIRES ET PHYTOSANITAIRES, PECHE

4.1. Volume et structure

L'agriculture est une activité essentielle pour la Turquie, tant socialement qu'économiquement. Près de la moitié des 79 millions d'hectares de superficie de la Turquie est affectée à l'agriculture, ce qui correspond à peu près à la moyenne de l'Europe des 27 (48%). L'adhésion de la Turquie ajouterait dès lors quelque 39 millions d'hectares à la superficie agricole de l'UE, soit 23% de la superficie agricole de l'UE des 25. En 2003, environ la moitié de la population active occupait un emploi dans l'agriculture, le secteur représentant 12,2% du PIB au cours de cette même année.

Le climat et la géographie du pays permettent un large éventail d'activités agricoles différentes, et la Turquie est un important producteur mondial (dans le désordre) de céréales, de coton, de tabac, de fruits et légumes, de fruits à coque, de betteraves sucrières et de viande de mouton et de chèvre. Environ 50% de la superficie agricole de la Turquie est réservée aux cultures arables (dont 20% de terres en jachère et 20% de terres irriguées), 25% aux prairies et pâturages permanents et 2,5% aux cultures permanentes. Les schémas de production diffèrent sensiblement d'une région à l'autre.

Le tissu agricole de la Turquie présente des similitudes avec celui de certains des nouveaux États membres, ainsi que de la Bulgarie et de la Roumanie. Selon le recensement de 2001, la Turquie compte environ 3 millions d'exploitations agricoles (contre près de 13 millions dans l'UE des 25), dont la plupart sont des exploitations familiales utilisant de la main-d'œuvre familiale. Elles étaient encore 4 millions en 1991. Les chiffres concernant la taille moyenne des exploitations donnent à penser qu'elles sont petites par rapport à l'UE (6 hectares en moyenne, contre 13 hectares en moyenne dans l'UE des 25). Ces chiffres concernant le nombre et la taille moyenne des exploitations ne concordent cependant pas avec la superficie totale. Les raisons de cette discordance ne sont pas certaines, mais elle pourrait s'expliquer par l'exclusion des terres communales ou inutilisées ou par des lacunes dans la méthodologie statistique.

L'agriculture de subsistance et de semi-subsistance est une caractéristique importante de l'agriculture turque, comme c'est le cas dans certaines régions de l'UE actuelle, ainsi qu'en Bulgarie et en Roumanie. Ces exploitations se caractérisent généralement par une faible productivité et ne commercialisent qu'une petite partie de leur production. Elles sont difficiles à toucher par des politiques classiques de marché et de prix, mais elles jouent un rôle essentiel pour la sécurité des revenus et la subsistance de la majorité de la population rurale de la Turquie.

L'adhésion de la Turquie ajouterait plus de 80 millions de nouveaux consommateurs aux 452 millions que compte au total l'UE des 25, bien que leur pouvoir d'achat par habitant soit nettement inférieur à la moyenne de l'UE des 25.

Par rapport aux anciens pays candidats, la Turquie est plus grande, plus peuplée et plus pauvre. Son marché est également plus protégé que la plupart des autres. La compétitivité de son agriculture et de ses entreprises agroalimentaires est, dans l'ensemble, inférieure en moyenne à celle de l'UE.

Pour évaluer correctement l'aptitude du régime actuel de la PAC à faire face à une adhésion de la Turquie et à ses conséquences pour les ressources financières, il faudrait procéder à une analyse plus approfondie, au moins aussi précise que celle à laquelle ont été soumis les nouveaux États membres.

4.2. Politiques agricoles de la Turquie

Le marché turc a toujours été fortement protégé du point de vue tarifaire. Si la protection à l'encontre des importations demeure élevée, la Turquie met en œuvre depuis 2000 un programme de réforme agricole tendant à réorienter l'aide à l'agriculture, à réaliser un équilibre entre l'offre et la demande, à créer un secteur agricole plus concurrentiel et à réduire l'intervention de l'État. Les principaux éléments du programme de réforme agricole sont les suivants: i) réduction des prix intérieurs, ii) aides directes découplées (aux quelque 90% d'agriculteurs disposant d'une superficie comprise entre 0,5 et 20 hectares), iii) primes destinées à encourager les agriculteurs à abandonner le tabac et les noisettes au profit d'autres cultures, iv) remplacement des entreprises publiques et des coopératives publiques de vente de produits agricoles par des coopératives privées autofinancées et v) campagnes de sensibilisation du public pour encourager la consommation.

Le processus de réforme n'est pas encore achevé, mais il a déjà eu des retombées positives, notamment sur l'intensité des aides qui perturbent le plus les échanges. Il est clair, toutefois, que la politique agricole de la Turquie diffère encore sensiblement de celle de l'UE, notamment en ce qui concerne la proportion d'aides directes et l'absence de politique efficace de développement rural. Plusieurs formes d'intervention sur le marché imputées au budget sont maintenues, comme les achats à l'intervention, les subventions aux intrants et les subventions liées à la production. Les droits à l'importation sont plus élevés que dans l'UE pour la plupart des produits agricoles, voire même prohibitifs pour de nombreux produits sensibles. Les subventions à l'exportation jouent également un rôle, bien qu'elles soient moins importantes que dans l'UE. La privatisation des entreprises agricoles publiques prend du retard.

Selon des statistiques récentes de l'OCDE, l'ESP (estimation du soutien aux producteurs) en Turquie s'élevait à 26% en 2003 (contre 37% dans l'UE des 15), tandis que l'EST (estimation du soutien total) représentait 4,41% du PIB (contre 1,32% dans l'UE des 15). La part cumulée des mesures de soutien des prix du marché et des paiements effectués au titre des intrants et de la production représentait 85% de l'ESP en Turquie en 2001-2003, contre 69% dans l'UE des 15 (la différence s'expliquant essentiellement par le rôle plus important des paiements directs dans l'UE des 15).

4.3. Principaux secteurs agricoles

Il est malaisé de comparer les grands secteurs agricoles de l'UE et de la Turquie en raison des différences de méthode statistique et de qualité des produits. L'étendue des différences au moment de l'adhésion dépendra également du développement de la politique agricole turque et des marchés des deux côtés pendant la longue période de préadhésion. Les sources d'information existantes permettent cependant de tirer un certain nombre de conclusions générales.

Dans le secteur des *cultures arables*, la Turquie serait un important producteur du point de vue de l'UE. En 2001, par exemple, la superficie affectée aux cultures céréalières (hormis le

riz) en Turquie était de 13,8 millions d'hectares, soit 26% du total de l'UE des 25 pour la même année. Les rendements céréaliers, en revanche, (sauf pour le riz) sont généralement faibles (aux alentours de 2 tonnes par hectare pour le blé, qui constitue les deux tiers de la production totale de céréales). Bien que le niveau des prix soit difficile à comparer, les prix du blé, de l'orge et de certaines céréales se révèlent nettement plus élevés que les prix de l'UE.

En ce qui concerne les *fruits et légumes*, la Turquie est un important producteur mondial et exportateur net. Elle serait un acteur important au sein de l'UE. Sa production de fruits et de légumes atteint aujourd'hui respectivement 40% et 20% de celle de l'UE des 25. La Turquie serait de loin le premier producteur de légumes de l'UE et serait le troisième producteur de fruits (après l'Italie et l'Espagne). Les prix des fruits et légumes en Turquie sont légèrement inférieurs aux prix de l'UE, sauf pour les pommes et les agrumes, dont les prix sont comparables à ceux de l'UE.

En ce qui concerne les *fruits à coque*, la Turquie est un important acteur mondial, en particulier pour les noisettes, dont la Turquie est le plus grand exportateur mondial. La production de noisettes était de 500 000 tonnes en 1999, plus de trois fois le total de l'UE des 15, à savoir 140 000. D'une manière générale, la Turquie est un producteur de fruits à coque très concurrentiel en termes de rapport qualité-prix, en raison de son climat et de ses coûts salariaux peu élevés.

Quant aux *autres cultures*, la Turquie semble être un producteur concurrentiel (à l'échelle de l'UE et à l'échelle mondiale) de certaines légumineuses à grains, comme les pois chiches et les lentilles, de coton et de certaines qualités de tabac et d'huile d'olive. Pour le sucre, la Turquie n'est pas concurrentielle sur le plan mondial, mais l'ampleur de cet écart ne pourra se mesurer que lorsque les résultats de la réforme communautaire du secteur du sucre seront clairement établis.

Dans le secteur des *animaux vivants et produits animaux*, le marché turc est fortement protégé. La consommation de viande par habitant atteint à peine un cinquième de la moyenne communautaire, bien que la consommation de viande de mouton soit plus élevée que dans l'UE. La consommation de lait de vache se situe environ à la moitié de la moyenne communautaire et la consommation d'œufs, aux trois quarts. L'élevage est une activité exercée en général par de petites exploitations familiales. Seules 2% des exploitations sont spécialisées dans l'élevage. Les prix du marché pour les animaux, la viande et les produits laitiers se révèlent le plus souvent supérieurs aux prix pratiqués dans l'UE, sauf en ce qui concerne la viande de mouton, dont le prix semble légèrement inférieur à ce qu'il est dans l'UE.

4.4. Échanges

La Turquie est un important exportateur de produits agricoles. Ses exportations agricoles se sont chiffrées à 4,24 milliards d'euros en 2003 (8% des exportations totales du pays), contre 3,88 milliards d'euros d'importations agricoles (5% des importations totales). Les principales exportations de la Turquie concernent les fruits et légumes frais, qui représentaient 46,5% de l'ensemble de ses exportations agricoles en 2003.

Si le principal partenaire commercial de la Turquie est l'UE, elle entretient également d'importantes relations commerciales (présentant une balance excédentaire) avec d'autres pays du bassin méditerranéen et de la région du Golfe. La Turquie accuse un important déficit

de sa balance commerciale agricole, de près de 600 millions d'euros, à l'égard des États-Unis, qui s'explique en partie par le fait que ces derniers ont dépensé plus de 400 millions de dollars de crédits à l'exportation, perturbant ainsi les échanges. Les principales exportations agricoles des États-Unis vers la Turquie concernent le coton, les cigarettes et le tabac, le blé, l'orge, le soja et le maïs.

Ces dernières années, la balance commerciale de la Turquie affiche un important excédent dans le secteur des produits agricoles, aussi bien à l'égard de l'UE des 15 (exportations de la Turquie en 2003: 2 036 millions d'euros; importations: 1 027 millions d'euros) que du groupe des 10 nouveaux États membres (exportations: 126 millions d'euros; importations: 29 millions d'euros). La raison de cet excédent réside principalement dans les exportations de fruits, de fruits à coque et de préparations à base de fruits et de légumes, même si le tabac et les produits du tabac jouent également un rôle important. Quant aux importations turques en provenance de l'UE, elles sont traditionnellement réparties entre un éventail de secteurs beaucoup plus large, parmi lesquels les cuirs et les peaux, les huiles essentielles et le coton (dont la production intérieure est pourtant élevée) sont les plus importants en valeur. Les importations en provenance des 10 nouveaux États membres se limitent aux céréales et à certains produits laitiers.

L'agriculture est expressément exclue de l'union douanière avec l'UE. La libéralisation des échanges dans le secteur agricole est très asymétrique: l'UE a accordé à la Turquie un traitement nettement préférentiel pour l'accès au marché, mais n'a reçu d'elle qu'une contrepartie relativement faible. De plus, la Turquie continue d'interdire l'importation de la plupart des animaux vivants et produits animaux. Les seules concessions importantes accordées par la Turquie à l'UE (concernant la viande et les animaux vivants) n'ont jamais pu être mises en pratique en raison de l'interdiction des importations appliquée par la Turquie (qui affirme l'avoir imposée dans le souci de préserver la santé publique et la santé des animaux, mais dont les mesures en la matière ne sont pas conformes aux normes internationales et répondent essentiellement à des objectifs de protection du marché). En ce qui concerne les exportations de la Turquie vers l'UE, la situation est très différente. Environ 70% des exportations agricoles de la Turquie à destination de l'UE sont exemptes de droits, tandis que les fruits, les légumes et le tabac entrent pour ainsi dire gratuitement dans l'UE.

4.5. Effets de l'adhésion de la Turquie

À une telle distance de l'échéance, il n'est pas possible d'évaluer avec précision les effets d'une adhésion éventuelle de la Turquie. Toute évaluation doit nécessairement se fonder sur une analyse économique solide des incidences sur l'acquis en vigueur, mais les effets réels seront aussi déterminés par l'évolution de la politique agricole de la Turquie pendant la longue période de préadhésion. La difficulté est amplifiée par le nombre de marchés différents et interdépendants concernés, par les variations futures de la production, de la consommation, des prix, des échanges, etc. L'évolution du marché mondial et les résultats des négociations au sein de l'OMC joueront également un rôle important. Cela étant, il est néanmoins possible de tirer un certain nombre de conclusions générales sur le plan qualitatif.

La compétitivité de l'industrie agroalimentaire turque et le redéveloppement économique des zones rurales seront des enjeux politiques et économiques primordiaux à l'avenir. À cet égard, un élément essentiel du processus de préadhésion doit consister à poursuivre la libéralisation des échanges commerciaux, à l'image de ce qui s'est fait entre l'UE et les dix nouveaux États membres. Une libéralisation progressive s'impose pour éviter les traumatismes au moment de l'adhésion. La poursuite de ce mouvement dépendra toutefois

des progrès accomplis dans la mise en œuvre des concessions déjà prévues, notamment en ce qui concerne la viande de bœuf.

La Turquie possède le potentiel nécessaire pour devenir un acteur très important dans plusieurs secteurs agricoles. Comme on l'a vu, la Turquie est déjà concurrentielle dans quelques secteurs, comme les fruits et légumes, les fruits à coque, les pois chiches, les lentilles, certaines autres cultures et, peut-être, la viande de mouton. La Turquie est un grand producteur de céréales et de produits animaux mais, d'une manière générale, la libéralisation des échanges dans ces secteurs entre la Turquie et l'UE devra s'accompagner de mesures d'aide à la restructuration et à la modernisation, de manière à améliorer la compétitivité de l'agriculture turque. Un élément essentiel de cette amélioration en ce qui concerne les produits animaux réside dans le renforcement des normes vétérinaires et des normes de sécurité des denrées alimentaires.

Étant donné que les produits agricoles turcs jouissent déjà d'un traitement préférentiel très favorable dans l'UE, l'effet immédiat de l'adhésion sur les exportations turques à destination de l'UE sera plus que probablement assez limité en ce qui concerne les principaux produits d'exportation de la Turquie. À l'inverse, on peut supposer que les exportations de l'UE vers la Turquie se développeront lorsque les restrictions actuelles seront levées. Il serait préférable que cette évolution intervienne progressivement pendant la phase de préadhésion. À plus long terme, l'adhésion de la Turquie devrait donner lieu à une intensification des échanges dans les deux sens.

Une large proportion de la population rurale en Turquie travaille dans des exploitations de subsistance et de semi-subsistance. Par conséquent, à côté des mesures directement axées sur le renforcement de la compétitivité, il est nécessaire d'assurer le développement et la diversification économiques des zones rurales et de créer de nouvelles sources de revenus. Les efforts à déployer dans ce sens requièreraient d'importantes ressources, l'agriculture turque employant actuellement une grande partie de la main-d'œuvre rurale.

Dans l'hypothèse où des négociations seraient ouvertes avec la Turquie, l'une des tâches prioritaires de l'UE consisterait à créer un programme d'adhésion pour le développement rural de la Turquie, probablement dans le cadre du nouvel instrument de préadhésion (IPA) combiné, appelé à remplacer les programmes SAPARD, PHARE et ISPA pour la période 2007-2013. Il est certain qu'en ce qui concerne le développement rural il serait possible de reprendre telles quelles une partie des mesures prévues par SAPARD (par exemple, l'aide en faveur des groupements de producteurs, les investissements dans le domaine de la commercialisation et de la transformation des produits, etc.), mais compte tenu des différences entre la Turquie et les PECO, ainsi que de l'ampleur des remaniements à mettre en œuvre en Turquie avant son adhésion, il peut se révéler nécessaire de compléter les mesures de développement rural actuelles ou de les remplacer par de nouvelles.

Il est à prévoir qu'une gestion décentralisée impliquerait, comme dans le cas de SAPARD, la mise en place d'une autorité nationale compétente et la création d'un organisme payeur sur le modèle des agences de l'UE. Celui-ci aiderait par la suite la Turquie à achever ses préparatifs administratifs en vue d'assurer dès l'adhésion la gestion des mesures adoptées au titre de la PAC.

En l'état actuel des choses, il est difficile de calculer les dépenses éventuelles à prévoir dans le secteur agricole lors de l'adhésion de la Turquie à l'Union, en raison des difficultés statistiques indiquées plus haut. Les observations ci-après sont basées sur une estimation approximative réalisée au départ de moyennes établies par la FAO et EUROSTAT pour la

période 1999-2001, sous réserve de quelques aménagements tenant compte d'un facteur temporel (par exemple, la production laitière et les rendements céréaliers utilisés sont légèrement supérieurs aux moyennes historiques). Le calcul se fonde sur les valeurs unitaires arrêtées dans la réforme de juin 2003 ainsi que dans la deuxième réforme de cette année.

D'après ces calculs, et compte tenu de l'acquis actuel, les paiements directs (après une éventuelle période transitoire) pourraient s'élever à quelque 8 milliards d'euros et les mesures destinées au marché, à 1 milliard d'euros (dans les deux cas aux prix courants), abstraction faite des dépenses afférentes aux mesures vétérinaires⁷. Concernant les 10 nouveaux États membres, les paiements directs (après la période transitoire fixée à 10 ans) et les mesures de soutien des marchés (exprimés dans les deux cas en prix courants) devraient coûter quelque 7 milliards d'euros, dont 6 milliards pour les paiements directs. En ce qui concerne les activités de développement rural actuellement financées par la section Garantie du FEOGA⁸, la dotation annuelle de la Turquie, calculée selon les mêmes modalités que pour la Bulgarie et la Roumanie, se situerait à environ 2,3 milliards d'euros (prix de 2004) au terme d'une montée en puissance progressive, alors que la même dotation s'élève à quelque 2 milliards d'euros (prix de 2004) pour les dix nouveaux États membres. Quant aux activités de développement rural relevant de la section Orientation du FEOGA, il n'est pas possible aujourd'hui d'effectuer des estimations, dès lors que la part réservée à cette section dans l'enveloppe budgétaire totale du fonds structurel est déterminée par l'État membre. Compte tenu de l'importance du secteur agricole en Turquie, ainsi que du niveau général de son développement économique, il est permis de prévoir une part importante pour la Turquie.

4.6. Questions vétérinaires

Presque toutes les grandes maladies contagieuses et transmissibles affectant les animaux terrestres sont endémiques en Turquie. Par conséquent, des mesures spéciales devront être prises dans le domaine de la *santé animale* pour éradiquer ces maladies en Turquie. Il faudra redoubler d'effort au cours de la phase de préadhésion, en intervenant au besoin dans les pays voisins orientaux. Il est à prévoir que cet effort sera de longue haleine et pourrait se poursuivre après l'adhésion, en fonction de la date de cette dernière. Ces mesures seront très coûteuses. La stratégie pourrait s'inspirer des mesures de lutte contre la fièvre aphteuse et devrait comprendre la mise en place d'autorités compétentes chargées de l'éradication des maladies animales et de l'application de contrôles stricts en matière de mouvements intérieurs d'animaux. D'autres mesures particulières doivent être définies pour l'éradication de la rage. La nécessité de prendre des mesures pour le poisson (aquaculture) et la volaille demande un complément d'analyse.

En ce qui concerne les règles applicables au *commerce intracommunautaire d'animaux vivants et de produits animaux*, les arrivages en provenance de la Turquie doivent être soumis à des restrictions spéciales (mesures de sauvegarde) tant que la situation en matière de

⁷ Dans la mesure où la réglementation de l'UE définit les montants des versements au titre de la PAC en valeur nominale, ces estimations s'entendent aux prix courants. En supposant que la période transitoire éventuelle prendrait fin au plus tard en 2025, le coût total des paiements directs et des dépenses de soutien du marché à la valeur du jour (aux prix de 2004) s'élèverait à ce moment respectivement à 5,3 milliards d'euros et à 660 millions d'euros (voir également la section 7 relative aux aspects budgétaires).

⁸ À partir de 2007, il est prévu de remplacer par un fonds de développement rural unique le financement du développement rural au titre des sections Garantie et Orientation du FEOGA.

santé animale n'est pas satisfaisante. Ces mesures peuvent être prises sur la base de l'acquis existant. Elles pourraient être adaptées au fil du temps et en fonction des progrès observés dans l'éradication des pathologies animales (obligation de désosser la viande, traitement thermique de la viande et des produits laitiers, etc.).

Le régime des *contrôles vétérinaires dans le marché intérieur* prescrit des contrôles vétérinaires adéquats et complets sur le site de production. Cette obligation suppose l'existence de capacités suffisantes sur le plan administratif et au sein des laboratoires, notamment pour le contrôle des substances interdites et la surveillance des résidus chez les animaux vivants et dans les produits animaux, ainsi que pour la surveillance des EST. Compte tenu des problèmes en matière de santé animale, il faudra probablement établir des règles spéciales pour l'expédition d'animaux vivants et de produits animaux au départ de la Turquie vers les autres États membres de l'UE. Il n'est pas à exclure qu'elles prennent la forme de contrôles vétérinaires spécialement adaptés, à effectuer à la frontière entre la Turquie et les autres États membres.

Les *contrôles vétérinaires aux frontières extérieures* de l'UE sont basés sur un nombre limité de postes d'inspection frontaliers bien équipés. La mise en œuvre et le contrôle de l'application de la réglementation actuelle de l'UE demanderont de très grands efforts. En ce qui concerne les frontières orientales de la Turquie, il y a lieu de déterminer si l'acquis existant prend suffisamment en compte tous les aspects de cette situation (traditions locales en matière de mouvements transfrontières d'animaux). En toute hypothèse, les règles communautaires applicables aux exportations en provenance de pays tiers limiteront très fortement les flux commerciaux en provenance de l'est de produits animaux, en particuliers d'animaux vivants, vers la Turquie.

En ce qui concerne la *sécurité des denrées alimentaires* et l'*hygiène* des produits d'origine animale et des établissements du secteur alimentaire, aucune mesure de nature à assouplir les critères d'hygiène stricts de l'UE ne pourra être tolérée. D'importants efforts devront être déployés au cours de la phase de préadhésion pour mettre à niveau les établissements du secteur alimentaire. Tout établissement ne répondant pas aux exigences communautaires le jour de l'adhésion devra fermer ses portes, sauf s'il bénéficie d'un régime transitoire excluant la vente de ses produits aux autres États membres de l'UE, à l'instar des règles adoptées pour les dix nouveaux États membres.

D'importants progrès devront également être accomplis en matière de *bien-être des animaux*, comme dans les dix nouveaux États membres. L'acquis prévoit déjà des conditions spéciales pour l'abattage selon le rite halal, mais il faudra déterminer s'il y a lieu d'adapter ces règles.

4.7. Questions phytosanitaires

À condition que la Turquie déploie d'importants efforts pour améliorer sa capacité administrative, y compris la capacité de ses laboratoires et ses capacités d'analyse, l'adhésion de la Turquie ne devrait pas poser de problèmes majeurs en ce qui concerne l'adoption et la mise en œuvre de l'acquis dans le domaine phytosanitaire.

L'acquis concernant les *organismes nuisibles* impose la surveillance de la production intérieure et le contrôle des importations en provenance des pays tiers. D'importants efforts s'imposent pendant la phase de préadhésion pour que la Turquie soit en mesure d'assumer ces obligations, parmi lesquelles l'enregistrement des opérateurs dans l'optique de la mise en œuvre du système de passeports phytosanitaires. En ce qui concerne les postes d'inspection

frontaliers, en particulier les postes situés aux frontières extérieures orientales, des mesures devront être prises pour assurer pleinement le contrôle des flux commerciaux pour les plantes et les produits végétaux concernés. En ce qui concerne les *produits phytopharmaceutiques*, la Turquie devra mettre en application le régime communautaire, qui fixe des conditions préalables très strictes à l'obtention de l'autorisation de commercialisation des produits. L'adoption des limites maximales de résidus ne devrait pas poser de difficultés insurmontables. D'importantes ressources devront être consacrées à la mise en place d'un système de surveillance des résidus conformément à la réglementation de l'UE.

L'acquis relatif à la mise sur le marché de *semences et matériels de multiplication* vise les espèces végétales importantes pour la Communauté. L'adhésion éventuelle de la Turquie imposerait la prise en compte de nouvelles espèces. La procédure à suivre est cependant déjà prévue par la législation communautaire. En ce qui concerne les *droits d'obtenteur*, le régime communautaire de protection des droits de propriété intellectuelle dans le domaine de la sélection végétale s'étendrait automatiquement à la Turquie en cas d'adhésion. Le régime est déjà ouvert aux sélectionneurs et autres titulaires de droits de propriété provenant d'États tiers.

4.8. Pêche

Pour répondre aux exigences de la politique commune de la pêche, la Turquie doit renforcer sa capacité administrative, notamment en matière de contrôles et d'inspections. Il faudra créer un registre des navires de pêche compatible avec les registres de l'UE, ainsi qu'un système de contrôle des grands navires. Une meilleure coordination des divers organes administratifs s'impose. Des pans importants de la politique commune de la pêche ne concernent pas directement la Turquie, dès lors qu'elle ne pêche pas en dehors des eaux de la mer Noire et de la Méditerranée.

Pour ce qui est de la mer Noire, la Communauté n'y exerce actuellement aucune activité de pêche, de sorte qu'il y aurait lieu de compléter l'acquis communautaire sur ce point. Dans la mesure où la pollution est l'un des principaux obstacles à la reconstitution des stocks dans la mer Noire, la PCP ne serait pas la seule politique concernée dans ce domaine.

4.9. Évaluation

Dans l'hypothèse où des négociations seraient ouvertes, l'importance économique et sociale de l'agriculture en Turquie ainsi que le volume considérable de l'agriculture turque en termes absolus et son incidence sur le budget donnent à penser que l'agriculture sera l'un des principaux dossiers à traiter dans le cadre des préparatifs en vue de l'adhésion. Le degré de protection relativement élevé soulève la question de la compétitivité des produits de l'agriculture turque au sein de l'UE. Afin d'éviter les traumatismes au moment de l'adhésion, il importe de lever progressivement les restrictions commerciales pendant la période de préadhésion et d'aider le secteur agroalimentaire turc à se restructurer et à se moderniser. La Turquie possède les capacités nécessaires pour devenir un acteur important dans l'agriculture de l'UE, dans la mesure où elle possède un potentiel de production important dans certains secteurs, mais, comme elle bénéficie déjà d'un traitement préférentiel très favorable pour ses exportations vers l'UE, l'effet immédiat de son adhésion au marché de l'UE risque d'être limité pour ses principaux produits d'exportation.

L'adhésion de la Turquie pourrait avoir des conséquences importantes sur le plan social eu égard au grand nombre d'exploitations de subsistance et de semi-subsistance qu'elle compte et qui emploient la majorité de la population rurale. Les répercussions dépendront en grande partie de la capacité des autres secteurs économiques, notamment dans les régions rurales, d'absorber la main-d'œuvre qui quittera les exploitations de subsistance et de semi-subsistance.

En ce qui concerne les politiques agricoles, si le programme de réforme agricole de la Turquie est un pas dans la bonne direction, la réforme n'est pas achevée pour autant. Pendant la phase de préadhésion, la réforme devra être axée directement sur les exigences de la PAC, la mise en œuvre de l'acquis agricole n'ayant pas encore commencé dans la plupart des cas. La principale préoccupation à cet égard, sur laquelle doit porter l'essentiel de l'effort lors des préparatifs de l'adhésion, doit résider dans la création d'une stratégie de développement rural axée sur la restructuration et la modernisation de l'agriculture (notamment dans le secteur des exploitations de subsistance et de semi-subsistance) et le redéveloppement économique des zones rurales.

Quant à la fixation de périodes transitoires et de dérogations particulières, il est très difficile, si longtemps à l'avance et sans avoir effectué d'analyses préliminaires, de formuler des hypothèses concernant les éléments éventuels à négocier. Cette question dépendra dans une large mesure du degré d'harmonisation et de rapprochement réalisé par rapport à l'acquis pendant la phase de préadhésion. Le principe de base est cependant sans ambiguïté: la Turquie serait tenue, pour l'essentiel, d'adopter l'acquis tel qu'il s'appliquera à ce moment-là. Il faudra sans doute arrêter des dispositions transitoires, pour une durée qui pourrait être particulièrement longue, comprenant éventuellement le maintien du régime frontalier pendant une période transitoire après l'adhésion. Ce serait probablement une étape nécessaire, compte tenu de l'ampleur des adaptations dont la Turquie a besoin, pour éviter les traumatismes au moment de l'adhésion, voire la faciliter, dans l'hypothèse où les progrès réalisés d'ici là seraient insuffisants. Elle pourrait également dissiper dans une certaine mesure les craintes que pourraient avoir les États membres effectifs de l'UE dans certains secteurs.

Dans le secteur vétérinaire, d'importants efforts s'imposeront pour améliorer la situation sur le plan de la santé animale dès la phase de préadhésion, même si de grands problèmes risquent néanmoins de se poser au moment de l'adhésion proprement dite. Des restrictions spéciales sont dès lors à prévoir après l'adhésion en ce qui concerne la circulation des animaux vivants et des produits animaux en provenance de Turquie. Ces restrictions pourraient nécessiter des dispositifs de contrôle particuliers à la frontière entre la Turquie et les autres États membres de l'UE. Il faudra également faire preuve d'une grande vigilance aux frontières orientales de la Turquie. Des efforts considérables s'imposeront dans les domaines de la sécurité des denrées alimentaires et de la santé publique, ainsi qu'en ce qui concerne le bien-être des animaux. Moyennant une utilisation efficace du régime de contrôle vétérinaire de l'UE, l'adhésion de la Turquie ne devrait pas avoir d'effets négatifs sur le reste de l'UE.

Si les préparatifs nécessaires sont assurés dans le domaine phytosanitaire, il n'y a pas lieu de craindre de problèmes importants. Il faudra cependant faire preuve de vigilance aux frontières orientales de la Turquie. D'importants efforts s'imposeront, notamment pour renforcer la capacité administrative et la capacité des laboratoires.

En ce qui concerne la politique commune de la pêche, la Turquie devrait être en mesure d'assurer les préparatifs nécessaires pendant la phase de préadhésion. L'adhésion n'aura pas d'incidences particulières sur le reste de l'UE dans ce secteur.

5. POLITIQUE REGIONALE ET STRUCTURELLE

Les effets de l'adhésion de la Turquie sur les politiques structurelles de l'UE devraient être importants étant donné la taille et les caractéristiques économiques du pays. Il est cependant extrêmement difficile à ce stade de les évaluer, étant donné l'incertitude de l'évolution économique et une évaluation quantitative serait donc hautement spéculative. Ce chapitre se limite par conséquent essentiellement à décrire les tâches qui attendent l'UE et la Turquie dans le cadre de l'adhésion.

L'analyse des effets de l'adhésion de la Turquie sur la politique de cohésion repose sur les hypothèses suivantes:

- les évaluations approximatives des disparités données ci-après se fondent sur les niveaux de PIB de l'UE des 25, de la Bulgarie, de la Roumanie et de la Turquie. Les niveaux de disparité pourraient cependant être très différents au moment où la Turquie adhérerait à l'Union et dépendraient des performances économiques atteintes entre-temps dans les pays respectifs;
- l'acquis demeure inchangé, même si une grande réforme de la politique de cohésion a été proposée par la Commission, qui pourrait être appliquée d'ici à la fin de 2006.

Si ces hypothèses statiques restreignent le champ méthodologique, il ne faut pas oublier que le faible niveau de revenu de la Turquie et les disparités régionales existant dans le pays sont tels que l'analyse ne serait pas fondamentalement différente si l'on appliquait d'autres scénarios de croissance ou si l'on modifiait les critères d'éligibilité. Il convient également de rappeler qu'en vertu de l'acquis actuel, le niveau des transferts en provenance des Fonds structurels est limité à 4 % au maximum du PIB du pays bénéficiaire (voir également le chapitre 7 "Aspects budgétaires").

5.1. L'adhésion de la Turquie devrait accroître sur le plan statistique les disparités régionales existant dans l'UE

L'intégration de la Turquie devrait accroître notablement les disparités socioéconomiques existant à l'intérieur de l'UE. L'ampleur de l'effet statistique en ce qui concerne la réduction du PIB moyen par habitant est comparable à celle qui est apparue après l'adhésion des dix nouveaux États membres. Les changements apportés par le récent élargissement, ainsi que ceux qui surviendront avec l'intégration de la Bulgarie, de la Roumanie et de la Turquie, sont illustrés dans le *tableau 1*.

Tableau 1: Incidence des élargissements antérieurs et des nouveaux élargissements éventuels

	<i>Accroissement de la superficie</i>	<i>Accroissement de la population</i>	<i>Accroissement du PIB total(*)</i>	<i>Modification du PIB par habitant(**)</i>	<i>PIB moyen par habitant (**) (UE15 = 100)</i>
UE15/UE25	23%	20%	4,7%	-8,8%	91,2
UE25/UE27	9%	6%	0,7%	-4,3%	87,4
UE27/UE27+TR ⁹	18%	15%	2,2%	-9,1%	79,4

(*) en euros

(**) en SPA, données 2003

Source: Eurostat, INS, calculs de la DG REGIO

Les dix nouveaux États membres ont davantage contribué à accroître la population (+20%) et la superficie de l'UE (+23%) que son PIB (environ 5 %, exprimé en euros). Il en résulte que le PIB moyen par habitant de l'UE des vingt-cinq est inférieur de 9 % environ à la moyenne de l'UE des quinze. L'intégration de la Bulgarie et de la Roumanie entraînerait un accroissement de 6 % de la population et une augmentation de la superficie de 9 %, mais apporterait moins de 1 % en termes de PIB.

Alors que la population et la taille de la Turquie correspondent à peu près à celles de l'ensemble des 10 nouveaux États membres, son PIB par habitant exprimé en SPA est beaucoup plus bas que le PIB moyen des 10 nouveaux États membres (28,5% de la moyenne de l'UE des 25, contre 52 %). Si la Turquie rejoignait aujourd'hui l'UE des 27, celle-ci augmenterait sa population de 15% et sa taille de 18% mais son PIB de seulement 2,2%. Le PIB moyen par habitant de l'UE des 27 baisserait de 9 %.

Selon les données et les critères d'éligibilité actuels, l'ensemble du territoire de la Turquie devrait pouvoir bénéficier d'une aide au titre de l'objectif 1 des Fonds structurels ainsi qu'au titre du Fonds de cohésion.

L'élargissement à l'UE des 25 a entraîné une augmentation de la population vivant dans les régions bénéficiant d'une aide au titre de l'objectif 1 (régions dans lesquelles le PIB par habitant est inférieur à 75 % du PIB moyen de l'UE) de 51 millions. Environ 69 millions de personnes vivant dans les dix nouveaux États membres sont devenues bénéficiaires d'une aide

⁹ Sans préjudice de l'adhésion entre-temps d'un autre pays tel que la Croatie, par exemple.

au titre de l'objectif 1, mais 18 millions de personnes résidant principalement dans l'UE des 15 ne sont plus éligibles du fait de l'abaissement du niveau de revenu moyen de l'UE.

Alors qu'après l'adhésion, la totalité de la population turque sera couverte par l'objectif 1, certaines régions de l'UE des 27 ne bénéficieront plus de cette aide en raison de la baisse du niveau moyen du PIB de l'UE. Les évaluations provisoires réalisées à partir des niveaux de revenus actuels indiquent que l'effet serait similaire à celui apparu lors de l'élargissement à l'UE des 25, de sorte que l'augmentation globale nette de la population pouvant prétendre à l'aide au titre de l'objectif 1 serait à peu près comparable.

Dans les régions perdant leur droit à une assistance structurelle, le PIB par habitant sera le même après l'élargissement, de même que les problèmes structurels dus au faible niveau de PIB qui avait précisément déclenché l'assistance structurelle. Une suppression progressive de l'aide pourrait être envisagée pour les régions qui n'auraient pas achevé le processus de convergence au moment de l'adhésion.

5.2. Les disparités régionales à l'intérieur de la Turquie

Comme cela a été indiqué dans le chapitre consacré aux aspects économiques, le PIB de la Turquie par habitant exprimé en SPA correspond à 28,5 % du PIB moyen de l'UE des 25. Il existe en Turquie de grandes disparités entre les 26 régions de niveau 2, qui sont dues à des différences importantes sur le plan des caractéristiques géographiques, des conditions climatiques et des flux migratoires.

On constate notamment une dichotomie entre l'Est et l'Ouest, les principaux centres de l'activité économique étant situés dans la partie occidentale du pays. Ces régions profitent des échanges commerciaux avec le reste du monde, des activités touristiques, de niveaux d'investissement plus élevés et de meilleures infrastructures. 63% de la population occupent à peu près la moitié du territoire. Cette frange représente 78% du PIB national et le PIB moyen par habitant y est supérieur de 23% à la moyenne nationale (*voir le tableau 2*).

Tableau 2: Comparaison est-ouest

	Pourcentage de la population	Pourcentage du PIB	PIB/habitant (TR=100)
Est	37%	22%	60
Ouest	63%	78%	123

Les régions les plus défavorisées se trouvent dans les régions isolées et montagneuses situées à l'est du pays. Le PIB par habitant dans la partie orientale ne représente que 60 % de la moyenne nationale, soit seulement 9 à 20% du PIB moyen de l'UE des 25. Les dix régions les plus pauvres de l'Union élargie seraient situées dans la partie orientale de la Turquie.

5.3. Les besoins de la Turquie et les incidences sur sa stratégie de développement

La Turquie est confrontée à deux grandes difficultés, un PIB national par habitant très bas et de fortes disparités régionales.

Les Fonds structurels et le Fonds de cohésion pourraient largement aider la Turquie à rattraper l'UE. Toutefois, les effets des Fonds structurels peuvent varier considérablement selon les conditions économiques générales et l'organisation institutionnelle des versements effectués au titre des Fonds structurels. L'expérience acquise avec les pays de la cohésion montre que la stabilité économique et le bon fonctionnement du marché des biens, des capitaux et du travail sont nécessaires au processus de convergence des revenus. Les Fonds structurels ne peuvent pas permettre à eux seuls de rattraper le retard sans une politique économique adaptée.

La Turquie a des besoins financiers variés, notamment pour renforcer les ressources physiques et humaines, respecter les règlements et les normes techniques de l'UE et restructurer le secteur agricole. Les principaux besoins concernent les transports, les télécommunications, l'énergie, l'environnement, l'éducation, la formation et la R&D. L'efficacité des investissements publics dépend également de la réforme de la gestion et de la réglementation.

5.4. Évaluation

Les problèmes structurels de la Turquie constituent une grande difficulté pour la politique de cohésion, comme cela avait été le cas au cours du dernier élargissement. Le faible niveau du PIB par habitant et les fortes disparités régionales demanderont un soutien important et à long terme de la part des Fonds structurels et du Fonds de cohésion. Selon les données et les critères d'éligibilité actuels, l'ensemble du territoire de la Turquie devrait pouvoir bénéficier d'une aide au titre de l'objectif 1 des Fonds structurels, ainsi qu'au titre du Fonds de cohésion.

La politique de cohésion aura pour difficile tâche d'intégrer progressivement la Turquie dans le système des aides structurelles. La Turquie devra moderniser ses infrastructures, ainsi que son système d'éducation et de formation, et créer un environnement commercial favorable à l'investissement pour pouvoir supporter des taux de croissance élevés et rattraper le niveau d'emploi et de revenus de l'UE. Ce processus sera long.

Pour se préparer à l'adhésion, la Turquie devrait mettre en place une politique de développement régional afin de participer aux programmes de l'UE destinés à renforcer la cohésion économique et sociale. L'aide à l'adhésion apportée par l'UE doit permettre de faire en sorte que la Turquie applique l'acquis et que sa capacité administrative au niveau national et régional soit renforcée au moment de l'adhésion.

Il convient enfin de noter que la Turquie devrait pouvoir bénéficier de ressources importantes dans le cadre de la politique structurelle. Un certain nombre de régions de l'UE bénéficiant des Fonds structurels perdraient ce droit avec l'adhésion de la Turquie, en raison d'une baisse importante du PIB moyen par habitant dans l'UE. Les difficultés existant dans ces régions ne seraient pas diminuées par l'adhésion de la Turquie, de sorte qu'il faudrait envisager une suppression progressive des aides en fonction de l'évolution économique des prochaines années.

6. JUSTICE ET AFFAIRES INTERIEURES

Depuis ses débuts, l'intégration européenne est fermement ancrée dans un attachement commun à la liberté reposant sur les droits de l'homme, sur des institutions démocratiques et sur l'État de droit. Les critères de Copenhague sont la preuve de cet attachement. L'espace de liberté, de sécurité et de justice est fondé sur ces valeurs et sur une confiance mutuelle qui suppose le respect et la promotion effectifs de ces valeurs. La liberté ne peut toutefois s'exercer que dans des conditions de sécurité et de justice accessibles à tous. Étant donné le caractère transnational des menaces qui pèsent sur la sécurité, les gouvernements nationaux ne peuvent plus agir isolément mais doivent s'associer pour y faire face. Une mobilisation commune des ressources policières, des autres instances chargées d'appliquer la loi et de l'appareil judiciaire est essentielle. L'adhésion de la Turquie sera l'occasion d'intensifier la coopération au sein de l'UE sur des questions comme *la gestion des frontières, l'immigration clandestine et le crime organisé, notamment la corruption, le trafic d'êtres humains et le trafic de stupéfiants*. L'adoption dans ces matières de mesures communes efficaces, pour lesquelles la confiance mutuelle est essentielle, contribuerait certainement à la prise en compte des problèmes transnationaux et renforcerait ainsi la sécurité et la liberté des personnes dans les États membres actuels et à travers l'Union.

6.1. Gestion des frontières

La *gestion des frontières* est une question particulièrement importante. À l'image des pays qui ont adhéré à l'UE le 1^{er} mai 2004, la Turquie n'aurait pas accès à la zone Schengen dès son adhésion à l'Union européenne, mais à une date ultérieure à déterminer par le Conseil, suite à une évaluation rigoureuse de la capacité et de la pratique de la Turquie en terme de contrôle et surveillance des frontières. Dans ces conditions, les contrôles aux frontières intérieures avec la Turquie ne seraient pas supprimés au moment de son adhésion à l'Union. Autrement dit, les ressortissants turcs et les autres habitants de l'UE désirant gagner d'autres États membres de l'UE au départ de la Turquie demeureraient soumis aux contrôles frontaliers et devraient présenter leur passeport ou leur carte d'identité pour pouvoir entrer dans un autre État membre de l'UE. Quant aux ressortissants de pays tiers quittant la Turquie pour pénétrer dans un autre État membre de l'UE, il leur faudrait subir comme auparavant l'intégralité des contrôles d'immigration.

L'adhésion de la Turquie à l'Union européenne allongerait la frontière extérieure. Les frontières avec la Bulgarie et la Grèce seraient intérieures, tandis que la frontière terrestre extérieure longerait la Géorgie (276 km), l'Arménie (328 km), l'Azerbaïdjan (18 km), l'Iraq (384 km), l'Iran (560 km) et la Syrie (911 km). À cette nouvelle frontière terrestre extérieure de 2 477 km il faudrait ajouter la frontière bleue de la mer Noire, s'étendant sur 1 762 km, et la frontière bleue de la mer Égée et de la Méditerranée, longue de 4 768 km. À l'est et au sud-est, la frontière traverse en grande partie des régions montagneuses.

Pour assurer sa propre sécurité, la Turquie consacre déjà d'importantes ressources à la gestion des frontières, à laquelle sont affectés quelque 64 000 agents. Du fait de l'adhésion, et en particulier après la levée des barrières internes à décider ultérieurement, la Turquie assumerait la responsabilité d'assurer une protection efficace de la nouvelle frontière externe et aurait donc à jouer un rôle crucial pour la sécurité de l'Union elle-même. Néanmoins, sur de nombreux points, la gestion des frontières n'est pas conforme aux pratiques de l'UE. À titre d'exemple, elle est actuellement partagée entre l'armée, la gendarmerie, la police et les

garde-côtes alors que, selon les meilleures pratiques de Schengen, il convient d'en confier la responsabilité à une autorité professionnelle unique.

La Turquie a déjà pris une première série de mesures pour aligner sa législation et ses pratiques sur l'acquis en matière de gestion des frontières. En 2003, la Turquie a adopté une stratégie pour l'alignement sur l'acquis communautaire, par laquelle elle s'est notamment engagée à créer une unité de garde-frontières civils professionnels, et élabore actuellement un plan d'action national arrêtant les modalités et le calendrier de l'alignement législatif et institutionnel. Le plan déterminera les besoins de personnel et de formation, ainsi que les nouveaux équipements et infrastructures à déployer pour assurer un haut niveau de protection aux frontières. Le gouvernement turc devra prendre les dispositions qui s'imposent sur le plan financier, dès lors que le concours financier de l'UE se limitera à des interventions mineures. Le plan devra définir des objectifs précis, assortis d'étapes intermédiaires, de manière à permettre à l'UE de suivre intégralement les progrès accomplis.

Comme pour les nouveaux États membres, l'UE aurait à effectuer des missions d'évaluation régulières pour vérifier que la gestion des frontières turques répond aux critères de l'UE.

Après l'éventuelle adhésion de la Turquie à l'Union, l'agence pour la gestion des frontières, dont la création est désormais proposée, pourrait lancer des activités en Turquie, comme l'organisation d'opérations conjointes ou de projets pilotes, ainsi que d'interventions de crise, le cas échéant.

6.2. Visas et asile

Actuellement, les citoyens turcs ont besoin d'un *visa* pour entrer dans l'Union européenne. L'ouverture de négociations d'adhésion n'entraînerait pas automatiquement la suppression de cette obligation. En revanche, sur proposition de la Commission, les États membres seraient libres de lever l'obligation de visa pour la Turquie à tout moment pendant les négociations d'adhésion. Pour sa part, la Turquie serait tenue d'achever avant l'adhésion sa mise en conformité avec le règlement sur les visas en ce qui concerne les ressortissants de pays tiers, de manière à faciliter la lutte contre l'*immigration illégale* dans les États membres actuels. La Turquie a déjà pris des mesures contre l'immigration illégale qui ont permis d'écarter les flux migratoires de la Turquie. La conclusion d'un accord de réadmission avec la CE serait utile pour résoudre ces problèmes pendant la période de préadhésion. Par ailleurs, pendant la procédure de préadhésion, l'utilisation d'instruments comme les «jumelages» donnera lieu à une coopération opérationnelle plus étroite entre les services turcs chargés de l'application de la loi et les États membres actuels en matière d'immigration illégale. De plus, pendant la phase de préadhésion, il faudrait renforcer la lutte contre l'immigration illégale en améliorant l'échange d'informations, de statistiques et d'analyses de risques sur les flux migratoires et les réseaux de criminalité organisée entre les États membres actuels et la Turquie, en lançant des campagnes d'information du public, en organisant des contacts pour le rapatriement des immigrants illégaux dans leur pays d'origine et en coopérant pour démanteler les réseaux de passeurs ou de trafiquants d'immigrés.

La Turquie fait actuellement partie des *pays d'origine des demandeurs d'asile* au sein de l'Union européenne. En 2003, 21 890 Turcs ont présenté des demandes d'asile dans l'UE des 25, dont 2 127 ont été acceptées (à titre de comparaison, au cours de la même année, 3 041 Roumains ont présenté des demandes d'asile dont 61 ont été acceptées, tandis que 2 427 Bulgares ont demandé l'asile dans l'UE des 25, dont 8 avec succès). En ce qui concerne les demandes d'asile acceptées, les réformes politiques en cours, surtout dans le sud-est de la Turquie où la population est à prédominance kurde, devraient permettre de réduire sensiblement le nombre de demandes d'asile. Il y a lieu de penser que les demandes rejetées

concernaient généralement des personnes souhaitant quitter la Turquie pour des raisons économiques. Comme on a pu l'observer en d'autres occasions, l'ouverture de négociations d'adhésion est de nature à stimuler le développement économique et à diminuer la pauvreté, réduisant par là même le nombre de demandes de ce type. Après son adhésion à l'UE, la Turquie serait considérée comme un pays d'origine sûr en matière d'asile au regard du protocole sur le droit d'asile pour les ressortissants des États membres de l'Union européenne.

Actuellement, quantité de *demandeurs d'asile provenant de pays tiers* transitent par la Turquie avant de présenter des demandes d'asile dans les États membres. La Turquie applique actuellement la restriction géographique à la convention sur les réfugiés, c'est-à-dire qu'elle n'accepte pas les demandes d'asile si le demandeur ne provient pas d'Europe. La Turquie devra supprimer cette restriction pendant la période de préadhésion et mettre en place un régime de traitement des demandes d'asile respectant les critères et les procédures prévus par la convention de Genève de 1951 et l'acquis en matière d'asile. Par conséquent, une fois qu'elle aura adhéré à l'Union, de nombreux demandeurs d'asile de pays tiers ne traverseraient plus la Turquie pour rejoindre les États membres actuels mais présenteraient directement leur demande en Turquie. La mise en place d'un régime d'asile serait coûteuse et pourrait poser le problème du partage de la charge par les États membres actuels dans un souci de solidarité avec la Turquie. Par ailleurs, après l'adhésion, la Turquie serait soumise au règlement de Dublin. Autrement dit, dans de nombreux cas, les demandeurs d'asile ayant traversé illégalement la Turquie mais choisissant de présenter leur demande dans un autre État membre seraient renvoyés en Turquie pour l'examen de leur demande. L'adhésion de la Turquie devrait donc réduire le nombre de demandes d'asile à traiter par les États membres actuels de l'UE.

6.3. Coopération judiciaire

L'adhésion de la Turquie donnerait lieu à une intensification de la *coopération en matière droit civil et pénal* entre la Turquie et l'UE. Les cours et tribunaux des États membres actuels commenceraient à appliquer à l'égard de la Turquie l'acquis communautaire sur la coopération judiciaire en matière civile, qui est en plein essor et se compose d'instruments régissant la compétence, la reconnaissance et le contrôle du respect des décisions judiciaires, ainsi que d'instruments visant à faciliter l'accès à la justice. De nouvelles méthodes de coopération judiciaire, basées sur le contact direct de tribunal à tribunal, s'appliqueraient au service de documents et à la collecte de preuves entre États. Le mandat d'arrêt européen permettrait de déférer des personnes appréhendées dans les États membres actuels devant les tribunaux turcs pour y être jugées et inversement.

La *coopération entre les systèmes judiciaires* des États membres est fondée sur le principe de la reconnaissance mutuelle des décisions, qui suppose l'existence d'une confiance réciproque entre les appareils judiciaires des États membres. Pour créer cette confiance réciproque, il faudra impérativement que, pendant la phase de préadhésion, la Turquie poursuive le processus de réforme de son appareil judiciaire et de son droit civil et pénal. L'UE continuera d'effectuer des missions régulières pour suivre l'évolution du processus de réforme de l'appareil judiciaire.

6.4. Corruption et fraude

La *corruption* pose actuellement de grands problèmes en Turquie. Elle a rejoint le groupe d'États contre la corruption, ou GRECO, et adopté son système d'examen et d'évaluation par les pairs sous les auspices du Conseil de l'Europe. La Turquie est également l'un des

premiers pays à avoir signé le premier instrument planétaire de lutte contre la corruption, la convention des Nations unies contre la corruption, qui contient des mesures préventives contraignantes à la fois pour le secteur public et pour le secteur privé. Pendant la phase de préadhésion, la coopération avec le GRECO, la mise en œuvre intégrale de ses recommandations et les jumelages destinés à soutenir la mise en œuvre du plan d'action national de lutte contre la corruption devrait renforcer sensiblement l'aptitude de la Turquie à combattre ce fléau. D'importantes réformes administratives s'imposeront pour obtenir des résultats concluants (voir également le rapport régulier).

En ce qui concerne la *fraude*, la Turquie doit s'aligner sur l'acquis communautaire dans ce domaine, notamment sur la convention sur la protection des intérêts financiers des Communautés européennes. Le rapprochement est en cours, mais il est encore trop tôt pour évaluer les effets des efforts déployés par la Turquie dans ce domaine.

6.5. Stupéfiants

La Turquie se situe sur la route des Balkans, une route importante pour le *trafic de stupéfiants*. Les autorités turques chargées de l'application de la loi coopèrent déjà avec leurs homologues de l'UE en ce qui concerne le crime organisé, dont le trafic de stupéfiants. Néanmoins, tant pour le trafic de stupéfiants que pour le crime organisé en général, il convient de mettre à profit le processus de préadhésion pour développer la capacité administrative des autorités turques chargées de faire respecter la loi et pour resserrer sensiblement leurs liens avec leurs homologues de l'UE. Il s'agirait donc de stimuler une interaction plus efficace entre les agences en Turquie et dans l'UE et d'améliorer leur aptitude à collaborer pour répondre aux menaces communes. L'adhésion à l'Union proprement dite, ainsi que l'appartenance à des organes tels qu'Europol et Eurojust, seraient également des facteurs de coopération.

D'une manière générale, la quantité de drogue transitant par la Turquie dépend dans une large mesure de la demande émanant des États membres actuels, sur laquelle l'adhésion de la Turquie serait sans effet. La participation de la Turquie à l'observatoire européen des drogues et des toxicomanies, en tant qu'observateur pendant la phase de préadhésion et membre à part entière après l'adhésion, renforcerait sensiblement la capacité de la Turquie de collecter des données concernant la demande intérieure. Ces données seraient exploitées utilement pour mettre au point une stratégie nationale sur les drogues abordant tous les aspects de la problématique des drogues et entièrement alignée sur la stratégie antidrogue de l'UE.

6.6. Évaluation

L'extension de l'espace de liberté, de sécurité et de justice à la Turquie renforcerait la coopération contre les menaces transnationales communes, comme le crime organisé, les trafics et le terrorisme, profitant ainsi à l'Europe dans son ensemble. Cependant, étant donné l'ampleur des difficultés, le processus d'adhésion dans le secteur de la justice et des affaires intérieures, notamment sur le plan judiciaire, serait une opération complexe.

Les premières phases d'élaboration d'un plan d'action national sur la gestion des frontières sont d'ores et déjà lancées. Le plan devra fixer des échéances précises, assorties d'étapes intermédiaires, afin de permettre à l'UE d'évaluer en pleine connaissance de cause les progrès accomplis. La mise en place d'une gestion des frontières de haut niveau est importante non seulement pour l'espace de liberté, de sécurité et de justice, mais également

dans d'autres domaines, comme le commerce, les contrôles vétérinaires et phytosanitaires et les douanes.

Une tâche importante attend la Turquie pour mettre en place un régime d'asile et prendre en charge les demandes d'asile. Une aide de l'UE pourrait s'imposer sur ce point.

Enfin, l'adhésion de la Turquie à l'UE renforcerait la coopération avec les autorités de l'UE chargées de l'application de la loi pour faire face à des menaces telles que le trafic de stupéfiants et l'immigration illégale.

7. ASPECTS INSTITUTIONNELS ET BUDGETAIRES

7.1. Institutions

L'adhésion de la Turquie aurait, comme les précédents élargissements, un impact sur plusieurs institutions de l'UE. On suppose que, au moment de l'adhésion éventuelle de la Turquie, la Constitution aura été adoptée et qu'elle sera en vigueur. La Constitution vise à rendre les procédures et les institutions plus efficaces afin de permettre à ces dernières de bien fonctionner dans une Union regroupant plus de 25 États membres.

L'impact de l'adhésion de la Turquie sera, dans une large mesure, déterminé par la démographie étant donné que, en 2015, la Turquie pourrait être pratiquement aussi peuplée que l'Allemagne.

Selon la Constitution, le nombre de sièges au *Parlement européen* ne devra pas dépasser 750 après 2009, chaque État membre disposant d'un minimum de 6 sièges et d'un maximum de 96. L'augmentation de 18 sièges par rapport aux 732 actuels est destinée à permettre d'autres élargissements de l'Union. Or, l'adhésion de la Turquie modifierait considérablement la répartition des sièges entre les États membres actuels. En particulier, les moyens et grands pays devront céder des sièges pour accueillir la Turquie.

Concernant le système de vote au sein du *Conseil* et, plus particulièrement, le vote à la majorité qualifiée (VMQ), la Constitution établit le principe de la double majorité à compter du 1^{er} novembre 2009. La majorité est donc fixée à 55% au moins des membres du Conseil, dont au moins quinze d'entre eux, qui représentent des États membres totalisant au moins 65% de la population de l'Union européenne. En outre, toute minorité de blocage doit réunir au moins quatre membres du Conseil, faute de quoi la majorité qualifiée est considérée comme atteinte. Avec l'adhésion de la Turquie, un petit nombre de grands pays pourraient plus facilement, du point de vue démographique, former une minorité de blocage.

Par conséquent, dans une UE à 27 plus la Turquie, celle-ci aurait une influence dans le processus décisionnel plus ou moins équivalente à son poids démographique relatif dans l'UE, c'est-à-dire une influence importante.

L'adhésion de la Turquie aura un impact institutionnel moindre en ce qui concerne la *Commission*. Selon la Constitution, la Commission qui sera désignée pour la mandature commençant en 2014 comptera un nombre de membres, président et ministre des Affaires étrangères de l'Union compris, égal aux deux tiers du nombre d'États membres à moins que le Conseil, statuant à l'unanimité, ne décide de modifier ce chiffre. Les membres seront choisis selon un système équitable de rotation entre les États membres.

7.2. Budget

Étant donné la taille et le niveau de développement économique de la Turquie, son adhésion aurait incontestablement un impact important sur le budget de l'UE. Bien qu'il soit techniquement possible de quantifier l'impact budgétaire hypothétique de l'adhésion de la Turquie sur la base de l'acquis actuel, il faudrait prendre ces estimations avec une extrême prudence en tenant compte du calendrier probable et des nombreuses incertitudes, notamment en ce qui concerne l'évolution des politiques de l'UE de grande importance budgétaire ainsi que le résultat des négociations et les dispositions particulières qui pourraient être

préconisées dans le cas de la Turquie. De plus, les développements qui, en Turquie même, concernent directement les principales politiques de dépenses de l'UE, tels que les projets de développement économique national et régional et dans le secteur agricole, sont aussi difficiles à prévoir avec précision que des variables comme l'accroissement démographique et l'inflation. De même que les politiques de dépenses risquent de subir d'importantes modifications avant l'adhésion de la Turquie, le volet recettes du budget de l'Union évoluera car il est peu probable que les dispositions actuelles de financement des dépenses de l'UE restent inchangées à l'avenir.

En dépit de ce qui précède, il convient de relever certains éléments essentiels du budget de l'UE en l'état actuel des choses et de souligner comment certains paramètres pourraient être affectés par l'adhésion de la Turquie. Dans la perspective financière actuelle pour l'exercice 2004 du budget de l'UE, le plafond des paiements s'établit à 1,11% du RNB de l'UE à 25, soit un peu plus de 111 milliards €. Si la Turquie était membre, la plupart des domaines de dépenses seraient affectés de façon significative. En ce qui concerne l'*agriculture*, il est évident que la Turquie serait éligible à une aide importante au titre de la PAC sous sa forme actuelle, y compris de la politique de développement rural. La taille du secteur agricole en Turquie, en valeur absolue et eu égard à son rôle économique et social, constituera un élément important des futures considérations budgétaires. En Turquie, l'agriculture emploie aujourd'hui 7 millions de personnes, soit 33% de sa population active, contre 10,4 millions dans l'ensemble de l'UE (5,4% de la population active), dont presque 4 millions dans les dix nouveaux États membres. La superficie agricole utilisée couvre 39 millions ha contre 167 millions ha dans l'UE à 25, dont 36 millions ha dans les nouveaux États membres. En cas d'adhésion de la Turquie en 2015 et s'il était décidé une instauration progressive des paiements directs sur dix ans comme cela s'est passé pour les dix nouveaux États membres et comme cela se passera pour la Bulgarie et la Roumanie, l'impact des dépenses agricoles ne se ferait pleinement sentir qu'à partir de 2025. Sur la base du présent acquis, le coût de l'application à la Turquie de la politique agricole commune actuelle, développement rural compris, calculé à partir des estimations fournies à la partie Agriculture s'élèverait à 8,2 milliards € (prix 2004) en 2025, dans l'hypothèse où 100% des paiements directs seraient exigibles la première année. Cette somme se répartirait comme suit: 2,3 milliards € pour le financement du développement rural, 5,3 milliards € de paiements directs et 660 millions € de dépenses de marché (prix 2004)¹⁰.

Dans le domaine de la *politique régionale*, si la Turquie était déjà membre, avec un PIB par habitant d'environ 28,5% de la moyenne de l'UE à 25 en standards de pouvoir d'achat, proche de celui de la Bulgarie et de la Roumanie (29% et 30% respectivement), elle serait éligible, sur la base des règles actuelles, à des niveaux importants de dépenses structurelles. De plus, les règles existantes n'ont jamais été appliquées à un pays de taille et de niveau de développement économique analogues à ceux de la Turquie, ni présentant des disparités régionales similaires. Ceci pourrait d'une part justifier l'introduction de mécanismes particuliers prenant en compte les spécificités de la Turquie. D'autre part, étant donné les incertitudes concernant le développement économique au cours des vingt prochaines années, il n'est pas non plus évident que la Turquie (ou d'autres pays) atteindrait forcément le plafond actuel de 4% du PIB applicable au total des transferts annuels des fonds structurels et de cohésion. Il sera peut-être nécessaire d'instaurer un mécanisme de plafonnement

¹⁰ Comme la plupart des montants de versement au titre de la PAC sont fixés en termes nominaux dans la réglementation UE, le coût budgétaire réel de tous les paiements directs et dépenses de marché est estimé à 8 milliards € et 1 milliard € respectivement en prix courants, indépendamment de l'année.

particulier qui tienne compte des spécificités de la Turquie. Il s'avère donc difficile de fournir une estimation sérieuse de l'impact sur la Turquie ou sur d'autres Etats membres ou pays candidats de l'application à la Turquie de la politique régionale et de cohésion de l'UE.

À titre indicatif, on peut calculer que, sur la base d'une croissance annuelle continue du PIB réel de 4-5%, les transferts annuels s'élèveraient en 2025 à un peu plus de 5,6 milliards € (prix 2004) par point de pourcentage du PIB de la Turquie accordé en aide régionale.

Concernant les *politiques internes* de l'UE, même si aucune enveloppe n'est spécifiquement réservée aux pays sous cette rubrique des dépenses communautaires, il faudrait probablement ajuster les montants correspondants pour tenir compte de l'adhésion de la Turquie. Un tel ajustement à la hausse, calculé sur la base d'une enveloppe globale théorique équivalente à celle proposée par la Commission le 10 février 2004 pour la dernière année de la perspective financière 2007-2013 et selon la méthode utilisée pour les dix nouveaux États membres, entraînerait 2,6 milliards € de dépenses annuelles supplémentaires (prix 2004). L'adhésion de la Turquie suscitera aussi des problèmes spécifiques qu'il faudra traiter dans le cadre des politiques internes de l'Union, notamment en ce qui concerne les dépenses en matière de libertés civiles, sécurité et justice eu égard à l'étendue et la nature de la future frontière extérieure de l'Union en Turquie. S'agissant des *actions extérieures* de l'Union, les conséquences géopolitiques de l'adhésion de la Turquie pourront conduire à établir de nouvelles priorités. Toutefois, il est impossible de prévoir l'ampleur des changements budgétaires qui seront finalement nécessaires. Pour ce qui est des dépenses *administratives*, l'impact budgétaire de l'adhésion de la Turquie devrait être limité. En cas d'adhésion, il convient de rappeler que la Turquie ne serait plus éligible à l'aide pré-adhésion.

En ce qui concerne le *volet recettes* du budget de l'UE, il est financé dans une large mesure par les contributions des États membres basées sur le revenu national brut (RNB) ou richesse nationale. Dans l'hypothèse d'une croissance annuelle du RNB turc de 4-5% et, par exemple, d'un taux de contribution (hors ressources propres traditionnelles) au budget de l'UE de 1% du RNB, la contribution de la Turquie au budget de l'UE dépasserait légèrement 5,6 milliards € (prix 2004) en 2025.

7.3. Évaluation

Compte tenu de sa population, la Turquie aurait sur les institutions de l'UE, en particulier sur le Parlement européen et le Conseil, une influence aussi importante que les grands États membres actuels.

Si les prévisions concernant l'impact financier de l'adhésion de la Turquie sur le budget de l'UE sont très incertaines, il est évident que cet impact sera significatif.

Il est important de souligner que le coût de l'adhésion de la Turquie sera l'affaire des négociations et qu'il sera déterminé sur la base de ce que les Etats membres seront disposés à accepter, comme cela a été le cas pour les élargissements précédents.

ANNEXE STATISTIQUE

Tableau 1			
Indicateurs de base			
(2003, sauf indication contraire)			
		UE 25	Turquie
Superficie	1000 km ²	3892	770
Population	En millions	453	70,7
Emploi	En millions	199,6	21,3
Taux d'emploi		62,9	45,5
Secteur agricole	% population active	5	33,9
PIB	En milliards d'euros	9716	212,3
PIB par habitant	PPA	22300	6300
	En euros	21300	3000
Structure sectorielle			
Agriculture	% du	2,1	11,5
Industrie	PIB total	27	27,6
Services		71	60,9
Variation régionale du PIB*	(Niveau NUTS 2)	1,1	4
Productivité du travail	1000 SPA	43,75	17,63
	1000 euros	41,29	7,71
Compensation employé	par En euros	7505	740
Exportations de marchandises et de services	En milliards d'euros	3169	41,8
	% du PIB	32,6	28,6
IDE	En millions d'euros	2276	68
	% du PIB	0,02	0,06
Crédit total alloué au secteur domestique**	En milliards d'euros	10688	29
	% du PIB	110	13,6
Capitalisation boursière**	En milliards d'euros	6260	54
	% du PIB	66,7	25,7

* Coefficient de variation (2001); ** fin d'année – Source Eurostat, sources nationales turques

Tableau 2				
Évolution démographique (en millions de personnes)				
	1950	2000	2015	2025
UE 25	292,4	377,3	384,2	383,9
UE 27	370,4	482,7	485,7	481,8
Turquie	21,5	68,3	82,2	89,0
Proportion de la population turque (en %)				
- dans l'UE des 27	5,8	14,2	16,9	18,5
- dans l'UE des 15	7,3	18,1	21,4	23,2

Source : UNI 2003: *World Population Prospects. The 2002 Revision*. Nations unies. Division de la population

Tableau 3		
Turquie: scénario de croissance à moyen terme ¹¹		
	2004	2014
PIB par habitant		
- EUR SPA	5512	7592
- % de l'UE des 25	28,5	32,3
PIB (prix courants du marché)		
En milliards d'euros	224,8	420,3
- % de l'UE des 25	2,2	2,7

Tableau 4				
Turquie - Commerce de marchandises - structure des partenariats (pourcentage du total)				
	exportations		importations	
	1983	2003	1983	2003
UE 15	38,2	55,4	32,6	50,2
Nouveaux États membres (10 pays adhérents)	1,0	2,2	1,6	1,9
CEI		5,2		10,6
Autres pays européens	8,5	3,5	10,3	5,7
Proche et Moyen-Orient	38,3	8,7	29	5,7
Autres pays d'Asie	2,1	4,4	4,9	11,9
ALENA	4,2	9,0	8,4	5,1

Sources: FMI, calculs internes

¹¹ Estimations internes de la Commission fondées sur la méthode de la fonction de production. Selon ces estimations, la production de la Turquie devrait augmenter de 6 à 6,5% par an au cours de la période 2004-2014, contre 2% pour l'UE.

Tableau 5

Commerce de marchandises Turquie-UE - structure par produits

	Exportations de l'UE vers la Turquie				Importations de l'UE en provenance de la Turquie			
	% des exportations totales de l'UE		% des exportations totales de l'UE vers la Turquie		% des importations totales de l'UE		% des importations totales de l'UE en provenance de la Turquie	
	1998	2003	1998	2003	1998	2003	1998	2003
Produits alimentaires, boissons, tabac	2,4	1,8	2,3	1,6	6,5	5,8	12,7	7,7
Matériaux bruts	11,5	11,1	5,1	6,3	2,4	4,2	4,3	3,4
Produits chimiques	3,3	3,4	15,0	19,0	0,5	0,6	2,0	2,0
Produits manufacturés de base	3,0	3,1	15,7	16,4	3,4	4,5	23,9	21,6
<i>dont</i>								
Fils de fibres naturelles; tissus et autres produits connexes	1,8	4,9	4,4	4,2	10,1	12,6	12,2	9,3
Machines, équipements de transport	3,3	3,0	52,4	48,4	1,0	1,9	19,2	29,1
<i>dont</i>								
Machines électriques	3,0	2,5	7,5	6,6	1,1	1,7	4,5	5,0
Véhicules routiers	4,0	3,9	12,6	15,3	1,0	5,2	2,8	12,3
Produits manufacturés divers	1,8	1,7	7,5	7,1	4,4	5,4	37,4	35,9
<i>dont</i>								
Vêtements et accessoires de vêtements	1,4	1,5	1,0	0,9	11,3	13,8	34,1	30,8
Autres	2,5	1,8	2,0	1,2	0,3	0,3	0,5	0,3
Total	2,9	2,8	100	100	1,9	2,4	100	100

UE: UE des 15, hors échanges intracommunautaires, source: Eurostat, calculs internes

Tableau 6 - Turquie - Structure sectorielle (valeur ajoutée en % du total)		
	1983	2003
Agriculture	21,4	12,2
- Culture	19,9	11,4
Industrie	27,9	29,3
- Fabrication	19,5	20,8
Services	50,7	58,5
- Commerce	16,6	16,9
-Transport, communication	13,6	15,6

Source : Banque centrale turque

Tableau 7 Marché du travail (2003)		Turquie	UE 25
Population	En millions	71	454
Taux d'emploi	% de la population en âge de travailler	45,5	62,9
Taux de chômage	% de la main d'œuvre (EFT)	10,7	9,0
Taux du chômage de longue durée	% de la population active	2,5	4,0
Taux d'emploi des femmes	% de la population en âge de travailler	25,2	55,1
Taux de chômage des femmes	% de la main d'œuvre féminine (EFT)	7,3	10
Emplois à temps partiel	% du total	n. d.	17
Croissance de l'emploi	Évolution annuelle en %	- 1,0	0,2

Sources : Eurostat, institut turc des statistiques