Nous avons résumé le rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne sur les relations entre la Turquie et l'Union européenne après l'ouverture des négociations. Il présente les débats et leurs issues qui ont précédé l'ouverture des négociations entre la Turquie et l'Union européenne, ainsi que l'état des lieux du point de vue politique, économique, et social en Turquie, ainsi que les défis futurs qui s'ouvriront à ce pays. C'est dans ce contexte qu'auront lieu les négociations.

I. DE LA DÉCISION D'OUVRIRE LES NÉGOCIATIONS À LEUR OUVERTURE

1. Le Conseil européen du 17 décembre 2004

En décembre 2002, le Conseil européen de Copenhague a donné un « rendez-vous » à la Turquie : « *si, en décembre 2004, le Conseil européen décide que la Turquie satisfait aux critères politiques de Copenhague, l'Union Européenne ouvrira sans délai les négociations d'adhésion avec ce pays* ».

Dans sa recommandation, la Commission européenne considérait que la Turquie avait accompli des progrès substantiels dans les réformes politiques, mais que certaines lois n'étaient pas encore entrées en vigueur. Au final, **la Commission européenne concluait que « la Turquie satisfait suffisamment aux critères politiques » de Copenhague** ; elle recommandait en conséquence l'ouverture de négociations avec ce pays.

2. Les conditions posées à l'ouverture des négociations

Les conclusions du Conseil européen du 17 décembre 2004 ont été âprement négociées entre les États membres et la Turquie. Au final, les conclusions du Conseil posent deux conditions à l'ouverture des négociations le 3 octobre 2005 :

- la mise en vigueur de six textes législatifs relatifs à l'application des critères politiques de Copenhague qui ont été adoptés ou sont entrés en vigueur au 1er juin 2005.
- la signature par la Turquie du protocole relatif à l'adaptation de l'accord d'Ankara, qui tient compte de l'adhésion à l'Union européenne de dix nouveaux États membres le 1er mai 2004.

La cristallisation autour de la question chypriote :

L'union douanière entre la Turquie et l'Union européenne, entrée en vigueur le 31 décembre 1995, doit en effet être élargie aux dix nouveaux États qui ont rejoint l'Union européenne le 1er mai 2004. Or, la Turquie ne reconnaît pas la République de Chypre.

Ainsi, la Turquie a signé le 29 juillet dernier le protocole étendant l'accord d'association aux dix nouveaux États membres, tout en précisant que « *la signature, la ratification et la mise en oeuvre de ce protocole ne conduisent à aucune forme de reconnaissance de la République de Chypre* »

En effet, **les autorités turques, spécialement le Gouvernement, considèrent avoir fait un effort important sur la voie d'un règlement, en apportant un soutien appuyé au plan Annan lors du référendum du 24 avril 2004.** Or, le plan a été approuvé par les Chypriotes turcs et rejeté par les Chypriotes grecs.

La Turquie considère en effet que le transport de marchandises, et donc l'ouverture des ports à des navires chypriotes, relève de la libre circulation des services et ne rentrerait pas de ce fait dans le champ d'application de l'union douanière, qui exclut les produits agricoles et les services. Cette attitude devra naturellement être confrontée aux réalités de **l'application de l'union douanière, dont la complète mise en oeuvre** – l'Union européenne l'a répété le 3 octobre 2005 – **est une obligation pour**

la Turquie puisque Abdullah Gül, ministre turc des affaires étrangères, a annoncé que **la Turquie respecterait la décision de la Cour de justice des Communautés européennes si celle-ci était saisie.**

3. Un contexte de fébrilité pour l'ouverture des négociations

Le 3 octobre, les Etats membres se sont mis tardivement d'accord sur un cadre « *rigoureux* », pour les négociations d'adhésion, proposé par la Commission européenne le 29 juin 2005 ; ce cadre fixe les principes directeurs, ainsi que les procédures à suivre dans les négociations.

Depuis plusieurs semaines, les négociations au sein du Conseil entre les États membres étaient difficiles ; elles ont d'ailleurs été douloureusement ressenties en Turquie, où l'impression devenait de plus en plus prégnante que l'Union en demandait toujours plus à une Turquie « *prise en otage* ». Le gouvernement autrichien, qui voulait faire évoluer la phrase « *l'objectif commun des négociations est l'adhésion* », a finalement obtenu quelques retouches très mineures au cadre de négociation, mais a surtout réussi à ce que, parallèlement, l'Union européenne ouvre les négociations avec la Croatie.

En définitive, le cadre de négociation reprend largement les conclusions du Conseil européen du 17 décembre 2004, en insistant sur le plein respect des critères de Copenhague, en prévoyant également que la Commission européenne, peut recommander la suspension des négociations en cas de « *violation sérieuse et persistante* » des principes de liberté, de démocratie, de respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et de l'État de droit par un vote à la majorité qualifiée du Conseil des ministres.

Au final, la réunion ministérielle d'ouverture des négociations avec la Turquie en vue de son adhésion à l'Union européenne a donc bien eu lieu le 3 octobre 2005.

II. LE DÉROULEMENT DES NÉGOCIATIONS

1. L'approfondissement du respect des critères politiques de Copenhague

Depuis 2001, en Turquie, plusieurs réformes constitutionnelles, notamment dans le système judiciaire et de très nombreuses lois ont été adoptées faisant notamment de grands progrès concernant le respect des droits de l'Homme. La Turquie satisfait ainsi les critères de Copenhague. Cependant le rythme des réformes s'est ralenti en 2005 car **la Turquie s'est maintenant engagée dans une phase moins visible des réformes, à savoir leur mise en oeuvre concrète et quotidienne par l'ensemble des autorités publiques et administratives.**

a) Le rôle de l'armée

La Turquie a réformé le Conseil national de sécurité (MGK en turc), y donnant un pouvoir plus important aux civils. De plus, diverses mesures ont renforcé le contrôle parlementaire sur les dépenses militaires. Les forces armées jouent toujours un rôle social fort dans la population et exercent une influence politique significative dans les débats actuels, même si elles sont traversées par différents courants politiques.

b) Le système judiciaire

L'entrée en vigueur, le 1er juin 2005, de plusieurs lois a renforcé les réformes structurelles entreprises en matière judiciaire, se rapprochant des standards européens. Ainsi, les rapports des ONG et des avocats notent une diminution importante des actes de torture ou de violence, dont la pratique varie considérablement selon les régions. Cependant, la situation dans la région du Sud-Est se détériore et l'on assiste à l'augmentation des cas de violences et d'assassinats commis par des milices parallèles. **Les droits des femmes**, notamment concernant les crimes d'honneur, bénéficient d'une plus grande attention, même si le principal changement passe encore par l'évolution des mentalités.

L'entrée en vigueur de nouvelles lois et de nouveaux codes n'a pas encore été assimilée par l'ensemble des autorités judiciaires et, dans l'attente des nouvelles jurisprudences de la Cour de cassation et du Conseil d'État, **la diffusion de cette jurisprudence naissante dans l'ensemble de l'institution judiciaire est naturellement l'enjeu de la prochaine étape de la réforme du système judiciaire en Turquie.**

c) La liberté d'expression

Grâce au nouveau code pénal, les atteintes à la liberté d'expression ont globalement diminuées mais certains articles, hérités du code précédent, **continuent parfois d'être interprétés de manière restrictive par certains procureurs et juges. Ils devront être amendés, si la diffusion de la jurisprudence de la Cour de cassation et du Conseil d'État n'est pas suffisante pour protéger la liberté d'expression.** L'exemple le plus marquant en est le procès à venir d'Orhan Pamuk pour « insulte à l'identité turque » qui sera un test pour la Turquie.

Pourtant, **la question arménienne, qui a longtemps été figée dans une histoire officielle destinée à ne pas entacher la période de la fondation de la République, est maintenant ouverte au débat.** Aucun journaliste n'est aujourd'hui emprisonné en raison de son travail en Turquie. Une conférence s'est ainsi tenue sur ce thème en 2005 sur ces événements. Halil Berktaş, l'un des organisateurs, défendant la thèse du génocide, remarque cependant qu'il **n'a pas été demandé aux autres pays européens de revenir ainsi sur leur passé et il est normal d'appliquer les critères politiques de Copenhague à la situation actuelle de la Turquie, mais non à son histoire.**

Plus généralement, pour bon nombre d'intellectuels turcs, **la reconnaissance du « génocide arménien » ne peut être que l'ultime étape d'un processus de débat et de meilleure connaissance des faits historiques.** Pour cela, il faudra également convaincre les autorités et la population turque, convaincues de la thèse adverse. Dans ce contexte, **le processus de démocratisation, soutenu par la perspective européenne, permettra progressivement d'intégrer l'esprit critique dans l'apprentissage de l'histoire en Turquie.**

d) La liberté religieuse

Malgré quelques avancées, les progrès restent limités, notamment concernant le droit associatif des communautés religieuses non sunnites (15 à 20 millions d'Alévis mais aussi toutes les autres religions.) Interrogé sur la question, le Patriarche de Constantinople, Sa Sainteté Bartholomée Ier, s'il regrette le manque d'évolutions, considère néanmoins que **ne pas commencer les négociations n'est pas une solution.** Là encore, nos interlocuteurs insistent beaucoup sur **la nécessité de faire évoluer les mentalités de la population en général, au-delà de l'adoption de réformes législatives ou administratives.**

e) La question kurde

Les maigres récents progrès sur la question sont fragilisés par la résurgence de la violence et du terrorisme dans le Sud-est du pays. La situation des personnes déplacées reste problématique à

cause de facteurs comme l'absence d'infrastructures, le sous-développement, la présence de nombreuses mines terrestres dans leurs villages d'origine.

Si l'idéologie kémaliste refuse une différenciation des kurdes, le gouvernement AKP, n'appartenant pas à cette mouvance, tente d'avoir une position plus équilibrée, en prônant le respect des identités particulières, même si il précise que « *celles-ci doivent s'effacer, le moment venu, devant la citoyenneté turque* ». La difficulté principale reste de répondre au défi du développement économique et social de cette région, avec tous les problèmes qu'elle connaît.

2. Les relations avec les pays voisins

Il est nécessaire pour la Turquie d'entretenir des bonnes relations avec ses voisins. Malgré des désaccords territoriaux en Mer Egée, les relations avec **la Grèce** se sont fortement améliorées. Les évolutions sur la question chypriote sont gelées d'ici 2006 ou 2008, échéances des prochaines élections à venir à **Chypre**, malgré le soutien de la Turquie au plan Annan en 2004. En tout état de cause, Chypre et la Grèce pourront peser dans les négociations, puisque toutes les décisions y sont prises à l'unanimité des Etats-membres ;

La frontière avec **l'Arménie** reste toujours fermée, depuis la guerre entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan à propos du Haut-Karabagh. Nous sommes ainsi allé à Kars, où **nous avons été frappés par la grande ouverture des habitants de ces confins et leur grande « envie d'Europe »**. Toutes les personnes rencontrées, au courant à la fois des débats européens et français sur la Turquie, sont extrêmement favorables au rapprochement entre leur pays et l'Union européenne. Le maire Naif Alibeyoglu, milite activement pour améliorer la coopération entre les pays et peuples du Caucase, organisant notamment un festival sur le thème « *Notre avenir commun dans le Caucase* » où il a invité son homologue de Gumru (Arménie). La ville de Kars est d'ailleurs jumelée à la fois avec une ville arménienne et avec une ville azérie.

Nous avons par ailleurs rencontré plusieurs conseillères du maire, qui, avec l'appui de la femme de ce dernier, se battent pour améliorer les droits des femmes en Turquie. Notre visite à Kars a d'ailleurs mis en lumière le rôle important joué par les femmes dans la société turque. **Alors que l'image d'Épinal de la Turquie veut que les régions hors d'Istanbul, d'Ankara ou de l'Ouest du pays soient « arriérées », c'est tout le contraire que nous avons vu** : des gens ouverts, dynamiques, tournés vers l'Europe et vers leurs voisins proches, malgré les difficultés dues à la géopolitique. Les habitants de ces régions attendent naturellement beaucoup de l'Europe et c'est en soutenant ce mouvement, ces initiatives locales, que nous permettrons à la Turquie d'avancer dans ses réformes et aux mentalités d'évoluer progressivement.

3. La reprise de l'acquis communautaire

La capacité de la Turquie à adopter et mettre en oeuvre le cadre juridique de l'Union européenne, qui constitue l'un des critères de Copenhague, a connu des avancées sensibles, bien qu'inégales. Le négociateur en chef pour le processus d'adhésion, par ailleurs ministre de l'économie, sera Ali Babacan : il a le soutien des milieux d'affaires et avec lui, l'économie turque a pris la voie de la consolidation.

La Turquie doit, comme l'ensemble des pays candidats, transposer en droit interne l'ensemble du droit communautaire, appelé *acquis*. Il doit être non seulement traduit mais aussi évalué en étant confronté au droit turc actuel. Pour cela cet acquis a été divisé en 35 thématiques. L'ouverture et la fermeture de chacun de ces chapitres seront décidées au sein de la Conférence intergouvernementale à l'unanimité des États membres. Le cadre de négociations prévoit de surcroît que la fermeture de chacun des chapitres ne préjuge pas d'un accord global final sur l'ensemble de la reprise de l'acquis par la Turquie.

L'ouverture de certains chapitres de négociation, comme celui consacré à la libre circulation des marchandises, doit par ailleurs être liée à la bonne application de l'union douanière par la Turquie, alors

que de nombreux problèmes comme la contrefaçon ou l'embargo sur la viande et animaux bovins subsistent encore.

L'agriculture et l'environnement devront constituer des secteurs prioritaires d'action. Malgré des aides égales au double du niveau communautaire, la productivité de l'agriculture est limitée et celle-ci emploie encore une très grande partie de la population. L'environnement fiscal et l'ouverture à la concurrence ainsi que les préoccupations environnementales y sont déficients.

III. UNE ÉCONOMIE DE MARCHÉ VIABLE : LE DYNAMISME ET LES DIFFICULTÉS DE L'ÉCONOMIE TURQUE

1. Une économie de marché viable

La Commission Européenne note que « **la Turquie peut être considérée comme dotée d'une économie de marché viable, pour autant qu'elle maintienne fermement le cap de sa récente stabilisation** ». Avec une croissance de 10% et une inflation réduite de 68,5% en 2001 à 9,3% aujourd'hui, la Turquie poursuit son redressement spectaculaire. Sous l'égide du FMI, **les autorités continuent de mettre en oeuvre un programme de réformes structurelles.**

Le climat des affaires s'est nettement amélioré, notamment grâce à la vaste réforme du secteur bancaire et aux avancées dans la privatisation dans les secteurs comme les télécommunications, le raffinage pétrolier, la sidérurgie. Sur le plan monétaire, la banque centrale est dirigée par un gouverneur indépendant depuis 2001 et les taux d'intervention ont baissé de manière importante depuis 2002.

Si le niveau de la richesse nationale par habitant s'élève à seulement 27 % de la moyenne communautaire (dans une Union à 15), cette statistique doit être largement relativisée, puisqu'il faut tenir compte du secteur informel représentant environ 50% du PIB total et composé de plusieurs dizaines de milliers d'entreprises, souvent sous-traitantes d'entreprises établies.

De plus, la balance des opérations courantes et la balance commerciale sont nettement déficitaires, à la fois en raison de l'augmentation des importations consécutive à la hausse de la consommation intérieure et en raison de la faiblesse persistante des investissements directs étrangers en Turquie, qui représentent moins de 1 % du PNB depuis 2002, cela s'expliquant par la mauvaise image de l'économie turque à l'étranger et la faible volonté des entrepreneurs turcs d'ouvrir leur capital aux sociétés étrangères.

L'économie turque est en effet caractérisée à la fois par un tissu dense de PME-PMI, qui, à partir de la région d'Istanbul et de l'Ouest, se développe également au Sud du plateau anatolien (Konya, Adana, Antalya, Mersin...), et par la présence de grands conglomérats familiaux très puissants. Ces conglomérats très dynamiques ont souvent été un allié obligé pour les groupes internationaux qui ont voulu s'implanter sur le marché turc, créant pour cela la TUSIAD, homologue du MEDEF. Il faut également noter le poids du fonds de pension des personnels des forces armées, OYAK, qui a développé des partenariats avec de grandes entreprises étrangères souhaitant accéder au marché turc comme Renault ou Axa.

2. Les relations économiques entre la France et la Turquie : un marché très prometteur pour les entreprises françaises

La France est le 4^{ème} fournisseur de la Turquie derrière l'Allemagne, l'Italie et la Russie. Si les grandes marques françaises sont visibles en Turquie, la reconnaissance du génocide arménien par la France en 2001, et les récentes déclarations hostiles à la Turquie des politiques français, ont abouti à une

dégradation des relations. Encore en 2005, Thalès et Arcelor ont perdu 2 appels d'offre, où elles étaient pourtant bien positionnées.

Pourtant, un marché de cette taille, disposant d'une telle croissance (presque 10 % en 2004) et d'infrastructures suffisamment efficaces, notamment en ce qui concerne le transport, est assez rare à proximité immédiate de la France, ce qui fait que les filiales turques des entreprises françaises sont souvent les plus rentables. De plus, la Turquie, débouché central pour l'expédition du pétrole et du gaz, a une position stratégique, notamment en matière hydrologique et énergétique avec l'ouverture du pipeline Bakou-Tbilissi-Ceyhan. Et la position géographique du pays, qui en fait une plaque tournante pour les échanges Europe – Asie – Moyen-Orient, explique également l'enjeu que constitue le développement des infrastructures de transport, notamment ferroviaires. D'autre part, la main d'oeuvre turque est à la fois formée, efficace et rigoureuse.

Ainsi les hommes d'affaires turcs, souvent francophones, en appellent aux entrepreneurs français pour investir ce marché.

Conclusion :

Les réformes en Turquie depuis 2001 ont conduit à **des changements structurels majeurs dans le système juridique et économique**, la priorité doit dorénavant être donnée à leur mise en oeuvre complète par l'ensemble des autorités publiques, ce qui nécessite du temps, de la patience et de la pédagogie, car modifier les comportements et les mentalités ne s'impose pas de l'extérieur, mais doit se conquérir par la conviction et l'expérience.

Notre mission en Turquie, à quelques jours de l'ouverture programmée des négociations avec l'Union européenne, nous a permis de confirmer que les progrès en vue du respect des critères de Copenhague sont importants et constants.

Les déclarations hostiles à la Turquie en France créent également un fort sentiment de déception en Turquie. Il s'agit donc pour nous d'avoir des relations normales avec un pays d'une telle importance historique, culturelle, démographique, économique et géostratégique.

Les négociations ont donc été ouvertes avec la Turquie le 3 octobre 2005 : il s'agit désormais de résoudre les problèmes de manière rigoureuse et honnête. Ce terme de négociation porte surtout sur d'éventuelles périodes de transition. Nul ne peut dire ce que seront devenus la Turquie et l'Union européenne dans dix ou quinze ans.

La Turquie et l'Union européenne décideront alors ensemble, sans que l'une n'impose sa position à l'autre, la nature et l'ampleur du lien qui les unit, car nous sommes persuadés que la Turquie et l'Union européenne ont en tout état de cause un avenir et un destin communs.