
Région et Développement n° 30-2009

LA POLITIQUE RÉGIONALE EUROPÉENNE PEUT-ELLE SUPPORTER UN NOUVEL ÉLARGISSEMENT DE L'UE ?

Marie-Line DUBOZ *

Résumé – L'Union européenne (UE) se prépare à un sixième élargissement. Seuls pays à avoir le statut de pays candidat, la Croatie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM) et la Turquie sont toutes trois des économies fragiles et dont le produit intérieur brut (PIB) par habitant est très bas. Cette situation rend la question de la capacité de l'UE à les intégrer tout à fait prégnante. L'UE sera-t-elle, en particulier, capable à l'avenir de maintenir sa politique régionale commune, laquelle est fondée sur le principe de solidarité financière ? De fait, notre étude montre que cette politique va être confrontée aux fortes disparités des régions croates et surtout turques, tant en termes de PIB par habitant que de taux de chômage. Nous montrons par ailleurs que si l'aide communautaire, actuellement accordée à la Croatie et à l'ARYM, est comparable à l'aide de préadhésion dont ont bénéficié les pays d'Europe centrale et orientale (PECO), il ne peut en être dit autant pour la Turquie. Compte tenu du poids démographique de ce pays, si rien n'est fait pour accroître la part du budget allouée à la politique régionale de l'UE ou pour trouver un nouveau mode de redistribution des fonds européens, il conviendra de redéfinir un objectif moins ambitieux que celui qui a été fixé initialement à cette politique, à savoir la réduction des disparités.

Mots clés : ÉLARGISSEMENT, POLITIQUE RÉGIONALE, PAYS CANDIDATS.

Classification JEL : 052, P52, R11.

* Centre de REcherche sur les Stratégies Economiques (CRESE), Université de Franche-Comté.
E-mail : marie-line.duboz@univ-fcomte.fr

1. INTRODUCTION

L'Union européenne (UE) se prépare à accueillir de nouveaux Etats membres. Dans un discours au titre explicite, « 2009, l'année des Balkans occidentaux », Olli Rehn (2008), commissaire européen en charge de l'élargissement, souligne la nécessité de respecter les engagements pris en la matière, lors du sommet de Thessalonique en juin 2003. Celui-ci avait consacré la « vocation européenne » des pays des Balkans c'est-à-dire leur vocation à adhérer un jour à l'UE. Le prochain élargissement, dont le déroulement s'effectuera graduellement, pays après pays, et qui devrait débiter en 2011, concernera donc l'Europe du Sud-Est, à savoir les Balkans occidentaux et la Turquie. La Croatie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM) et la Turquie ont, à ce jour, toutes trois le statut de « pays candidats » par différence avec celui de « pays candidats potentiels », encore réservé à des Etats comme la Serbie ou la Bosnie-Herzégovine.

L'UE va donc accepter une nouvelle fois l'adhésion de pays au niveau de vie sensiblement inférieur à la moyenne européenne, quitte à susciter la perplexité quant au bien-fondé de cette politique. Un nouvel élargissement est-il économiquement supportable ? Dans un document relatif à la « stratégie d'élargissement », la Commission européenne (2008a) indique que celui-ci « constitue l'un des moyens les plus puissants dont dispose l'Union européenne. Il sert ses intérêts stratégiques en matière de stabilité, de sécurité et de prévention des conflits ». En outre, « l'élargissement a contribué à renforcer la prospérité et les perspectives de croissance (...) et à donner plus de poids à l'UE dans le monde ». Quelques lignes plus loin, la Commission européenne mentionne cependant la nécessité d'aborder tout élargissement « en liaison avec la capacité de l'UE à intégrer de nouveaux membres ».

Référence est ainsi faite à « la capacité d'absorption » de l'UE c'est-à-dire à son aptitude à accepter en son sein de nouveaux Etats membres tout en continuant « à fonctionner efficacement » (Rehn, 2006). Définissant précisément la notion de capacité d'absorption, la Commission européenne (2005) indique que l'UE « doit s'assurer qu'elle peut maintenir sa capacité à agir (...), respecter les limites budgétaires et mettre en œuvre des politiques communes qui fonctionnent bien et atteignent leurs objectifs ».

De fait, l'UE à 28, 29, puis 30, et plus, pourra-t-elle réellement poursuivre les politiques communes existantes ? La question de l'efficacité et des moyens est particulièrement cruciale pour la politique régionale européenne, fondée sur le principe de solidarité financière. Cette solidarité pourra-t-elle continuer à s'exercer et avec elle la politique régionale, prise aujourd'hui en tenailles entre ceux qui ne croient pas en son utilité¹ (voir par exemple Boldrin

¹ Sans compter ceux qui ne sont pas prêts à la financer. On se souvient de la lettre des six principaux contributeurs au budget communautaire, adressée au président de la Commission européenne, en 2003. L'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède indiquaient alors leur souhait de limiter les dépenses communautaires à 1% du revenu national brut.

et Canova, 2001 ; Sapir, 2003) et ceux qui plaident pour un bilan beaucoup plus mitigé et pensent que sans elle les disparités régionales se seraient accentuées (voir par exemple Le Cacheux et Sterdyniak, 2003 ; Duboz, 2007) ?

Afin d'apporter un éclairage à cette problématique, il convient de revenir tout d'abord sur les trois pays candidats en tant que nations ayant des caractéristiques propres et par suite des obstacles spécifiques à surmonter pour pouvoir adhérer, dans les meilleures conditions, à l'UE (Section 2). Dans un second temps, la prise en compte des disparités de taux de chômage régionaux permet de saisir dans quelle mesure l'hétérogénéité de l'entité européenne risque de s'accroître avec ce sixième élargissement et d'appeler à un soutien significatif aux nouveaux venus via les fonds structurels dégagés dans le cadre de la politique régionale (Section 3).

2. LES TRAJECTOIRES NATIONALES MAL ASSURÉES DES PAYS CANDIDATS A L'ADHÉSION

Parmi les pays candidats, seules la Croatie et la Turquie ont entamé des négociations d'adhésion, et ce depuis le 3 octobre 2005. Bien qu'ayant obtenu le statut de candidat en décembre 2005, l'ARYM attend toujours de pouvoir le faire. Cette situation, que d'aucuns pourront juger curieuse, renvoie en fait aux particularismes des pays en présence.

2.1. Des négociations ardues

La Croatie et l'ARYM sont des économies où le processus de transition a été retardé et compliqué par les guerres d'indépendance qui ont ravagé la région, lesquelles ont également longtemps différé leur marche vers l'UE. La signature d'Accords de stabilisation et d'association (ASA), dont la négociation et la bonne application représentent généralement une importante préparation pour l'intégration future d'un pays à l'UE, ne s'est faite qu'en 2001 pour la première et en 2004 pour la seconde. Parallèlement, cette même année 2004, l'UE procédait à un élargissement d'une ampleur sans précédent en accueillant 10 nouveaux membres dont 8 pays voisins d'Europe centrale et orientale (PECO).

L'histoire de la Turquie avec l'entité européenne se présente, initialement, au contraire, sous de meilleurs auspices. Elle est ainsi le premier pays, avec la Grèce, à signer en 1963 un Accord d'association avec la Communauté européenne puis un Accord d'union douanière en 1995. Entre temps, en 1987, elle dépose une demande d'adhésion.

Au fil des années, les avancées des uns et des autres sur le chemin menant à l'UE se sont cependant faites à des rythmes inverses de ceux connus au départ. La Croatie inaugurera très probablement le sixième élargissement européen, l'ARYM la suivant *a priori* sans trop tarder alors que le sort de la Turquie reste en suspens. Dans son rapport rendu en octobre dernier sur les progrès effectués par les pays candidats à l'adhésion, la Commission européenne (2009) apparaissait confiante quant à la conclusion des négociations

avec la Croatie, sans doute en 2010, pour une adhésion en 2011, son différend frontalier avec la Slovénie étant désormais réglé. Elle appelait cependant la Croatie à intensifier sa lutte contre la criminalité organisée et la corruption. La Commission européenne recommandait également l'ouverture de négociations d'adhésion avec l'ARYM, compte tenu du bilan positif de l'évolution politique et économique du pays depuis 2005. Elle insistait toutefois sur la nécessité pour l'ARYM et la Grèce de trouver une solution mutuellement acceptable sur la question du nom de ce pays.

A la lecture de ce rapport, la Turquie apparaissait plus que jamais, « tout à la fois ancien partenaire de l'Europe occidentale et vieux prétendant à l'adhésion, jamais satisfait et toujours éconduit » (Turunç, 2004). Si la Commission européenne saluait notamment la réforme judiciaire entreprise par ce pays ainsi que l'ouverture des consultations pour la question kurde, elle énumérait une longue liste de domaines posant encore problème comme par exemple la liberté d'expression, la liberté de culte ou le droit des syndicats. Elle déplorait, en outre, l'absence d'avancée dans la normalisation des relations bilatérales avec la République de Chypre et indiquait que les négociations d'adhésion atteignaient désormais « une phase plus exigeante » requérant « des efforts plus soutenus de la part de la Turquie pour satisfaire aux critères de référence ». Pour autant, l'intérêt de l'UE n'est pas forcément d'ajourner indéfiniment l'adhésion de cette dernière et il convient de rappeler que la décision a été prise à l'unanimité des Etats membres d'ouvrir les négociations devant mener à celle-ci. De fait, l'importance stratégique de la Turquie s'est « encore accrue dans des domaines clés tels que la sécurité énergétique, la prévention et la résolution des conflits, ainsi que la sécurité régionale dans le Caucase du Sud et au Moyen Orient » (Commission européenne, 2008a).

2.2. Des économies en devenir

Lors du Conseil européen de Copenhague, en 1993, ont été énoncées les conditions auxquelles serait désormais soumis chaque pays souhaitant accéder à l'UE. Depuis ce sommet, tout pays candidat doit ainsi respecter trois critères : un critère politique portant sur la présence sur son sol d'institutions stables garantissant notamment la démocratie et les droits de l'homme ; un critère économique renvoyant à l'existence d'une économie de marché viable capable de résister à la pression concurrentielle et enfin un critère relatif à l'acquis communautaire c'est-à-dire à la capacité du pays candidat à assumer les obligations liées à l'adhésion de l'UE.

Dans les conclusions officielles du Conseil de Copenhague (Commission européenne, 1993), est également soulignée l'importance de « la capacité de l'Union à assimiler de nouveaux membres tout en maintenant l'élan de l'intégration européenne ». Le concept de capacité d'absorption est explicitement mentionné deux ans plus tard (Commission européenne, 2005, cf. supra), très probablement en raison des craintes suscitées par la possibilité d'un nouvel élargissement impliquant la Turquie, pays majeur en termes de population et de taille notamment. Très présent aujourd'hui dans le débat européen, ce concept sème la confusion car il semble s'apparenter à un critère

supplémentaire d'adhésion à l'UE. Or, comme le soulignent à juste titre Emerson et al. (2006), si les critères de Copenhague définissent précisément les obligations des Etats candidats, la capacité d'absorption renvoie à celles de l'UE elle-même, comme par exemple la capacité du marché unique, celle du marché du travail, celle des institutions ou celle du budget européens à absorber de nouveaux Etats membres présentant des disparités très fortes et dont le produit intérieur brut (PIB) par habitant est parfois très faible au regard de la moyenne de l'UE-27.

Alors que la Croatie et la Turquie se caractérisent par des niveaux de richesse par habitant peu élevés, mais proches respectivement de la Hongrie et de la Roumanie, l'ARYM se distingue par un PIB par habitant particulièrement bas (cf. Tableau 1). Selon la Banque Européenne de Reconstruction et de Développement (BERD²), la Croatie avait retrouvé et même dépassé, en 2007, son niveau de PIB réel de la fin des années 1980 avec un niveau de 111 pour une base de 100 en 1989. L'ARYM, au contraire, conservait un niveau de richesse plus bas que 20 ans auparavant avec un niveau de 96.

Au-delà de ces données générales, la part de chacun des trois grands secteurs économiques dans le PIB d'un pays est un bon indicateur de son degré de développement. En effet, plus un pays est riche et plus le poids du secteur agricole dans sa valeur ajoutée totale est faible³. Ainsi, dans la logique des chiffres de PIB par habitant, la Croatie est, parmi les trois pays candidats, l'économie où le poids de l'agriculture est le moins élevé (7,4% du PIB) et l'ARYM celle où il est comparativement le plus important (13% du PIB), la Turquie se situant dans une position intermédiaire (cf. Tableau 1). Certes, ces chiffres sont peu éloignés de ceux de la Bulgarie et de la Roumanie où l'agriculture contribue de façon encore sensible à la richesse de ces pays (respectivement 8,5% et 10,5% du PIB). Ils sont toutefois significativement supérieurs à ceux de leurs voisins de l'Est comme la Pologne, la Hongrie et la République tchèque.

Les investissements directs étrangers (IDE) méritent également une attention particulière pour caractériser les pays candidats en raison de leur double influence potentielle. De fait, s'ils sont conséquents, les IDE affecteront tant le processus de transition que le processus d'intégration économique des pays considérés (Landesmann, 2000 ; Campos et Coricelli, 2002). Dans ce domaine, les chiffres de la BERD⁴ indiquent logiquement que les deux pays candidats des Balkans occidentaux ont attiré moins d'IDE que leurs voisins plus avancés. Les montants cumulés d'IDE entrants par habitant, sur la période 1989-2007, s'élèvent ainsi à 4168\$ en Croatie et à seulement 1117\$ dans l'ARYM, contre 5960\$ en Estonie et même 6337\$ en République tchèque. La Croatie a toutefois réussi à attirer proportionnellement beaucoup plus d'IDE que

² www.ebrd.com/

³ Référence est ici faite à l'hypothèse Chenery (1960), laquelle est implicitement évoquée pour les économies en transition dans Hare (2000).

⁴ *Ibidem*.

la Bulgarie et la Roumanie où les IDE cumulés entrants par tête, sur les années 1989-2007, ne sont respectivement dans ces pays que de 3854\$ et 2069\$.

Tableau 1 : Caractéristiques générales des pays candidats et de quelques pays de l'UE-27

<i>Pays</i>	<i>Population (en milliers, en 2008)</i>	<i>Superficie totale (en km²)</i>	<i>PIB/hab (en 2007, UE-27 = 100)</i>	<i>Agriculture en % du PIB (en 2006)</i>	<i>Industrie en % du PIB (en 2006)</i>	<i>Services en % du PIB (en 2006)</i>
Croatie	4 436	56 542	61,9	7,4	31,6	61,0
ARYM	2 045	25 333	30,3	13,0	29,3	57,7
Turquie	70 586	780 580	43,6	9,7	26,8	63,5
Bulgarie	7 640	111 910	37,3	8,5	31,5	60,0
Roumanie	21 528	237 500	42,1	10,5	37,9	51,6
Pologne	38 116	312 679	53,7	4,5	31,5	64,0
Hongrie	10 045	93 030	62,6	4,2	30,1	65,7
R. tchèque	10 381	78 866	80,2	2,7	39,0	58,3
Espagne	45 283	504 782	105,4	3,1	29,7	67,2
Grèce	11 214	131 957	94,8	3,3	20,8	75,9
Portugal	10 618	92 072	76,2	2,8	25,0	72,2
Allemagne	82 218	356 854	114,7	1,0	30,0	69,0
France	63 753	550 000	109,1	2,2	20,6	77,2
R.-Uni	61 186	244 820	119,1	0,9	24,1	75,0
UE-27	497 455	4 322 979	100	2,2	27,3	70,5

Source: données Eurostat et BERD.

Les chiffres fournis par Eurostat (2008a) montrent, plus spécifiquement, que les stocks d'IDE en provenance de l'UE dans les pays candidats ont augmenté de façon significative depuis 2000. Ainsi, ceux-ci ont crû de 308% en Croatie durant la période 2000-2006. Les importantes privatisations, menées dans ce pays en particulier dans les secteurs de la banque, des télécommunications, de l'énergie et des transports au cours des premières années de la décennie 2000, expliquent largement cet attrait de la Croatie pour les investisseurs issus de l'UE. Cette évolution s'est poursuivie au cours de la période 2005-2006 suite à l'ouverture des négociations d'adhésion : le stock d'IDE européens en Croatie a alors cru de 44%. Dans ce domaine, la Turquie n'est pas en reste puisque le stock d'IDE en provenance de l'UE-25 y a augmenté de 223% durant la période 2001-2006 (Eurostat, 2008a). Cette augmentation remarquable est la résultante de deux séries d'éléments. Premièrement, un ensemble de réformes relatives aux investissements et un programme de privatisation introduit en 2003 ont contribué à faciliter et à encourager les flux d'IDE. La nouvelle loi adoptée garantit notamment aux investisseurs étrangers un traitement identique à celui des investisseurs nationaux, une convertibilité totale dans leurs transferts de capital et de bénéfices et leur reconnaît le droit à l'arbitrage international. Deuxièmement, l'ouverture des négociations d'adhésion et le redressement de l'économie turque dans les années 2005-2007 ont attiré l'attention d'investisseurs potentiels.

Cette récente attraction des IDE par les pays candidats, si elle est indubitable, ne doit cependant pas masquer le fait que les montants investis dans ces pays restent limités en valeur absolue. Ainsi, en 2006, les stocks d'IDE, en provenance de l'UE, principale source d'investissements dans ces pays, n'étaient respectivement en Croatie et en Turquie que de 11,8 et 33 milliards d'euros.

2.3. Des aides européennes sélectives

Les difficultés rencontrées par les pays candidats lors des négociations d'adhésion et la situation encore fragile de leurs économies invitent à un premier constat : la préparation du sixième élargissement de l'UE ne doit pas être dissociée de la réflexion actuellement engagée à la fois sur la politique de cohésion après 2013, sur le prochain budget européen et sur les futures priorités de l'UE. Ce nouvel élargissement ne peut être, en outre, conçu sans référence aucune à celui qui l'a précédé. La date d'entrée de nouveaux Etats membres dans l'UE ne sera en effet pas seulement sensible pour les nouveaux arrivants mais le sera tout autant pour les PECO ayant rejoint l'entité européenne en 2004 et 2007. En situation de rattrapage pour de nombreuses années encore, ces pays auront toujours besoin des fonds structurels européens pour envisager leur convergence vers les Etats les plus riches.

Jusqu'à un passé récent, les fonds reçus par les uns et les autres ont sensiblement été plus élevés pour les nouveaux Etats membres que pour les futurs Etats membres qu'ils soient candidats ou candidats potentiels. Gaspard (2007) souligne ainsi que si les dépenses de l'UE en faveur des premiers ont représenté une injection directe annuelle de 1,5% à 2% de leur PIB, à laquelle se sont notamment ajoutés les prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI), rien de comparable n'existait en direction des seconds. Les aides communautaires reçues par les Balkans occidentaux ont plafonné ces dernières années autour de 500 à 600 millions d'euros par an, soit, pour 2006, à peine 0,4% du PIB total des pays de l'ensemble de la région. Si des prêts bancaires ont également été accordés par la BEI et par la BERD, les capacités d'emprunt de ces pays sont demeurées très limitées en raison de la taille et de la structure de leurs budgets publics (Gaspard, 2007).

Depuis le 1^{er} janvier 2007, un nouvel instrument financier unique, l'instrument d'aide de préadhésion (IAP), remplace cependant tous les programmes communautaires en action pour la période 2000-2006, lesquels agissaient tant en faveur des pays candidats⁵ qu'en faveur des pays candidats potentiels⁶. L'aide octroyée au titre de l'IAP transite par cinq volets. Le volet I, « Aide à la transition et renforcement des institutions », couvre notamment les actions de renforcement des investissements liés à l'acquis communautaire. Le volet II, « Coopération transfrontalière », soutient les activités transfrontalières entre les pays bénéficiaires d'une part, et entre les pays bénéficiaires et les Etats

⁵ A travers les programmes PHARE, PHARE CBC, SAPARD, ISPA et l'aide de préadhésion à destination de la Turquie.

⁶ A travers le programme CARDS.

membres, d'autre part. Le volet III, « Développement régional », a pour objectif d'égaliser le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds de cohésion en permettant aux pays qui en bénéficient de se rapprocher le plus possible de la mise en œuvre des fonds structurels. Le volet IV, « Développement des ressources humaines », prépare les pays bénéficiaires à la mise en œuvre et à la gestion du Fonds social européen dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi. Enfin, le volet V, « Développement rural », a pour vocation d'aider les pays bénéficiaires à se préparer aux programmes de développement rural financés par l'UE et dont ils bénéficieront après l'adhésion.

Si les volets I et II sont ouverts à tous les pays bénéficiaires des Balkans occidentaux et à la Turquie, seuls les pays candidats sont concernés par les volets III, IV et V. L'objectif est clairement de permettre aux pays relevant de ces derniers « de participer à un stade précoce à la gestion [des] instruments communautaires de la politique de cohésion » (Inforegio, 2008). L'expérience acquise grâce à l'IAP sera, en effet, telle que ces pays seront bien préparés pour absorber de futurs fonds structurels lorsqu'ils y seront éligibles.

La Commission européenne a prévu de doter l'IAP d'un budget global de plus de 5 milliards d'euros, sur la période 2007-2012, en faveur des trois pays candidats (cf. Tableau 2).

Tableau 2 : Cadre financier indicatif pluriannuel 2010-2012 de l'IAP pour les pays candidats

<i>Pays</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>
Croatie						
Volets I et II	59,3	60,1	61,5	55,7	56,5	57,8
Volets III, IV et V	81,9	85,9	89,7	98,7	100,7	102,6
Total	141,2	146	151,2	154,4	157,2	160,4
ARYM						
Volets I et II	45,8	45,2	43,7	42	40,3	38,9
Volets III, IV et V	12,7	25	38,1	50,3	58,4	66,9
Total	58,5	70,2	81,8	92,3	98,7	105,8
Turquie						
Volets I et II	258,8	259	242,6	220,9	240,4	260,9
Volets III, IV et V	238,4	279,7	323,8	432,8	541,5	638,6
Total	297,2	538,7	566,4	653,7	781,9	899,5
Total pays candidats	496,9	754,9	799,4	900,4	1037,8	1165,7

Les chiffres sont donnés en prix courants et en millions d'euros. Ils sont définitifs pour 2007 et révisés pour 2008 et 2009.

Source : synthèse de l'auteur à partir de la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen (2008b).

L'aide accordée devrait ainsi plus que doubler entre 2007 et 2012, sans toutefois que cette augmentation ne touche chacun des trois pays dans des proportions identiques. Certes, les fonds octroyés dans le cadre des volets I et II sont stables, voire en légère diminution, pour chacun d'eux sur la période, traduisant le fait que les avancées, notamment économiques, de ces pays ont été suffisamment importantes pour leur permettre de passer le cap du statut de candidat potentiel. La situation au niveau des trois volets suivants est cependant différente. La Croatie, pays dont les négociations d'adhésion à l'UE ont le plus progressé et dont le PIB par habitant est le plus élevé, sera la moins concernée par cette hausse de l'aide au titre de l'IAP. Les fonds relevant des volets III, IV et V n'y augmenteront que de 25 % sur la période considérée, contre plus de 426 % pour l'ARYM.

La Turquie est, quant à elle, dans une situation particulière. Compte tenu de sa grande taille et de sa population supérieure à 70 millions d'habitants, l'aide relative à l'IAP doit augmenter de 200 % entre 2007 et 2012. Mais, compte tenu notamment de sa capacité d'absorption encore limitée, cette aide n'augmentera toutefois que très progressivement et au final proportionnellement beaucoup moins que dans l'ARYM dont l'adhésion devrait suivre de peu celle de la Croatie.

Du cadre financier pluriannuel de l'IAP, deux enseignements peuvent être tirés. Premièrement, quel que soit le pays considéré, priorité est donnée à la préparation de chacun d'eux à la gestion des fonds dont ils bénéficieront en tant qu'Etat membre de l'UE dans un futur plus ou moins proche, ainsi qu'en témoigne la part relative des volets III à V par rapport aux volets I et II. Deuxièmement, l'adhésion de la Turquie n'est toujours pas, malgré l'ouverture des négociations, pleinement encouragée, comme l'indiquent les montants d'aide accordés à ce pays : avec une dotation en 2007 d'à peine plus de 4 euros par habitant (cf. Tableau 3), la Turquie se situe bien loin de la dotation de la Croatie (31,8 euros par habitant) et de l'ARYM (28,6 euros par habitant). Au-delà des prises de position politiques peu amènes de certains dirigeants européens au sujet de l'adhésion turque⁷, un rapprochement avec les financements engagés en faveur des PECO avant leur accession à l'UE éclaire davantage encore le propos. Sur la période 1990-1997, l'aide de transition était de 7,5 euros par habitant tandis que sur la période 1998-2004, l'aide de préadhésion s'élevait à 31,4 euros par habitant (Slim, 2004). Ainsi, alors que les deux pays des Balkans sont clairement dans une logique de préadhésion, la Turquie n'a pas encore, dans les faits, atteint ce stade. Ceci est non seulement peu satisfaisant au regard des engagements pris par les Etats européens vis-à-vis de ce pays mais également au regard d'une situation où sur les 26 régions⁸ que compte la Turquie, 12 présentent un revenu par habitant inférieur à 75% de la

⁷ On peut, à ce sujet, citer le meeting commun de A. Merkel et N. Sarkozy, le 10 mai 2009, où la première a nettement écarté une « adhésion complète » de la Turquie et plaidé pour un « partenariat privilégié » de celle-ci, tandis que le second fustigeait une « Europe sans frontières » car ce serait « une Europe sans volonté, sans identité, sans valeurs » (Le Monde, 12 mai 2009).

⁸ Il s'agit des régions NUTS II (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques) suivant la classification établie par Eurostat.

moyenne nationale (InfoREGIO, 2008), laquelle n'est déjà pas très élevée (cf. Tableau 1).

Tableau 3 : Montant par habitant de l'aide au titre de l'IAP (en euros) en 2007

<i>Croatie</i>	<i>ARYM</i>	<i>Turquie</i>
31,8	28,6	4,2

L'hypothèse d'une stabilité de la population dans chacun des pays a été retenue, à l'horizon 2012.

Source : calculs de l'auteur à partir des données contenues dans les Tableaux 1 et 2.

3. LES DISPARITÉS RÉGIONALES AVÉRÉES DES PAYS CANDIDATS A L'ADHÉSION

L'analyse, à l'échelle *nationale*, des principaux indicateurs économiques des trois Etats candidats (cf. Section 2), révèle combien le sixième élargissement de l'UE comporte de nombreuses difficultés. La prise en compte de la dimension *régionale* et de ses spécificités, tout particulièrement dans le cas de la Turquie, ne fait que conforter ce constat. Dans l'UE comme ailleurs, « la persistance de fortes disparités régionales met à l'épreuve la capacité des pays à promouvoir la croissance économique tout en préservant la cohésion sociale » (Spiezia, 2004). Dans ce domaine, le marché du travail et les indicateurs qui lui sont liés fournissent des informations précieuses. Un regard préalable sur les caractéristiques démographiques des pays candidats permet toutefois de mieux cerner les enjeux en présence.

3.1. Le défi posé par la démographie au marché du travail

Si l'intégration des prochains Etats membres concerne l'ensemble des politiques européennes, Guyader (2007) n'en souligne pas moins l'importance en la matière du rôle du marché du travail de l'UE : celui-ci doit être « en situation d'absorber le choc des adhésions ». En l'espèce, la tâche est de taille.

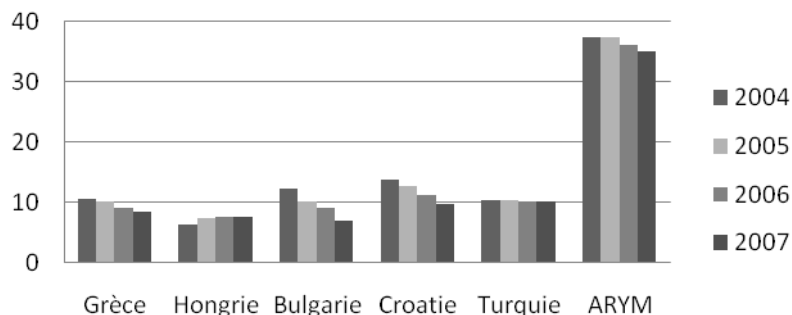
Le cinquième élargissement portait sur des pays vieillissants d'un point de vue démographique. Le recul de la population totale est net depuis quelques années déjà en Hongrie, en Pologne, en Roumanie et en Bulgarie, par exemple. De plus, dans tous ces pays, la part des moins de 15 ans dans la population totale est systématiquement inférieure à 15%. Le sixième élargissement se distingue par la démographie jeune d'un des trois pays actuellement candidats, la Turquie. Ce pays, qui à lui seul comptait plus d'habitants en 2006 que n'en comptaient les 8 PECO réunis ayant adhéré à l'UE le 1^{er} mai 2004, a connu une croissance de sa population totale de 14% entre l'année 1997 et l'année 2006. Après un léger déclin de celle-ci en 2007, la population turque était de nouveau en augmentation en 2008, et la proportion des moins de 15 ans représente aujourd'hui plus du quart de la population totale (27,3%)⁹.

⁹ Toutes ces données sont issues du site Eurostat : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/publications/recently_published

Ces caractéristiques démographiques ne conduisent pas forcément à envisager sereinement le futur marché du travail européen suite à l'élargissement de l'UE. Si la Croatie et l'ARYM, petits pays, présentent une situation démographique relativement stable et peu à même d'occasionner de grandes perturbations, l'entrée de la Turquie pourrait entraîner des bouleversements majeurs au niveau des flux migratoires. Evoquant la forte part de la population jeune en Turquie, la Banque mondiale (World Bank, 2008) emploie l'expression de « dividende démographique ». De fait, la croissance rapide de la population jeune peut être une véritable opportunité pour la Turquie en raison de son potentiel productif. Pour cela, il faudrait cependant que le marché du travail turc s'améliore sensiblement : le taux d'emploi des 15-24 ans, égal à 30,9% en 2006, reste très en deçà du taux d'emploi national (égal à 45,9%), qui lui-même est loin du taux d'emploi de l'UE-27 (égal à 65,9% en 2008). En outre, 40% des 15-24 ans ne travaillent ni ne sont à l'école.

Ces données sont de nature à susciter des inquiétudes chez les voisins européens, immédiats ou lointains, de la Turquie. En l'absence d'une amélioration de l'intégration des jeunes sur le marché du travail turc d'une part, et de mesures transitoires sur la mobilité des travailleurs turcs d'autre part, nombre d'Etats européens peuvent redouter une migration massive sur leur territoire. Une population jeune migre beaucoup plus facilement qu'une population âgée de plus de 50 ans. De plus, le taux de chômage de la Turquie reste plus élevé que celui de ses voisins (la Grèce et la Bulgarie), sans véritable amélioration sur les années 2004 à 2006 (cf. Graphique 1). Les très fortes disparités qui pèsent sur les régions turques en matière de PIB par habitant et de chômage ne peuvent qu'exacerber ces craintes.

Figure 1
Taux de chômage national de quelques pays de la région



Source : données Eurostat.

3.2. Les écarts de richesse entre régions

La démarche consistant à appréhender les pays candidats sous l'angle de leurs régions conduit à écarter d'emblée l'ARYM. Suivant la classification spatiale établie par Eurostat, la superficie de ce pays se confond en effet avec celle de sa région de niveau NUTS II, lequel niveau est celui généralement retenu par l'UE pour l'attribution des fonds structurels. La Croatie ne compte pour sa part que 3 régions NUTS II. Dans la mesure où elle en comporte 26, la Turquie est le pays qui se prête le mieux à une étude des disparités régionales.

Tableau 4 : Caractéristiques générales des régions de la Croatie et de la Turquie

Régions	Superficie (en km ²)	Population (en 2007)	PIB/habitant* (UE-27 = 100)
Régions de la Croatie			
Sjeverozapadna Hrvatska	8 669	1 668 366	32,0 42,3
Središnja I Istočna (Panonska) Hrvatska	23 220	1 310 428	18,9 23,3
Jadranska Hrvatska	24 705	1 457 206	23,6 31,1
Régions de l'Ouest de la Turquie			
Istanbul	5 315	12 573 836	18,5
Tekirdağ	18 740	1 458 114	14,6
Balikesir	24 423	1 594 441	11,1
Izmir	12 015	3 739 353	17,4
Aydin	32 658	2 620 452	12,9
Manisa	45 324	2 939 517	10,0
Bursa	29 095	3 368 502	13,4
Kocaeli	20 272	3 048 651	21,6
Ankara	25 401	4 466 756	18,3
Konya	49 682	2 185 131	8,5
Antalya	36 797	2 460 321	10,8
Adana	29 558	3 602 588	12,9
Kirikkale	31 822	1 481 248	9,6
Zonguldak	9 499	1 016 484	12,3
Régions de l'Est de la Turquie			
Hatay	23 484	2 843 518	8,3
Kayseri	59 751	2 295 679	7,5
Kastamonu	26 466	732 790	7,9
Samsun	37 937	2 728 183	8,3
Trabzon	35 174	2 488 652	7,7
Erzurum	40 797	1 075 088	5,8
Ağri	30 193	1 137 671	3,9
Malatya	37 323	1 598 897	7,5
Van	45 324	1 959 535	3,9
Gaziantep	15 879	2 261 242	7,4
Şanlıurfa	34 540	2 983 813	6,1
Mardin	26 090	1 925 794	5,2

* : 2001 et 2006 pour la Croatie ; 2001 pour la Turquie.

Source : données Eurostat.

Le Tableau 4, consacré à quelques caractéristiques des régions croates et turques, permet de prendre la mesure des écarts de richesse par habitant entre les premières comme entre les secondes. Dans le cas plus spécifique de la Turquie, une partition est opérée entre les régions de l'Ouest et les régions de l'Est, conformément au découpage sur lequel s'appuie le Programme opérationnel 2007-2010 de l'IAP (Inforegio, 2008). De fait, ce dernier distingue les régions NUTS II où le revenu par habitant est supérieur à 75% de la moyenne turque, toutes situées dans l'ouest du pays, des régions NUTS II où le revenu par habitant est inférieur à 75% de la moyenne turque, toutes situées dans l'est du pays.

A l'instar de Gezici et Hewings (2004), la Banque mondiale (World Bank, 2008) souligne elle aussi cette fracture entre les régions turques le long d'un axe Est-Ouest, les régions « en retard » se trouvant au sud-est et à l'est de l'Anatolie en remontant jusqu'à la Mer Noire. Certes, comme le service statistique de la Commission européenne, Eurostat, elle ne dispose pas toujours de données régionales postérieures à 2001. Dans son rapport de 2008 sur la Turquie, elle insiste cependant sur l'absence d'un quelconque signe de convergence des régions entre elles en termes de revenu par tête, malgré une croissance récente rapide du pays (7,5% par an en moyenne durant la période 2002-2006). Or, du Tableau 4, il ressort que les régions en retard constituent un fardeau non négligeable pour la Turquie puisqu'elles occupent 53% de la superficie et représentent 34% de la population totale.

3.3. L'inégalité des régions face au chômage

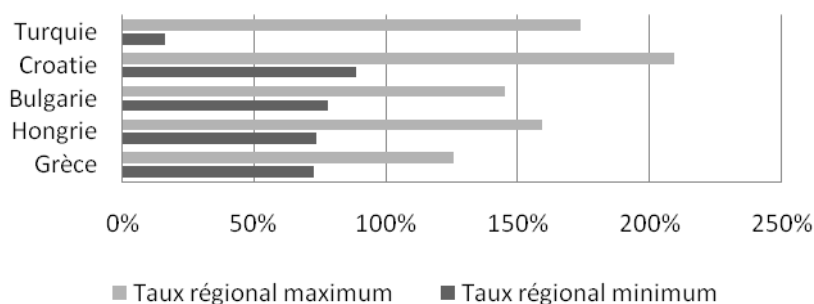
Pour aborder la question des disparités entre régions, l'indicateur le plus couramment utilisé est le PIB par tête de celles-ci. Selon Overman et Puga (2002), le lien entre les politiques traitant du chômage et les inégalités régionales est très souvent négligé. Or, soulignent-ils, les taux de chômage nationaux cachent eux-mêmes de grandes différences dans les taux de chômage entre régions. Dans la mesure où la démographie pèse et pèsera davantage encore à l'avenir sur le marché du travail, surtout turc (cf. supra), il nous a semblé intéressant d'aborder cette question des disparités sous l'angle du chômage.

Les données régionales disponibles pour les pays candidats n'étant en général pas nombreuses, il ne nous a pas été possible de calculer un indice de Gini des disparités régionales de taux de chômage. Compte tenu de cette situation, notre choix s'est porté sur deux indicateurs complémentaires qui, s'ils sont très simples, n'en fournissent pas moins des informations utiles pour appréhender les disparités régionales.

Le premier indicateur consiste en une comparaison, pour chaque pays, du taux régional minimum et du taux régional maximum de chômage en pourcentage du taux national. Représenté graphiquement pour les années 2004 (cf. Figure 2) et 2007 (cf. Figure 3), pour la Croatie, la Turquie et quelques voisins de la région, cet indicateur révèle que les écarts entre taux de chômage régionaux extrêmes se sont réduits en Turquie alors qu'ils augmentaient en

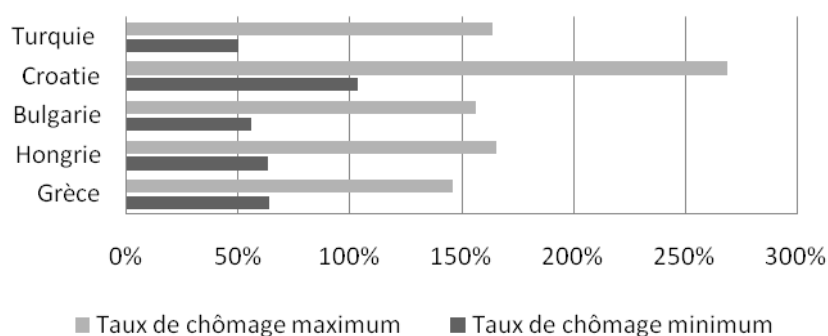
Croatie, en Bulgarie et en Grèce. D'une année à l'autre, les régions concernées restent les mêmes en Croatie : ainsi, la région dont le PIB par habitant est le plus important est celle où le taux de chômage est le plus bas alors que la région où le PIB par habitant est le plus faible est celle où le taux de chômage est le plus grand. La Turquie n'obéit pas à la même règle. En 2004, le taux de chômage le plus faible et le taux de chômage le plus élevé caractérisent deux régions situées dans l'est de la Turquie, respectivement Agri et Malatya. En 2006, de façon moins attendue encore, le taux de chômage le plus élevé est celui d'Adana, région de l'Ouest, alors que le taux de chômage le plus faible est celui de Kastamonu, région de l'Est. En l'espèce, une relation entre PIB par tête et taux de chômage ne peut être clairement établie.

Figure 2
Disparités régionales du taux de chômage en 2004



Source : données Eurostat.

Figure 3
Disparités régionales du taux de chômage en 2007



Remarque : pour la Turquie, faute de données pour 2007, il s'agit de l'année 2006.

Source : données Eurostat.

Le deuxième indicateur, utilisé notamment par Eurostat (2008b), pour appréhender les disparités régionales sur le marché du travail, nécessite les mêmes données et renvoie à la plus ou moins grande performance d'une région.

Plus précisément, une région est considérée comme « insuffisamment performante » si son taux de chômage est relativement élevé par rapport au taux national (150% au-dessus du chiffre national). En Croatie, la région de « Sredisnja I Istocna », dont le PIB par tête est le plus faible, est la seule qui répond à ce critère. En Turquie, aucune région n'obéit à ce critère.

Un lien entre PIB par habitant et taux de chômage apparaît donc, en Croatie, pour chacune des 3 régions d'étude : si le premier est bas alors le second est élevé et inversement. En Turquie, même si une analyse complémentaire s'appuyant sur d'autres données serait assurément souhaitable, les disparités régionales en termes de PIB par tête semblent plus conséquentes que ne le sont les disparités régionales en termes de taux de chômage. Le poids de l'agriculture dans ce pays n'y est pas étranger. De fait, l'emploi dans le secteur agricole représente plus du quart de l'emploi total (26,7% en 2007), bien loin de la moyenne de l'UE-27 (6,2%). Ainsi, au même titre que dans les PECO, par le passé pour certains d'entre eux et encore aujourd'hui pour d'autres, l'agriculture turque joue un rôle de « coussin social », en masquant un chômage qui en son absence serait bien plus élevé. Il n'est qu'à reprendre la part de la contribution de l'agriculture turque au PIB du pays, à savoir seulement 9,7% (cf. Tableau 1), pour confirmer l'existence d'une agriculture peu performante compte tenu de la part de la population active qui y travaille.

4. CONCLUSION

L'UE se prépare aujourd'hui à un sixième élargissement, lequel se fera, à l'instar du précédent, en plusieurs étapes. De fait, les Etats concernés, ceux des Balkans occidentaux et la Turquie, ne sont pas tous au même stade dans leurs pourparlers avec l'UE. Notre étude a mis en évidence que les Etats qui ont, à l'heure actuelle, le statut de pays candidat présentent non seulement un PIB par habitant très bas, des fragilités économiques certaines mais se caractérisent également par des disparités régionales marquées.

D'aucuns pourront s'étonner de cette obstination de l'UE à poursuivre sa politique d'élargissement alors même que le fonctionnement d'une entité composée de 27 Etats n'est pas toujours simple et que les réformes pour l'améliorer ne débouchent pas facilement sur un consensus. Emerson et alii (2006), tout comme Guyader (2007), évoquent à juste titre « la fatigue » ressentie par l'opinion publique envers cette politique de l'élargissement. Celle-ci est réelle ainsi qu'en témoignent les résultats des référendums en France et aux Pays-Bas en 2005.

On peut toutefois se demander si « cette fatigue » n'est pas également éprouvée par les dirigeants européens eux-mêmes. Le refus de certains d'entre eux d'envisager l'entrée de la Turquie dans l'UE n'est pas seulement problématique compte tenu des engagements pris vis-à-vis de ce pays par le passé, mais il l'est aussi compte tenu de l'image qu'il donne de l'UE à nos partenaires, à savoir celle d'une entité où les individualismes priment sur la solidarité. Une illustration de cette situation a été donnée lorsqu'il s'est agi de réfléchir aux perspectives financières pour 2007-2013. Le budget européen issu

du sommet de décembre 2005 a, certes, donné à la politique régionale dite aussi politique de cohésion, dont la solidarité est l'essence même, une place de choix puisqu'elle représente plus du tiers de celui-ci avec 308 milliards d'euros. 51,4% des aides régionales ont ainsi été affectés aux nouveaux Etats membres. Ces proportions ne doivent cependant pas faire oublier qu'elles portent sur un budget que la Commission européenne souhaitait initialement aux environs de 1000 milliards d'euros mais qui fut ramené finalement à 864,4 milliards.

Les montants actuellement envisagés dans le cadre de l'IAP restent décevants au regard des enjeux. Les sommes réservées à la Croatie et à l'ARYM sont appelées à monter en puissance et les préparent ainsi aux mécanismes de la politique régionale dont ils bénéficieront. Pour autant, il s'agit là de petits pays. Pour la Turquie, dont la démographie est préoccupante à l'aune de son marché du travail mais aussi du marché du travail européen, des montants comparables ne sont pas à l'ordre du jour. Au-delà des problèmes notamment politiques et culturels que pose l'adhésion de la Turquie, il est aisé de deviner que la politique régionale européenne n'est guère en mesure, en l'état, d'absorber une telle économie, voire toutes celles des autres Etats des Balkans. Si rien n'est fait pour augmenter la part du budget allouée à cette politique ou pour trouver un nouveau mode de redistribution des fonds européens, il conviendra clairement de redéfinir un objectif moins ambitieux que celui fixé initialement, à savoir la réduction des disparités régionales.

REFERENCES

- Boldrin M., Canova F., 2001, "Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies", *Economic Policy*, vol. 32, pp. 207-253.
- Chenery H.B., 1960, "Patterns of industrial growth", *The American Economic Review*, vol. 50, pp. 624-654.
- Commission européenne, 1993, "Conseil européen de Copenhague – 21-22 juin 1993", *Conclusions de la Présidence*, SN 180/1/93 REV1.
- Commission européenne, 2005, "Enlargement strategy paper", *Communication from the Commission, COM (2005) 561 final*, Brussels.
- Commission européenne, 2008a, "Stratégie d'élargissement et principaux défis 2008-2009", *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM(2008) 674 final*, Bruxelles.
- Commission européenne, 2008b, "Cadre financier indicatif pluriannuel 2010-2012 de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP)", *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM (2008) 705 final*, Bruxelles.

- Commission européenne, 2009, “Stratégie d’élargissement et principaux défis 2009-2010”, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM (2009) 533 final*, Bruxelles.
- Campos N.F., Coricelli F., 2002, “Growth in transition: what we know, what we don’t, and what we should”, *Journal of Economic Literature*, vol. XL, pp. 793-836.
- Duboz M-L., 2007, “Quelle politique régionale européenne pour l’UE élargie aux PECO ?”, *Revue d’Etudes Comparatives Est-Ouest*, vol. 38, pp. 45-68.
- Emerson M., Aydin S., De Clerck-Sachsse J., Nourcheva G., 2006, “Just what is this ‘absorption capacity’ of the European Union”, *CEPS policy brief*, n° 113, September.
- Eurostat, 2008a, “EU Foreign Direct Investment in Croatia and Turkey”, *Statistics in focus*, n° 68.
- Eurostat, 2008b, “Regional labour market disparities are narrowing”, *Statistics in focus*, n° 84.
- Gaspard M., 2007, “Les élargissements de l’Union dans les Balkans : état des lieux et perspectives”, *Politique étrangère*, n° 2.
- Gezici F., Hewings G. J.D, 2004, “Regional convergence and the economic performance of peripheral areas in Turkey”, *Review of Urban and Regional Development Studies*, vol. 16, pp. 113-132.
- Guyader M., 2007, “Elargissements et intégration dans l’Union”, *Politique étrangère*, n° 2.
- Hare P., 2000, “Discussion of chapter 4: Structural change in the transition economies, 1989-1999”, *Economic Survey of Europe*, n° 2/3, pp. 118-119.
- Inforegio, 2008, “Politique régionale et élargissement – Un fonds de préadhésion pour passer à la vitesse supérieure”, *Panorama*, n° 27, septembre.
- Landesmann M., 2000, “Structural change in the transition economies, 1989-1999”, *Economic Survey of Europe*, n° 2/3, pp. 95-117.
- Le Cacheux J., Sterdyniak H., 2003, “Comment améliorer les performances économiques de l’Europe ?”, *Revue de l’OFCE*, n° 87, pp. 243-253.
- Overman H.G., Puga D., 2002, “Unemployment clusters across Europe’s regions and countries”, *Economic Policy*, vol. 34, pp. 117-147.
- Rehn O., 2006, “Building a new consensus on enlargement: how to match the strategic interest and functioning capacity of the EU?”, Speech/06/316, European Policy Center, May, Brussels.
- Rehn O., 2008, “2009, l’année des Balkans occidentaux”, Speech/08/490, Ecole Normale Supérieure, 3 octobre, Paris.

- Sapir A., 2003, “*An agenda for a growing Europe – Making the EU economic system deliver*”, Report of an independent high-level study group established on the initiative of the President of the European Commission, Sapir as the Chairman of the group, July.
- Slim A., 2004, “L’aide d’intégration : l’expérience de l’élargissement européen”, in Chavance B. (Ed.), *Les incertitudes du grand élargissement. L’Europe centrale et balte dans l’intégration européenne*, L’Harmattan, Paris.
- Spiezia V., 2004, “Mesurer les économies régionales”, *Cahiers Statistiques*, OCDE, n° 6.
- Turunç G., 2004, “La Turquie et l’Europe : une relation embrouillée”, *Mondes en Développement*, vol. 32, pp. 89-113.
- World Bank, 2008, *Turkey - Country economic memorandum*, Report n° 39194, April 10.

CAN THE EUROPEAN REGIONAL POLICY WITHSTAND ANOTHER EU ENLARGMENT?

Abstract – *The European Union (EU) will soon undergo a sixth enlargement. The only countries with a status of candidate country, Croatia, Macedonia and Turkey, are all three fragile economies with a low per capita GDP. This situation questions the capacity of the EU to integrate those countries. In particular, will the EU be able to maintain its common regional policy based on the principle of financial solidarity? In fact, our study shows that this policy will be confronted to the existence of strong regional disparities within Croatia and Turkey, in terms of per capita GDP or unemployment rate. We also show that if the European aid currently devoted to Croatia and Macedonia is comparable to the pre-adhesion aid given to the CEECs, it is not the case for Turkey. Given the demographic weight of this country, if nothing is done to increase the part of the budget devoted to the EU regional policy or to find another mode of redistribution of the European funds, it will be necessary to redefine a less ambitious objective than the current one, i.e. decreasing disparities.*