



**Études économiques
de l'OCDE**

Turquie



OCDE



ÉDITIONS OCDE

Volume 2006/15 – Octobre 2006

Études économiques de l'OCDE

Turquie

2006



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cette étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.

Publié également en anglais

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2006

L'OCDE autorise à titre gracieux toute reproduction de cette publication à usage personnel, non commercial. L'autorisation de photocopier partie de cette publication à des fins publiques ou commerciales peut être obtenue du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com. Dans tous ces cas, la notice de copyright et autres légendes concernant la propriété intellectuelle doivent être conservées dans leur forme d'origine. Toute demande pour usage public ou commercial de cette publication ou pour traduction doit être adressée à rights@oecd.org.

Table des matières

Résumé	9
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Les enjeux d'un rattrapage durable	21
Évolution économique récente et perspectives	22
Gérer les risques macroéconomiques et améliorer la résistance aux chocs	35
Approfondir les réformes structurelles pour faciliter un rattrapage rapide	36
Conclusion	40
Notes	40
Chapitre 2. Gérer les risques macroéconomiques et améliorer la résilience aux chocs	43
Introduction	44
Une plus forte résilience macroéconomique aux chocs internationaux est indispensable	46
La politique monétaire est mise à l'épreuve	57
Il convient de renforcer les institutions de la politique budgétaire	64
La politique structurelle peut aussi jouer un rôle important	70
Il faut améliorer encore le contrôle prudentiel des banques pour renforcer la résilience du secteur financier	71
Conclusion	75
Notes	77
Bibliographie	79
Annexe 2.A1. Scénarios de viabilité de la dette : méthodologie et hypothèses	81
Chapitre 3. Renforcer la compétitivité et la croissance et moins encourager l'économie informelle	87
De nouveaux défis pour un secteur des entreprises dynamique	88
Des performances variables selon le secteur et l'entreprise	90
Politiques à adopter pour faire face à une concurrence accrue	96
Conclusion : la simplification de la réglementation est un élément essentiel de l'amélioration de la compétitivité et de la croissance	118
Notes	122
Bibliographie	125
Annexe 3.A1. Analyse de l'évolution et des déterminants de la rentabilité de l'industrie manufacturière turque, 1998-2005	128
Annexe 3.A2. Charge fiscale effective des entreprises en Turquie	134
Annexe 3.A3. Enquêtes sur la compétitivité (forces et faiblesses) d'entreprises de différentes tailles	138
Annexe 3.A4. Accès des entreprises moyennes dynamiques au crédit et au capital-investissement	140

Chapitre 4. Améliorer le système de retraite pour faciliter l'expansion du secteur formel	145
La lenteur de l'application des nouvelles règles est coûteuse et incite peu à participer à l'économie formelle.	146
La réduction du taux de cotisation à la sécurité sociale doit constituer une priorité	156
Comment lutter contre la pauvreté de la population âgée	158
Propositions pour la poursuite de la réforme	161
Notes	163
Bibliographie	164
Annexe 4.A1. Hypothèses retenues pour l'analyse des pensions de retraite	165
Chapitre 5. Assurer une formation de qualité à toute la population	169
Le système éducatif perpétue la dualité économique	171
Résumé	183
Notes	185
Bibliographie	185
Chapitre 6. Libérer le potentiel de l'agriculture	187
L'agriculture est peu productive... ..	188
... et les exportations restent inférieures à leur potentiel	188
Le soutien à l'agriculture est élevé	190
Le système de soutien à l'agriculture a été remis en cause... ..	193
... et a été remanié en profondeur	199
Conclusion	208
Notes	209
Bibliographie	211
 Liste des encadrés	
1.1. Le climat politique est-il important pour les réformes ?	34
2.1. La vie après le FMI	47
2.2. La tendance des ratios d'endettement public et extérieur pourrait s'inverser ...	54
2.3. Le ciblage de l'inflation en Turquie	59
2.4. Gestion des finances publiques : des défis subsistent	66
2.5. Les risques budgétaires de la réforme de la santé	69
2.6. Programme pour le renforcement du contrôle prudentiel des banques, selon la Commission Imar	74
2.7. Résumé des recommandations en vue de renforcer la résilience aux chocs ...	76
3.1. Atouts et handicaps des petites entreprises	97
3.2. Atouts et handicaps des entreprises moyennes	100
3.3. Atouts et handicaps des entreprises du secteur formel	103
3.4. L'impôt prélevé par l'inflation (<i>inflation tax</i>)	108
3.5. Le débat politique engagé par d'autres pays émergents sur le niveau souhaitable du salaire minimum	113
3.6. Une stratégie globale de renforcement de la compétitivité et de la croissance fondée sur la simplification et la formalisation de la réglementation	120
4.1. La réforme 2006 de la sécurité sociale	148
4.2. Incitations à la retraite anticipée ou à la poursuite d'une activité professionnelle .	152

4.3.	Baisser les taux de cotisation à la sécurité sociale sans alourdir le déficit du système	157
4.4.	Recommandations pour la poursuite de la réforme des retraites	162
5.1.	Réformes récentes du système éducatif	170
5.2.	Remédier à la fragmentation de la politique de l'éducation et parvenir à un consensus sur le rôle des écoles professionnelles, y compris les écoles Imam Hatip	179
5.3.	Résumé des recommandations	184
6.1.	Un environnement économique atypique	196
6.2.	La faible productivité de l'agriculture nuit à sa compétitivité	197
6.3.	Recommandations en vue de libérer le potentiel de l'agriculture	208

Liste des tableaux

1.1.	Principales réformes économiques	25
1.2.	Négociations avec l'UE : quelques réformes de convergence achevées et prévues, 2005-2007	27
2.1.	Principaux indicateurs de la vulnérabilité économique	48
2.A1.1.	Hypothèses de base des scénarios de la dette publique	82
2.A1.2.	Hypothèses de base des scénarios d'endettement extérieur	84
3.1.	L'emploi informel dans le secteur manufacturier et les services	97
3.2.	Indemnités de départ versées dans les pays de l'OCDE	111
3.3.	Coûts minimums de la main-d'œuvre dans les pays de l'OCDE	112
3.4.	Principales privatisations réalisées en 2005 et 2006	119
3.A1.1.	Performances sectorielles	132
3.A2.1.	Hypothèses des calculs	135
3.A2.2.	Paramètres fiscaux utilisés pour les calculs	135
3.A2.3.	Taux effectifs moyens (TEMo) d'imposition des personnes morales	136
3.A2.4.	Taux effectifs marginaux (TEMa) d'imposition des personnes morales	136
4.1.	Options pour la poursuite de la réforme du système de retraite	155
4.2.	Pension sous condition de ressources et seuil de pauvreté pour une personne seule	161
4.A1.1.	Résumé des principales caractéristiques des divers régimes de calcul des pensions	166
6.1.	Perspectives de convergence tarifaire : droits de douane en Turquie et dans l'UE	199
6.2.	Transferts des consommateurs et des contribuables après la réforme	200
6.3.	Agriculture : du protectionnisme à la compétitivité	203

Liste des graphiques

1.1.	Évolution de la situation économique après les réformes	24
1.2.	Transition institutionnelle et croissance : position de la Turquie	28
1.3.	Équilibres macroéconomiques et cote de crédit internationale	29
1.4.	L'environnement des entreprises en Turquie et dans 7 autres pays, 1995-2005	30
1.5.	Sources des écarts de revenu réel, 2004	31
1.6.	Distribution inégale de l'utilisation de la main-d'œuvre et de la productivité du travail	32
1.7.	Croissance de la population d'âge actif, sorties de travailleurs du secteur agricole et chômage	33

1.8. Augmentation de la prime de risque appliquée à la Turquie sous l'effet d'une prudence accrue des marchés internationaux à l'égard des risques	35
1.9. Des réformes hypothétiques d'ampleur inégale aboutissent à des sentiers de croissance différents à moyen terme	37
2.1. Des fondamentaux macroéconomiques satisfaisants.	45
2.2. Les marges de risque se sont réduites, mais pas seulement en Turquie	46
2.3. Évolution de la balance courante	50
2.4. Flux nets d'IDE par secteur et en comparaison des autres pays	52
2.5. Évolution du taux de change nominal	53
2.6. Encours de la dette publique nette pour différents scénarios	54
2.7. Situation en matière de dette extérieure brute	56
2.8. Encours de la dette extérieure brute pour différents scénarios	56
2.9. Évolution de l'inflation	60
2.10. Indicateurs de l'écart de production	61
2.11. La Banque centrale a subi une perte de crédibilité	62
2.12. Taux de change effectif nominal et adjudications	63
2.13. Mesures disponibles des résultats budgétaires récents en Turquie	68
2.14. Composition des actifs étrangers en Turquie	70
2.15. Flambée du crédit en Turquie	71
2.16. La consommation croît plus vite que les salaires	72
2.17. La position de change varie d'un secteur à l'autre	73
2.18. Indice Moody's de la santé financière des banques, moyenne pondérée	75
3.1. Performances récentes du secteur des entreprises	89
3.2. Taux de change en termes réels et marges bénéficiaires sur le marché intérieur et les marchés d'exportation	90
3.3. Performances récentes de quelques secteurs représentatifs	92
3.4. Progression des salaires dans un secteur en déclin et un secteur très compétitif	93
3.5. Transferts d'emplois des secteurs en déclin vers les secteurs en croissance . .	94
3.6. Changement de spécialisation au profit des technologies moyennes et balance commerciale, 2000-2005	95
3.7. La Turquie, la Chine et le marché européen de l'habillement	96
3.8. Les « avantages » de l'informalité	98
3.9. Handicaps structurels des micro-entreprises	99
3.10. Les « tigres anatoliens »	100
3.11. Étendue de l'informalité chez les entreprises moyennes	101
3.12. Comparaison internationale des taux moyens réels de l'impôt sur les sociétés en 2005	106
3.13. Seignuriage et impôt prélevé par l'inflation en Turquie	108
3.14. Coin fiscal moyen sur le travail, comparaison internationale	109
3.15. Réglementation de protection de l'emploi, comparaison Turquie-autres pays de l'OCDE, 1993-2003	110
3.16. Réglementation des marchés de produits, comparaison Turquie-pays de l'OCDE, 1998-2003	116
3.17. Des coûts d'infrastructure élevés	117
3.A1.1. Contributions aux marges bénéficiaires à l'exportation dans le secteur manufacturier (1998-2005)	130
3.A1.2. Avantage comparatif révélé : Turquie/Chine	131
3.A2.1. Structure du modèle	134

4.1. Déficits du système de retraite	147
4.2. Taux de remplacement nets : comparaison internationale	148
4.3. L'âge minimal auquel la pension de retraite peut être servie n'est relevé que progressivement	151
4.4. Taux de remplacement réel brut effectif par sexe et cohorte de naissance après la réforme de 2006	153
4.5. Les cohortes les plus âgées tirent un profit considérable du régime de retraite . .	154
4.6. Des revenus très disparates au sein de la population âgée	160
5.1. Niveau de formation de la population	172
5.2. Performances des élèves et taux de scolarisation	173
5.3. Rapport entre les performances des élèves et l'indice PISA de la situation économique, sociale et culturelle (SESC)	175
5.4. Les écoles d'élite sont privilégiées dans l'affectation des financements publics . .	176
5.5. Situation au regard du marché du travail selon le niveau de formation, 2006 .	178
5.6. Comparaison des résultats au PISA et de l'indice SESC entre les élèves scolarisés dans les Imam Hatip et les élèves des établissements publics	180
6.1. Écarts de performance du secteur agricole	189
6.2. Faiblesse des facteurs de production agricole	190
6.3. Écarts de productivité par rapport à d'autres économies	191
6.4. Exportations agricoles	192
6.5. Niveau de soutien aux producteurs et poids de l'agriculture dans l'économie . . .	194
6.6. Évolution du soutien à l'agriculture	195
6.7. Les achats d'intervention ont-ils repris ?	202
6.8. Tarification de l'eau d'irrigation	205
6.9. Marge d'ajustement de l'emploi	207

Cette étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'Examen des Situations Économiques et des Problèmes de Développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.

La situation économique et les politiques de la Turquie ont été évaluées par le Comité le 7 septembre 2006. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 19 septembre 2006.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Rauf Gönenc, Anne-Marie Brook, Gökhan Yilmaz et Ugur Çiplak sous la direction de Willi Leibfritz.

L'étude précédente de la Turquie a été publiée en décembre 2004.

STATISTIQUES DE BASE DE LA TURQUIE

LE PAYS

Superficie (milliers de km ²)	779	Villes principales, 2000 (population résidente en milliers d'habitants)	
Superficie agricole (milliers de km ² , 2004)	281	Istanbul	10 019
Forêts (milliers de km ²)	212	Ankara	4 008
		Izmir	3 371

LA POPULATION

Population, 2005 (en millions)	72.1	Population active civile, 2005 (en millions)	24.6
Densité au km ² , 2005	92.6	Emploi civil (en millions) :	22.0
Taux de variation annuel de la population, 1995-2005	1.6	Agriculture, sylviculture, pêche	7.0
		Industrie	3.9
		Construction	1.1
		Services	10.0

PRODUCTION

PNB 2005 (milliards de livres turques)	486 401	Structure de la production (% du PIB), 2005 :	
PIB, 2005 (milliards de livres turques)	487 202	Agriculture, sylviculture, pêche	10.2
PIB par habitant (en dollars US)	5 008	Industrie	29.8
Investissement brut 2005 (milliards de livres turques)	95 307	Services	60.0
En pourcentage du PIB	19.6		
Par habitant (en dollars US)	985		

L'ÉTAT

Consommation publique, 2005 (en pourcentage du PIB)	13.1	Dettes publiques, fin 2005 (en pourcentage du PIB)	71.6
Recettes courantes de l'administration centrale en 2005 (en pourcentage du PIB)	27.7	Intérieure	52.9
		Extérieure	18.7

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens, 2005, f.o.b. (en pourcentage du PIB)	20.3	Importations de biens, 2005, c.i.f. (en pourcentage du PIB)	32.3
Principaux produits exportés (en pourcentage des exportations totales)		Principaux produits importés (en pourcentage des importations totales)	
Textiles et habillement	25.4	Produits pétroliers	18.2
Machines et matériel d'équipement	7.1	Machines et matériel d'équipement	14.0
Véhicules à moteur	130.0	Véhicules à moteur	9.0
Métal et acier	10.5	Métal et acier	9.1
Autres produits exportés	43.9	Autres produits importés	49.6

LA MONNAIE

Unité monétaire : livre turque		Unités monétaires par dollar, moyenne journalière :	
		2005	1.3408
		2006 (janvier-septembre)	1.4226

Résumé

Grâce à des progrès sur le plan de la stabilisation macroéconomique et de la réforme institutionnelle, la Turquie est aujourd'hui en mesure d'afficher une forte croissance du PIB. Cependant, la poussée récente d'inflation et les remous qui ont eu lieu sur les marchés financiers font ressortir la vulnérabilité persistante de la Turquie. Un nouveau programme de réformes structurelles d'ensemble permettrait d'accroître les gains de productivité, de développer le secteur formel de l'économie et de renforcer la stabilité macroéconomique.

Gérer les risques macroéconomiques

La principale priorité, sur le plan macroéconomique, est de consolider les progrès déjà accomplis.

Dans le domaine de la politique budgétaire, le gouvernement devrait donner suite à son intention annoncée de compléter l'objectif annuel du solde budgétaire primaire avec un plafond de dépenses. Cela permettrait aux autorités de dégager un excédent primaire supérieur à l'objectif dans les phases d'expansion économique. Le gouvernement devrait aussi améliorer encore la transparence budgétaire et la qualité des institutions et des processus, et adopter les normes comptables nationales.

Dans le domaine de la politique monétaire, la Banque centrale devrait faire revenir l'inflation dans le sentier souhaité, et l'Agence de réglementation et de supervision bancaires devrait renforcer son gouvernement d'entreprise et sa gestion des ressources humaines.

Améliorer les conditions-cadres pour le secteur formel

Le poids considérable de la réglementation pousse un grand nombre d'entreprises et d'individus dans l'économie parallèle, où la productivité est faible et les conditions de travail médiocres. Afin de surmonter cet obstacle à la croissance, les autorités doivent :

- Améliorer les conditions de la création d'emplois dans le secteur formel en abaissant les taux des cotisations de sécurité sociale, en assouplissant la réglementation sur la protection de l'emploi, en remplaçant les indemnités de licenciement par une assurance-chômage et en laissant le salaire minimum varier suivant les régions et baisser progressivement en proportion du salaire moyen.
- Apporter de nouvelles modifications au système de retraite afin d'accroître l'emploi dans le secteur formel. Des réductions des taux des cotisations de retraite, qui permettraient d'abaisser les coûts d'emploi dans le secteur formel, pourraient être partiellement financées par une série d'autres réformes, notamment une réduction des incitations à la cessation anticipée d'activité.
- Simplifier encore l'environnement juridique et réglementaire régissant le secteur des entreprises, supprimer les obstacles qui continuent d'entraver l'investissement direct étranger et s'employer à promouvoir la concurrence et la compétitivité dans tous les secteurs de l'économie, en évitant les mesures sectorielles.

- Réorienter les priorités de la politique d'éducation, dans les limites de la discipline budgétaire, afin de mettre un enseignement de qualité à la disposition de tous les jeunes *et pas seulement des plus capables. Mieux préparer directement les jeunes à la vie active.*
- Continuer de remplacer les subventions agricoles par un soutien des revenus des producteurs, et accroître la *productivité de l'agriculture en renforçant le cadre juridique du remembrement des terres, en favorisant les transferts de technologie et en encourageant l'investissement privé dans l'irrigation.*

Évaluation et recommandations

L'expansion économique est soutenue depuis quelques années et la Turquie est bien placée pour mettre un terme à l'alternance de phases de forte croissance et de récessions qu'elle a connue jusqu'ici...

L'économie s'est redressée de façon remarquable après la crise de 2001. Sur la période 2002-05, la production a augmenté d'un tiers, soit à un rythme inégalé dans les autres pays de l'OCDE. Parallèlement, l'inflation annuelle a régulièrement baissé, tombant à moins de 10 % en 2004, pour la première fois depuis trois décennies, tandis qu'une politique budgétaire et monétaire saine a amélioré la confiance et réduit les primes de risque, stimulant ainsi l'investissement des entreprises et les entrées d'IDE. Des progrès notables ont par conséquent été accomplis dans la voie d'une croissance plus soutenue et plus durable. De fait, le processus de convergence du revenu réel semble s'être amorcé, après les deux périodes décevantes de la fin des années 80 et des années 90. Si le cap peut être maintenu, cela représenterait une nette rupture par rapport aux décennies précédentes, caractérisées par de courtes périodes de forte expansion suivies d'un ralentissement prononcé de l'activité ou d'une récession.

... mais l'économie demeure vulnérable aux perturbations externes et internes

Les avancées réalisées par la Turquie sur le plan macroéconomique entre 2002 et 2005 ont aussi été facilitées par un environnement international porteur, caractérisé par une forte progression des échanges internationaux et – en dépit de la hausse des prix du pétrole – par une inflation relativement basse, de faibles taux d'intérêt et une demande mondiale soutenue d'actifs provenant des marchés émergents. Entre le début et le milieu de 2006, en revanche, les hausses de taux d'intérêt dans les grands pays industrialisés ont provoqué un changement d'attitude des marchés financiers internationaux à l'égard des risques. L'économie turque s'en est nettement ressentie : la monnaie s'est sensiblement dépréciée, les taux d'intérêt à long terme ont fortement augmenté et l'inflation s'est accélérée. Plus récemment, les pressions ont faibli et le taux de change s'est quelque peu raffermi tandis que les taux d'intérêt à long terme se sont détendus. La Turquie n'est pas le seul pays à avoir souffert de la perte d'appétence pour le risque chez les investisseurs internationaux, mais elle fait partie du groupe d'économies de marché émergentes qui a été le plus touché. Cela tient en partie à son déficit de balance courante important et croissant, alimenté par des entrées massives de capitaux, sous forme de placements de portefeuille notamment,

qui ont entraîné une appréciation de la monnaie. En outre, l'adoption relativement récente de politiques responsables sur le plan macroéconomique rend la Turquie vulnérable aux chocs extérieurs. Enfin et surtout, les incertitudes des marchés tiennent probablement aussi à des doutes concernant l'indépendance des principales institutions et la poursuite des réformes structurelles, ainsi qu'à l'apparition de tensions politiques en Turquie même. *Pour continuer à enregistrer de bonnes performances économiques dans cet environnement international plus difficile, il va falloir renforcer la confiance dans la politique économique et dans la volonté politique de réforme structurelle.*

La crédibilité de la politique monétaire doit être renforcée

La Banque centrale a considérablement amélioré sa crédibilité en parvenant à faire reculer fortement l'inflation depuis qu'elle a acquis son indépendance en 2001 et a été chargée de la lutte contre l'inflation. Une politique budgétaire rigoureuse, des réformes structurelles et des gains de productivité substantiels ont aussi contribué au processus de désinflation. De plus, l'appréciation de la monnaie a joué un rôle particulièrement important dans la réduction de l'inflation, tandis que la hausse des prix des produits ne faisant pas l'objet d'échanges internationaux est restée soutenue, aux alentours de 12 à 14 % par an. Cette situation semble imputable dans une large mesure à la persistance d'obstacles à la concurrence et à d'autres rigidités structurelles – sur le marché du travail notamment – qui maintiennent les prix à un niveau artificiellement élevé et ralentissent le rythme de la désinflation, si bien que la Banque centrale a plus de difficultés à abaisser les taux d'intérêt. La tâche de la Banque centrale est devenue encore plus ardue ces derniers mois par suite d'une recrudescence de l'inflation, s'accompagnant d'une dépréciation importante de la monnaie. Face à cette poussée de l'inflation, la Banque centrale a cessé de réduire les taux d'intérêt et a au contraire majoré le taux directeur à court terme de 175 points de base, puis de 225 points de base supplémentaires peu après, le faisant ainsi passer à 17.25 %. Bien que la banque ait admis que l'objectif d'une inflation de 5 % (avec une marge d'incertitude de +/-2 %) à la fin de 2006 ne serait pas atteint, elle a confirmé sa volonté de ramener l'inflation à 4 % à moyen terme. Compte tenu des circonstances, la décision de la Banque centrale a été déterminante. Cependant, d'après certaines enquêtes, au cours de l'été les anticipations d'inflation à moyen terme ont fortement augmenté, et en dépit d'un léger repli elles dépassent encore sensiblement l'objectif de moyen terme. *La banque va donc devoir surmonter de sérieux problèmes pour ramener l'inflation sur la trajectoire souhaitée et il va falloir choisir avec soin les nouvelles mesures à prendre, en expliquant bien l'analyse qui les sous-tend, pour convaincre l'opinion publique que l'écart de l'inflation par rapport à l'objectif n'est que temporaire. D'une manière plus générale, il y aurait lieu de mettre en œuvre un vaste programme de réformes structurelles pour faciliter le processus de désinflation et renforcer sa crédibilité.*

Le cadre de la réglementation prudentielle doit être encore renforcé

À la suite de la crise de 2001, la réglementation et la supervision du secteur bancaire ont été nettement améliorées, ce qui limite les risques qu'une augmentation de l'endettement extérieur du secteur privé et l'expansion récente du crédit intérieur font peser sur la santé du système bancaire. La nouvelle loi bancaire, entrée en vigueur en 2005, a encore amélioré

la réglementation prudentielle et, d'après le rapport sur la stabilité financière établi en 2006 par la Banque centrale, la situation des banques est saine. En particulier, le risque de change directement supporté par le secteur bancaire est apparemment peu élevé – mais cela tient surtout à l'utilisation d'instruments de couverture renouvelables auprès d'intermédiaires financiers locaux. Cependant, les banques demeurent exposées aux fluctuations du taux de change par le biais du *risque de crédit* des emprunteurs résidents ayant une dette en devises non couverte. *Compte tenu des risques que présente la situation actuelle des marchés financiers, il est indispensable de veiller à une bonne supervision prudentielle du secteur bancaire. À cette fin, il faudrait accroître encore la qualité de la supervision financière, notamment en améliorant l'efficacité et la gouvernance de l'Agence de réglementation et de supervision bancaires, comme l'a recommandé la Commission Imar. Les autorités devraient aussi envisager d'autres mécanismes pour réduire le risque de change indirectement supporté par les banques.*

Il est indispensable de préserver la discipline budgétaire

Depuis la crise de 2001, la Turquie a réalisé des progrès remarquables sur le plan budgétaire – se soldant en particulier par une augmentation de l'excédent primaire, même si celle-ci a été en partie le résultat d'un relèvement des impôts, déjà élevés. La baisse des taux d'intérêt a entraîné une nette diminution des intérêts à la charge de l'État et le déficit de l'ensemble des administrations publiques est tombé de quelque 30 % du PIB en 2001 à 1 % environ en 2005. De même, l'endettement net du secteur public est passé de 91 % du PIB en 2001 à 56 % en 2005. L'orientation générale de la politique budgétaire a été relativement restrictive ces dernières années, mais la pratique consistant à fixer un objectif pour le solde primaire *effectif* s'est traduite par un assouplissement relatif au cours de la reprise conjoncturelle récente. Pour éviter un tel comportement procyclique à l'avenir, le gouvernement a récemment annoncé son intention de compléter l'objectif annuel concernant le solde primaire par un objectif de dépenses. *Des objectifs de dépenses devraient être introduits dans le cadre de la budgétisation pluriannuelle et étendus à tous les niveaux des administrations publiques, y compris les établissements de santé et les collectivités locales.*

La transparence budgétaire et la qualité des institutions budgétaires devraient être encore améliorées

Plusieurs dispositions législatives adoptées depuis la crise de 2001 visent à améliorer la transparence et les pratiques budgétaires. C'est le cas notamment de l'institution d'un cadre de budgétisation triennal et de la réduction des possibilités de dépenses extrabudgétaires et quasi budgétaires. Cela étant, il importe de faire de nouveaux progrès dans la mise en œuvre, et les incertitudes qui caractérisent l'environnement législatif devraient être réduites. Par ailleurs, même si le processus de notification budgétaire à l'UE représente une avancée, la transparence continue de pâtir de l'absence de comptes budgétaires consolidés établis suivant des normes comptables nationales pour les administrations publiques. Pour l'instant, le FMI suit de près la situation budgétaire au moyen d'une série d'indicateurs dans le contexte de l'accord de confirmation conclu avec la Turquie, ce qui donne aux marchés certaines garanties. *Des comptes budgétaires établis*

suivant des normes comptables nationales devraient être publiés avant l'achèvement du programme actuel établi avec le FMI, au printemps de 2008. Les autorités devraient par ailleurs prendre des mesures pour éviter que les principales dispositions législatives à caractère budgétaire ne soient facilement atténuées à l'avenir, pour améliorer la coordination des responsabilités budgétaires, pour étendre régulièrement le champ d'application de la budgétisation en fonction des résultats et pour intégrer tous les fonds extrabudgétaires dans les comptes des administrations publiques. Les fonds renouvelables devraient être intégrés au budget ou les institutions concernées devraient être transformées en sociétés commerciales. La mise en œuvre de ces réformes permettrait d'améliorer sensiblement la qualité et la fiabilité des institutions budgétaires turques aux yeux des opérateurs internationaux et faciliterait une nouvelle baisse de la prime de risque.

Les réformes structurelles doivent viser en priorité à améliorer les conditions-cadres régissant l'entrée des entreprises dans le secteur formel de l'économie

La faiblesse relative du PIB par habitant en Turquie tient essentiellement à un déficit de productivité. Cela étant, le niveau de productivité moyen masque de fortes disparités entre différents secteurs de l'économie. L'écart de productivité est particulièrement important entre les entreprises du secteur formel et celles de l'économie parallèle. L'appartenance au secteur informel réduit les coûts des entreprises et leur confère une capacité d'adaptation qui leur permet de survivre dans des conditions difficiles, mais elle limite leur accès aux marchés financiers, leur capacité d'investissement et leur aptitude à nouer des partenariats internationaux, réduisant ainsi les gains d'efficacité qu'elles pourraient réaliser. Elle amoindrit donc le potentiel de croissance global de l'économie turque. Améliorer les conditions-cadres applicables aux entreprises du secteur formel permettrait à un plus grand nombre d'entreprises de se développer et de sortir du secteur informel, ce qui réduirait les importants écarts de productivité entre entreprises et secteurs et relèverait le niveau de productivité moyen de l'économie turque.

Le développement du secteur formel permettrait d'améliorer le potentiel de croissance de l'économie et d'élargir la base d'imposition

Les créations d'emplois sont peu soutenues dans le secteur formel, en grande partie à cause du poids de la réglementation. De ce fait, ce secteur n'a pas pu absorber l'augmentation de la population active dans les zones urbaines, phénomène qui va s'accroître au cours des années avec l'accélération prévue de l'exode rural et l'augmentation probable du taux d'activité, des femmes notamment, dans les villes. Le développement du secteur formel exigera un ensemble de réformes bien préparées dans divers domaines, car les politiques publiques sont étroitement interdépendantes. Il faut en priorité réduire encore les distorsions provoquées par la fiscalité – notamment grâce à une diminution sensible du coïncidence fiscale sur le travail –, assouplir la réglementation du marché du travail, réformer les systèmes de retraite pour éviter d'inciter les travailleurs d'un certain âge à entrer dans le secteur informel, renforcer la concurrence sur les marchés de produits et faciliter l'accès au crédit bancaire et aux fonds propres. Chacune de ces priorités est examinée en détail ci-après. Le développement du secteur

formel permettrait d'améliorer le potentiel de croissance de l'économie tout entière et d'élargir la base d'imposition, et par là même de réduire les charges imposées aux entreprises du secteur formel et d'assurer des conditions équitables pour l'activité entrepreneuriale en Turquie. Ces réformes encourageraient aussi une augmentation des flux d'investissement direct étranger qui contribuerait à une croissance plus solide à long terme et à une amélioration de la stabilité macroéconomique et de la résistance aux chocs. En revanche, une application plus rigoureuse de la loi ne permettrait pas à elle seule de résoudre les problèmes qui se posent dans l'environnement fiscal et réglementaire actuel, car de nombreuses entreprises ne pourraient pas faire face aux coûts supplémentaires engendrés par le passage dans le secteur formel et seraient obligées de cesser leur activité, ce qui se traduirait par des pertes sèches en termes de production et d'emploi.

L'enjeu structurel le plus important concerne le marché du travail...

En Turquie, le marché du travail se caractérise par une réglementation particulièrement pesante et par des impôts très élevés sur le travail, deux facteurs qui ont un effet dissuasif important sur l'emploi dans le secteur formel :

- Le coïncidence fiscale très élevée sur le travail rend les coûts d'emploi dans le secteur formel prohibitifs dans de nombreux cas – notamment pour les travailleurs sans qualifications.
- Le salaire minimum officiel est trop élevé par rapport au niveau de productivité de l'économie. Il pourrait peut-être se justifier dans les régions se caractérisant par une forte productivité et un coût de la vie élevé, comme la région d'Istanbul, mais il constitue un obstacle majeur à la création d'emplois formels dans certaines régions de l'est du pays où la productivité et le coût de la vie sont beaucoup plus faibles. Le salaire minimum dépasse largement 100 % du PIB régional par habitant dans les régions les plus pauvres.
- Le code du travail est l'un des plus restrictifs de la zone OCDE. Le niveau très élevé des indemnités de licenciement accroît le coût des contrats d'emploi *permanents*, tandis que l'emploi *temporaire* est presque totalement interdit, les contrats de *durée déterminée*, d'*interim* et de *mission* n'étant autorisés que dans des circonstances très spécifiques. Le remplacement prévu des indemnités de licenciement par le nouveau dispositif d'assurance-chômage n'a pas encore pris effet.
- Le code du travail stipule par ailleurs que les entreprises de plus de 50 salariés doivent respecter certaines autres dispositions, comme l'obligation d'employer un certain nombre d'handicapés, d'anciens prisonniers, etc. Les coûts supplémentaires qui en découlent n'incitent guère les entreprises à dépasser une certaine taille, ce qui nuit à la productivité.

... où une réforme d'ensemble s'impose

Une réforme d'ensemble du marché du travail s'impose d'urgence pour favoriser l'emploi dans le secteur formel. Il faudrait réduire sensiblement les taux des cotisations de sécurité sociale, faire en sorte que les dispositions régissant l'emploi et les indemnités de licenciement soient financièrement beaucoup moins pénalisantes pour les entreprises, laisser le salaire minimum baisser en pourcentage du salaire moyen et le moduler suivant les régions en fonction du niveau de productivité et du coût de la vie. En outre, il faudrait améliorer le

recouvrement des impôts et des cotisations de sécurité sociale. La réduction des taux des cotisations de sécurité sociale devrait être suffisante (diminution de moitié, par exemple) pour avoir un véritable effet. Actuellement, en raison de la prédominance de l'économie informelle, les cotisations de sécurité sociale du secteur privé ne représentent qu'environ 5 % du PIB (soit beaucoup moins que dans les autres pays de l'OCDE ayant des taux de cotisation comparables). On peut donc penser que le coût budgétaire d'une réduction aussi importante serait supportable – étant donné que la base d'imposition serait sensiblement élargie si la réduction s'inscrivait dans le cadre d'une stratégie d'ensemble visant à développer le secteur formel tout en réduisant l'économie parallèle. Le coût budgétaire de cette réduction pourrait aussi être partiellement financé par un abaissement des taux de remplacement nets du système de retraite, qui sont très élevés, et par une diminution des incitations à la cessation anticipée d'activité. Toutefois, si ce coût est provisionné, il est crucial que les objectifs budgétaires soient néanmoins atteints.

De nouvelles réformes du système de retraite permettraient d'accroître l'emploi dans le secteur formel

La réforme récente de la sécurité sociale a nettement amélioré la viabilité du système de retraite. Cependant, la transition aux nouveaux paramètres de retraite est lente, et les incitations à la retraite anticipée (qui ne sont pas toutes directement liées au système de retraite) continueront à pousser de nombreux travailleurs qualifiés d'âge moyen vers le secteur informel. De surcroît, même lorsque les nouveaux paramètres seront pleinement en vigueur, les taux de remplacement nets des pensions resteront très élevés par comparaison avec les autres pays de l'OCDE, d'où des taux élevés de cotisation de sécurité sociale qui contribuent directement au coin fiscal important sur le travail, mentionné plus haut. *Les prochaines étapes de la réforme du système de retraite devraient consister en i) une réduction notable des taux des cotisations de sécurité sociale de façon à accroître la capacité financière des entreprises d'employer des travailleurs peu qualifiés dans le secteur formel, et ii) des mesures incitant davantage les travailleurs d'âge moyen à rester dans le secteur formel. Cela nécessitera :*

- *Une réduction du taux de remplacement net, qui pourrait prendre la forme d'un impôt sur les pensions de retraite et d'une cotisation d'assurance-maladie à la charge des pensionnés.*
- *L'institution d'une décote actuariellement équivalente sur la pension de retraite de toute personne choisissant de cesser de travailler avant l'âge normal de la retraite, qui est de 60 ans pour les hommes et de 58 ans pour les femmes.*
- *La suppression des droits à indemnités de licenciement pour les travailleurs qui prennent leur retraite.*
- *Un relèvement plus rapide de l'âge de la retraite à 65 ans dans le secteur formel.*
- *Un meilleur respect des règles d'immatriculation à la sécurité sociale et des obligations fiscales par les retraités d'âge moyen.*

De nouvelles réformes sont également nécessaires sur les marchés de produits

En dépit des efforts de simplification entrepris pendant la première moitié des années 2000, les entreprises du secteur formel restent soumises à de très nombreuses réglementations qui

sont beaucoup plus détaillées que dans les autres pays de l'OCDE. Cette complexité de la réglementation alourdit les coûts d'entrée et permet à des bureaucrates d'exercer un pouvoir discrétionnaire sur la création d'entreprise. Ces risques sont amplifiés par la complexité des dispositions régissant l'activité d'entreprise, qui rendent incertaines les décisions des instances judiciaires chargées des questions commerciales. Ces problèmes pénalisent particulièrement les entreprises étrangères, qui manquent souvent d'expérience ou de ressources pour faire valoir leurs arguments dans un tel environnement. *Même si des progrès considérables ont été accomplis, il faut simplifier l'ensemble des dispositions juridiques et réglementaires régissant l'activité d'entreprise et réformer les instances judiciaires chargées des questions commerciales afin de mettre en place des règles d'application simplifiées et prévisibles.* Bien que le cadre réglementaire régissant la concurrence dans les industries de réseau comme l'électricité, le gaz naturel et les télécommunications ait été réformé conformément aux directives européennes, les tarifs demeurent très élevés par comparaison avec ceux des autres pays. *Il faudrait renforcer la coopération entre les autorités de régulation sectorielles et l'autorité de la concurrence et, prendre d'autres mesures pour accélérer l'ouverture à la concurrence dans les industries de réseau. Favoriser la concurrence dans toutes les activités ouvertes au commerce ou tournées vers le marché intérieur devrait être un objectif primordial pour réduire l'inflation et renforcer la compétitivité de l'économie.*

Il faudrait aussi faciliter l'accès des entreprises aux sources de financement

Les mesures destinées à faciliter l'accès des entreprises au secteur formel leur permettront aussi d'obtenir beaucoup plus aisément des prêts et des fonds propres, dont les marchés sont aujourd'hui plus étoffés (du fait d'une moindre absorption de ressources par les emprunts publics et d'une concurrence plus intense dans le secteur bancaire et entre les investisseurs institutionnels). Cela étant, pour mobiliser ces ressources, les entreprises doivent faire preuve d'un haut degré de transparence financière et de gouvernance – critères que seules les entreprises les plus avancées du secteur formel sont actuellement en mesure de respecter. La législation des marchés financiers et les Principes de gouvernement d'entreprise établissent des règles rigoureuses en matière d'information financière, d'audit externe et de gouvernance pour les sociétés faisant appel à l'épargne publique et il est prévu de réviser le Code de commerce afin d'étendre l'application de règles analogues à l'ensemble des sociétés. Comme ces règles sont rigoureuses, *il faudra veiller à ce que les petites entreprises soient effectivement en mesure de respecter les nouvelles dispositions qui leur seront imposées.*

Il faut réformer le système éducatif afin d'accroître la productivité des travailleurs et de favoriser la création d'emplois dans le secteur formel

La productivité et le niveau de vie dépendent aussi, dans une très large mesure, de la qualité des ressources humaines. En Turquie, les résultats de l'enseignement primaire et secondaire sont très médiocres en moyenne par comparaison avec les autres pays de l'OCDE. Dans les meilleurs établissements, en revanche, les niveaux sont élevés. Cela tient au fait que le système éducatif tend à assurer une bonne éducation aux élèves les plus capables, qui sont admis dans les meilleurs établissements (lycées anatoliens et scientifiques) et sont ensuite orientés vers l'université et un métier dans le secteur formel. Par conséquent,

c'est au milieu et au bas de l'échelle des qualifications que le capital humain fait le plus défaut. Malgré cela, les ressources continuent d'être affectées en priorité à l'« élite ». Pour remédier à ce dualisme, qui se reflète dans l'ensemble de l'économie, il faudra revoir les priorités du secteur de l'éducation et réaffecter les ressources du système éducatif de manière à pouvoir offrir à tous la possibilité de suivre un enseignement de meilleure qualité. *L'objectif fondamental de l'enseignement de base ne devrait plus être de trier et de sélectionner les élèves susceptibles d'intégrer les meilleurs établissements, mais au contraire de permettre plus généralement à la majorité des jeunes d'acquérir les connaissances de base dont les travailleurs ont aujourd'hui besoin. A cette fin, il faudra accroître les ressources consacrées à l'enseignement lorsque des marges de manœuvre budgétaires pourront être dégagées et affecter les dépenses supplémentaires de telle manière que les ressources soient plus équitablement réparties entre les différents établissements et régions. Par ailleurs, les établissements devront davantage assumer la responsabilité de leurs résultats. Enfin, il faudra veiller à ce que tous les examens – y compris l'examen d'entrée à l'université – concordent bien avec les programmes, de façon à réduire les obstacles à l'entrée dans l'enseignement supérieur auxquels se heurtent actuellement les élèves qui n'ont pas les moyens de suivre des cours de préparation aux épreuves. Un système éducatif plus efficace et plus équitable permettra à la Turquie de disposer d'une main-d'œuvre nettement plus qualifiée à l'avenir, ce qui favorisera des gains de productivité plus rapides et une élévation substantielle du niveau de vie moyen.*

Une réforme du secteur agricole pourrait se solder par une augmentation substantielle de la productivité

Le secteur agricole emploie encore un tiers de la population active en Turquie, et sa productivité est restée faible jusqu'ici en raison d'un régime protecteur. La mise en place d'un environnement plus concurrentiel permettrait de moderniser l'agriculture et d'en accroître la production et la productivité. Les autorités ont lancé en 2000-01 une réforme importante destinée à substituer un soutien direct des revenus agricoles aux aides à la production et à l'achat d'intrants, qui engendrent plus de distorsions et sont plus coûteuses d'un point de vue budgétaire, et à privatiser les organismes publics qui contrôlent les marchés des produits et des facteurs de production agricoles. Mais cette réforme doit maintenant être relancée. *Il faut mener à bien le programme de réforme de 2000-01 et le compléter par des mesures d'accompagnement destinées à encourager la transition vers l'agriculture commerciale, en veillant par exemple à ce que le cadre juridique permette les transferts de propriété foncière nécessaires à la création d'exploitations plus grandes et plus productives. Cependant, étant donné le grand nombre de personnes travaillant dans de petites exploitations et l'absence de système de protection sociale, le remembrement des terres pose de sérieux problèmes sociaux. Le meilleur moyen de les atténuer est de mettre en œuvre les réformes d'ensemble évoquées plus haut, afin de stimuler la création d'emplois dans l'industrie, y compris en milieu rural. Cela étant, pour faciliter la transition, il faudra peut-être aussi prendre des mesures de politique sociale, par exemple une revalorisation de la retraite publique soumise à critères de ressources, qui se situe actuellement au dessous du seuil de pauvreté absolue, ou d'autres mesures d'aide sociale. Il y aura également lieu de prendre des dispositions pour améliorer les conditions-cadres régissant l'investissement privé dans l'irrigation et d'autres infrastructures.*

Une intensification substantielle des réformes structurelles permettrait à la Turquie d'accélérer son rattrapage et faciliterait le processus de négociation avec l'Union européenne

Un vaste programme de réforme, comme celui qui est recommandé ici, permettrait de réduire au minimum le risque de retour à une alternance de périodes de forte expansion et de périodes de récession et contribuerait aussi à transformer une économie caractérisée jusqu'ici par un capital humain peu développé en moyenne, mais aussi par un net dualisme entre un nombre plutôt faible d'entreprises très productives et une pléthore d'entreprises peu productives, en une économie offrant des conditions d'activité plus équitables et permettant une élévation plus rapide du niveau de vie. Dès lors, la Turquie apparaîtrait plus à même d'absorber et d'employer de façon productive une population d'âge actif de plus en plus nombreuse et de contribuer ainsi à la prospérité de l'Europe. Le processus de négociation avec l'Union européenne s'en trouverait facilité.

Chapitre 1

Les enjeux d'un rattrapage durable

L'activité économique a affiché une progression d'un tiers depuis la crise de 2001. Grâce à des réformes macroéconomiques et structurelles de grande ampleur, la confiance s'est raffermie, les primes de risque ont diminué et l'investissement intérieur et étranger s'est intensifié. Cependant, la Turquie est l'un des pays qui ont le plus souffert de la plus grande prudence manifestée par les marchés financiers internationaux depuis le début de l'année et elle va devoir remédier à un certain nombre de problèmes afin de réduire au minimum le risque d'un retour à une alternance de phases d'expansion et de récession et d'assurer une croissance soutenue et durable. Il importe en priorité de renforcer encore les institutions budgétaires, monétaires et prudentielles pour permettre à l'économie de mieux résister aux chocs, ainsi que d'accélérer les réformes du marché du travail, des marchés de produits, des marchés agricoles et des systèmes de sécurité sociale et d'enseignement afin de mettre un terme à un dualisme très prononcé qui nuit à la croissance à long terme.

À la suite de la grave crise économique de 2001, des initiatives et réformes de grande ampleur ont été entreprises. Initialement motivées par l'accord de confirmation conclu avec le FMI et par le Programme national de convergence avec l'acquis communautaire, celles-ci ont été renforcées par le Plan d'action d'urgence de l'actuel gouvernement. À la suite de l'ouverture des négociations d'adhésion avec l'UE à l'automne 2005, le gouvernement a réaffirmé sa volonté de poursuivre le programme de réformes. Grâce à ces réformes et à un environnement international porteur, l'économie turque s'est redressée, enregistrant l'un des taux de croissance les plus forts de la zone OCDE. Cette croissance et l'écart positif de taux d'intérêt ont provoqué d'importantes entrées de capitaux, une appréciation sensible de la monnaie en termes réels et une détérioration du solde des opérations courantes, faisant craindre – si les déséquilibres venaient à persister – un retour à une alternance de phases d'expansion et de récession. Lorsque la situation des marchés internationaux s'est détériorée, au printemps 2006, et que les investisseurs ont fait preuve d'une plus grande prudence à l'égard des risques, la Turquie a effectivement vu son taux de change se déprécier sensiblement et sa prime de risque augmenter fortement. Les effets prononcés de la dégradation de l'environnement international sur la Turquie témoignent de sa vulnérabilité persistante sur le plan macroéconomique. Le principal enjeu à cet égard est manifestement de raffermir la confiance et d'éviter un retour à une alternance de périodes de forte croissance et de périodes de récession.

Le cadre microéconomique de l'activité d'entreprise est encore loin, malgré certains progrès, de faire preuve d'une flexibilité comparable à celle que l'on observe dans les autres pays de l'OCDE. Le cadre réglementaire régissant le secteur formel demeure rigide et continue d'inciter fortement les entreprises privées à mener une partie au moins de leurs activités dans l'économie parallèle. De ce fait, l'assiette des impôts reste étroite et la pression fiscale sur le secteur formel demeure considérable. En outre, les entreprises qui sont poussées vers le secteur informel restent de petite taille et ont un accès limité au crédit et à un capital humain de qualité, ce qui pèse sur les gains de productivité et sur le rythme du rattrapage.

Évolution économique récente et perspectives

Les réformes commencent à porter leurs fruits

Le redressement économique consécutif aux réformes a présenté l'avantage d'être entièrement attribuable au secteur privé. L'investissement des entreprises et la consommation des ménages ont entraîné une augmentation régulière de la demande, alors que la consommation et l'investissement publics sont restés faibles, conformément à un strict programme d'assainissement budgétaire. Le solde commercial, initialement positif du fait de la dépréciation prononcée de la monnaie en 2001, est devenu négatif par suite de sa forte appréciation en termes réels, stimulée par d'importantes entrées de capitaux. Ces entrées, composées dans une large mesure de placements de portefeuille mais comportant aussi une part croissante de crédits commerciaux à long terme et d'investissements directs

étrangers, ont directement contribué à l'expansion de la demande intérieure. Le processus de désinflation, mené par la Banque centrale récemment devenue indépendante, s'est poursuivi jusqu'en 2006, malgré la vigueur de la croissance mais à la faveur de l'appréciation de la monnaie (graphique 1.1).

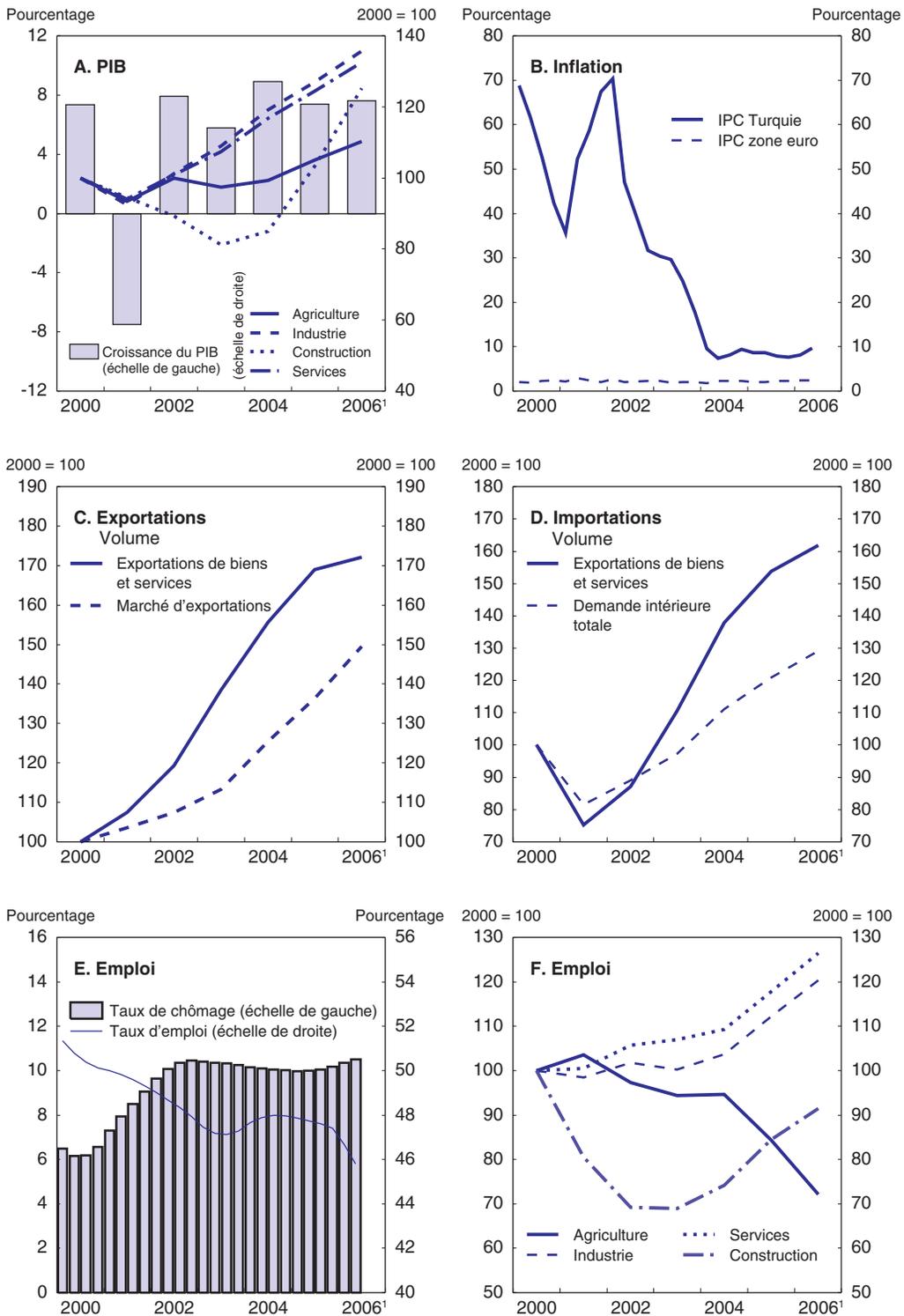
La vigueur de la demande intérieure et l'appréciation de la monnaie en termes réels ont provoqué un creusement prononcé du déficit du compte des opérations courantes, qui a atteint le niveau record de plus de 6 % du PIB en 2005; cette situation est jugée préoccupante. Si les entrées de capitaux contribuent au financement d'investissements qui renforcent le potentiel de croissance, il ne faut pas perdre de vue que l'accès plus facile au crédit a stimulé la consommation privée et accru l'endettement des ménages, à un rythme qui pourrait se révéler excessif. Dans ces conditions, le durcissement de la situation sur les marchés financiers internationaux au printemps 2006 (coïncidant avec l'apparition de certaines tensions politiques internes) a provoqué une vive dépréciation de la monnaie en mai et juin 2006. À la suite de cette dépréciation, les tensions inflationnistes, déjà présentes, se sont accentuées, et les anticipations d'inflation ont largement dépassé l'objectif retenu pour la fin de l'année. La Banque centrale a réagi en relevant sensiblement son taux directeur à plusieurs reprises, et les revenus réels, la consommation des ménages et l'investissement des entreprises devraient se tasser d'ici à la fin de l'année, en dépit de gains de compétitivité dans les industries exportatrices.

En dépit de l'instabilité récente, certains signes donnent à penser que les réformes engagées après la crise, soutenues par un ancrage crédible sur des repères externes, ont provoqué une « rupture structurelle » dans le processus de formation de capital et de croissance à long terme. Les réformes budgétaires, monétaires et bancaires, ainsi qu'un certain nombre de réformes touchant les marchés de produits et le marché financier, de même que la *convergence (tendancielle) apparente des politiques économiques vers des points de repère de l'OCDE et de l'UE*, ont favorisé une accélération de l'investissement intérieur et international. Le tableau 1.1 résume les principales réformes récentes et à venir, qui sont examinées dans le corps de l'Étude.

La Turquie a entrepris ce programme de réforme structurelle en s'appuyant sur d'importants points d'ancrage internationaux. Les règles de conditionnalité des accords de confirmation successifs avec le Fonds monétaire international comportent des objectifs et des délais définis d'un commun accord pour la réforme des institutions budgétaires, l'indépendance de la Banque centrale et les grandes privatisations. La Banque mondiale a apporté son appui technique et financier à la préparation des réformes du secteur agricole et de la sécurité sociale. En outre, le processus menant à l'ouverture des négociations d'adhésion avec l'Union européenne a fourni une occasion exceptionnelle de revoir et d'évaluer une large gamme de dispositions législatives et réglementaires à caractère économique, ainsi qu'une feuille de route et une assistance technique pour assurer leur convergence avec les normes européennes. La *convergence avec l'acquis communautaire* a revêtu une importance spéciale en ce qui concerne les réformes de la réglementation des marchés de produits, de la politique de la concurrence et des industries de réseau, particulièrement nécessaires au bon fonctionnement de l'union douanière entre l'UE et la Turquie.

Le tableau 1.2 résume les progrès de certaines réformes de convergence associées au lancement de négociations d'adhésion, en octobre 2005 (dans 17 des 35 chapitres pour lesquels les examens exploratoires et bilatéraux ont été achevés). Les autorités prévoient

Graphique 1.1. Évolution de la situation économique après les réformes



1. Les deux premiers trimestres de 2006 (non ajusté aux données saisonnières).

Tableau 1.1. Principales réformes économiques

Réformes mises en œuvre après la crise	Réformes à venir
Politique budgétaire	
<ul style="list-style-type: none"> – La loi de maîtrise et de gestion des finances publiques fait du budget central le principal instrument de la politique budgétaire. – Mise en place d'un cadre budgétaire triennal. – Instauration d'un système de classification fonctionnelle pour le budget et d'une comptabilité d'exercice. – Institution législative d'une budgétisation stratégique axée sur les résultats. 	<ul style="list-style-type: none"> – Transparence totale des comptes des administrations publiques conformément aux normes comptables nationales. – Fixation d'objectifs de dépenses comme première étape vers la stabilisation automatique. – Mise en œuvre complète de la budgétisation fonctionnelle et de la comptabilité d'exercice. – Application totale de la budgétisation stratégique axée sur les résultats.
Politique monétaire	
<ul style="list-style-type: none"> – La Banque centrale devient indépendante de l'État et est chargée de veiller à la stabilité des prix. – Après quatre années d'indépendance, la Banque centrale a acquis une grande crédibilité. – Institution d'un ciblage explicite de l'inflation en 2006. 	<ul style="list-style-type: none"> – Renforcer la crédibilité de la Banque centrale dans des conditions moins favorables sur les marchés financiers internationaux et face à la dépréciation de la monnaie et aux pressions inflationnistes qui en résultent.
Réglementation prudentielle	
<ul style="list-style-type: none"> – Nouveau cadre de réglementation prudentielle conforme aux meilleures pratiques internationales. – Les banques publiques deviennent totalement indépendantes de l'État et leurs missions sont expressément budgétisées. – Les banques privées sont recapitalisées suivant les règles du Comité de Bâle et les prêts intragroupe sont plafonnés. 	<ul style="list-style-type: none"> – Améliorer l'efficacité et la gouvernance de l'Agence de réglementation et de supervision bancaires. – Réduire au minimum les risques systémiques pouvant résulter de l'exposition non bancaire au risque de change des entreprises contractant des emprunts auprès des banques.
Politique fiscale	
<ul style="list-style-type: none"> – Réduction des taux des impôts sur les sociétés et sur le revenu des personnes physiques, de même que des déductions et exemptions (élargissement des bases d'imposition et réduction des taux). 	<ul style="list-style-type: none"> – Appliquer pleinement le nouveau régime fiscal et éviter de rétablir des exemptions. – Améliorer l'administration des impôts en rendant pleinement opérationnelle l'Agence autonome de recouvrement des impôts.
Réglementation des marchés de produits	
<ul style="list-style-type: none"> – Simplification considérable des formalités de création de sociétés et des conditions d'accès au marché avec l'adoption de la loi sur le commerce en 2003. 	<ul style="list-style-type: none"> – Les procédures d'autorisation sectorielles restent très contraignantes et devraient être simplifiées. – Il faudrait remédier au manque de cohérence interne du cadre juridique et réglementaire régissant l'activité d'entreprise. – Il faudrait accroître la fiabilité du système d'application du droit commercial en le simplifiant et en l'améliorant.
Réglementation du marché du travail	
<ul style="list-style-type: none"> – Le code du travail de 2003 a fait passer de 10 à 30 salariés le seuil à partir duquel s'applique la législation sur la protection de l'emploi, mais certains aspects de la législation sont devenus plus rigides qu'auparavant. 	<ul style="list-style-type: none"> – Réduire sensiblement les taux des cotisations de sécurité sociale. – Réformer la législation sur la protection de l'emploi, notamment en remplaçant les indemnités de licenciement par une assurance chômage. – Réduire le salaire minimum en proportion du salaire moyen en ralentissant l'augmentation du salaire minimum et en modulant celui-ci suivant les régions.
Marchés financiers	
<ul style="list-style-type: none"> – Le cadre réglementaire régissant les marchés financiers a été notablement renforcé. – Des Principes de gouvernement d'entreprise ont été publiés. – Les IDE importants dans le secteur bancaire ont été autorisés, permettant une amélioration de l'assise financière et la base de connaissances du secteur bancaire. 	<ul style="list-style-type: none"> – Promouvoir une concurrence équitable entre les différentes catégories d'établissements financiers. – Achever la privatisation des banques publiques. – Réduire les taxes d'intermédiation financière.
Investissement direct étranger (IDE)	
<ul style="list-style-type: none"> – Le régime de l'IDE a été considérablement simplifié, la nouvelle loi sur l'IDE accordant le traitement national aux entreprises étrangères. 	<ul style="list-style-type: none"> – Éliminer les aspects discriminatoires qui subsistent, dans les procédures d'autorisation sectorielles et les politiques des collectivités locales, à l'égard des entreprises étrangères réalisant des investissements directs.

Tableau 1.1. Principales réformes économiques (suite)

Réformes mises en œuvre après la crise	Réformes à venir
Infrastructures	
<ul style="list-style-type: none"> – Les nouvelles dispositions législatives concernant l'électricité, le gaz naturel et les télécommunications sont conformes aux directives européennes sur la concurrence. – Les nouveaux transporteurs aériens sont autorisés à exploiter les lignes intérieures et internationales. 	<ul style="list-style-type: none"> – Assurer la pleine application des nouveaux règlements concernant l'électricité, le gaz naturel et les télécommunications grâce à une coopération entre les autorités de régulation sectorielles et l'autorité de la concurrence. – Mettre en place un nouveau cadre concurrentiel pour le secteur des transports.
Agriculture	
<ul style="list-style-type: none"> – Les mesures de soutien des prix qui provoquaient des distorsions ont été sensiblement réduites et remplacées par un soutien direct des revenus agricoles. – Le financement public des coopératives de commercialisation agricoles a été réduit. – La nouvelle loi sur l'agriculture de 2006 redéfinit les institutions et instruments pouvant être utilisés dans le cadre de la politique agricole. 	<ul style="list-style-type: none"> – Assurer la pleine application de la réforme conformément aux objectifs fixés et éviter de revenir aux achats d'intervention traditionnels. – Étayer la réforme au moyen de mesures juridiques complémentaires et de services en faveur du développement de l'agriculture commerciale. – Affecter davantage de fonds privés à des projets d'irrigation de première importance (les investissements ayant été freinés par les contraintes budgétaires).

de publier au total 54 réglementations primaires et 254 réglementations secondaires sur ces 17 chapitres au cours de la période 2006-2007. Elles entendent achever les examens exploratoires sur tous les chapitres à l'automne 2006 et préparer des programmes de réforme en vue d'adopter l'acquis les années suivantes. Ce plan d'action devrait stimuler le processus de réforme et accélérer la modernisation institutionnelle et juridique.

S'appuyant sur une méthodologie proposée par le Fonds monétaire international pour identifier les pays qui ont mis en œuvre d'importantes réformes au cours des deux dernières décennies¹, le graphique 1.2 montre que les réformes réalisées en Turquie ont déclenché une accélération de la croissance pendant plusieurs années, phénomène caractéristique de ce type de transition. Cette impulsion a été plus prononcée que dans les autres pays, en moyenne, pendant les premières années du processus de transformation. Les paramètres macroéconomiques fondamentaux et la cote de crédit internationale de la Turquie se sont aussi améliorés de façon très marquée au cours de cette période, malgré la persistance de sources de vulnérabilité importantes (graphique 1.3). De même, les entreprises internationales estiment que l'environnement des entreprises en Turquie est devenu plus favorable (graphique 1.4).

Position de la Turquie en termes de mobilisation des ressources et de productivité de l'économie

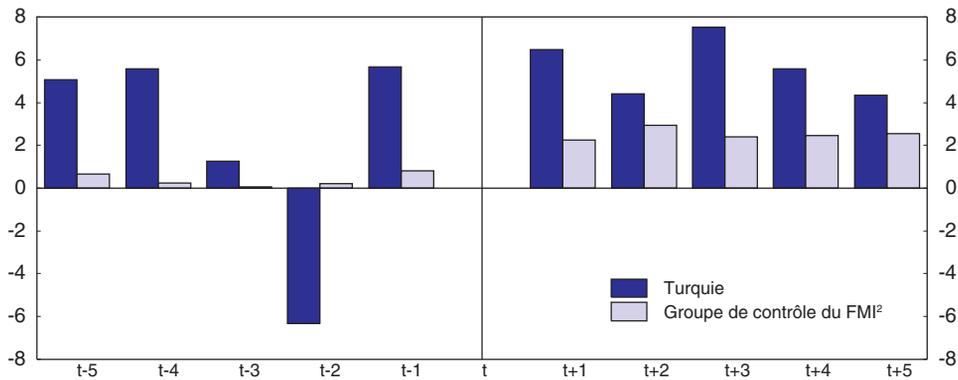
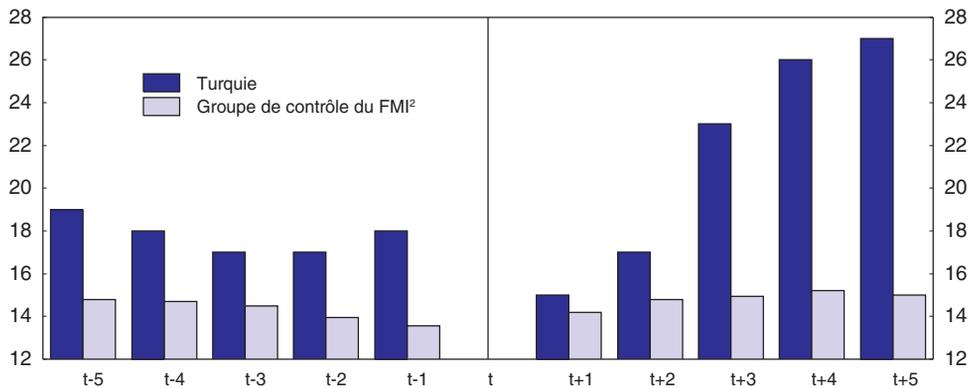
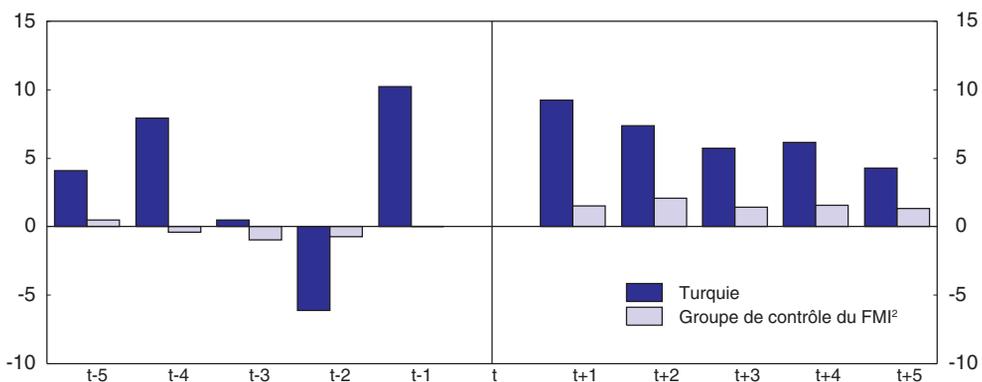
Malgré les avancées considérables des quatre dernières années, le niveau de la productivité du travail reste beaucoup plus bas en Turquie que dans les autres pays de l'OCDE, à l'exception du Mexique. Le niveau de mobilisation de la main-d'œuvre (taux d'activité et taux d'emploi de la population d'âge actif) demeure aussi le plus bas de la zone OCDE, comme on peut le voir au graphique 1.5. La Turquie a donc encore beaucoup de chemin à faire pour rattraper son retard sur le plan de la productivité du travail et de l'utilisation de la main-d'œuvre.

La faible productivité moyenne ne signifie pas que celle-ci est médiocre dans toutes les branches, mais masque des résultats très variables suivant les secteurs d'activité. Le niveau de productivité tend à converger vers la moyenne OCDE dans certains segments du secteur des entreprises, alors qu'il est très bas dans d'autres segments, plus étendus. L'écart de productivité est important également entre les entreprises du secteur formel et celles du secteur informel, tandis que les entreprises « semi-formelles » ont en grande

Tableau 1.2. **Négociations avec l'UE : quelques réformes de convergence achevées et prévues, 2005-2007**

Réformes de convergence achevées depuis l'ouverture des négociations d'adhésion en 2005	Principales réformes prévues pour la période 2006-2007
Union douanière et libre circulation des marchandises	
<ul style="list-style-type: none"> - Loi sur la simplification et la convergence du régime douanier commun avec l'UE - 26 réglementations secondaires destinées à simplifier les opérations douanières sur différents groupes de produits 	<ul style="list-style-type: none"> - Nouvelle loi sur la création et la mission de l'Agence turque d'accréditation - Nouvelle loi sur la sécurité des produits
Politique de la concurrence	
<ul style="list-style-type: none"> - Suppression de la déclaration obligatoire des accords d'entreprise et mise en place d'un régime de déclaration volontaire - Exemption en bloc des accords verticaux dans l'industrie automobile 	<ul style="list-style-type: none"> - Réglementations générales et sectorielles pour l'application de la loi sur la concurrence (transports maritimes, télécommunications, transport aérien, assurances et services postaux) - Nouvelle loi sur le suivi et le contrôle des aides d'État - Adoption d'un plan national de restructuration pour l'industrie sidérurgique
Marchés publics	
<ul style="list-style-type: none"> - Loi portant création de l'Agence des marchés publics 	<ul style="list-style-type: none"> - Modifications de la loi sur les marchés publics - Nouvelle loi sur les contrats de marchés publics - Nouvelle loi sur les services d'utilité publique
Libre circulation des capitaux	
	<ul style="list-style-type: none"> - Nouvelle loi portant création d'un Agence de lutte contre la fraude financière - Règlement d'application de la loi contre le blanchiment de l'argent
Services financiers	
<ul style="list-style-type: none"> - Loi sur l'activité bancaire - Loi sur les cartes de crédit bancaires 	<ul style="list-style-type: none"> - Nouvelle loi sur les services d'assurance - Réglementation des compagnies financières
Droits de propriété intellectuelle	
<ul style="list-style-type: none"> - Règlement d'application des droits de propriété intellectuelle pour les modèles industriels 	<ul style="list-style-type: none"> - Nouvelle loi sur les brevets - Nouvelle loi sur les marques
Politique commerciale et industrielle, droit d'établissement et liberté de fournir des services	
<ul style="list-style-type: none"> - Loi sur la coopération entre le gouvernement turc et l'Agence spatiale européenne 	<ul style="list-style-type: none"> - Nouvelle loi sur les services postaux - Nouvelle loi portant création de l'Agence turque pour l'investissement étranger - Nouvelle loi sur l'institution de qualifications professionnelles
Politique sociale et emploi	
<ul style="list-style-type: none"> - Loi sur la Caisse de sécurité sociale (unifiant des organismes jusqu'ici séparés) - Loi sur l'assurance sociale et les soins de santé universels (améliorant la viabilité budgétaire du système de retraite et élargissant la couverture maladie) 	<ul style="list-style-type: none"> - Nouvelle loi sur les syndicats - Nouvelle loi sur les conflits du travail - Nouvelle loi sur la santé et la sécurité au travail
Agriculture et développement rural	
<ul style="list-style-type: none"> - Nouvelle loi définissant un cadre de convergence avec (les objectifs évolutifs de) la Politique agricole commune 	<ul style="list-style-type: none"> - Modification de la loi sur la production, la distribution et l'hygiène des produits alimentaires - Loi cadre sur les services vétérinaires - Nouvelle loi sur l'Agence de soutien au développement agricole et rural (IPARD)

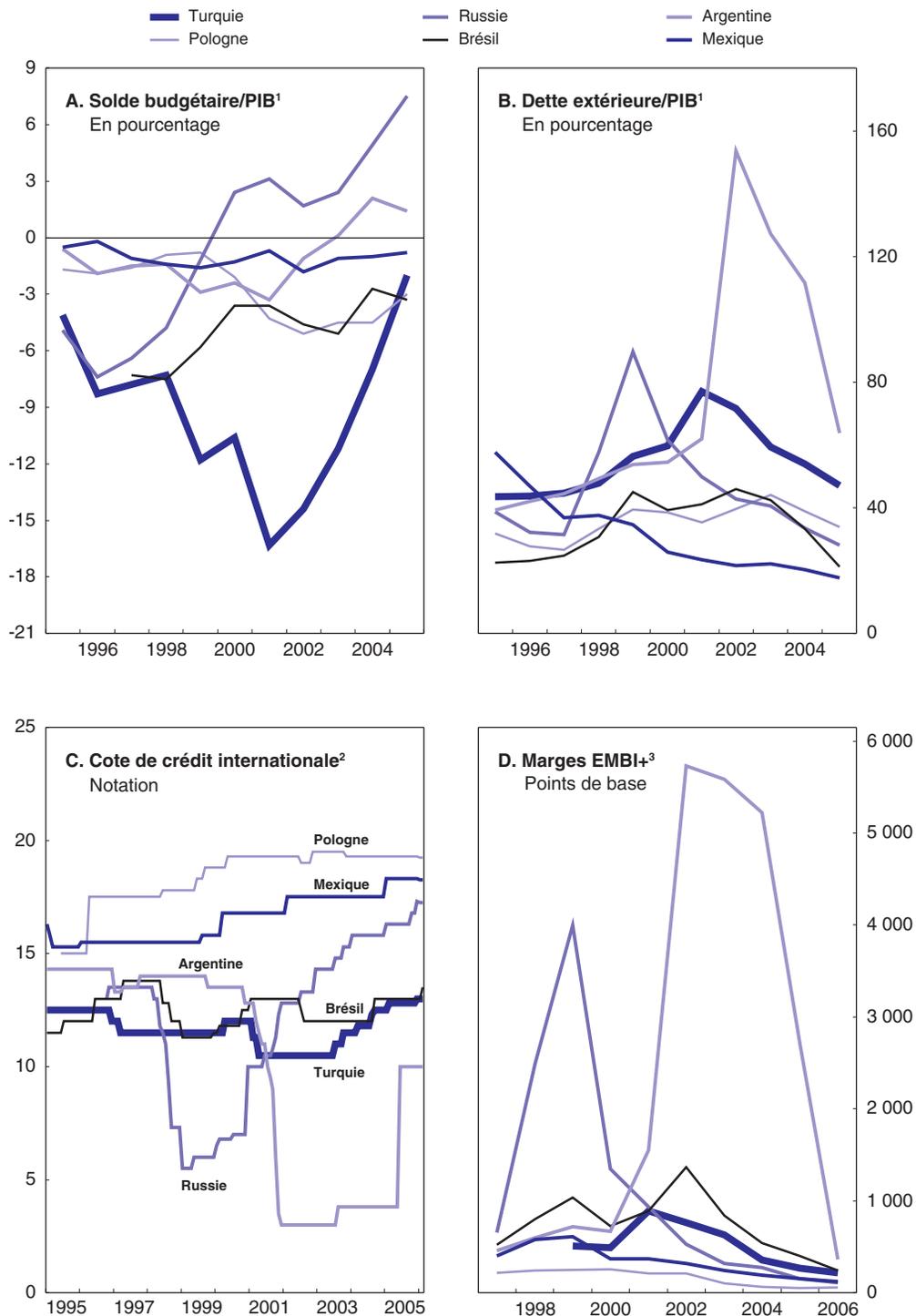
partie rattrapé leur retard au cours de la décennie écoulée et se situent aujourd'hui à un niveau de productivité intermédiaire (graphique 1.6). L'agriculture est une exception, dans la mesure où elle entre presque entièrement dans le secteur informel et emploie environ un tiers de la population active avec un niveau de productivité très bas. Améliorer la productivité des branches et entreprises les moins productives permettrait par conséquent d'accroître sensiblement les niveaux de productivité moyens. Cette convergence suppose que l'on remédie au dualisme très prononcé qui persiste sur le marché du travail, où les niveaux d'instruction inégaux des individus déterminent leur degré d'intégration dans la

Graphique 1.2. **Transition institutionnelle et croissance : position de la Turquie¹****A. PIB réel par habitant****B. Investissement privé****C. Croissance de la productivité**

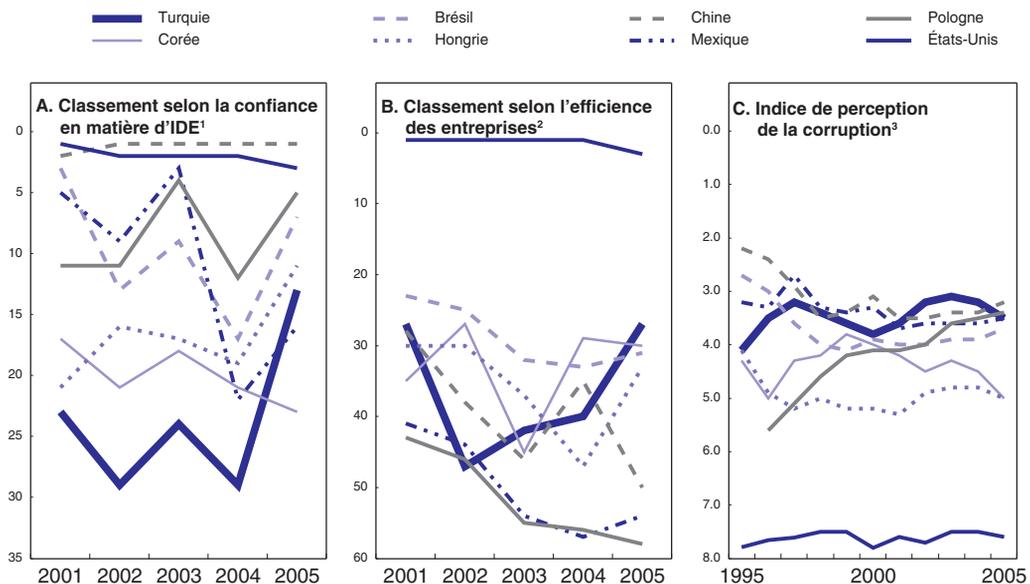
1. Banque centrale de Turquie et prévisions de l'OCDE pour 2005 et 2006.
2. Pays ayant connu une transition institutionnelle sur la période 1970-2004. La transition institutionnelle est définie comme une augmentation significative (d'un écart-type ou plus) d'un ensemble composite d'indicateurs de la qualité macroéconomique. L'année de transition (t) est la première année où la moyenne mobile prospective sur plusieurs années de l'indicateur composite est sensiblement supérieure à la moyenne mobile rétrospective sur plusieurs années. L'année t pour la Turquie est 2001, les valeurs t + 5 sont des prévisions de l'OCDE.

Source : Banque centrale de Turquie, OCDE et FMI, *Perspectives de l'économie mondiale*, mai 2006.

Graphique 1.3. Équilibres macroéconomiques et cote de crédit internationale



1. Données budgétaires consolidées de l'Administration centrale présentées dans FMI, *Statistiques financières internationales*.
 2. Moyennes des notes attribuées par Moody's et S&P aux obligations publiques en monnaies locales et étrangères. Les notes de Moody's et S&P sont échelonnées de 0 (« Default » de Moody's et « D » de S&P) à 25 (« Aaa » pour Moody's et « AAA » pour S&P).
 3. L'indice d'obligations de marchés émergents + (EMBI+) mesure le rendement total des instruments d'emprunt des marchés émergents libellés en monnaies étrangères. Il représente le taux d'intérêt qui doit être versé en sus du taux des bons du Trésor américain à 30 ans, dont la prime de risque est présumée égale à zéro.
- Source : FMI-SFI, Banque mondiale, JP Morgan, Moody's, Standard & Poor's (S&P).

Graphique 1.4. **L'environnement des entreprises en Turquie et dans 7 autres pays, 1995-2005**

1. Les dirigeants de 1 000 sociétés financées par l'IDE ont été interrogés. L'indice est la note moyenne pondérée des réponses « élevée », « moyenne », « faible » et « sans intérêt » à une question concernant la probabilité d'un investissement direct sur un marché d'ici un à trois ans (Source : AT Kearney).
2. Des dirigeants d'entreprises internationales ont été interrogés. Le classement est établi en fonction de 68 critères d'enquêtes et de données statistiques, pour des catégories couvrant la productivité, le marché du travail, les aspects financiers, les pratiques de gestion et les attitudes et valeurs (Source : IMD).
3. Des dirigeants d'entreprises internationales et des experts ont été interrogés. L'indice combine des données d'enquêtes pour évaluer le niveau de corruption entre 0 (corruption) et 10 (aucune corruption). Dans ce graphique inversé, une tendance à la hausse dénote une corruption croissante (Source : ICCR).

Source : AT Kearney, International Institute for Management Development, The Internet Center for Corruption Research (ICCR).

population active – notamment dans le cas des femmes – et leur aptitude à travailler dans le secteur formel plutôt que dans l'économie parallèle.

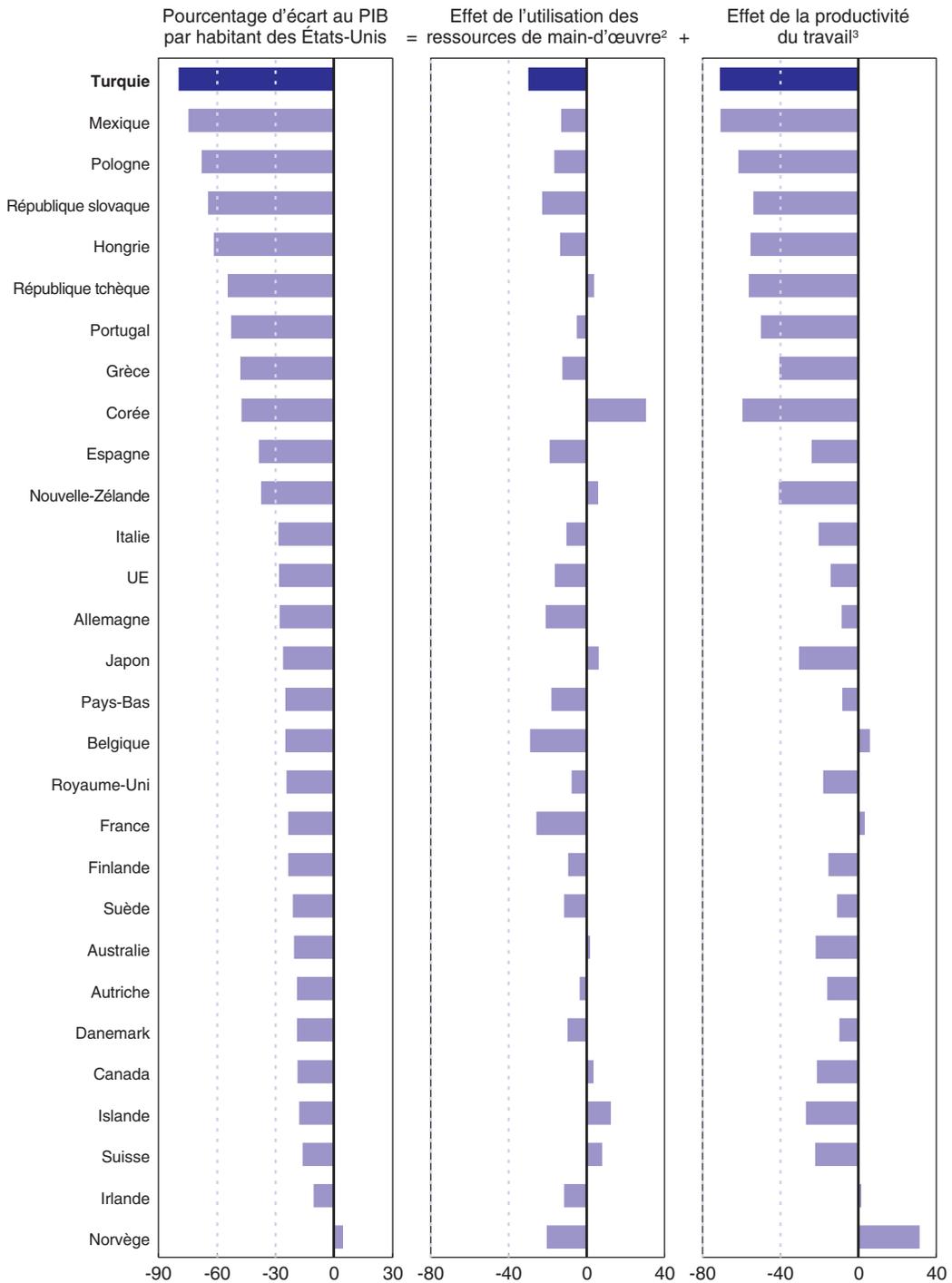
Il serait par ailleurs possible de renforcer le potentiel de croissance en veillant à la bonne intégration des jeunes de plus en plus nombreux qui vont arriver sur le marché du travail dans les années à venir et en accroissant l'utilisation de la main-d'œuvre potentielle existante. Or, le marché du travail n'est pas suffisamment flexible pour absorber la totalité des nouveaux venus ou les travailleurs qui ont perdu leur emploi dans des secteurs en déclin, notamment l'agriculture, en dépit de la forte progression de l'emploi non agricole ces dernières années. C'est la raison pour laquelle le taux de chômage reste supérieur à 10 % malgré une croissance plus soutenue, et le « sous-emploi » est également élevé² (graphique 1.7).

Perspectives

La forte baisse du taux de change en mai et juin 2006 a amplifié l'accélération de l'inflation qui s'était amorcée en avril, les prix dépassant la fourchette d'incertitude pour cette période et les anticipations d'inflation pour la fin de l'année étant largement supérieures à l'objectif officiel (voir chapitre 2). Face à cette sérieuse remise en cause de sa crédibilité, la Banque centrale a fortement relevé les taux d'intérêt. A court terme, cet ajustement du taux de change et le resserrement monétaire qui en résulte vont entraîner

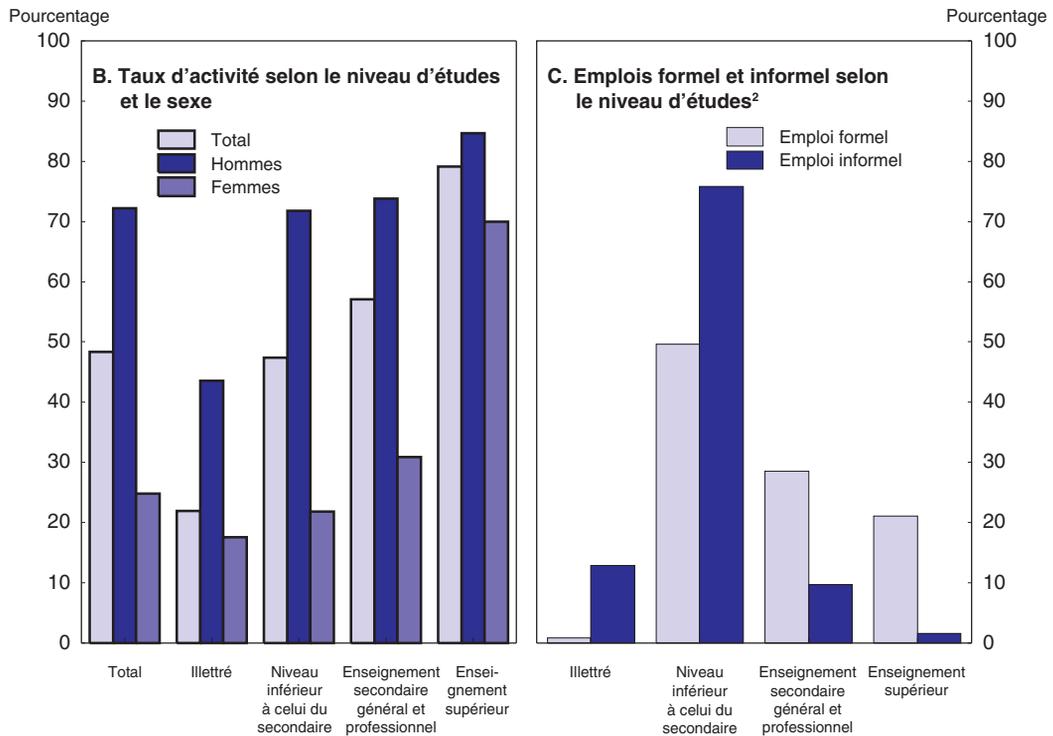
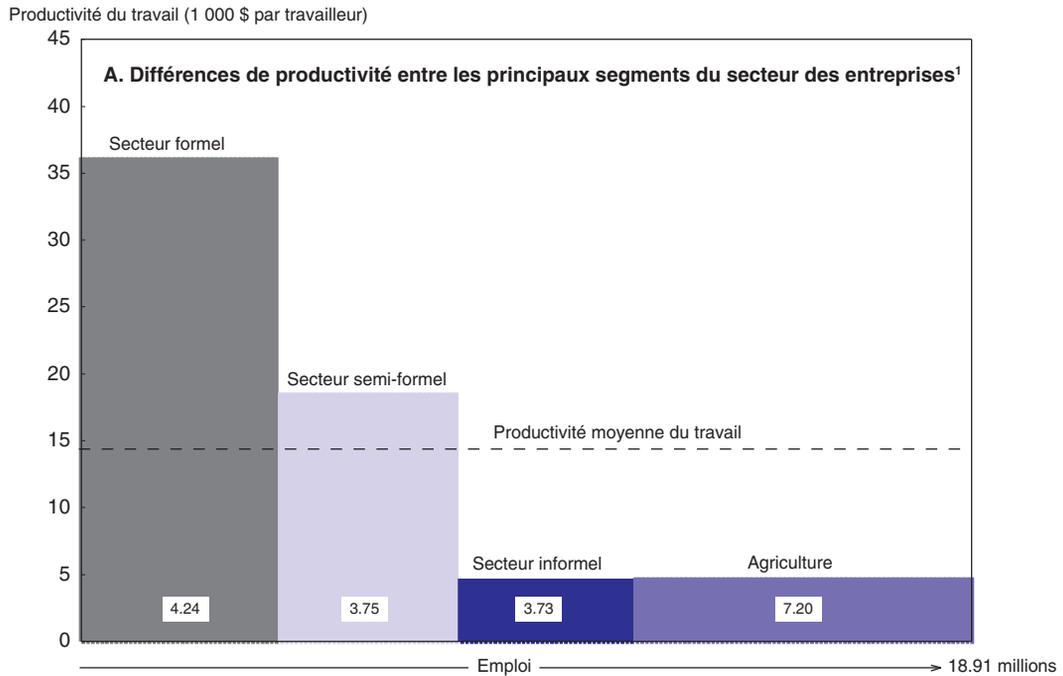
Graphique 1.5. Sources des écarts de revenu réel, 2004¹

PPA, 2000



1. Écart en pourcentage par rapport au niveau des États-Unis.
2. L'utilisation des ressources de main-d'œuvre est mesurée d'après la durée tendancielle totale du travail rapportée à la population.
3. La productivité du travail est mesurée d'après le PIB tendanciel par heure travaillée.

Graphique 1.6. **Distribution inégale de l'utilisation de la main-d'œuvre et de la productivité du travail**

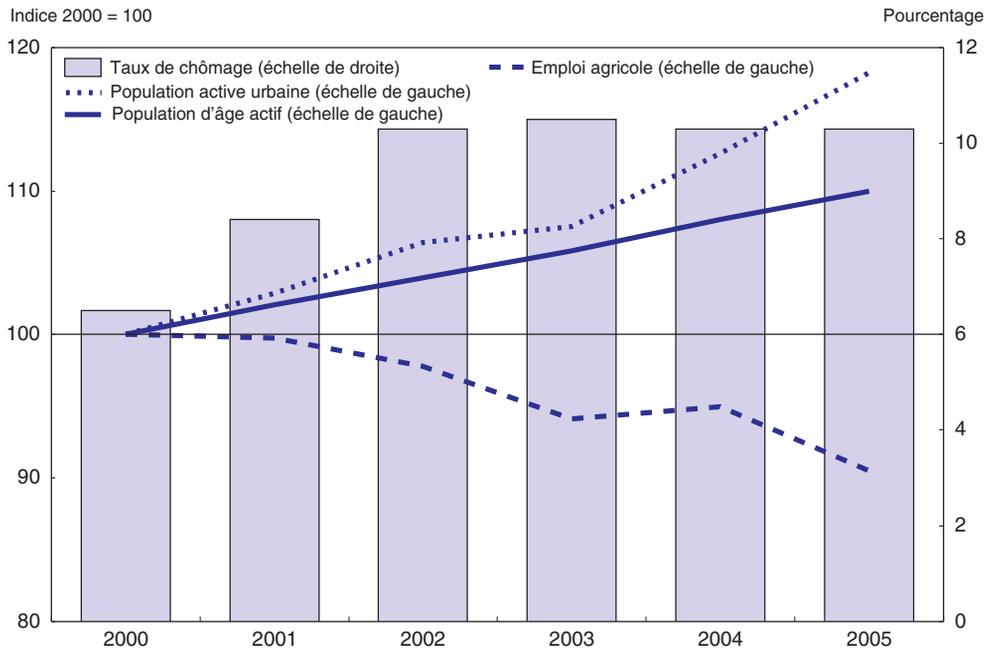


1. Estimations de l'OCDE.

2. Part des travailleurs des secteurs formel et informel dans la population d'âge actif selon le niveau d'instruction.

Source : TURKSTAT, Organisme central de planification, OCDE.

Graphique 1.7. Croissance de la population d'âge actif, sorties de travailleurs du secteur agricole et chômage



Source : TURKSTAT et OCDE.

un ralentissement de la croissance du PIB, en dépit des gains de compétitivité engendrés par la dépréciation. Si l'on s'attendait à un ajustement du taux de change à la suite de l'appréciation de la monnaie, le retournement de tendance a été beaucoup plus rapide et prononcé que prévu. Avant cet ajustement, la désinflation souhaitée risquait de se traduire par une appréciation prolongée du taux de change et des pertes de compétitivité. A court terme, le principal enjeu est désormais de préserver la confiance.

Néanmoins, les perspectives économiques à moyen terme restent favorables, à condition que la politique budgétaire et la politique monétaire conservent leurs orientations fondamentales et qu'elles soient étayées par de nouveaux progrès en matière de réforme structurelle. Il faut pour cela préserver la confiance des acteurs économiques nationaux et internationaux dans la capacité et la volonté de la Turquie de maintenir l'orientation générale de ses politiques et de mener à bien un ambitieux programme de réforme, notamment en préservant un environnement politique propice aux réformes (encadré 1.1).

Encadré 1.1. Le climat politique est-il important pour les réformes ?

La confiance des acteurs économiques nationaux et internationaux dans l'orientation de la politique économique a largement contribué à la forte diminution des primes de risque dont la Turquie faisait l'objet entre 2001 et 2005; l'ensemble des principaux partis et forces politiques ont participé à l'adoption et à la mise en œuvre du programme de réforme d'après 2001, lui conférant ainsi un large soutien et une grande crédibilité.

Immédiatement après la crise, le programme économique a d'abord été élaboré par une coalition regroupant des partis de centre-gauche et de centre-droit et des partis nationalistes. Le seul autre grand parti – l'AKP – était alors dans l'opposition. Lorsque celui-ci est arrivé au pouvoir avec 34 % des suffrages et la majorité des sièges au Parlement en novembre 2002, il a confirmé son attachement aux réformes. Par la suite, le nouveau gouvernement a appliqué le programme sans retard (peut-être même plus rapidement que ne l'aurait sans doute fait un gouvernement de coalition). Il a ensuite renforcé les deux points d'ancrage internationaux sous-tendant ce programme en renouvelant l'accord de confirmation avec le FMI et en ouvrant des négociations d'adhésion avec l'Union européenne en 2005 (voir tableau 1.1 et 1.2 plus haut).

Ce programme de réforme a représenté une avancée considérable en termes de convergence de la Turquie vers les institutions macroéconomiques et microéconomiques des autres pays de l'OCDE. Le préambule du premier programme économique décrivait la transformation visée par les réformes dans les termes suivants : « Les problèmes macroéconomiques que connaît la Turquie ont apparemment leur origine dans une dynamique de la dette qui n'est pas viable... Leur cause fondamentale réside dans une lutte entre la politique et l'économie, l'État et la société pour la recherche de rentes. La crise de 2001 a démontré que cette situation n'est pas viable. La majorité de la population souhaite qu'un terme soit mis à ce processus de « partage des rentes ». Aucun privilège ne sera accordé à des intérêts particuliers, aucun acteur économique n'a à craindre une concurrence déloyale et tous les acteurs doivent consacrer leurs efforts à l'accroissement de la production, de la productivité et de l'emploi. Les autorités s'efforceront d'offrir de meilleurs services d'enseignement, de santé et de justice à la population, au lieu d'essayer de répondre aux demandes d'avantages venant de toutes parts. Les conditions de l'activité publique et commerciale ne seront plus les mêmes. Tel est l'objectif ultime de ce programme »¹.

Entre 2001 et 2006, des réformes ont été progressivement engagées dans un large éventail de domaines et des progrès considérables ont été accomplis. A partir de 2007, à l'approche d'élections présidentielles et parlementaires, le climat politique entourant les réformes pourrait se modifier. Les coûts à court terme des réformes pour certains groupes pourraient devenir plus visibles que leurs retombées économiques et sociales à long terme. Dans ce contexte, il importe de préserver l'important excédent budgétaire primaire et de poursuivre les réformes structurelles. Toute nouvelle initiative que pourraient prendre les autorités pour atténuer les risques entourant la poursuite des réformes contribuerait à raffermir la confiance.

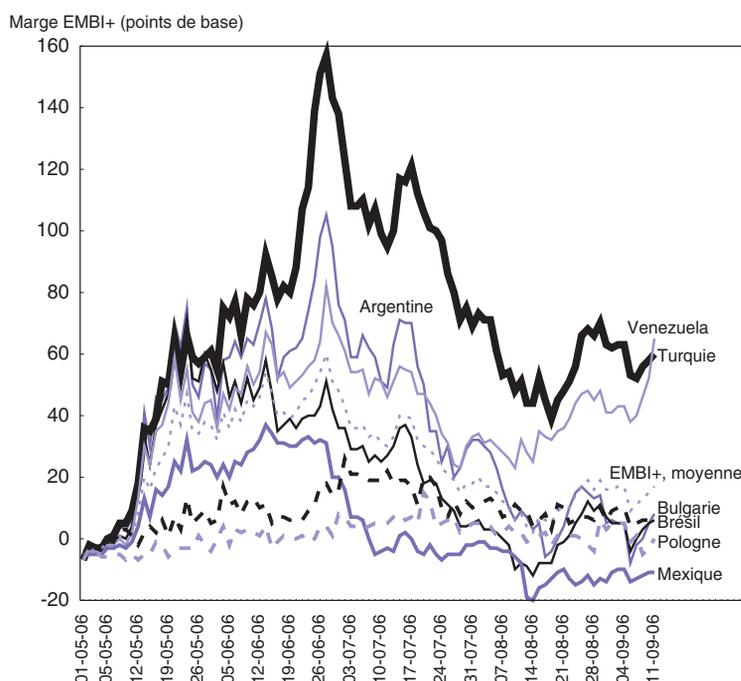
L'environnement politique en Turquie a été stable ces dernières années, notamment durant la période de crise. Pourtant, la prime de risque dont la Turquie faisait l'objet a augmenté chaque fois que des tensions sont apparues dans ce système de gouvernance, pour revenir à la normale une fois les tensions apaisées². Il apparaît donc important d'éviter ces tensions afin de consolider la confiance intérieure et internationale.

1. Préambule au « Programme pour une économie plus forte » adopté en mai 2001.

2. Voir *Études économiques de l'OCDE : Turquie*, 2004.

Encadré 1.1. Le climat politique est-il important pour les réformes ? (suite)

Graphique 1.8. Augmentation de la prime de risque appliquée à la Turquie sous l'effet d'une prudence accrue des marchés internationaux à l'égard des risques

Variation cumulée par rapport au niveau du 1^{er} mai 2006

Source : JP Morgan.

Gérer les risques macroéconomiques et améliorer la résistance aux chocs

Par comparaison avec les économies plus avancées, la Turquie reste très vulnérable aux caprices des investisseurs internationaux et à leurs changements de comportement à l'égard des risques. Cela tient au fait que la Turquie ne mène que depuis relativement peu de temps une politique responsable en matière de gestion macroéconomique. Les résultats enregistrés depuis plusieurs années sur le plan budgétaire sont tout à fait remarquables, mais ils tiennent dans une large mesure à une ferme volonté politique et non à une refonte des institutions budgétaires. Bien que les institutions et processus budgétaires aient été sensiblement aménagés ces dernières années grâce à de nouvelles lois, ces nouvelles dispositions devraient être intégralement appliquées, et des améliorations sont encore possibles. Par conséquent, les seuils de vulnérabilité, en termes de dette publique et de dette extérieure, restent beaucoup plus bas pour la Turquie que pour les économies plus avancées. En outre, compte tenu de l'instabilité récente du taux de change, jointe à une balance courante très déficitaire, la Turquie risque de connaître des chocs plus sévères que ceux qui se sont produits récemment, auquel cas la baisse tendancielle de la dette publique et de la dette extérieure observée depuis quelque temps pourrait s'inverser.

Ces risques incitent à penser que la Turquie pourrait tirer un très large profit d'une nouvelle amélioration de la solidité et de la transparence de ses institutions budgétaires. S'agissant de la politique monétaire, après avoir bien établi sa crédibilité, la Banque centrale a récemment subi un revers avec la poussée inattendue d'inflation et les répercussions probablement importantes de la dépréciation récente de la monnaie. Il importe donc de rétablir la crédibilité en ramenant l'inflation sur la trajectoire descendante préalablement annoncée.

Le chapitre 2 examine les enjeux de la stabilité macroéconomique, en s'attachant en particulier aux questions ci-après :

- Que faut-il faire en priorité pour améliorer encore la transparence, la stabilité et la permanence des institutions et processus budgétaires?
- Comment rétablir la crédibilité de la Banque centrale après la poussée inattendue de l'inflation en 2006 et la dépréciation récente de la livre turque?
- En quoi une accélération des réformes structurelles peut-elle faciliter la désinflation, notamment dans les secteurs qui ne sont pas exposés aux échanges internationaux? Dans quelle mesure la réforme structurelle peut-elle aussi améliorer la qualité des flux de capitaux et la résistance de l'économie aux chocs?
- Comment limiter la vulnérabilité des banques et des entreprises aux fluctuations du taux de change? Les dispositions prudentielles en vigueur dans le système bancaire doivent-elles être renforcées, compte tenu du déséquilibre considérable entre les monnaies de libellé des actifs et des passifs dans le secteur des entreprises?

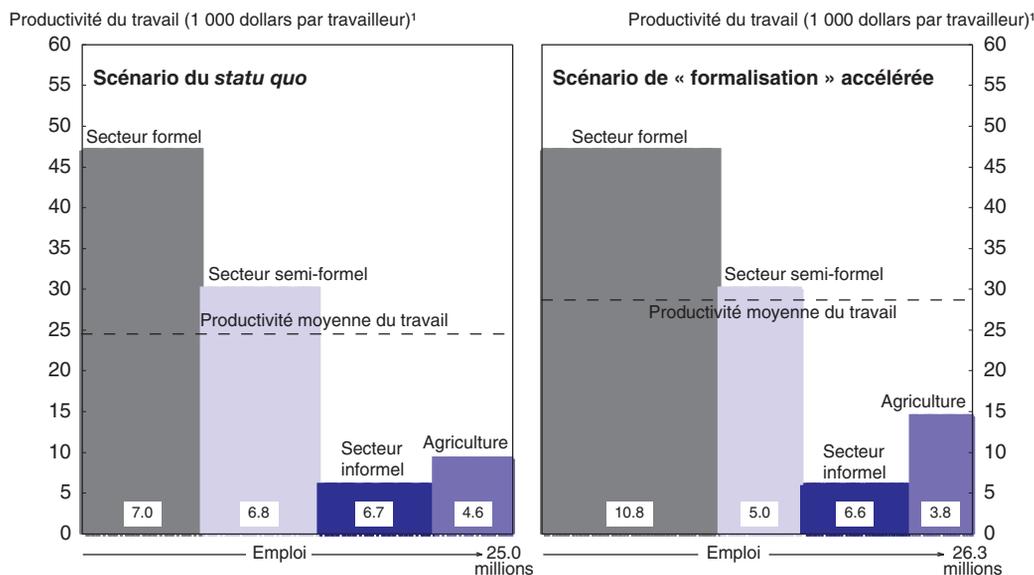
Approfondir les réformes structurelles pour faciliter un rattrapage rapide

Un rattrapage durable et rapide des niveaux de vie ne sera possible que si le secteur formel, qui crée les emplois les plus productifs, développe tout son potentiel. Il faudra pour cela mettre un terme au dualisme prononcé entre le secteur formel et le secteur informel.

Le rythme auquel les ressources peuvent être transférées vers le secteur formel influera sur le sentier de croissance à moyen terme de l'économie. Pour en illustrer les effets possibles sur la croissance à moyen terme, le graphique 1.9 présente deux scénarios, l'un reposant sur l'hypothèse d'une mise en œuvre relativement lente des réformes structurelles destinées à faciliter le développement du secteur formel (*statu quo*) et l'autre supposant un processus de réforme plus rapide³. On voit clairement que la croissance à moyen terme est différente. Dans le premier cas, le niveau moyen de la productivité du travail n'atteint que 36 % de la moyenne OCDE de 2005 au bout de dix ans, alors qu'il avoisine 43 % de la moyenne OCDE si les réformes sont mises en œuvre rapidement. Si le *statu quo* se traduit par une croissance tendancielle du PIB de 4½ pour cent par an, le second scénario fait monter le taux de croissance tendancielle à plus de 6½ pour cent. Il s'agit là de quantifications purement mécaniques de certaines hypothèses, et non de scénarios élaborés. Elles révèlent néanmoins qu'une accélération du processus de « formalisation » pourrait influencer de façon substantielle sur les résultats à moyen terme (graphique 1.9).

Graphique 1.9. Des réformes hypothétiques d'ampleur inégale aboutissent à des sentiers de croissance différents à moyen terme

Horizon 2015



1. USD de 2005 (taux de change TRY/USD de 2005).

Principales hypothèses de productivité :

- La productivité du secteur formel suit le rythme de croissance de la zone de l'OCDE au cours des 10 dernières années, soit 1.75 %.
- La productivité du secteur « semi-formel » augmente de 4 % en moyenne, effaçant son retard de productivité d'environ un quart sur le secteur formel.
- La productivité du secteur informel augmente de 2 % en moyenne, réduisant très lentement son retard sur le secteur formel.
- La productivité agricole augmente : i) de 3.9 % en moyenne dans le scénario de statu quo (taux identique au taux de croissance de la productivité totale découlant des hypothèses ci-dessus) et ii) de 8.9 % en moyenne dans le scénario de formalisation accélérée (de façon que la Turquie rattrape le niveau de productivité de l'Espagne de 2005 à l'horizon 2025).

Pour mémoire :	Statu quo	« Formalisation » accélérée
Croissance moyenne du PIB réel 2006-2015 (%)	4.5	6.7
Croissance de la population active 2006-2015 (%)	2.4	2.8
Croissance de l'emploi total 2006-2015 (%)	2.9	3.4
Taux de chômage 2015 (%) :	8.0	7.0

Quatre aspects des politiques publiques exercent une influence particulièrement importante sur l'ajustement structurel requis : i) une simplification complète de la réglementation applicable au secteur des entreprises, ii) de nouvelles réformes du système de sécurité sociale, iii) des réformes du système éducatif et iv) la poursuite de la réforme agricole.

Simplifier la réglementation applicable au secteur des entreprises

Le secteur des entreprises s'est redressé depuis 2001, avec une augmentation des créations d'entreprises, une forte expansion de l'investissement privé et une accélération des gains de productivité supérieure à la tendance. Cela étant, les entreprises sont aussi confrontées à de nouveaux enjeux importants dans le nouvel environnement qui est le leur : i) l'appréciation de la monnaie en termes réels a nui à la compétitivité de nombreuses activités – même si la dépréciation du taux de change au milieu de 2006 a compensé en

partie cette perte de compétitivité, ii) la concurrence de plus en plus vive des pays à bas coûts fait peser une menace croissante sur les industries de main-d'œuvre, iii) les coûts de main-d'œuvre sont relativement élevés en raison du niveau du salaire minimum par rapport au salaire moyen et du coûteux système de protection de l'emploi et d'indemnités de licenciement. Compte tenu des charges qui pèsent sur les entreprises, nombre d'entre elles se retrouvent dans le secteur informel, ce qui limite leur capacité de développer leur capital humain et physique, d'exploiter les économies d'échelle et de constituer des partenariats internationaux.

Le chapitre 3 examine comment accroître la productivité, la compétitivité et la création d'emplois dans le secteur formel grâce à une simplification délibérée de la réglementation. Les questions ci-après y sont examinées :

- Dans quelle mesure la réglementation du marché du travail et des marchés de produits, les salaires minimums légaux, les cotisations de sécurité sociale et les obstacles institutionnels empêchent-ils les entreprises et les travailleurs de participer à l'économie formelle et comment ces obstacles pourraient-ils être réduits ?
- Les contraintes sont-elles particulièrement coûteuses pour les entreprises moyennes dynamiques qui contribuent dans une large mesure à la croissance des exportations, de la production et de l'emploi ? Ces entreprises se heurtent-elles à un « plafond de verre » qui les empêche de continuer à se développer en raison de leur statut semi-formel ?
- Les grandes entreprises très productives du secteur formel, y compris celles qui résultent d'investissements directs étrangers (IDE), auraient-elles un potentiel de croissance nettement plus important si l'environnement réglementaire était simplifié ?
- Des branches aujourd'hui considérées comme « condamnées » par la concurrence des pays à bas salaires pourraient-elles se redresser en partie grâce à de telles réformes ?

Faire en sorte que le système de retraite fasse moins obstacle au développement du secteur formel

La réforme engagée en 2006 a considérablement amélioré la viabilité du système de retraite, même si celui-ci continuera d'enregistrer d'importants déficits pendant des décennies en raison du maintien d'un âge minimum d'ouverture des droits trop bas et de la lente transition vers les nouveaux paramètres. Malgré cette réforme, le système de retraite demeure un obstacle important à une expansion plus rapide du secteur formel. Cet obstacle revêt deux aspects : premièrement, les incitations à la cessation anticipée d'activité semblent pousser de nombreux travailleurs d'âge moyen vers le secteur informel ; deuxièmement, les taux de remplacement généreux nécessitent des taux élevés de cotisations de sécurité sociale, qui contribuent à des coûts minimums de main-d'œuvre relativement importants, rendant peu rentable l'emploi de travailleurs dans le secteur formel.

Le chapitre 4 propose d'autres réformes destinées à faire en sorte que le système de retraite fasse moins obstacle au développement du secteur formel, en mettant l'accent sur les questions suivantes :

- Quelles autres mesures pourrait-on prendre pour encourager les personnes d'âge moyen qui ont déjà droit à une pension à rester dans le secteur formel ou à y retourner ?
- Quelles réformes génératrices d'économies serait-il possible de mettre en œuvre pour financer une réduction substantielle du taux des cotisations de sécurité sociale ? Dans quelle mesure d'autres réformes aideraient-elles à financer une telle réduction ?

- Y aurait-il lieu d'aligner la valeur de la pension de base (pension servie aux personnes de 65 ans et plus n'ayant pas d'autre revenu, y compris les anciens travailleurs du secteur informel) sur le seuil de pauvreté absolu ou général?
- Faudrait-il rapprocher plus rapidement que prévu l'âge de la retraite dans le secteur formel de celui que l'on observe dans le secteur informel, à savoir 65 ans?

Renforcer les gains de productivité à long terme en améliorant le système éducatif

En moyenne, le système éducatif aboutit à des résultats moins satisfaisants que dans les autres pays de l'OCDE. Dans les meilleurs établissements, en revanche, les niveaux sont très élevés. Cette situation tient au fait que le système vise traditionnellement à assurer une bonne éducation aux élèves les plus capables, qui reçoivent une bonne préparation pour des emplois dans le secteur formel. Par contre, la qualité des lycées « non sélectifs » est médiocre, et le manque de capital humain semble surtout se faire sentir à des niveaux de qualification moyens ou peu élevés. Alors que près de la moitié de la population active est employée dans le secteur informel, la qualité médiocre des établissements « non sélectifs » fait que de nombreux jeunes achèvent leur scolarité sans bien maîtriser les savoirs fondamentaux et n'ont pas à leur disposition des structures leur permettant d'améliorer leurs connaissances et leur productivité durant leur vie active. En outre, des enquêtes révèlent que les entreprises ont peu de difficultés à recruter des diplômés de l'enseignement supérieur mais qu'elles ont du mal à trouver du personnel moyennement qualifié. Il importe donc d'investir davantage dans le système éducatif non sélectif pour accroître la productivité et l'employabilité de la majorité des nouveaux venus sur le marché du travail.

Le chapitre 5 examine comment il serait possible d'améliorer le système éducatif en mettant l'accent sur les questions suivantes :

- Quels sont les aspects du système éducatif qui entraînent des pénuries de capital humain à des niveaux de qualification moyens ou peu élevés?
- Faudrait-il faire reposer le financement des établissements sur le nombre d'élèves, afin d'assurer une répartition plus équitable des ressources affectées à l'éducation? De quelle autre manière la qualité des établissements non sélectifs pourrait-elle être améliorée?
- Les examens de fin d'études primaires et secondaires devraient-ils avoir principalement pour objet d'attester les compétences acquises par les élèves pour les employeurs potentiels (y compris ceux du secteur informel) plutôt que de sélectionner les élèves en fonction de leurs aptitudes?

Améliorer la productivité dans le secteur agricole

La productivité des agriculteurs turcs et leur contribution à la croissance ont été limitées par des carences socio-économiques en milieu rural et par un régime de subventions et de protection commerciale qui a maintenu un statu quo se caractérisant par une agriculture très fragmentée, peu qualifiée, de basse technologie et axée sur le marché intérieur. D'importantes réformes, visant principalement à réduire les subventions aux prix et à privatiser les organismes d'État qui occupent une place prédominante sur les marchés des produits agricoles et des intrants, ont été lancées en 2000-2001. Il faudrait leur donner une nouvelle impulsion et les compléter par des mesures d'accompagnement

destinées à stimuler le développement d'une agriculture commerciale sur l'ensemble du territoire.

Le chapitre 6 examine comment améliorer la productivité dans le secteur agricole en mettant l'accent sur les questions ci-après :

- Quels sont les obstacles qui s'opposent encore à l'accroissement de la productivité et au développement de l'agriculture commerciale? Comment relancer au mieux l'effort de réforme?
- Le cadre juridique existant permet-il le regroupement nécessaire de petites parcelles en exploitations plus efficaces?
- Compte tenu des vastes besoins en matière d'irrigation et des contraintes budgétaires actuelles, les autorités devraient-elles s'efforcer d'attirer davantage d'investissements privés dans le secteur de l'irrigation? Une tarification de l'eau sur des bases plus économiques encouragerait-elle l'investissement privé dans les installations d'irrigation?
- Est-il possible de mettre en place un système de sécurité sociale pour les agriculteurs qui prennent leur retraite?

Conclusion

Depuis la crise de 2001, l'économie turque a affiché un taux de croissance de 7.5 % par an en moyenne, chiffre le plus élevé enregistré dans les pays de l'OCDE. Les vastes réformes macroéconomiques et structurelles ont permis de raffermir la confiance, de réduire les primes de risque et de stimuler l'investissement intérieur et international. Cependant, la Turquie est encore confrontée à un certain nombre de problèmes qu'elle va devoir résoudre pour réduire au minimum le risque d'un retour à une alternance de phases de forte croissance et de récession et pour assurer une expansion soutenue et durable. Il importe de renforcer encore les institutions budgétaires, monétaires et prudentielles afin d'accroître la résistance de l'économie aux chocs, et de nouvelles réformes vont devoir être mises en œuvre sur le marché du travail, les marchés de produits et les marchés agricoles, ainsi que dans le domaine de la sécurité sociale et de l'enseignement, pour mettre un terme au dualisme très marqué qui nuit à la performance à long terme. Le succès de ces réformes faciliterait le processus de négociation de la Turquie avec l'UE, dans la mesure où il apporterait la preuve de sa capacité à contribuer à la prospérité de l'Union et à fournir des emplois à une population d'âge actif de plus en plus nombreuse. Les chapitres qui suivent analysent les enjeux évoqués ici et formulent un certain nombre de recommandations d'action à cet égard.

Notes

1. Cette méthodologie identifie les programmes nationaux de réforme économique qui sont suffisamment exhaustifs pour être qualifiés de « transitions institutionnelles ». C'est le cas des réformes engagées par la Turquie après 2000. Les « transitions institutionnelles » sont des réformes qui ont permis d'améliorer d'au moins un écart-type les moyennes mobiles sur plusieurs années d'un indice composite regroupant un grand nombre d'indicateurs de l'environnement institutionnel national. Des indicateurs d'ouverture commerciale, d'ouverture à l'IDE et de qualité réglementaire sont notamment pris en compte (Fonds monétaire international, Perspectives de l'économie mondiale, 2005).

2. Les Enquêtes sur la population active suivent le *sous-emploi*, défini comme la somme du *sous-emploi visible* (personnes travaillant moins de 40 heures par semaine pour des raisons économiques – « n'ont pas pu trouver d'emploi à plein-temps », « sous-emploi pour raisons techniques et économiques », etc.) et des *autres formes de sous-emploi* (personnes qui cherchent à changer d'emploi faute d'un revenu suffisant ou qui n'exercent pas leur profession habituelle). Suivant cette définition, le « sous-emploi » a atteint 3.9 % en mars 2006, chiffre qui vient s'ajouter au taux de chômage standard de 10.9 %.
3. Les hypothèses quantitatives détaillées retenues pour les deux scénarios sont décrites dans la note du graphique 1.9.

Chapitre 2

Gérer les risques macroéconomiques et améliorer la résilience aux chocs

Depuis la crise de 2001, un remarquable programme d'assainissement économique et de réforme institutionnelle a créé de robustes fondations pour la croissance économique. En conséquence, l'expansion du PIB a été forte et stable, l'inflation a décliné et le fardeau de la dette publique a été nettement allégé. Cependant, le déficit de la balance courante est élevé, les fluctuations du taux de change sont irrégulières et l'accélération récente de l'inflation comme la montée de l'endettement attirent l'attention sur les points vulnérables de la Turquie et sur la nécessité de prendre de nouvelles initiatives pour contenir les risques. Ce chapitre recense les points vulnérables de l'économie turque et présente les mesures susceptibles d'améliorer la résilience macroéconomique aux chocs.

Introduction

En dépit de résultats macroéconomiques satisfaisants, les récentes turbulences ont souligné les vulnérabilités de la Turquie

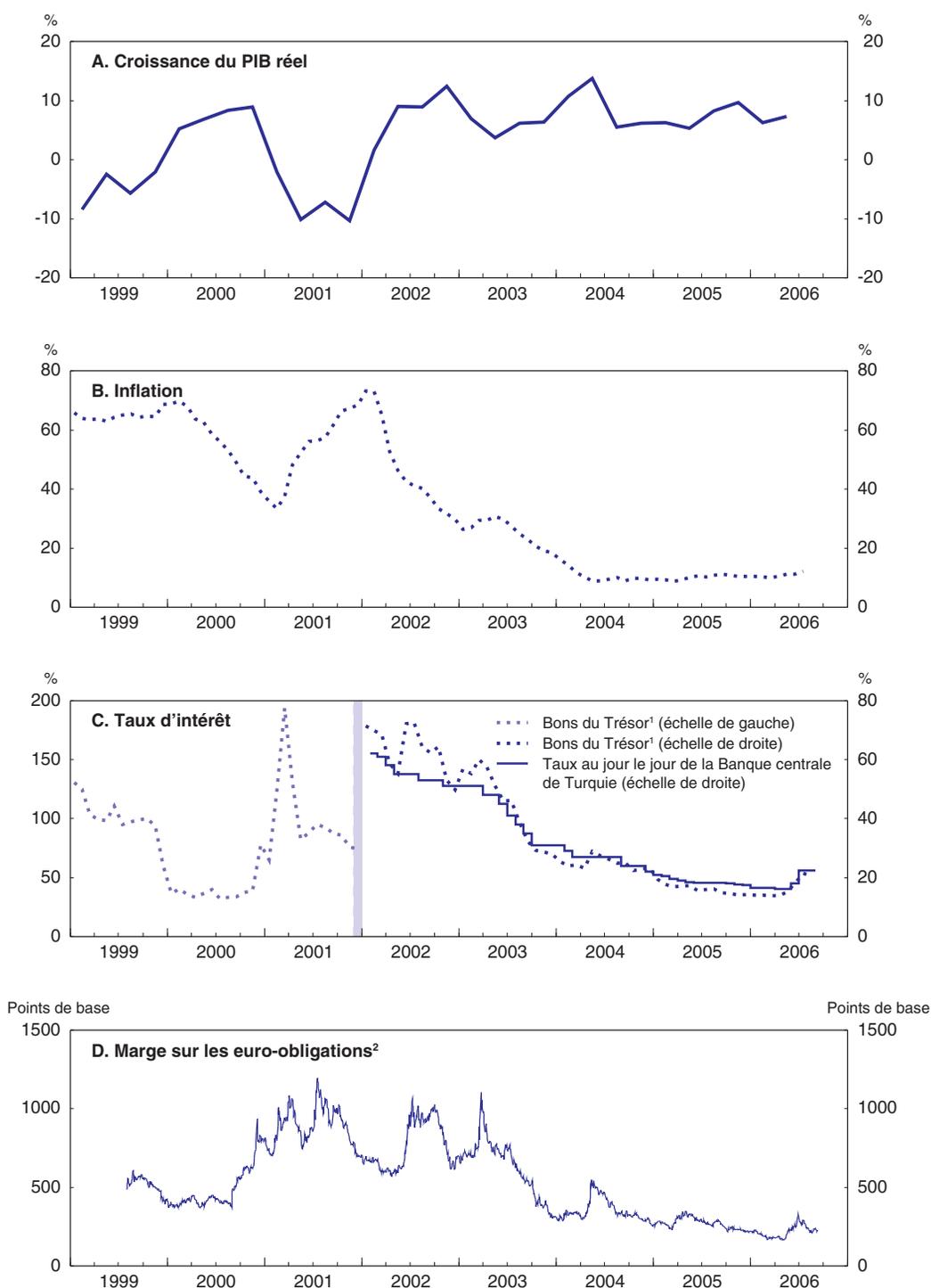
Ainsi qu'on l'a indiqué au premier chapitre, et comme le montre le graphique 2.1, ces dernières années la Turquie a fait de réels progrès vers la stabilisation des principaux indicateurs macroéconomiques, en dépit de la poussée récente de l'inflation. En particulier, elle a dégagé chaque année des excédents budgétaires primaires substantiels, avec notamment des résultats proches de l'objectif de 6.5 % du PIB au cours des trois derniers exercices. De plus, depuis 2001, le déficit budgétaire total est revenu de 30 % du PIB aux environs de 1 % en 2005, la dette publique nette est tombée de quelque 90 % du PNB à près de 50 %, l'inflation est redescendue de plus de 50 % à 10 % environ, et les taux d'intérêt à trois chiffres ont fait place à des valeurs inférieures à 20 %.

Ces résultats positifs découlent principalement de la conjonction d'un remarquable effort d'assainissement des finances publiques et d'une politique désinflationniste saine. Mais la bonne performance macroéconomique de la Turquie tient aussi en partie à un environnement externe propice, caractérisé par des taux d'intérêts internationaux anormalement bas, une croissance mondiale vigoureuse et un vif appétit pour le risque en ce qui concerne les actifs des marchés émergents. Jusqu'en mai de cette année, où les primes de risque mondiales ont inversé leur tendance, la Turquie avait ainsi bénéficié d'une conjoncture très favorable pour stabiliser l'économie réelle et améliorer substantiellement la stabilité du secteur bancaire et la qualité des institutions monétaires et budgétaires. Du reste, l'expérience de la Turquie n'est pas unique; la baisse des primes de risque attachées à ce pays s'est accompagnée de réductions comparables dans d'autres marchés émergents (graphique 2.2).

Mais les récentes turbulences ont souligné les points vulnérables de la Turquie

La Turquie n'est pas la seule économie de marché émergente à avoir été touchée par la perte d'appétit pour le risque des marchés financiers internationaux. Cependant, elle a été plus affectée que les autres, comme en témoigne le fait que la marge de risque de la Turquie s'est accrue beaucoup plus fortement que l'indice EMBI (graphique 2.2 et 1.8). Il y a plusieurs raisons à cela. Premièrement, avant même le changement d'attitude des investisseurs internationaux, de nombreux analystes relevaient déjà le niveau élevé et croissant du déficit courant, qui de l'avis général était insoutenable. En même temps, il apparaissait que des entrées massives de capitaux avaient alimenté une vive expansion du crédit. Deuxièmement, le revirement des investisseurs internationaux a coïncidé avec des inquiétudes au sujet de l'indépendance d'institutions clés, et a été suivi de peu par un emballement imprévu de l'inflation, ce qui a déclenché une érosion de la crédibilité de la Banque centrale et une réévaluation de l'inflation attendue. Enfin, des tensions politiques émergentes à l'intérieur de la Turquie, conjuguées à des préoccupations concernant les progrès de la réforme structurelle, ont pu aussi amplifier l'incertitude du marché. Le reste

Graphique 2.1. Des fondamentaux macroéconomiques satisfaisants

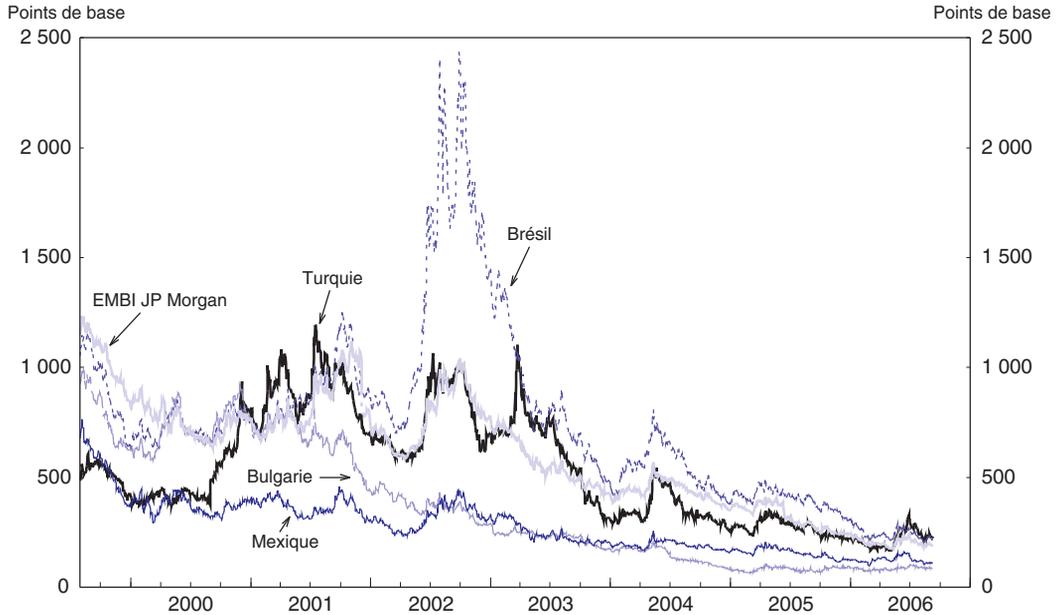


1. Taux d'intérêt (composé) des bons du Trésor sur le marché primaire (pondéré en fonction des ventes nettes).
2. Écart de taux des obligations du marché secondaire turc par rapport aux bons du Trésor américain.

Source : JP Morgan, Banque centrale de Turquie et OCDE.

Graphique 2.2. Les marges de risque se sont réduites, mais pas seulement en Turquie

Marges EMBI dans certains pays



Source : JP Morgan.

de ce chapitre est consacré aux défis posés par ces évolutions et aux instruments susceptibles d'être utilisés pour y faire face. On examinera en particulier dans quelle mesure l'économie turque reste vulnérable aux chocs externes et internes et l'on identifiera quelques priorités de réforme essentielles pour améliorer la résilience aux chocs de la Turquie.

Une plus forte résilience macroéconomique aux chocs internationaux est indispensable

Les déterminants de la vulnérabilité des économies de marché émergentes ont fait l'objet d'un grand nombre d'études ces dernières années¹. L'une des conclusions fondamentales qui se dégagent de ces analyses est que les « seuils » de vulnérabilité de différents indicateurs économiques peuvent varier considérablement suivant que l'on a affaire à des économies de marché avancées ou émergentes. Ainsi, un ratio d'endettement public brut inférieur à 60 % du PIB est généralement considéré comme soutenable pour des économies avancées (si l'on considère par exemple les critères de Maastricht de l'Union européenne). Toutefois, d'après une étude du FMI (2003), plus de la moitié des défauts de paiement sur la dette publique se produisent dans des pays dont le taux d'endettement public est inférieur à 60 %. Dans ce contexte, il convient de noter que la dette brute du Trésor turc atteignait 68 % du PIB à la fin de 2005 et que, selon certains scénarios (examinés dans l'encadré 2.2), elle pourrait sortir de sa récente trajectoire de baisse. De même, Reinhart et al. (2003) ont fait valoir que les seuils « sûrs » concernant le ratio dette extérieure/PNB peuvent se situer à 15-20 % à peine pour des pays ne tolérant pas l'endettement, alors que ces seuils sont nettement plus élevés pour les pays qui affichent des antécédents favorables en matière de crédit et une inflation à long terme stable.

Les études publiées sur les « seuils » présentent une double incidence pour l'action des pouvoirs publics. À tout le moins, il est clair que la Turquie a encore des progrès considérables

à faire pour renforcer les zones de faiblesse les plus visibles, et réduire ainsi la vulnérabilité de l'économie face aux chocs. Ces priorités seront examinées ci-après. En outre, les études sur la vulnérabilité évoquées ci-dessus, de même que l'occasion historique offerte par l'ouverture des négociations avec l'UE, donnent à penser que la Turquie devrait viser un objectif encore plus ambitieux. Contrairement à ce qui est le cas de la plupart des économies de marché émergentes, la possibilité d'une intégration beaucoup plus étroite avec l'Europe offre à la Turquie une occasion unique de moderniser de fond en comble ses institutions et son système économique. Si la Turquie est résolue à le faire, elle devrait se rapprocher peu à peu, de l'avis des marchés financiers, du club des économies les plus avancées auxquelles s'appliquent des seuils de vulnérabilité beaucoup moins rigoureux. Cela réduirait sensiblement les primes de risque de la Turquie, d'où la création d'un cercle vertueux qui faciliterait considérablement la réalisation des objectifs macroéconomiques fondamentaux du pays.

Cette transformation complète de l'économie prendra du temps, mais des initiatives importantes pourraient être prises dès maintenant pour marquer la volonté de la Turquie de faire avancer les réformes. À titre d'exemple, le FMI a incontestablement joué un rôle très important ces dernières années en restaurant la confiance, en stabilisant les anticipations et en assurant une discipline budgétaire. Une politique active visant à promouvoir des substituts à l'action du FMI devrait adoucir notablement la transition à l'après-FMI (encadré 2.1).

Encadré 2.1. La vie après le FMI

Le programme économique négocié entre le FMI et les autorités turques a incontestablement joué un rôle important en maintenant la Turquie sur la voie étroite et rigoureuse de la réforme. L'avantage direct et tangible que constituent les crédits du FMI a probablement permis de faire mieux accepter dans le public, et au sein du gouvernement lui-même, l'objectif d'un excédent budgétaire primaire de 6.5 % du PIB. De nombreuses réformes macro-institutionnelles et structurelles, notamment la récente réforme de la sécurité sociale, ont été des plates-formes clés de l'accord avec le FMI et auraient sans doute été plus difficiles à adopter sans l'appui et l'insistance de dernier. Bien que la notification budgétaire à l'UE représente un pas en avant, la transparence reste insuffisante étant donné l'absence de comptes budgétaires consolidés des administrations publiques établis conformément aux normes de la comptabilité nationale. Dans ce contexte, le FMI a joué un rôle majeur pour gagner la confiance des investisseurs en assurant le suivi/l'audit des comptes budgétaires turcs*. Paradoxalement, la confiance induite par le suivi budgétaire du FMI a peut-être atténué les pressions en faveur d'une amélioration plus générale de la transparence budgétaire et de la publication de comptes généraux consolidés.

L'actuel (et dernier) accord avec le FMI vient à expiration en mai 2008. Malgré la surveillance du Fonds, des dérapages se sont produits pour certains objectifs (c'est le cas par exemple du calendrier de réforme de la sécurité sociale), aussi peut-on craindre qu'une plus grande lassitude de la réforme ne s'installe après le départ du FMI. De nouveaux efforts de réforme s'imposeront pour éviter toute érosion de la confiance et faire en sorte que les investisseurs soient davantage convaincus des bonnes intentions des autorités. Il faut avant tout s'employer à améliorer considérablement la transparence budgétaire en publiant des comptes consolidés des administrations publiques conformes aux normes de la comptabilité nationale et en créant un cadre de planification budgétaire à moyen terme totalement transparent et de grande qualité.

* Pour une description de la méthode de suivi budgétaire utilisée par le FMI, voir OCDE (2004).

Tableau 2.1. Principaux indicateurs de la vulnérabilité économique

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Dettes publiques												
Dettes brutes du Trésor/PNB	53.7	42.9	44.3	43.3	40.6	53.1	50.6	100.8	88.2	79.3	73.8	68.2
Dettes intérieures libellées en TRY ¹ /Dettes brutes du Trésor					49.8	52.4	52.6	44.2	41.9	53.7	58.5	62.4
Dettes en TRY à taux variable/Dettes brutes du Trésor					32.8	38.2	32.1	10.0	15.5	24.3	30.0	30.6
Dettes en TRY à taux fixe/Dettes brutes du Trésor					17.0	14.2	20.4	34.3	26.4	29.4	28.5	31.8
Dettes en devises ou indexées/Dettes brutes du Trésor					50.2	47.6	47.4	55.8	58.1	46.3	41.5	37.6
Dettes intérieures en devises ou indexées/Dettes brutes du Trésor					3.6	2.7	4.7	24.4	19.9	15.1	12.5	11.4
Dettes extérieures à taux fixe/ Dettes brutes du Trésor					37.4	36.1	33.6	24.4	22.5	18.8	17.3	16.6
Dettes extérieures à taux variable/Dettes brutes du Trésor					9.2	8.8	9.2	7.0	15.7	12.5	11.8	9.6
Dettes nettes du secteur public/PNB							57.1	90.4	78.4	70.3	63.4	55.3
Dettes nettes du secteur public/recettes Administration centrale							212.4	308.9	282.2	250.2	245.5	199.6
Dettes nettes du secteur public/recettes des administrations publiques ²									194.7	171.4	151.5	127.6
Service de la dette du Trésor/PNB	7.7	7.3	10.0	7.7	11.5	13.7	16.3	23.3	18.9	16.4	13.2	9.4
Service de la dette du Trésor/recettes Administration centrale	40.0	41.3	55.4	39.6	52.0	56.5	60.6	79.3	67.9	58.5	51.0	33.9
Échéance moyenne des instruments de la dette intérieure (en mois)					13.4	16.3	15.5	38.5	32.1	25.1	20.6	23.5
Dettes extérieures												
Dettes extérieures du secteur public/PNB	31.5	24.5	21.9	20.2	19.2	23.0	24.3	31.6	35.2	29.0	24.6	18.9
Dettes extérieures du Trésor/PNB	25.1	19.9	17.6	16.4	15.7	18.7	19.7	26.6	31.4	26.5	22.9	17.9
Dettes extérieures de la Banque centrale/GNP	7.4	7.2	6.7	6.1	6.3	5.9	7.0	16.7	12.2	10.2	7.1	4.3
Dettes extérieures du secteur privé PNB	13.0	13.0	14.6	17.4	21.1	26.8	27.9	29.6	24.6	21.4	22.4	24.1
Dettes extérieures totales/PNB	49.6	43.1	43.2	43.8	46.6	55.7	59.3	77.9	72.0	60.6	54.2	47.3
Dettes extérieures à court terme/PNB	8.5	9.1	9.3	9.2	10.1	12.4	14.2	11.3	9.1	9.6	10.9	10.6
Dettes extérieures/Exportations de biens et services	224.8	200.3	175.9	164.0	178.8	228.1	236.2	229.1	240.4	209.7	180.3	166.0
Dettes extérieures/Réserves	922.4	591.4	487.9	457.3	488.1	444.9	534.5	604.8	485.6	431.4	450.6	337.7
Indicateurs macroéconomiques												
Réserves de la Banque centrale/PIB	5.4	7.4	9.0	9.8	9.8	12.7	11.2	12.8	14.7	13.8	12.0	14.0
Taux nominal des bons du Trésor			135.5	127.2	122.5	109.5	38.0	96.2	63.8	45.0	25.7	16.9
Taux réel <i>ex post</i> (déflateur du PNB)			32.3	25.4	26.9	34.5	-8.5	26.3	13.4	18.4	14.8	6.4
Marge EMBI+ en points de base						514.9	487.3	889.5	762.5	629.5	354.2	270.6

1. Pour les instruments de la dette libellée en TR seulement.

2. Le chiffre des recettes des administrations publiques pour 2005 est une estimation gouvernementale.

Source : Trésor turc, Organisme central de planification, TURKSTAT, CBRT, JP Morgan.

Dans le contexte de l'analyse qui suit, le tableau 2.1 résume quelques-uns des principaux indicateurs d'endettement qui peuvent être utilisés pour jauger la vulnérabilité de la Turquie face à divers chocs. Tandis que les ratios d'endettement public et total se sont récemment inscrits l'un et l'autre sur une trajectoire de baisse, ces tendances pourraient s'inverser (comme l'indique l'encadré 2.2). Entre temps, le service de la dette absorbe toujours une très forte proportion des recettes publiques, et l'échéance moyenne des titres de la dette intérieure reste courte. Parmi d'autres indicateurs potentiels de la vulnérabilité, qui ne figurent pas dans le tableau, on peut citer le creusement du déficit de la balance courante, la volatilité des taux de change, l'expansion très forte du crédit et le manque de congruence monétaire².

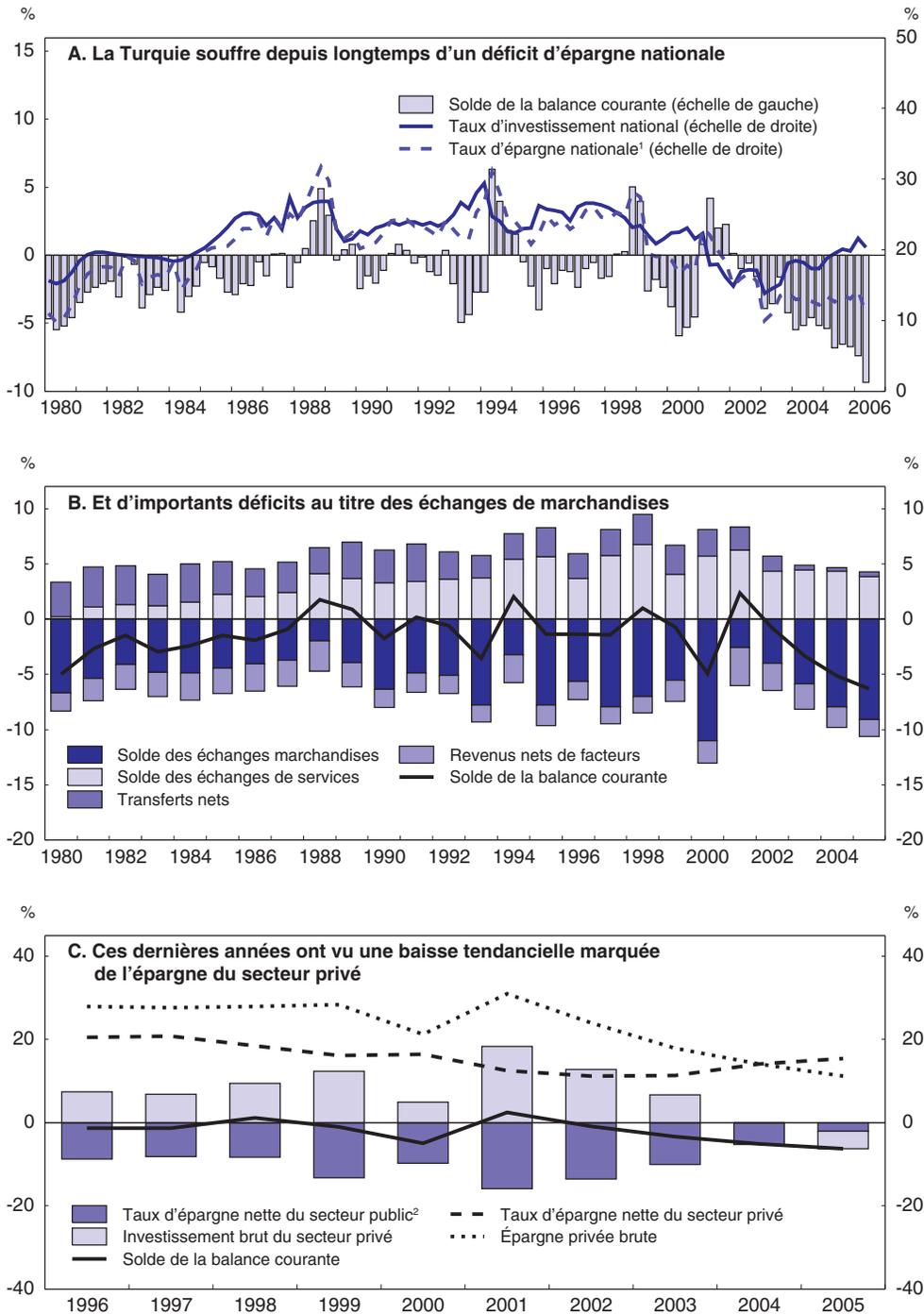
Le déficit de la balance courante est élevé et le taux de change instable

La Turquie a de longue date une balance courante déficitaire, et elle n'a dégagé d'excédents que dans les années de crise, lorsque des taux d'intérêt réels exceptionnellement élevés ont déclenché un gonflement de l'épargne nationale et une contraction des taux d'investissement (graphique 2.3, partie A). Si l'on considère la composition du compte des opérations courantes, les principales tendances se soldent par des déficits élevés au titre des échanges de marchandises et du revenu net des facteurs, compensés seulement en partie par les excédents au titre des échanges de services (grâce au tourisme) et des transferts nets (graphique 2.3, partie B).

Ces dernières années, le déficit courant a atteint des niveaux records, pour s'établir à 7.5 % du PIB au second trimestre 2006. Tandis que la détérioration de la balance courante peut s'expliquer en grande partie par le renchérissement des importations d'énergie, elle a conduit de nombreux économistes à s'inquiéter d'un manque de viabilité et d'une possible surévaluation du taux de change³. D'autres analystes plus optimistes ont cherché à rassurer, faisant valoir que des déficits courants élevés sont un phénomène normal dans les économies en phase de rattrapage, et que des déficits induits par d'importants investissements privés sont relativement peu nocifs, car ils se solderont en définitive par un accroissement sensible des exportations. Toutefois, la dépréciation consécutive de la livre turque tend à indiquer qu'il y a eu sans doute une certaine surévaluation.

La Turquie ne pourrait pas supporter longtemps des déficits courants de cette ampleur, principalement pour deux raisons. Premièrement, les taux d'investissement bruts du secteur privé se sont raffermis (graphique 2.3, partie C), mais ils demeurent relativement bas au regard des autres économies de l'OCDE à forte croissance. Deuxièmement, le financement de la balance courante est probablement sensible au fait que les flux de participations en capital peuvent toujours s'inverser, de même que les dépôts en livres turques des résidents. Bien que l'on observe ces derniers temps une tendance à la dédollarisation⁴, le sentiment de la convertibilité des monnaies, très développé parmi les résidents turcs, rend possibles d'importantes sorties de capitaux nationaux (avec notamment une redollarisation) en cas d'événements qui déclencheraient les anticipations d'une forte dépréciation de la livre turque. De fait, on a récemment observé une légère baisse de la proportion des dépôts bancaires libellés en livres turques, même s'il n'apparaît guère de signes d'une augmentation des sorties de capitaux nationaux en réponse à la faiblesse récente de la livre.

Graphique 2.3. Évolution de la balance courante
En pourcentage du PIB



1. L'épargne nationale brute est estimée comme la somme de l'investissement national brut et du solde de la balance courante.
2. L'épargne nette du secteur public est définie comme la capacité de financement des administrations publiques telle que mesurée par l'Organisme central de planification (OCP). L'épargne nette du secteur privé est estimée par la différence entre le solde de la balance courante et l'épargne publique nette.

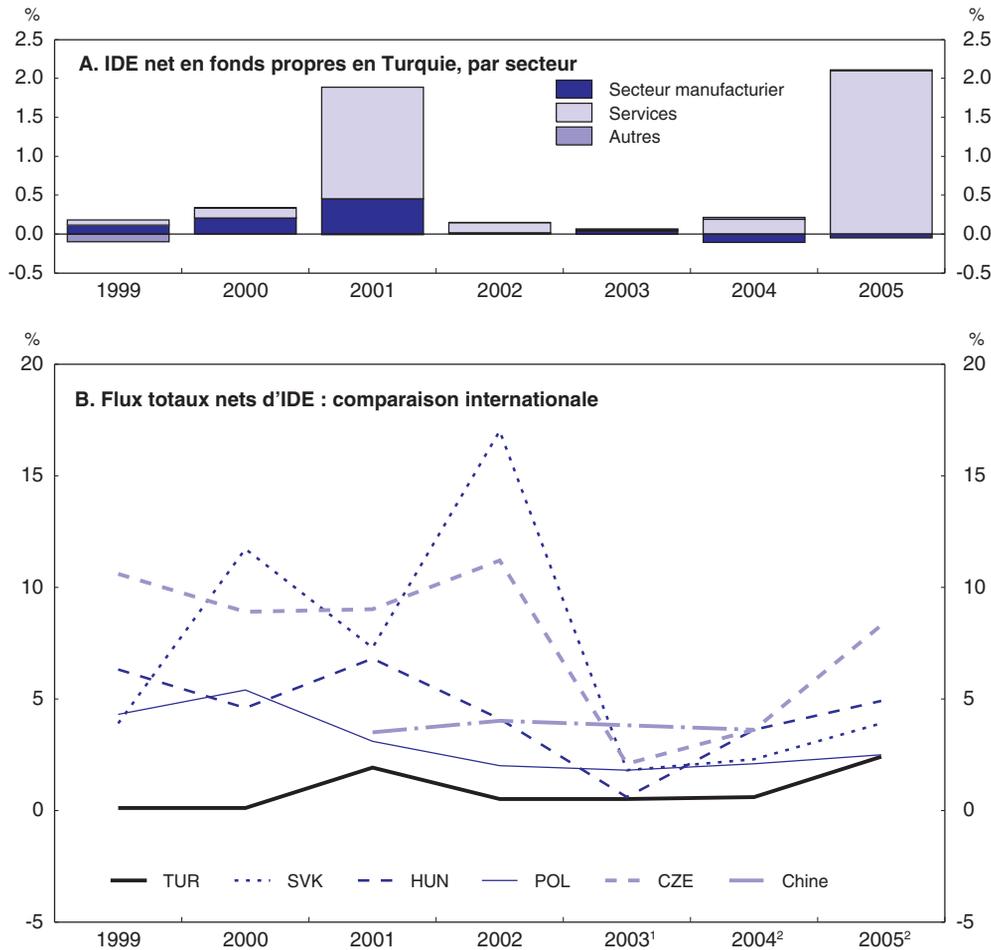
Plus récemment, les flux nets d'IDE se sont redressés pour atteindre 2.4 % du PIB en 2005, contre 0.6 % à peine en 2004. Mais ces flux sont allés principalement vers le secteur des services (investissement dans des banques, par exemple) et non dans des projets manufacturiers nouveaux qui accroîtraient sensiblement la capacité d'exportation de la Turquie. De plus, même après la reprise récente, les flux nets d'IDE vers la Turquie demeurent faibles par rapport aux principaux concurrents, notamment la Chine et les autres pays de l'OCDE en phase de rattrapage (graphique 2.4). Dans cette étude, on fait valoir que l'IDE sur de nouveaux sites a peu de chances d'augmenter sensiblement sans une accélération du programme de réformes structurelles.

La question de la viabilité de la balance des opérations courantes est aussi intrinsèquement liée aux problèmes concernant la stabilité des flux de capitaux et la durabilité du taux de change réel. La récente instabilité financière et de change – due en partie à une réévaluation globale de l'appétence pour les risques des marchés émergents, mais aussi à des facteurs politiques propres à la Turquie – a mis en évidence la vulnérabilité des flux de capitaux vers la Turquie. De fait, la Turquie est bien plus vulnérable à ces changements d'attitude que ne le sont les économies plus avancées. Pour expliquer ce phénomène, Reinhart et Rogoff (2004) ont fait valoir que les marchés de capitaux peuvent parfois sous-estimer le risque de défaillance sur les marchés émergents, d'où des flux de capitaux excessifs des pays riches vers les pays pauvres, flux qui se traduisent par des soldes non soutenables et qui aggravent le risque de crise. Ces auteurs ont parlé de « paradoxe » à ce propos. En conséquence, les décideurs des marchés émergents sont confrontés à un sérieux dilemme, étant donné l'incapacité de freiner l'appréciation du taux de change dans un environnement caractérisé par des marchés de capitaux ouverts et des objectifs d'inflation⁵.

Dans la mesure où la livre turque était trop forte, la récente dépréciation (graphique 2.5, partie A) est tout à fait opportune – même si elle crée quelques problèmes sur le front de l'inflation (voir plus loin). Mais il n'est pas encore possible de dire dans quelle mesure cette dépréciation est permanente, ou quelle sera l'ampleur de son impact sur la balance des opérations courantes. Comme l'indique clairement le chapitre 3, la perte de compétitivité des segments du secteur privé ayant la plus forte intensité de main-d'œuvre (par exemple le textile et l'habillement) reflète en partie l'appréciation du taux de change, mais aussi l'ouverture accrue des marchés européens à des concurrents tels que la Chine, dont les coûts sont beaucoup plus bas. Pour ces branches d'activité, le taux de change réel est sans doute encore surévalué. Mais d'autres secteurs plus modernes à forte intensité capitalistique, notamment la construction automobile, sont parvenus à préserver leur compétitivité en dégageant des gains de productivité élevés et en freinant la hausse des salaires. La clé d'une amélioration des résultats à l'exportation ne réside donc pas tant dans l'évolution du taux de change nominal que dans une amélioration des conditions des entreprises en vue de faciliter l'accélération de la productivité dans les secteurs traditionnels (qui demeurent la composante principale de l'économie) ainsi que dans un redéploiement plus rapide des ressources vers les secteurs modernes. De fait, si le taux de change réel est estimé à l'aide des coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre, il est clair que la perte de compétitivité sur la période 2001-2005 est beaucoup plus faible qu'avec une estimation fondée sur la hausse de l'IPC relatif ou de l'IPP relatif (graphique 2.5, partie B). Selon l'indicateur des coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre, l'appréciation nominale entre 2002 et 2005 n'a pas été suffisante pour neutraliser totalement l'ajustement des salaires réels à la baisse qui est intervenu lors de la crise de 2001.

Graphique 2.4. Flux nets d'IDE par secteur et en comparaison des autres pays

En pourcentage du PIB



1. Données préliminaires.

2. Estimation.

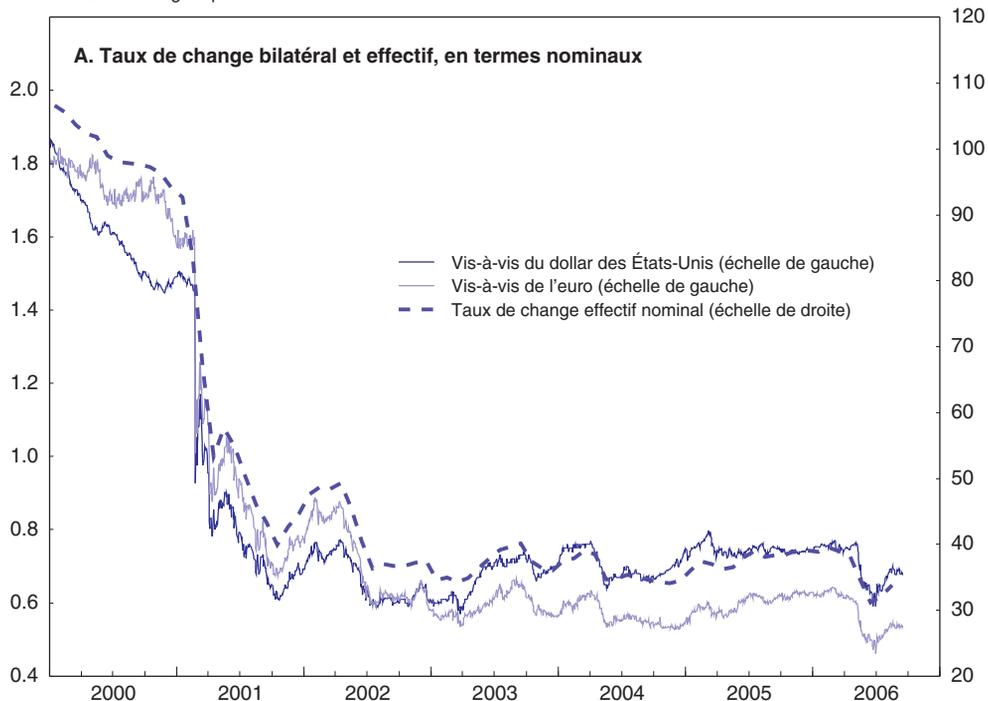
Source : Banque centrale de Turquie et Base de données de l'OCDE sur les investissements directs internationaux.

Même après la récente réestimation du risque, on ne peut exclure un choc plus sévère – avec un assèchement partiel des entrées de capitaux accompagné de sorties de capitaux nationaux (redollarisation). Dans l'éventualité d'un tel choc, une réduction soudaine du déficit courant s'avérerait nécessaire, et elle serait très probablement obtenue par une nouvelle et forte dépréciation du taux de change réel, éventuellement accompagnée d'une contraction douloureuse de l'absorption intérieure⁶. Ces « interruptions soudaines » des flux de capitaux (de même que le phénomène de redollarisation) sont plus probables dans les marchés émergents, qui sont plus exposés que les économies avancées à des variations d'appétence pour le risque. Par ailleurs, une dépréciation forte et soudaine du taux de change peut détériorer la situation financière des banques et des entreprises non financières dont les bilans souffrent d'un défaut de congruence monétaire, ce qui engendrerait une forte contraction de la production, une baisse considérable des prix des actifs et une vague de défaillances⁷.

Graphique 2.5. **Évolution du taux de change nominal**

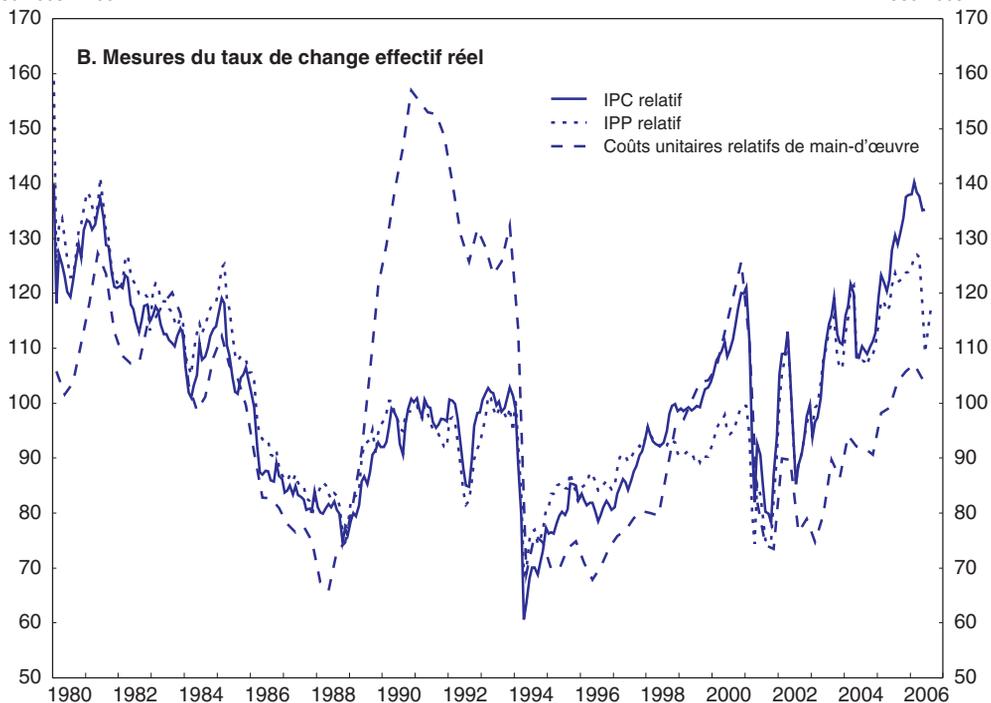
Unités de monnaie étrangère par TRY

Indice 2000 = 100



1980-2005 = 100

1980-2005 = 100



1. Tous les indices du taux de change effectif réel ont été recalculés de façon à atteindre 100 en moyenne sur l'ensemble de la période.

Encadré 2.2. La tendance des ratios d'endettement public et extérieur pourrait s'inverser

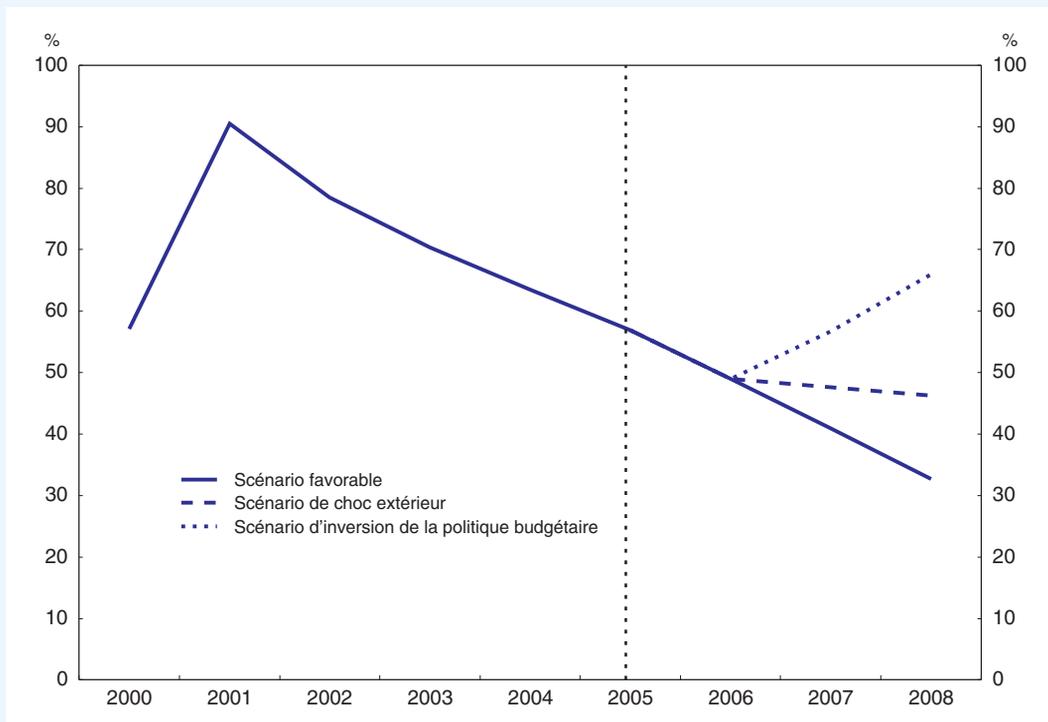
Les excédents budgétaires primaires du secteur public et la stabilité du taux de change sont la clé de nouvelles réductions des ratios d'endettement public nets

Les quatre années ayant suivi la crise de 2001 ont été marquées par ailleurs, un choc négatif pourrait aussi provenir d'une défaillance du programme de réforme structurelle, peut-être pendant la période précédant les élections de 2007. Dans ce cas, une nouvelle érosion de la compétitivité des secteurs traditionnels, et un ralentissement de la croissance dans les secteurs plus capitalistiques pourraient aboutir à une forte augmentation des déficits commercial et courant qui déclencherait une dépréciation du taux de change nominal et une hausse des taux d'intérêt. Le scénario « pas de nouvelle réforme » du graphique 2.8 présume un creusement du déficit commercial jusqu'à 6 % du PIB, une nouvelle dépréciation du taux de change nominal de 5 % durant chacune des deux prochaines années et une hausse des taux d'intérêt de 200 points de base.

La persistance de la baisse du stock de la dette publique nette dépend d'un certain nombre de facteurs. Dans un scénario favorable – l'État dégage un excédent budgétaire primaire de 6.5 % chaque année et il n'y a pas de chocs extérieurs négatifs –, l'encours de la dette publique nette pourrait redescendre vers 30 % du PNB d'ici à la fin de 2008 (scénario favorable, graphique 2.6)¹. Dans ce cas, la Turquie atteindrait des seuils d'endettement public appropriés en quelques années. A titre d'exemple, Klingen (2005) estime qu'un ratio d'endettement public brut de 40 % du PIB pourrait être un objectif raisonnable pour la Turquie, ce chiffre correspondant *grosso modo* à un ratio net de l'ordre de 30 %. Néanmoins, on a recensé de nombreux cas de défaut de paiement sur la dette publique pour un ratio d'endettement public brut inférieur à 40 % du PIB; il serait donc prudent que la Turquie se fixe un objectif d'endettement encore plus bas².

Graphique 2.6. Encours de la dette publique nette pour différents scénarios

En pourcentage du PIB



Source : Trésor turc et OCDE.

Encadré 2.2. La tendance des ratios d'endettement public et extérieur pourrait s'inverser (suite)

Des scénarios moins favorables se dessinent en cas de chocs extérieurs négatifs (voir le scénario de choc extérieur négatif, graphique 2.6) ou si les pouvoirs publics ne peuvent pas maintenir des excédents primaires élevés (scénario d'inversion de la politique budgétaire). Le scénario de choc extérieur envisage une nouvelle et forte dégradation de l'environnement mondial des risques, peut-être déclenchée par un rééquilibrage du déficit courant des États-Unis ou par une crise financière dans une autre économie de marché émergente. Dans ce cas, on présume que pendant une période de deux ans (2007 et 2008) tous les taux d'intérêt réels sur la dette turque augmenteraient de 400 points de base, que la croissance du PIB tomberait à 2 % par an et que la livre turque se déprécierait de nouveau de 10 % en 2007 comme en 2008. Dans ces conditions, il est supposé que les pressions conjoncturelles réduiraient légèrement l'excédent budgétaire primaire, jusqu'à 4 % du PIB. Même si, depuis quelques années, les autorités se sont fixé pour priorité le remboursement de la dette libellée en devises, limitant ainsi la vulnérabilité de la position d'endettement public à de fortes fluctuations de change³, ce scénario verrait néanmoins s'interrompre la baisse récente de la dette publique nette, qui se maintiendrait à un niveau un peu inférieur à 50 % du PIB.

Le scénario d'inversion de la politique budgétaire est plus sérieux. Dans ce cas, on suppose que l'excédent budgétaire primaire des administrations publiques tombe à 2 % du PIB par suite d'un changement de régime suscitant un affaiblissement de la discipline budgétaire. Étant donné l'importance que les marchés financiers accordent au solde du budget de l'État comme symbole de la rectitude budgétaire et de l'engagement en faveur de la stabilisation macroéconomique, on présume que ce résultat engendrerait une réévaluation de la prime de risque sur la Turquie et une vente massive d'actifs turcs, d'où une hausse très sensible (800 points de base) des taux d'intérêt variables et une augmentation de 400 points de base des taux fixes. Compte tenu de ces éléments, on suppose que l'économie entrerait en récession, le PIB se contractant de 2 % par an. Le ratio d'endettement public évoluerait alors à l'inverse de sa tendance récente pour dépasser largement 60 % du PNB à l'horizon 2008.

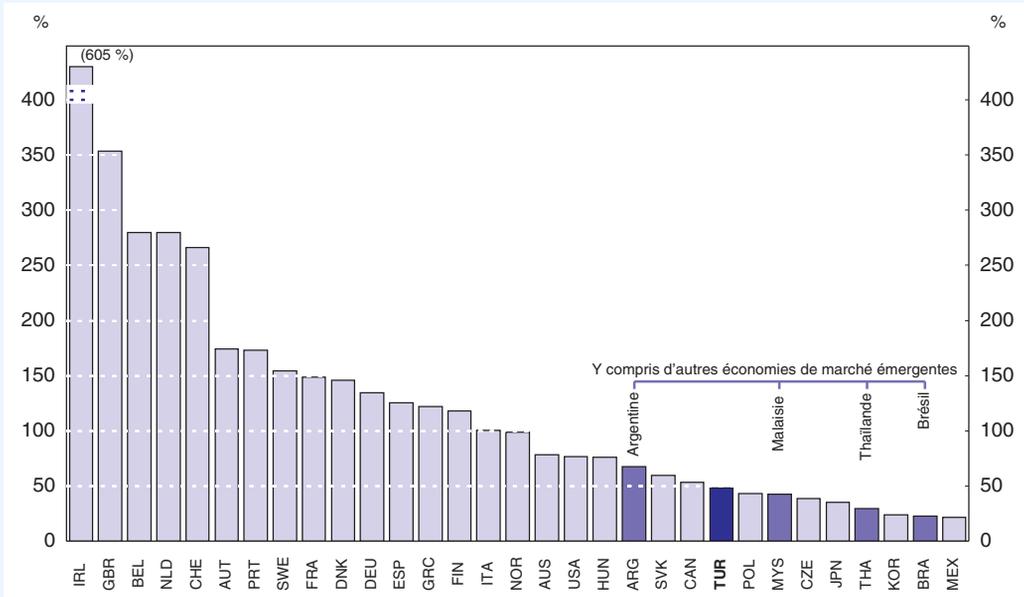
Les ratios d'endettement extérieur sont plus vulnérables

Dans les études sur la vulnérabilité, les niveaux élevés d'endettement extérieur (par rapport au PIB et par rapport à la capacité de service de la dette) apparaissent toujours étroitement associés avec l'émergence d'une crise de la dette souveraine⁴. Cela tient en partie à ce que le secteur public est souvent contraint de prendre en charge des dettes privées dans les périodes de crise (ainsi, en Turquie, l'État a absorbé les pertes du secteur bancaire en 2001), mais aussi que des niveaux élevés d'endettement extérieur privé peuvent créer les conditions d'une crise, et mettre ainsi l'État dans une situation intenable. Aussi, les études sur l'intolérance à la dette et les défaillances en série (Reinhart et al., 2003 et Reinhart et Rogoff, 2004, par exemple) estiment que dans les marchés émergents les seuils d'endettement extérieur prudents devraient être plus proches de 15-30 % du PIB que des niveaux plus élevés que l'on constate dans de nombreuses économies avancées de l'OCDE. À 47 % du PIB à la fin de 2005, le ratio d'endettement extérieur de la Turquie reste très supérieur à ces seuils, même s'il est nettement inférieur aux niveaux observés dans les économies avancées (graphique 2.7).

Dans ce contexte, il est préoccupant de constater que la récente tendance à la baisse du ratio d'endettement extérieur de la Turquie a peu de chances de se poursuivre (graphique 2.8). Dans les premières années qui ont suivi la crise (2002 et 2003), la baisse du ratio d'endettement extérieur a été largement induite par une vive croissance du PIB nominal (et en particulier de sa composante inflation) à quoi s'est ajouté un excédent commercial en 2002. Le taux d'inflation ayant diminué, tandis que la balance commerciale est redevenue déficitaire, cet effet s'est dissipé. En 2005, toutefois, le rythme de réduction de la dette extérieure s'est raffermi, grâce à une nette appréciation du taux de change nominal, conjuguée à un accroissement marqué des entrées de capitaux non créatrices de dette (IDE). Tandis que les entrées d'IDE devraient se poursuivre, le taux de change a désormais changé de direction. À terme, le scénario de référence présume que le taux de change réel se maintiendra à son niveau d'août 2006 jusqu'à la fin de la période examinée. Cette faiblesse du taux de change, s'ajoutant à la persistance d'un lourd déficit de balance courante, aboutit à une inversion de la baisse récente du ratio d'endettement extérieur.

Encadré 2.2. **La tendance des ratios d'endettement public et extérieur pourrait s'inverser** (suite)

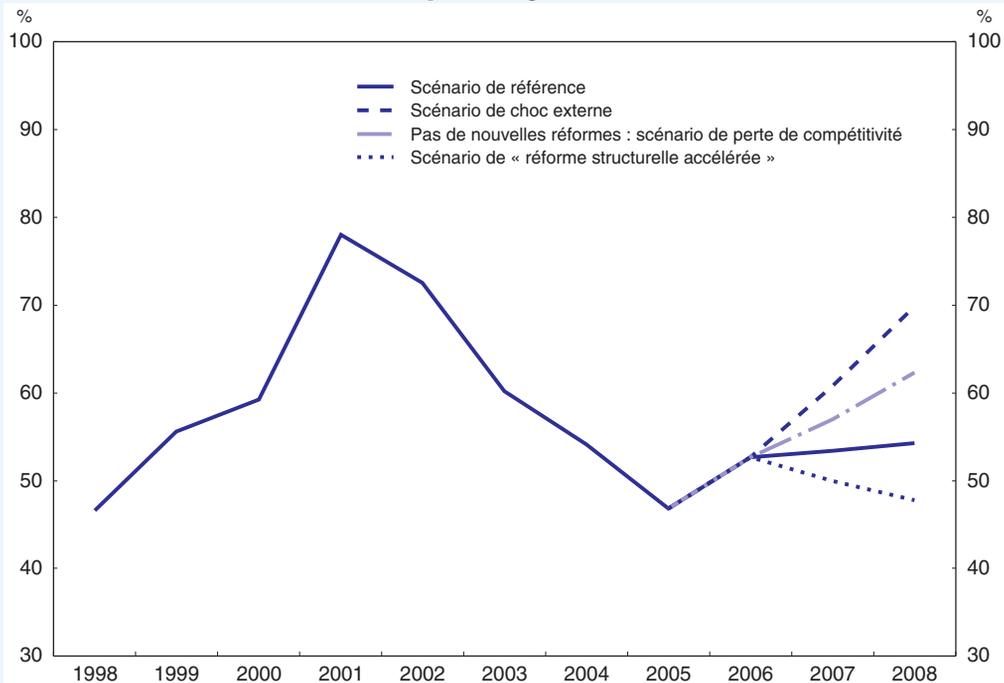
Graphique 2.7. **Situation en matière de dette extérieure brute**¹
2005 T4, en pourcentage du PIB²



1. Les pays de l'OCDE manquants sont ceux qui n'ont pas participé au projet coopératif de la Banque mondiale et du FMI visant à regrouper les statistiques d'endettement extérieur des pays qui adhèrent à la Norme spéciale de diffusion des données (NSDD).
2. En 2005.

Source : Banque mondiale, Quarterly External Debt Statistics, et OCDE.

Graphique 2.8. **Encours de la dette extérieure brute pour différents scénarios**
En pourcentage du PIB



Source : TURKSTAT, Banque centrale de Turquie et OCDE.

Encadré 2.2. La tendance des ratios d'endettement public et extérieur pourrait s'inverser (suite)

Le scénario de référence peut être décrit comme un processus qui permet de s'en sortir « tant bien que mal » ou comme un scénario « très probable », en ce sens qu'il présume une poursuite de la gestion macroéconomique avisée, mais sans accélération du calendrier de réforme structurelle et, partant, sans nouvelle reprise des entrées d'IDE. Point important, le scénario de référence n'anticipe aucune sorte de crise.

Les scénarios pessimistes prévoient un accroissement plus rapide du ratio d'endettement extérieur. A titre d'exemple, le scénario de « choc extérieur » (graphique 2.8) repose sur les mêmes hypothèses générales que celles utilisées pour le choc externe étudié plus haut dans l'analyse de la viabilité de la dette publique. Dans un tel environnement, caractérisé par une perception plus vive du risque et une perte de confiance dans les marchés émergents, on suppose également que les entrées nettes d'IDE tombent à zéro. En dépit d'un certain effet d'atténuation dû à une amélioration du déficit commercial, en réponse à la dépréciation du taux de change, la réévaluation consécutive des encours de dette et l'alourdissement du service de la dette entraîneraient la dette extérieure jusqu'aux environs de 70 % du PIB.

Par ailleurs, un choc négatif pourrait aussi provenir d'une défaillance du programme de réforme structurelle, peut-être pendant la période précédant les élections de 2007. Dans ce cas, une nouvelle érosion de la compétitivité des secteurs traditionnels, et un ralentissement de la croissance dans les secteurs plus capitalistiques pourraient aboutir à une forte augmentation des déficits commercial et courant qui déclencherait une dépréciation du taux de change nominal et une hausse des taux d'intérêt. Le scénario « pas de nouvelle réforme » du graphique 2.8 présume un creusement du déficit commercial jusqu'à 6 % du PIB, une nouvelle dépréciation du taux de change nominal de 5 % durant chacune des deux prochaines années et une hausse des taux d'intérêt de 200 points de base.

Dans une optique plus optimiste, un scénario favorable pourrait résulter d'une accélération du calendrier de réforme structurelle (pour plus de détails, voir le graphique 2.8 et l'annexe A). Une accélération des réformes atténuerait probablement l'accroissement de la dette extérieure (comme dans le scénario de « réforme structurelle accélérée »), mais en outre elle améliorerait l'image de la Turquie aux yeux des investisseurs et réduirait donc sa vulnérabilité pour un niveau donné d'endettement extérieur.

1. Voir l'annexe 2.A1 pour une description détaillée des hypothèses sur lesquelles reposent ces scénarios.
2. Dans une étude des défauts souverains au cours des trois dernières décennies, le FMI (2003) a constaté que dans 35 % des cas la dette brute était inférieure à 40 % du PIB. Le fait que quelques économies avancées (Japon, Italie, Belgique) ont réussi à s'en sortir avec un ratio d'endettement supérieur à 100 % montre bien que les critères ne sont pas les mêmes pour les économies développées.
3. La dette publique libellée en devises est tombée de 43 % du PNB en 2001 (un peu plus de la moitié de la dette publique nette totale) à un peu moins de 26 % du PNB à la fin de 2005.
4. Klingen (2005) présente une vue d'ensemble des études sur ce point.

L'encadré 2.2 et l'annexe 2.A1 révèlent dans quelle mesure des chocs de ce type pourraient inverser les tendances récentes des principaux ratios d'endettement de la Turquie.

Dans le contexte de ces vulnérabilités, le reste de ce chapitre est consacré aux problèmes immédiats des institutions macroéconomiques de la Turquie et aux mesures que les autorités monétaires et budgétaires peuvent prendre pour améliorer encore la résilience de l'économie turque face à l'instabilité des flux de capitaux et à d'autres chocs.

La politique monétaire est mise à l'épreuve

Quelques mois à peine après l'introduction officielle des objectifs d'inflation (encadré 2.3), l'inflation a dépassé les niveaux visés pour atteindre 10.1 % sur la période d'un an allant jusqu'en juin 2006, contre 7.7 % à la fin de 2005. Elle a dépassé la partie supérieure de la fourchette-cible, ce qui constituait une entorse au programme économique défini avec le FMI. De plus, la répercussion en cours de la récente dépréciation du taux de

change nominal sur les prix des biens importés risque d'être une source continue d'accélération de l'inflation – du moins pendant un certain temps – même si l'impact de la flambée des prix de l'énergie s'estompe. Depuis la mise en flottement de la livre en 2001, la répercussion des prix à l'importation en livres (qui prennent en compte à la fois l'effet du taux de change et l'effet des prix à l'importation libellés en monnaies étrangères) sur les prix à la consommation a été estimée aux alentours de 0.3-0.4 après 12 mois⁸. Bien que cette répercussion soit sensiblement plus faible et plus lente que sous le régime de changes fixes (0.6 après 6 mois), elle n'en demeure pas moins substantielle et souligne l'importance du récent ajustement du taux de change pour les prix à la consommation.

Dans une certaine mesure, les chiffres plus élevés de l'inflation ont représenté une surprise. La Banque centrale s'attendait certes à une certaine hausse temporaire de l'inflation globale cette année, en réponse à des chocs du côté de l'offre qui ont fait flamber les prix de l'énergie, des produits alimentaires non transformés et de l'or, mais elle a sous-estimé à la fois l'ampleur et l'étendue des hausses; la recrudescence de l'inflation a touché non seulement l'énergie et les produits alimentaires mais aussi l'habillement et quelques autres composantes. De surcroît, les indicateurs de l'inflation tendancielle ont nettement augmenté (graphique 2.9).

La Banque centrale a réagi en convoquant le 7 juin une réunion d'urgence du Comité de la politique monétaire, au cours de laquelle il a été décidé de relever le taux directeur à court terme de 175 points de base. Cet ajustement a été suivi d'une nouvelle hausse de 225 points de base le 25 juin et d'un autre relèvement de 25 points de base le 21 juillet, ce qui a porté le taux directeur à 17.50 %, niveau sans précédent depuis fin 2004. En outre, des mesures ont été prises pour remédier à la pénurie de liquidités sur le marché des devises (voir plus loin). Pour une hausse prévue donnée de l'inflation, la décision de la Banque centrale concernant l'ampleur du relèvement des taux directeurs apparaît dépendre d'un certain nombre de facteurs, notamment : la cause et la persistance perçue du choc; l'efficacité du canal de transmission des variations de taux d'intérêt; l'impact attendu sur la production et le secteur financier; la crédibilité de la Banque. L'efficacité du mécanisme de transmission des taux d'intérêt n'apparaît pas clairement. La plupart des économistes estiment qu'en Turquie les anticipations inflationnistes (c'est-à-dire la crédibilité) jouent un rôle plus important dans le processus de création d'inflation que ne le fait l'écart de production, qui en tout état de cause ne donne guère de signes dénotant un excédent substantiel de la demande (graphique 2.10), même si ce type de mesure est très difficile à réaliser. Toutefois, d'autres facteurs laissent à penser que la Banque centrale a eu raison de réagir au dérapage de l'inflation en relevant nettement les taux directeurs à court terme. Premièrement, dans la mesure où le choc sur les taux de change a résulté d'un redéploiement de portefeuilles et non de facteurs fondamentaux, il est logique de le neutraliser par un relèvement substantiel des taux d'intérêt⁹. Deuxièmement, la Banque centrale doit impérativement restaurer sa crédibilité en matière de lutte contre l'inflation, même s'il lui faut pour cela pratiquer un ciblage de l'inflation « strict » et non « flexible » en donnant nettement plus d'importance à la stabilisation de l'inflation qu'à la stabilisation de la croissance¹⁰. Faute de quoi, les récents gains de crédibilité seraient perdus, et plus difficiles à récupérer; cette perte de crédibilité de la Banque centrale se traduirait par des taux plus élevés dans la partie à long terme de la courbe des rendements; par ailleurs, un écart d'inflation plus prononcé vis-à-vis des partenaires commerciaux de la Turquie annulerait partiellement l'effet de la dépréciation du taux de change nominal, de sorte que la

Encadré 2.3. Le ciblage de l'inflation en Turquie

L'introduction d'objectifs d'inflation explicites en janvier 2006, après plusieurs années de désinflation méthodique, s'est accompagnée d'une présentation claire du cadre de ciblage de l'inflation :

- Des objectifs d'inflation en fin d'année de 5 % pour 2006 (avec une marge d'incertitude de ± 2 %) et de 4 % pour 2007 et 2008 ont été annoncés. Pour que soient respectés les critères de conditionnalité du FMI, l'inflation annuelle en 2006 doit s'inscrire dans un sentier d'inflation trimestrielle annoncé, compatible avec l'objectif de fin d'année.
- Il est précisé que ces objectifs d'inflation doivent être traités comme des points médians – les déviations à la hausse et à la baisse par rapport à l'objectif devant être traitées symétriquement –, à la différence des objectifs durant la phase de désinflation, qui étaient considérés comme des « plafonds ».
- Bien que les objectifs d'inflation soient exprimés en termes de hausse de l'IPC, la Banque centrale a souligné la nécessité de surveiller plusieurs mesures différentes de l'inflation tendancielle pour éviter que l'action publique ne soit pas indûment influencée par des variations temporaires des prix IPC sur lesquelles la politique monétaire n'a pas de prise¹.
- La Banque centrale a adopté une méthode de communication relativement transparente, en publiant les prévisions de l'inflation et de l'écart de production, sous réserve de différentes hypothèses pour le taux d'intérêt à court terme, les prix du pétrole, etc.².
- Dans le cas où les chiffres de l'inflation tombent au-dessous de la marge d'incertitude, la Banque centrale doit rendre public un rapport séparé expliquant les raisons de cet incident et les mesures devant être prises. Un tel événement serait aussi considéré comme une entorse au programme économique conclu avec le FMI, qui déclencherait des consultations avec les agents du FMI.

Dans l'ensemble, le cadre de ciblage de l'inflation en Turquie est assez approprié. Pourtant, le manque de familiarité avec un environnement d'inflation stable, conjugué aux fragilités de l'économie turque, conduit à penser que les problèmes que pose la réalisation des objectifs d'inflation – particulièrement en cas de chocs tels que celui qui est survenu récemment – sont beaucoup plus aigus que dans d'autres pays pratiquant le ciblage de l'inflation. Ces défis nécessitent un niveau élevé d'analyse économique et de communication.

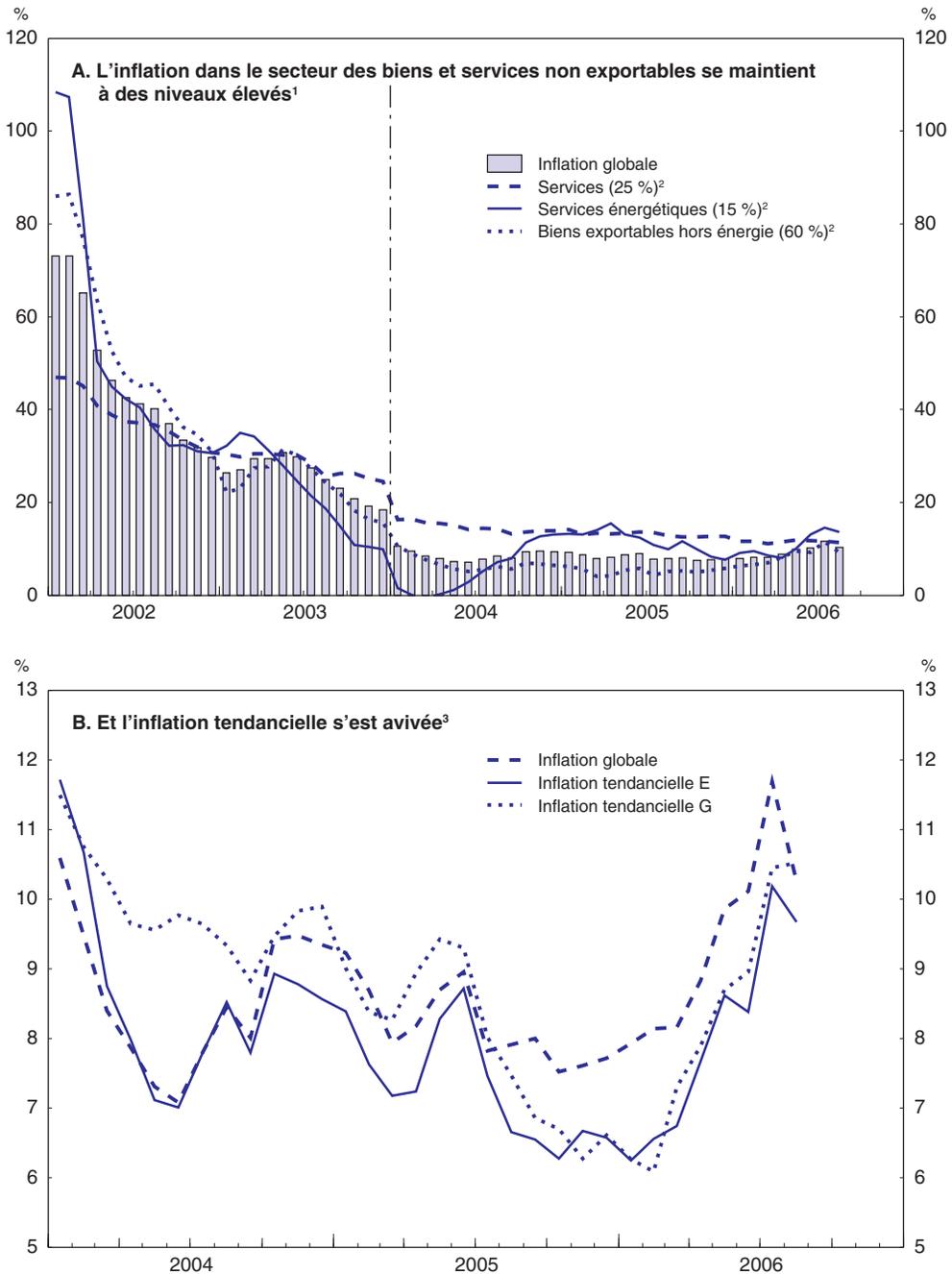
La communication est particulièrement critique en cas de sortie de la marge d'incertitude – il s'agit de justifier ce dépassement auprès du gouvernement et du FMI mais aussi de convaincre l'opinion que le dérapage est temporaire et que l'inflation sera rapidement ramenée sur la trajectoire souhaitée. Dans ce contexte, il y a des marges d'amélioration. Ainsi, tandis que les objectifs de fin d'année pour 2006-2008 ont été publiés en décembre, il faudrait sans doute faire une présentation plus explicite de l'objectif d'inflation à long terme (au-delà de 2008) ainsi que du rythme de convergence et de l'horizon temporel retenus pour remettre l'IPC sur cette trajectoire.

Étant donné l'importance de la communauté des investisseurs internationaux, il faudrait aussi s'employer plus activement à fournir sans délai des traductions en anglais de tous les communiqués de presse et des rapports sur l'inflation.

1. Jusqu'ici, seules ont été obtenues des mesures de l'inflation tendancielle fondées sur l'exclusion. Pour les compléter, la Banque centrale de Turquie devrait envisager de calculer d'autres mesures de la tendance centrale – par exemple l'inflation médiane et les moyennes lissées.
2. Voir, par exemple, Banque centrale de Turquie (2006a), Rapports sur l'inflation I et II.

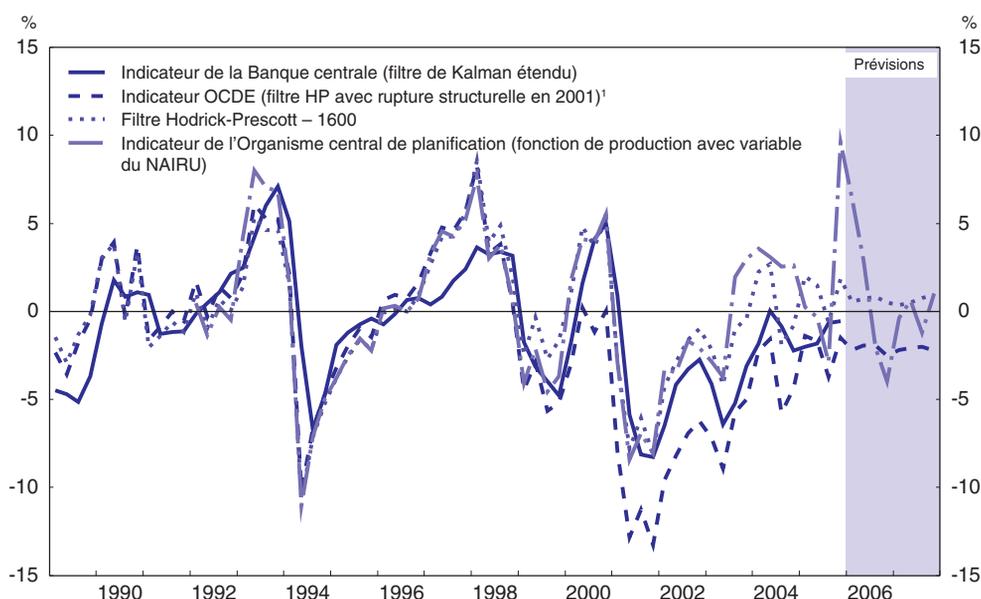
Graphique 2.9. Évolution de l'inflation

Pourcentage de variation en glissement annuel



1. À partir de janvier 2004, un nouvel indice de l'inflation IPC a été publié, d'où une rupture structurelle de la série historique.
2. Les chiffres entre parenthèses indiquent le poids approximatif dans l'indice des prix à la consommation.
3. IPC hors énergie, boissons alcoolisées et produits du tabac pour l'inflation tendancielle E; pour l'inflation tendancielle G sont également exclus d'autres produits à prix administrés ainsi que les produits alimentaires non transformés.

Source : TURKSTAT, Banque centrale de Turquie et OCDE.

Graphique 2.10. Indicateurs de l'écart de production¹

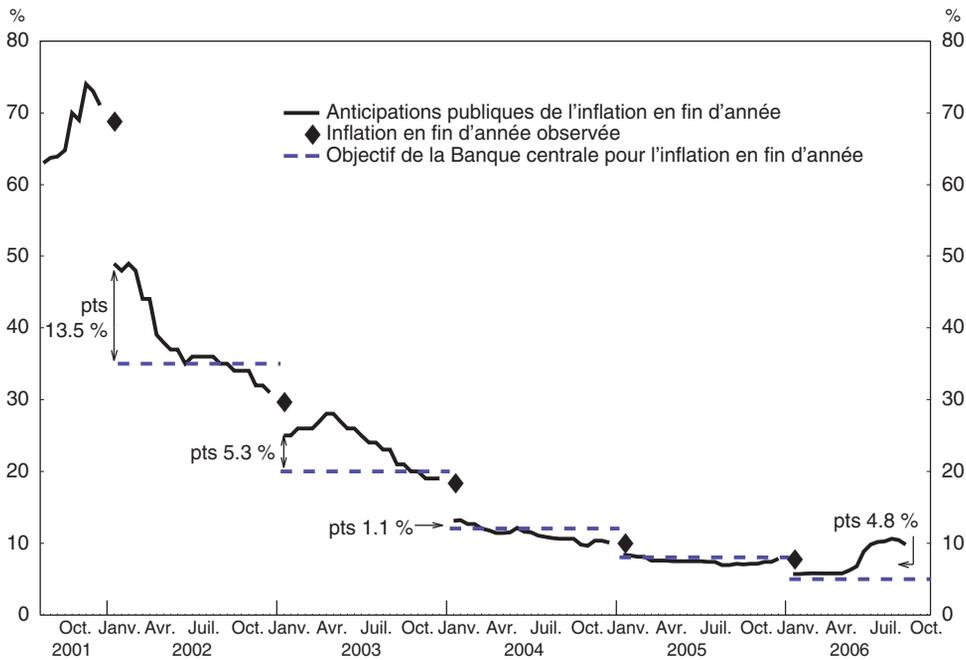
1. L'indicateur OCDE de la production potentielle, suivant lequel l'écart est estimé, est calculé à l'aide d'un filtre HP avec des contraintes sur la productivité du travail et une rupture structurelle en 2001.

Source : Banque centrale de Turquie, Organisme central de planification et OCDE.

compétitivité extérieure de la Turquie pourrait continuer de se dégrader même en l'absence d'une nouvelle appréciation nominale.

La Banque centrale a reconnu que l'inflation en fin d'année va vraisemblablement dépasser la marge d'incertitude de 3-7 % pour décembre 2006, même si les responsables s'attendent toujours à un taux d'inflation de moins de 10 %. L'enquête la plus récente (début septembre) sur les anticipations d'inflation du public faisait également état d'un taux à un seul chiffre pour l'inflation en fin d'année – même si, à 9.8 %, il était *tout juste* en dessous du seuil des 10 % (graphique 2.11). L'incertitude entourant le taux de change rend ces prévisions particulièrement aléatoires. Si le taux de change devait se maintenir à un niveau inférieur d'environ 10 % (en termes nominaux) à celui observé pendant les turbulences des marchés financiers, il pourrait contribuer à accroître l'inflation de 2 points de pourcentage sur l'année s'achevant à la mi-2007 (compte tenu d'un coefficient de répercussion de 0.35 et d'un coefficient de pondération de 60 % pour les biens échangeables dans le panier des biens de consommation). Si une proportion notable de cette inflation supplémentaire se manifeste avant la fin de 2006, la réalisation d'un taux d'inflation à un seul chiffre exigerait des taux d'inflation plus bas dans d'autres postes, ce qui pourrait être difficile à obtenir – étant donné la viscosité de l'inflation des biens non échangeables sur le marché international (services), voisine de 12 % (graphique 2.9, partie A). Si cette valeur estimative de 2 % est un peu inférieure à l'estimation faite au milieu de l'été par la Banque centrale, qui chiffre à 3.5 points la répercussion jusqu'à fin 2006 (Banque centrale de Turquie, 2006b), cela tient probablement à des hypothèses différentes concernant le degré de permanence de la dépréciation du taux de change. En tout état de cause, l'impact total pourrait être encore plus prononcé si des anticipations d'inflation élevées se traduisent par des effets de second tour substantiels.

Graphique 2.11. La Banque centrale a subi une perte de crédibilité



Source : Banque centrale de Turquie.

La Banque centrale doit maintenant relever un défi difficile : montrer qu'elle mérite la crédibilité à moyen terme qui lui avait été auparavant accordée, en exposant un plan plausible en vue de ramener l'inflation sur le sentier désinflationniste requis. À ce jour, les mesures par voie d'enquête des anticipations inflationnistes à moyen terme donnent à penser que la crédibilité de l'objectif à moyen terme de la Banque n'a pas encore été restaurée. La Banque centrale a prévu que, sur la base d'une hypothèse de taux d'intérêt endogène, l'inflation à la fin de 2007 se situera dans une fourchette de 3.0-6.5 % avec une probabilité de 70 %. Cependant, le fait que l'anticipation inflationniste médiane à 24 mois est passée de 4.7 % en avril à 6.0 % en juin, juillet et août conduit à penser que l'objectif d'inflation de 4 % pour décembre 2007 retenu par la Banque centrale n'est pas jugé réalisable.

Étant donné que les objectifs d'inflation actuels ne devraient pas être atteints, ces objectifs eux-mêmes ne donnent pas d'indications suffisantes pour les anticipations du marché. Ce qu'il faut aux marchés et aux agents économiques, c'est une « feuille de route » complète pour le rétablissement de la désinflation. Ce besoin a été partiellement couvert par la récente lettre de la Banque centrale au gouvernement et au FMI en réponse au dépassement de l'objectif (Banque centrale de Turquie, 2006b), qui fournissait des prévisions actualisées pour 2006 et 2007. Toutefois, comme indiqué dans l'encadré 2.3, il convient aussi d'avoir une présentation plus claire de l'objectif d'inflation à *long terme* de la Banque (au-delà de 2008), ainsi que du sentier de convergence, et une analyse plus détaillée des facteurs de risque qui pourraient menacer le nouveau sentier de convergence; il importe également de savoir comment la Banque réagirait à des événements imprévus.

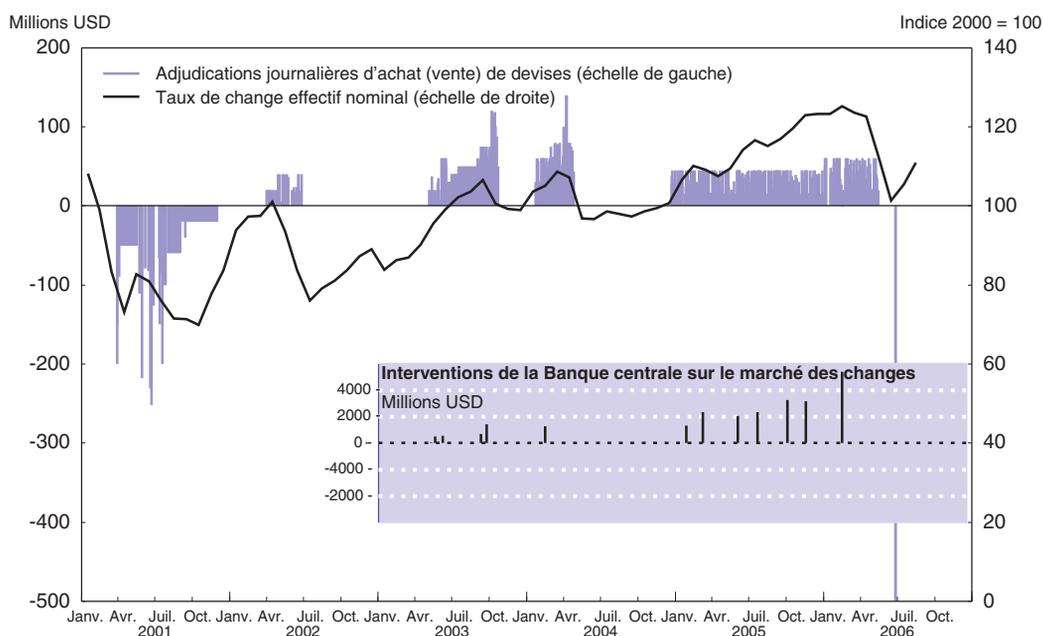
Le gouvernement a bien précisé que la réalisation de la stabilité des prix incombe aux pouvoirs publics dans leur ensemble et pas seulement à la Banque centrale. Cette insistance reflète le rôle important qu'une bonne gestion de la politique budgétaire joue dans le processus

d'inflation en Turquie; selon une étude récente du FMI, le comportement de fixation des prix dans ce pays est de longue date dominé par les anticipations inflationnistes, elles-mêmes fortement influencées par les variables budgétaires¹¹. Il importe donc de maintenir la confiance dans la gestion budgétaire, et notamment de veiller à ce que les salaires du secteur public soient découplés du choc inflationniste. L'action des pouvoirs publics dans d'autres domaines devrait aussi jouer un rôle à cet égard. Mais avant tout, une accélération du programme de réformes structurelles améliorerait la compétitivité et contribuerait à un freinage plus rapide de l'inflation dans le secteur des services. Jusqu'ici, le calendrier de politique structurelle a été le point faible du processus de désinflation.

Politique de taux de change et nouveaux risques

Outre les taux d'intérêt directeurs, un autre moyen d'action de la Banque centrale consiste à réaliser des interventions et adjudications sur le marché des changes pour y stabiliser les conditions de liquidité. La Banque centrale effectue deux types d'opérations sur le marché des changes : avant mai 2006, il s'agissait d'adjudications journalières destinées à accumuler des réserves de change (investies en obligations étrangères de qualité supérieure); à cela s'ajoutaient d'importantes interventions occasionnelles en devises (graphique 2.12). Ces interventions sur le marché des changes avaient pour but de réduire la volatilité potentielle du taux de change à court terme sur le marché des changes, ce qui contribuait à atténuer l'impact des entrées de capitaux sur le taux de change réel. En 2005, près de la moitié des entrées totales de capitaux (39 milliards USD) ont été transformées en réserves de change supplémentaires¹². En mai, la dépréciation du taux de change a conduit la Banque centrale à suspendre ces adjudications journalières. Par la suite, des adjudications ont été réalisées pour éponger la liquidité en livres excédentaire sur les marchés monétaires, par l'ouverture d'une facilité de dépôt en livres à échéance d'une ou deux semaines, le taux d'intérêt étant déterminé par le marché dans le cadre

Graphique 2.12. Taux de change effectif nominal et adjudications



Source : Banque centrale de Turquie et OCDE.

d'adjudications concurrentielles. Les interventions de la Banque centrale sur le marché des changes ont également changé de sens : plusieurs ventes massives de devises (pour un total de 1 milliard USD) ont été effectuées en juin (les données étant publiées avec un décalage de trois mois, les interventions récentes n'apparaissent pas dans le graphique 2.12). Les autorités espéraient que ces actions atténueraient l'instabilité et empêcheraient une dépréciation excessive du taux de change par rapport à l'objectif prévu. De fait, la tendance du taux de change s'est retournée peu après.

Un important risque de change dans le contexte turc est celui d'une inversion de la tendance récente à la dédollarisation. À la fin de 2005, les deux tiers des dépôts bancaires totaux qui étaient libellés en livres représentaient environ 150 milliards de nouvelles livres turques (TRY) (112 milliards USD), soit presque le triple des entrées nettes de capitaux (y compris les prêts du FMI) en 2005. Si, dans l'éventualité d'un choc plus grave, la dollarisation devait revenir jusqu'à mi-chemin de son pic de 2001 (55 % des dépôts totaux), la substitution de capitaux pourrait être estimée aux environs de 15 milliards TRY (30 % des entrées nettes de capitaux en 2005)¹³. Étant donné que la répercussion des variations du taux de change sur la hausse de l'IPC a généralement un caractère non linéaire – elle s'intensifie à mesure que s'accroît le taux de dépréciation de la monnaie –, dans une telle situation il faudrait prendre toutes les mesures possibles pour éviter une dépréciation excessive du taux de change par rapport à l'évolution prévue.

Pour réduire encore le risque d'une dépréciation excessive, il est crucial de mener une politique budgétaire restrictive et d'accélérer le calendrier de réforme structurelle (avec notamment un assouplissement de la réglementation du marché du travail et une amélioration de la réglementation des marchés de produits), de façon à garder la confiance des investisseurs. La persistance d'une inflation élevée dans le secteur des services non échangés sur les marchés internationaux (graphique 2.9) dénote aussi des obstacles structurels à la concurrence. Enfin, une amélioration de la réglementation et de la surveillance bancaires peut s'avérer utile, principalement en atténuant le risque de déstabilisation macroéconomique en cas d'inversion des flux de capitaux ou de fortes fluctuations du taux de change. Les politiques dans chacun de ces trois domaines sont décrites ci-dessous de façon plus détaillée.

Il convient de renforcer les institutions de la politique budgétaire

La politique budgétaire joue un rôle important dans la vulnérabilité de la Turquie aux chocs, ce pour plusieurs raisons. Premièrement, dans l'éventualité d'une moindre appétence pour les titres à risque des marchés émergents, les investisseurs peuvent décider de moduler leur retrait en fonction de la viabilité perçue des politiques budgétaires et monétaires des différents pays. Deuxièmement, l'effet de contagion est plus susceptible de pénaliser les économies émergentes caractérisées par des niveaux d'endettement élevés ou des déficits budgétaires potentiels. Troisièmement, les économies qui ont une bonne réputation budgétaire peuvent plus aisément stabiliser la croissance par des politiques anticycliques¹⁴. Enfin, la plupart des économistes s'accordent à penser qu'une politique budgétaire restrictive est le moyen le plus efficace pour neutraliser les effets des entrées de capitaux¹⁵.

Jusqu'ici (depuis la crise de 2001), la Turquie a obtenu de très remarquables résultats budgétaires, tout en améliorant la qualité des institutions et processus budgétaires. Cela témoigne de la forte volonté politique du gouvernement, conscient de la nécessité pour la

Turquie d'instaurer et de préserver la crédibilité budgétaire¹⁶. Mais pour assurer un engagement sur le long terme en faveur d'un contrôle budgétaire rigoureux et de dépenses publiques efficaces, il faudra rendre les institutions et les procédures budgétaires plus robustes face aux cycles politiques et économiques et s'employer plus activement à maîtriser les dépenses courantes. La mise en place d'institutions et de procédures budgétaires plus robustes et plus transparentes présente des avantages potentiels considérables. Bien que ce processus soit déjà engagé, d'importants problèmes restent à résoudre (encadré 2.4).

Pour des observateurs extérieurs de la politique budgétaire, un sérieux problème tient au fait que, exception faite du Mexique, la Turquie est le seul pays de l'OCDE qui ne publie pas de comptes budgétaires consolidés des administrations publiques conformes aux normes de la comptabilité nationale. Essentiellement, les analystes extérieurs peuvent suivre trois mesures, plutôt sub-optimales : la mesure officielle du solde du secteur public établie par le ministère des Finances, la mesure du solde des administrations publiques établie par l'Organisme central de planification et la mesure de la situation budgétaire établie par le FMI.

De ces trois indicateurs, le plus actuel est le « solde de l'Administration centrale » établi par le ministère des Finances. Il s'agit du solde consolidé de l'Administration centrale, qui prend en compte les transferts budgétaires aux organismes de sécurité sociale et aux collectivités locales. Cet indicateur est largement utilisé comme mesure approximative de la capacité de financement des administrations publiques. Toutefois, les dépenses et recettes totales des entités formant les administrations publiques ne sont pas indiquées, de sorte qu'il est difficile de savoir quels sont les autres passifs manquants et où se situent les éventuelles carences restantes.

Pour combler les lacunes concernant les recettes et dépenses publiques totales, l'Organisme central de planification publie une mesure du « solde consolidé des administrations publiques ». À la différence de l'indicateur du ministère des Finances, celui-ci incorpore la plupart des recettes et des dépenses des administrations publiques, et donne ainsi une estimation de la taille de ce secteur. Cependant, comme il n'est pas établi conformément aux normes et procédures de la comptabilité nationale, il est difficile de voir quels pourraient être les éléments manquants.

Enfin, pour parer à l'absence de données officielles adéquates, le FMI a défini sa propre méthode de suivi de la situation budgétaire des administrations publiques turques. Le système de suivi du FMI ne vise pas à établir une comptabilité exhaustive des administrations publiques mais se focalise sur les composantes des finances publiques les plus importantes et les plus risquées¹⁷. Il ne dispense pas de mettre en place une véritable comptabilité des administrations publiques – en particulier parce que les délais de publication des données sont longs et que le programme actuel du FMI en Turquie devrait prendre fin d'ici deux ans. Pour l'heure, l'absence de comptes budgétaires des administrations publiques établis conformément aux normes de la comptabilité nationale reste un obstacle à un suivi complet de la politique budgétaire turque par des observateurs extérieurs.

Le graphique 2.13 présente ces trois indicateurs du solde budgétaire primaire, en même temps que la mesure FMI des paiements d'intérêts nets et du déficit budgétaire total. Selon la définition de l'Organisme central de planification, l'État a enregistré chaque année des excédents primaires élevés. Selon la définition du FMI, les objectifs d'excédent

Encadré 2.4. **Gestion des finances publiques : des défis subsistent**

Plusieurs lois nouvelles promulguées depuis la crise de 2001 – notamment la loi de contrôle et de gestion des finances publiques – ont eu pour objectif d'introduire des procédures budgétaires modernes en Turquie, même si les textes d'application ne seront pas intégralement en vigueur avant la fin de 2007¹. Comme c'est le cas de la plupart des aspects de l'action gouvernementale, le principal défi résidera dans la *mise en application* de ces lois. Cet encadré, qui s'inspire des études FMI (2006) et Sigma (2005) résume quelques-uns des principaux problèmes de mise en œuvre qui restent à résoudre :

- *Améliorer le contexte législatif.* Dans un passé récent, certaines lois ont été modifiées après leur adoption. D'autres lois renferment des exemptions à la loi de contrôle et de gestion des finances publiques. Cela a engendré une certaine confusion concernant le cadre juridique. Par conséquent, pour garantir la permanence et la stabilité du nouveau cadre budgétaire, certaines dispositions doivent être prises afin d'améliorer le contexte juridique. Le FMI (2006)² propose quelques solutions pour assurer la primauté des lois fondamentales, même s'il est précisé que leur mise en application nécessiterait un appui politique maximal au plus haut niveau du gouvernement. Le règlement de ce problème est très important pour l'image internationale du contexte budgétaire et entrepreneurial en Turquie.
- *Coordination institutionnelle de la gestion des finances publiques.* Les compétences budgétaires sont actuellement réparties entre le ministère des Finances, l'Organisme central de planification et le Trésor. Pour instaurer une bonne gestion budgétaire à moyen terme fondée sur les performances, il faudra assurer une meilleure coordination entre ces trois acteurs.
- *Budgétisation axée sur les résultats.* La documentation budgétaire reste fortement focalisée sur les moyens. La mise en place d'une budgétisation axée sur les résultats exigera une véritable révolution culturelle de la part des fonctionnaires, étant donné la centralisation traditionnelle de la prise de décision en Turquie et l'absence d'expérience concernant les objectifs individuels par organisme. Voir FMI (2006) pour des mesures spécifiques en vue de favoriser la mise en place du nouveau cadre législatif du budget.
- *Circuits extrabudgétaires.* L'importance des fonds renouvelables n'a pas diminué et la question de leur statut n'est toujours pas réglée. Ces fonds ayant été créés pour tourner des réglementations budgétaires trop restrictives (notamment les limitations de la participation aux frais dans le système de soins de santé), leur suppression exigera des réformes majeures dans les divers ministères techniques (en particulier ceux de la Santé et de l'Éducation). Essentiellement, il faut décider soit d'incorporer ces flux de recettes et de dépenses dans les comptes des administrations publiques, soit de transformer les institutions correspondantes (hôpitaux, par exemple) en entreprises. Étant donné que l'existence des fonds renouvelables est incompatible avec les objectifs de responsabilité et de transparence du gouvernement, ces réformes devraient être prioritaires.
- *Transparence du système fiscal.* En dépit de certaines améliorations, le cadre d'imposition demeure complexe et reste soumis au bon vouloir du Conseil des ministres et du ministre des Finances. Il faudrait rationaliser les exemptions d'impôts, limiter le pouvoir discrétionnaire du Conseil des Ministres et du ministre des Finances et mettre en place un mécanisme pour la publication de décisions anticipées contraignantes sur les questions fiscales.

Encadré 2.4. **Gestion des finances publiques : des défis subsistent** (suite)

- **Formation dans le secteur public.** Alors que les réformes exigent une importante mue culturelle, la formation des fonctionnaires, même si elle se poursuit, reste insuffisante, surtout dans les domaines suivants : formulation de budgets à moyen terme axés sur les résultats, mise en place du nouveau système dans les collectivités locales, adoption de nouvelles pratiques comptables à l'échelon local et respect des nouvelles prescriptions en matière de notification.
 - **Partenariats public-privé.** Afin d'éviter que les PPP ne se soldent pas par des engagements budgétaires imprévus, il faudrait mettre en place une unité spéciale de gestion des PPP pour prendre en compte la nature complexe des accords PPP, et indiquer explicitement dans quelle proportion les risques seront pris en charge par le secteur public et par le secteur privé.
 - **Transfert effectif de compétences entre niveaux d'administration.** Il faudrait réduire la dépendance des municipalités à l'égard des transferts de l'État et favoriser la responsabilité budgétaire en renforçant la base de recettes propres des communes. La décentralisation des responsabilités en matière de dépenses au profit des collectivités locales devrait être clairement liée à leurs ressources et à leurs activités, et il convient de restructurer l'iller Bank pour l'exposer aux mécanismes de marché et d'améliorer la transparence dans les relations budgétaires intergouvernementales.
1. Voir OCDE (2004), FMI (2006) et Sigma (2005) pour une description plus détaillée de la nouvelle réglementation.
 2. Une des solutions proposées consisterait à introduire au Parlement une règle procédurale qui interdise l'examen de tout projet de loi prévoyant une modification de la loi sur le contrôle et la gestion des finances publiques ou d'une loi principale dans un domaine déterminé. Bien entendu, il devrait exister des procédures permettant de modifier directement ces lois fondamentales en cas de besoin.

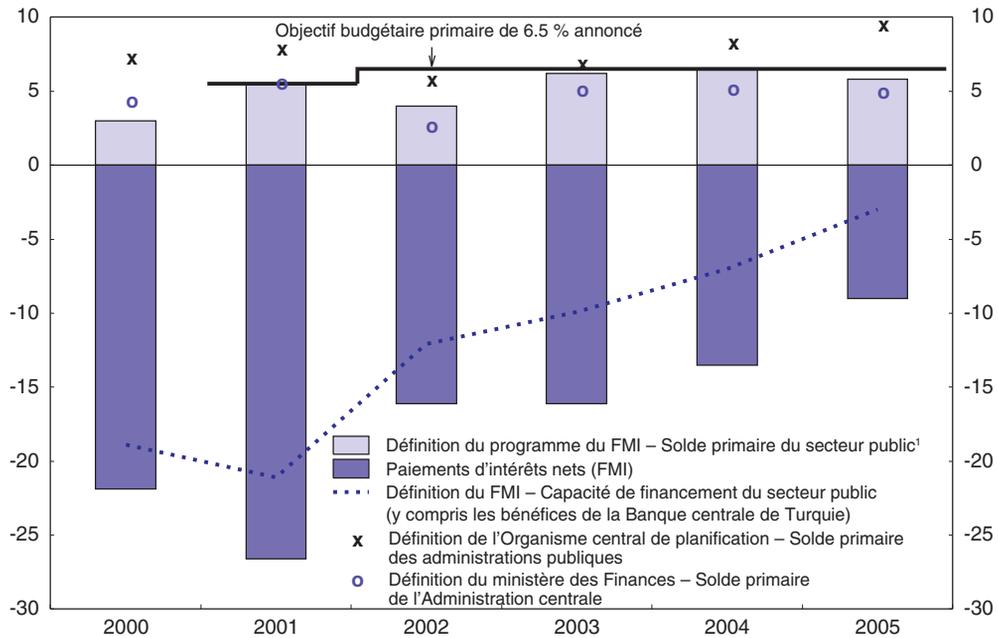
primaire ont été globalement atteints en 2001, 2003 et 2004, et manqués à raison de quelque 2 % du PIB en 2002 et de 0.7 % du PIB en 2005.

La multiplicité des indicateurs budgétaires rend particulièrement difficile un suivi précis de la situation budgétaire, comme c'est le cas jusqu'ici pour l'exercice 2006. Bien que le solde consolidé de l'Administration centrale se soit nettement amélioré au premier semestre 2006 par rapport à la même période de 2005, cela tient essentiellement à des recettes budgétaires plus vigoureuses que prévu; si les dépenses n'avaient pas également dépassé les prévisions, la situation budgétaire serait encore meilleure.

Comme on l'a vu précédemment, la stratégie de ciblage d'un excédent primaire élevé a été cruciale pour réduire l'endettement, instaurer la confiance et soutenir l'objectif de désinflation de la Banque centrale. Toutefois, un objectif fixe en matière d'excédent budgétaire primaire contrarie le jeu des stabilisateurs automatiques. Tandis que l'orientation globale de la politique budgétaire a été relativement restrictive ces dernières années, la pratique consistant à cibler le solde primaire *effectif* signifie que l'action budgétaire est devenue moins restrictive au cours du récent redressement conjoncturel, à un moment où le creusement du déficit de la balance courante aurait plaidé pour une politique budgétaire plus restrictive¹⁸. Afin d'empêcher ce comportement procyclique dans l'avenir, le gouvernement a récemment annoncé son intention de compléter l'objectif du solde primaire annuel avec un plafond de dépenses. Cela signifie que les stabilisateurs automatiques pourront jouer *de manière asymétrique*, en ce sens que l'excédent primaire pourrait dépasser 6.5 % du PIB dans une phase de haute conjoncture, mais que les autorités prendraient des mesures pour préserver l'objectif si les recettes étaient inférieures aux prévisions. Cette

Graphique 2.13. **Mesures disponibles des résultats budgétaires récents en Turquie**

En pourcentage du PIB



1. Les données pour 2005 sont calculées d'après une définition révisée du *secteur public consolidé* adoptée par le FMI en janvier 2006.

Source : Organisme central de planification, ministère des Finances et FMI.

initiative s'avère opportune car la Turquie est traditionnellement sensible à des évaluations externes défavorables, ce qui donne à penser qu'elle n'est pas encore prête pour un fonctionnement symétrique des stabilisateurs automatiques. Le caractère cyclique de la politique budgétaire est parfois utilisé comme un indicateur de la qualité du processus d'élaboration de la politique budgétaire, certaines économies émergentes (notamment le Chili) s'étant extirpées avec succès du groupe procyclique pour rejoindre le groupe anticyclique/neutre, qui dénote un stade plus avancé¹⁹. Un comportement budgétaire moins procyclique en Turquie serait également très utile.

L'un des principaux risques budgétaires de ces dernières années s'est manifesté dans le secteur de la *sécurité sociale*, où les objectifs de déficit prévus ont été constamment dépassés. Même après la réforme du système en 2006, les importants transferts budgétaires au système de sécurité sociale devraient persister, du moins à court et moyen terme (chapitre 4). De lourds déficits ont été également enregistrés dans la branche maladie du système de sécurité sociale, et il y a de fortes chances que les dépenses de santé soient nettement sous-estimées dans les prévisions à long terme actuelles (encadré 2.5).

Enfin, une gestion prudente de la dette contribuerait aussi à atténuer les vulnérabilités, dans la mesure où le remboursement de la dette extérieure du secteur public deviendrait prioritaire. Les scénarios de la dette publique et de la dette extérieure examinés à l'encadré 2.2 présument que l'encours public de la dette extérieure brute ne sera réduit qu'en fonction du calendrier de remboursement de la dette envers le FMI²⁰. Par conséquent, la part publique de la dette extérieure devrait revenir de près de la moitié en 2005 à moins d'un tiers en 2008 (graphique 2.14). Un remboursement encore plus rapide de la dette libellée en devises serait préférable, afin de réduire le risque de change du secteur public, même au prix d'une hausse des paiements de service de la dette²¹.

Encadré 2.5. Les risques budgétaires de la réforme de la santé

Après l'adoption en 2006 de la loi de réforme administrative de la sécurité sociale, une assurance-maladie universelle doit être instaurée en janvier 2007. En dépit de son nom, elle ne sera pas totalement universelle, car il subsistera des différences de couverture. Tandis que sera maintenu l'éventail des services de santé dont bénéficient actuellement les travailleurs affiliés à l'un des organismes de sécurité sociale, ainsi que leurs ayants droit, l'État ne prendra en charge les cotisations d'assurance-maladie universelle que pour les pauvres et les enfants (financement à partir des ressources allouées aux prestations sociales). Ceux qui n'acquittent pas les cotisations eux-mêmes seront éligibles en fonction de critères objectifs du seuil minimum de subsistance. Il existe à l'heure actuelle un régime similaire, en vertu duquel un assez grand nombre de personnes pauvres peuvent bénéficier d'une carte verte – et donc de quelques services de santé de base – en fonction de critères relativement subjectifs, appliqués par des fonctionnaires des collectivités locales. Étant donné que les nouveaux critères de définition des personnes pauvres sont moins subjectifs que dans le système actuel de cartes vertes, le nombre d'utilisations frauduleuses de la couverture médicale gratuite devrait diminuer.

Les autres travailleurs du secteur informel qui ne répondent pas aux critères de pauvreté et qui n'acquittent pas de cotisations maladie n'auront droit à aucun service de santé, « sauf en cas d'urgence », et même alors ils devront rembourser tous les frais, y compris les intérêts et les cotisations dues.

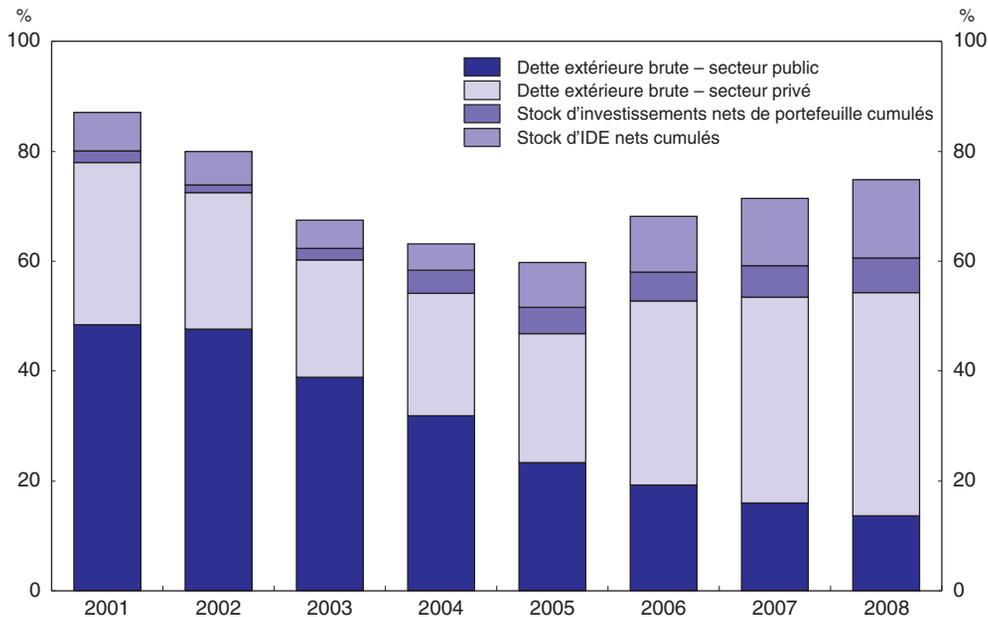
L'impact budgétaire du nouveau système est incertain, mais le dispositif comporte des risques. D'une part, le système de financement unique des soins de santé qui sera mis en place avec l'assurance-maladie universelle devrait générer des gains d'efficacité substantiels compte tenu des importants gaspillages et de la mauvaise utilisation des ressources qui caractérisent l'actuel système mixte*. En particulier, une base de données nationale des prestations sociales sera créée à l'aide du numéro national d'identification. Les autorités estiment que le fait de subordonner les prestations de santé au versement des cotisations pourrait entraîner un accroissement des immatriculations et des paiements à la sécurité sociale. En revanche, de nombreux travailleurs du secteur informel risquent de constater que les avantages du versement des cotisations ne l'emportent pas sur les coûts; en particulier, le règlement des cotisations maladie obligerait ces travailleurs à commencer de payer en même temps les cotisations de retraite et l'impôt sur le revenu (ce qui créerait un coin fiscal très prononcé, comme indiqué au chapitre 3). Du reste, ces travailleurs peuvent de toute façon escompter une couverture maladie pour leurs enfants et dans les cas d'urgence.

Non seulement les incitations à s'affilier sont encore faibles, mais en outre le ratio coûts/couverture pour les anciens titulaires de cartes vertes devrait augmenter considérablement. Les prévisions à long terme des autorités pour la branche maladie du système de sécurité sociale présument implicitement que les gains d'efficacité l'emporteront nettement sur le coût potentiel de l'extension des services de qualité à une plus large fraction de la population et sur l'augmentation de la demande de soins qui pourrait en résulter. Vu l'état sanitaire moyen peu satisfaisant de la population et le bas niveau des dépenses de santé par habitant, les risques budgétaires d'un accroissement substantiel des dépenses de santé apparaissent considérables.

* À l'heure actuelle, le système de santé est financé par des cotisations d'assurance pour les personnes affiliées aux régimes SSK ou Ba-Kur, tandis que l'État prend en charge le financement pour les fonctionnaires, les titulaires de cartes vertes et les citoyens démunis âgés de plus de 65 ans.

Graphique 2.14. **Composition des actifs étrangers en Turquie**

Scénario de référence, en pourcentage du PIB



Source : Banque centrale de Turquie et OCDE.

La politique structurelle peut aussi jouer un rôle important

La nécessité d'une accélération de la réforme structurelle a déjà été évoquée au premier chapitre, dans le contexte du renforcement du taux de croissance potentielle de l'économie. La vulnérabilité macroéconomique de la Turquie s'en trouverait atténuée de trois façons. Premièrement, une croissance plus forte du PIB contribuerait directement à réduire le ratio d'endettement extérieur. Deuxièmement, un rythme de réforme structurelle plus soutenu améliorerait sensiblement l'environnement des entreprises en Turquie et attirerait davantage les IDE. Cet accroissement des entrées de capitaux non créatrices de dette rendrait moins nécessaire le recours à des flux accrus d'emprunts extérieurs pour financer le déficit de la balance courante. En dépit de leur remontée récente, les entrées de capitaux non créatrices de dette (IDE) restent très faibles en Turquie par rapport à d'autres économies de marché émergentes (graphique 2.4), et jusqu'ici elles ont profité principalement au secteur des services et non aux industries manufacturières; par ailleurs, il est peu probable qu'elles se redresseront sensiblement en l'absence de ces réformes. Enfin, un meilleur environnement entrepreneurial améliorerait la viabilité du niveau actuel des taux de change en autorisant une croissance de la productivité plus forte et des gains de compétitivité dans le secteur extérieur – comme le montre par exemple le scénario de « réforme structurelle accélérée » présenté au graphique 2.8.

Les réformes structurelles requises font l'objet d'une description détaillée au chapitre 3. Essentiellement, la Turquie doit réduire considérablement la masse des réglementations imposées aux entreprises, pour autoriser des pratiques commerciales plus flexibles, faciliter l'entrée dans le secteur formel des entreprises qui évoluent actuellement dans la zone grise, et leur permettre de tirer parti de la technologie et des économies d'échelle. En l'absence de ces réformes, la dégradation de la balance commerciale va sans doute perdurer, accentuant le risque d'une forte dépréciation du taux de change et d'une hausse considérable du ratio d'endettement extérieur de la Turquie.

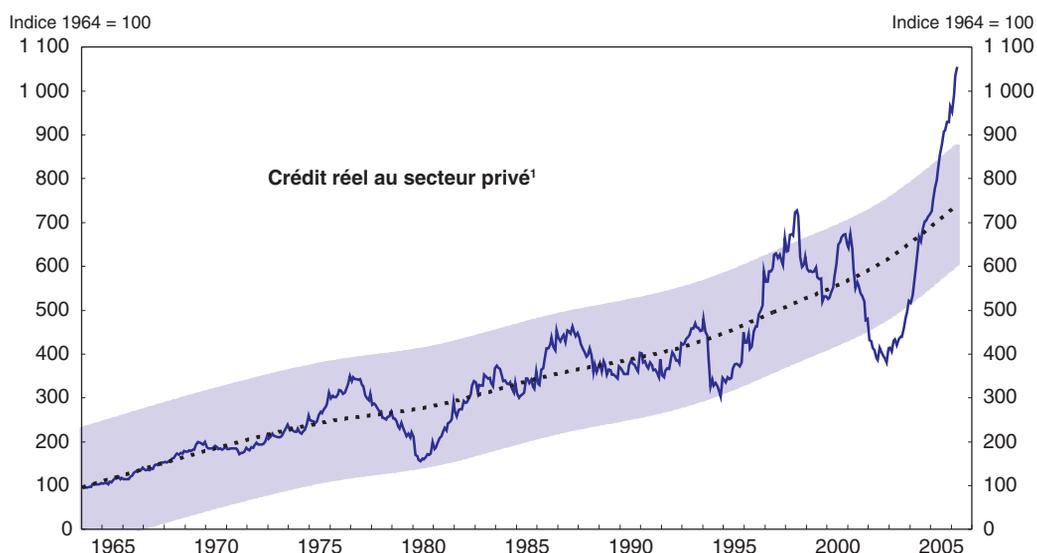
Il faut améliorer encore le contrôle prudentiel des banques pour renforcer la résilience du secteur financier

Le système bancaire de la Turquie est nettement plus exposé que ceux des autres pays aux répercussions négatives des événements récents. Non seulement la Turquie est en train de s'ajuster à un ralentissement de la croissance du crédit, après une très vive expansion, mais en outre le grave défaut de congruence monétaire dans le secteur privé montre que les entreprises pourraient faire face à des coûts élevés en cas de dépréciation du taux de change. Ces facteurs sont susceptibles d'avoir des répercussions sur le système bancaire. Enfin, même si des progrès significatifs ont été accomplis, il y a lieu d'améliorer encore la qualité de la supervision financière. Chacun de ces points sera détaillé ci-après.

Croissance excessive du crédit

Après une nette réduction de l'accès au crédit au lendemain de la crise bancaire de 2000/01, le niveau du crédit réel au secteur privé a fortement rebondi pour atteindre des niveaux sans précédent. De fait, le crédit en termes réels a augmenté à un tel point par rapport à sa tendance de long terme que, selon le FMI (2004), on a pu parler de « flambée du crédit » (graphique 2.15)²². Cette expression désigne uniquement les expansions extrêmes du crédit (5 % des cas) qui ont des conséquences potentielles réellement graves. En particulier, l'étude du FMI a constaté qu'il existait une probabilité de près de 70 % pour qu'une flambée du crédit coïncide avec une flambée de la consommation ou de l'investissement, et que les flambées du crédit étaient associées dans environ 75 % des cas à une crise bancaire ultérieure et dans 85 % des cas à des crises monétaires ultérieures²³. Tandis qu'une grande partie de cette expansion du crédit au secteur privé a reflété la libération d'une demande de crédits qui avait été comprimée par des taux d'intérêt réels excessivement élevés, mais aussi par l'éviction du secteur privé par le secteur public sur le marché des

Graphique 2.15. Flambée du crédit en Turquie

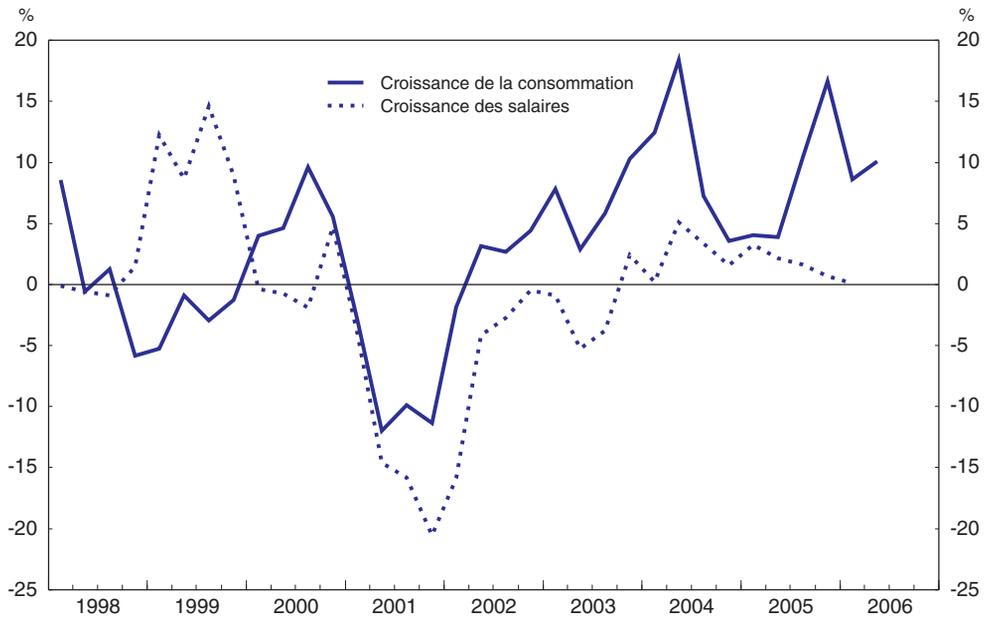


1. Le crédit réel est estimé comme la somme des créances des banques de dépôts (SFI, ligne 22d) sur le secteur privé et des créances d'autres entités financières (SFI, ligne 42d) sur le secteur privé, corrigée de l'IPC. Note : tendance filtre HP, plus fourchette égale à ± 1.75 fois l'écart-type de la fluctuation historique, autour de la tendance.

Source : SFI, TURKSTAT et calculs de l'OCDE.

prêts bancaires, des craintes ont été exprimées concernant la capacité du système bancaire de faire face à cette envolée. Si l'expansion du crédit dans le secteur privé s'est pour une bonne part focalisée sur le marché du logement, elle a aussi alimenté un raffermissement de la croissance de la consommation réelle, qui a dépassé la croissance du salaire réel (graphique 2.16).

Graphique 2.16. **La consommation croît plus vite que les salaires**
Pourcentage de variation en glissement annuel



Source : TURKSTAT.

Cette flambée non soutenable a récemment pris fin. Alors que les banques avaient jusque-là prêté à perte, car elles supposaient que les taux d'intérêt continueraient de baisser, désormais elles pratiquent des marges d'intérêt plus normales et s'ajustent à une croissance plus lente du crédit. Il reste à voir quel sera l'impact sur les bilans des sociétés. Toutefois, le brusque ralentissement de la demande associé à une hausse prononcée des taux d'intérêt et à un affaiblissement du taux de change pourrait à tout le moins entraîner une profonde restructuration des bilans et une réduction du recours à l'emprunt. Un scénario pessimiste impliquerait une augmentation considérable des défauts de remboursement, avec des répercussions sur la santé des banques.

Défaut de congruence monétaire

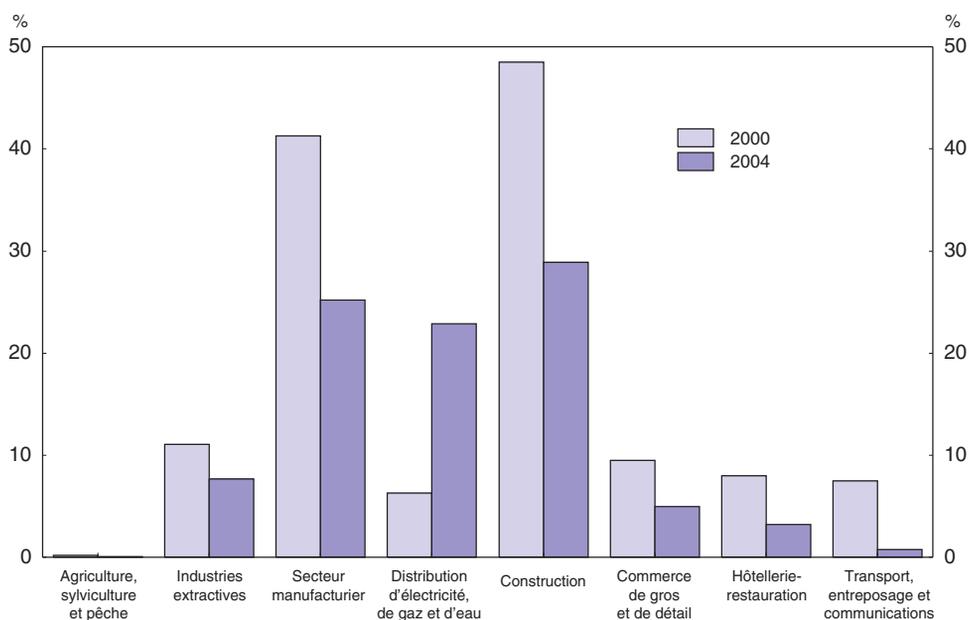
L'ampleur de la *dollarisation des actifs et des passifs* en Turquie fait que le défaut de congruence monétaire y est plus prononcé que dans la plupart des autres économies, ce qui aggrave les effets possibles de la dépréciation du taux de change. La *dollarisation des actifs* a perdu de son ampleur en Turquie depuis la crise de 2001, mais elle demeure forte²⁴, de même que la *dollarisation des passifs*. Jusqu'ici, les autorités ont tenté d'encourager la dédollarisation en mettant en place des politiques monétaire et budgétaire saines et crédibles. Ce sont là des conditions nécessaires pour la dédollarisation, mais elles ne sont

sans doute pas suffisantes. Des recherches récentes ont montré que les économies dollarisées supportent des coûts considérables – une demande de monnaie plus instable, une plus grande propension à souffrir de crises bancaires après une dépréciation de la monnaie locale et une croissance de la production plus lente et plus irrégulière – sans engranger de gains substantiels en termes de profondeur financière interne²⁵. A priori, on peut penser que la dépréciation tend à être aggravée par la probabilité de voir les résidents accroître rapidement la dollarisation de leurs actifs dès que se développent les *anticipations* d'une dépréciation marquée.

Si la dollarisation des actifs est relativement bien décrite en Turquie²⁶, on a moins d'informations sur l'ampleur et l'incidence de la dollarisation des passifs. Cette lacune est regrettable, car ce sont les détenteurs de passifs en devises qui sont pénalisés en cas de dépréciation du taux de change. Selon les éléments disponibles, la plupart des actifs en devises (dépôts bancaires) sont détenus par les ménages, alors que la plupart des passifs sont détenus par les entreprises. Pour les entreprises exportatrices, il est peu probable que les passifs en devises présentent un risque significatif, car leurs recettes en devises constituent une couverture naturelle. Toutefois, des données tirées des bilans des entreprises montrent que le secteur électricité, gaz et eau, dont le potentiel de gain de devises est apparemment limité, est l'un des trois secteurs où le niveau des passifs en devises rapporté au PIB est le plus élevé (graphique 2.17)²⁷. Les deux autres secteurs ayant des passifs en devises substantiels sont le secteur manufacturier et la construction; tous deux sont partiellement couverts par leurs recettes d'exportation, qui devraient normalement croître en réponse à une dépréciation du taux de change²⁸.

Graphique 2.17. **La position de change varie d'un secteur à l'autre**

Crédit en devises par secteur, en pourcentage du PIB sectoriel



Source : Banque centrale de Turquie.

Il importe donc d'améliorer la réglementation prudentielle des banques

La qualité de la réglementation et de la supervision prudentielles des banques s'est remarquablement améliorée depuis la crise bancaire de 2001. Toutefois, les autorités n'ont pas encore appliqué certaines dispositions requises dans les domaines de la réforme du secteur financier et du contrôle bancaire, notamment en ce qui concerne le gouvernement d'entreprise, les ressources humaines et les incitations organisationnelles, comme l'a préconisé la Commission IMAR (encadré 2.6). Avec la poursuite et l'approfondissement des réformes du secteur financier introduites ces cinq dernières années, de nouvelles améliorations de la performance et de la gouvernance de l'Agence de réglementation et de supervision bancaires (BDDK) peuvent renforcer encore le système bancaire, et ainsi fortifier la résilience macroéconomique et la confiance des investisseurs. Bien que le système bancaire soit certainement beaucoup plus robuste aujourd'hui que durant la crise, il y a encore place pour des améliorations (graphique 2.18).

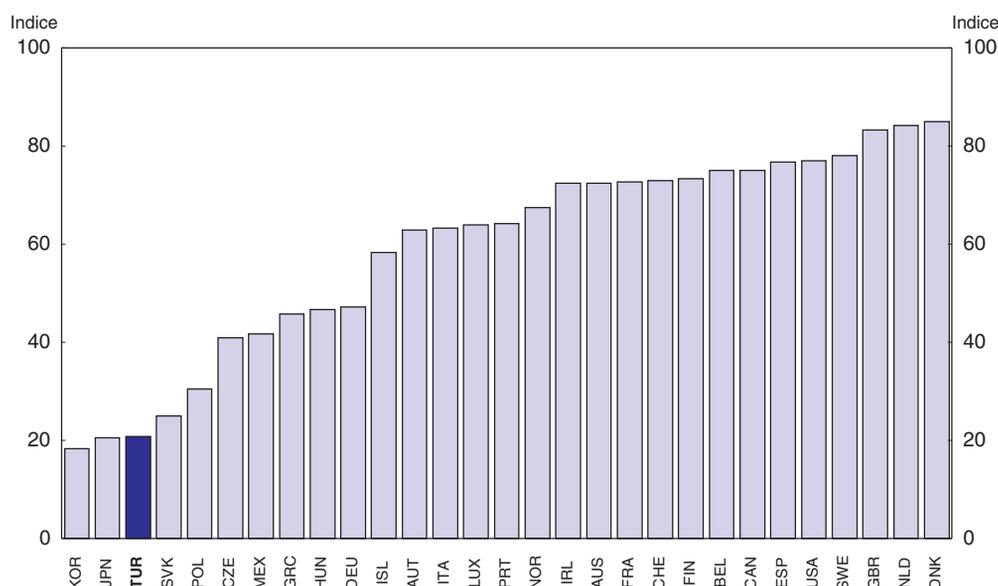
En outre, les risques associés au défaut de congruence monétaire laissent à penser s'il y a lieu de mettre en place des mesures de dédollarisation plus actives pour dissuader les emprunteurs et les prêteurs du secteur privé d'émettre et de détenir des actifs libellés en devises. Ainsi, on pourrait envisager des mesures de plus grande ampleur, comme celles proposées par Levy-Yeyati (2006) :

- Une nouvelle modification des bonnes pratiques prudentielles normales, de telle sorte qu'un risque crédit plus élevé soit assigné aux prêts indexés sur le taux de change à des emprunteurs n'ayant pas de revenus en devises²⁹.

Encadré 2.6. Programme pour le renforcement du contrôle prudentiel des banques, selon la Commission Imar

À la suite de la crise bancaire de 2001, les banques privées ont été dûment recapitalisées et ont retrouvé la rentabilité, avec des ressources financières suffisantes pour contribuer à la croissance économique. En outre, le secteur financier et le système bancaire ont fait l'objet de réformes de grande ampleur. Cependant, ces mesures n'ont pas empêché en 2003 la défaillance d'Imar Bank, provoquée par une fraude comptable qui n'avait pas été détectée par l'Agence de réglementation et de supervision bancaires (BDDK). Le coût pour l'état de l'indemnisation des déposants a été estimé à quelque 2.5 % du PIB¹. Le gouvernement a alors formé une commission indépendante (composée de représentants de deux organismes internationaux de contrôle bancaire réputés) afin de tirer les enseignements de cet incident. Le rapport consécutif, publié en août 2004, a conclu que pour réduire la probabilité de défaillances bancaires de ce type à l'avenir, il faudrait moderniser le système de gouvernance des banques et les procédures d'audit externe et inciter davantage la BDDK à accroître son efficacité². Bon nombre des réformes proposées ont été mises en œuvre par la suite, en particulier celle qui concernait le cadre juridique³. Toutefois, de nouvelles améliorations s'imposent, en particulier dans les domaines des ressources financières et humaines et de l'organisation de la structure de contrôle et de gouvernance des institutions compétentes.

1. Josefsson et Marston (FMI, 2005) ont estimé que le coût total pour l'État de la restructuration du système bancaire depuis la crise s'est élevé à quelque 47 milliards de dollars (32 % du PIB), dont 6 milliards pour l'indemnisation des déposants d'Imar Bank et environ 2 milliards pour la recapitalisation de Pamukbank.
2. Fort et Hayward (2004).
3. Le rapport de la Commission Imar préconisait des modifications de la loi bancaire qui ont été promulguées en novembre 2005.

Graphique 2.18. **Indice Moody's de la santé financière des banques, moyenne pondérée¹**

1. Construit selon une échelle numérique attribuée aux notes bancaires moyennes pondérées par pays de Moody's. Zéro indique la note moyenne la plus basse possible et 100 la note moyenne la plus élevée possible.

Source : FMI, *Global Financial Stability Report*, septembre 2004.

- L'imposition d'une prime d'assurance plus élevée sur les dépôts en dollars, ou l'obligation de détenir des actifs liquides proportionnels à la part des passifs en dollars dans le passif total de la banque. L'objectif de cette politique serait de faire en sorte que les filets de sécurité financière ne favorisent pas les banques fortement dollarisées, dont les bilans risquent davantage de souffrir de fortes fluctuations du taux de change.

Ces mesures destinées à améliorer la réglementation prudentielle du système bancaire devraient être complétées par des dispositions visant à promouvoir activement l'offre d'instruments de couverture et de produits dérivés, de façon à permettre aux sociétés de mieux gérer leur position de change.

Conclusion

En dépit, et peut-être en partie à cause d'une gestion macroéconomique avisée après la crise de 2001, la Turquie a attiré d'abondants flux de capitaux, pour la plupart à la recherche de rendements élevés; ces entrées ont exercé une pression à la hausse sur le taux de change et contribué à un creusement marqué du déficit de la balance courante. Plus récemment, l'appétence pour le risque des investisseurs internationaux en ce qui concerne les actifs turcs a diminué et le taux de change s'est déprécié. Cette évolution devrait pour l'essentiel être jugée favorable, dans la mesure où elle a réduit le risque d'un ajustement ultérieur plus prononcé. Toutefois, ce facteur, conjugué à la récente poussée imprévue de l'inflation, implique une nette érosion de la crédibilité de la Banque centrale, et cette perte sera difficile à combler. En dépit de l'instabilité récemment observée, il demeure toujours un risque substantiel de voir une *nouvelle* dégradation de l'environnement économique mondial, ou une perte de confiance intérieure, déclencher des variations encore plus brutales du taux de change, de l'inflation et de la position du secteur financier, ce qui engendrerait une grave instabilité macroéconomique. Pour des ratios donnés d'endettement public et d'endettement

Encadré 2.7. **Résumé des recommandations en vue de renforcer la résilience aux chocs**

Politique budgétaire

- Accroître la transparence et la crédibilité des institutions budgétaires :
 - ❖ En annonçant l'intention de publier des comptes consolidés des administrations publiques conformes aux normes de la comptabilité nationale, en même temps qu'un calendrier de mise en œuvre. À tout le moins, l'objectif devrait être de commencer à publier ces comptes avant la fin de l'actuel accord conclu par le gouvernement avec le FMI.
 - ❖ En répondant aux préoccupations concernant la permanence et la stabilité du nouveau cadre budgétaire.
 - ❖ En améliorant la coordination des compétences budgétaires au sein du gouvernement.
 - ❖ En continuant de faire avancer la budgétisation axée sur les résultats, notamment par la promotion active d'une mutation culturelle dans le secteur public.
- Continuer d'améliorer le jeu des stabilisateurs automatiques en étendant les nouveaux objectifs de dépenses au cadre budgétaire de trois ans et à d'autres branches des administrations publiques.
- Rembourser en priorité la dette publique en devises, même au prix d'un alourdissement des paiements de service de la dette libellée en livres turques.
- Veiller à ce que le projet de loi sur le crédit hypothécaire n'instaure pas la déductibilité fiscale des paiements d'intérêts ou ne favorise pas d'une autre manière une expansion excessive du crédit.

Politique monétaire

- Rendre publique une feuille de route complète pour le retour à la désinflation. Les risques inhérents à la réalisation de cet objectif à moyen terme, et la réponse probable de la Banque centrale à ces risques, devraient être clairement exposés, et tous les communiqués devraient être rapidement disponibles en anglais aussi bien qu'en turc.
- La Banque centrale devrait aussi commencer à calculer et à publier d'autres indicateurs de l'inflation tendancielle, par exemple une mesure médiane et une moyenne lissée.

Autres politiques qui agissent sur l'inflation

- Faire preuve d'une grande modération en ajustant le salaire minimum et instaurer une différenciation régionale de ce salaire (voir le chapitre 3).
- Faire preuve d'une plus grande modération en matière d'ajustements des salaires du secteur public, et encourager la maîtrise des hausses de salaires et de prix dans le secteur privé. En particulier, veiller à ce que les salaires du secteur public ne tiennent pas compte du récent choc inflationniste.
- Promouvoir un assouplissement considérable de la législation sur la protection de l'emploi pour rendre le marché du travail plus efficace.
- Promouvoir une réforme structurelle de grande envergure afin d'améliorer la croissance de la productivité et la compétitivité des entreprises, et d'accroître la flexibilité des salaires et des prix (ce qui contribuera dans les deux cas à réduire l'inflation dans le secteur des services).

Réglementation et contrôle prudentiel des banques

- Veiller à ce que la structure de gouvernance de la BDDK soit encore améliorée, comme l'a recommandé la Commission Imar, pour créer de fortes incitations à bien surveiller le secteur financier. Envisager de durcir le contrôle prudentiel des banques de manière à réduire encore les risques encourus par le système financier.

extérieur, ces risques sont nettement plus élevés en Turquie que dans la plupart des autres économies de l'OCDE.

L'encadré 2.7 récapitule un certain nombre de mesures que le gouvernement peut prendre pour minimiser le risque d'une nouvelle aggravation de la situation. Les pouvoirs publics devraient s'employer activement à réduire les risques de chocs mais aussi à renforcer la capacité de l'économie d'y faire face le cas échéant.

Notes

1. Voir par exemple Goldstein (2005), Reinhart et al. (2003) et FMI (2003).
2. En outre, Reinhart et al. (2003) signalent que la Turquie a connu six défauts de paiement sur sa dette extérieure au cours des 175 dernières années – l'épisode le plus récent remontant à 1978. Bien entendu, dans le passé beaucoup d'économies avancées ont aussi eu des défauts de paiement sur leur dette extérieure (ainsi, l'Espagne a été en défaut de paiement 13 fois entre 1500 et 1900, la France 8 fois entre 1550 et 1800 et l'Allemagne 5 fois dans les années 1800), ce qui montre que les marchés finissent par oublier, même si cela prend du temps.
3. Selon des estimations, en 2005 l'alourdissement de la facture énergétique nette a fait monter le niveau du déficit courant d'environ 1.5 % de PIB par rapport à 2004.
4. Les termes *dollar* et *dollarisation* sont utilisés pour désigner les actifs et passifs « libellés en devises » (ils sont pour la plupart, mais non en totalité, libellés en dollars des États-Unis). L'ampleur de la dédollarisation de la part des résidents turcs se manifeste par une forte croissance des dépôts bancaires en nouvelles livres turques (TRY). À titre d'exemple, la part des dépôts bancaires libellés en TRY est passée de 45 % en 2001 à 58 % en 2004 et à 66 % à la fin de 2005. Toutefois, cette tendance à la dédollarisation a été probablement induite non seulement par la stabilisation macroéconomique, mais aussi par le niveau élevé des taux créditeurs en livres turques et par des anticipations d'une nouvelle appréciation du taux de change.
5. Tandis que certains pays (comme le Chili) ont eu recours à des mesures administratives pour limiter le volume des entrées de capitaux de portefeuille (application d'un coefficient de réserves obligatoires sur les investissements financiers par des non-résidents et/ou d'une taxe sur les investissements d'une durée inférieure à un an), on ne voit pas bien comment ces mesures pourraient fonctionner en Turquie, vu la complexité grandissante des marchés financiers.
6. Il existe certes des exemples historiques d'inversions de balance courante qui ont été réalisées sans heurts et sans déclencher de crise, mais la plupart d'entre elles se sont produites à l'époque de l'étalon-or ou du système de Bretton Woods. Ces dernières années, les inversions du solde de la balance courante accompagnées de perturbations ont été plus fréquentes (Eichengreen et Adalet, 2005).
7. Eichengreen et Choudhry (2005).
8. Kara, H. et F. Ögünç (2005).
9. Dans la mesure où le taux de change était précédemment surévalué, une partie de la dépréciation a sans doute représenté une correction. Toutefois, s'il est vrai que le choc était dû entièrement à une modification des préférences de portefeuille, une hausse des taux d'intérêt peut contribuer à inverser la dépréciation.
10. Svensson (2005) définit le ciblage strict de l'inflation comme une politique monétaire qui s'emploie uniquement à instaurer la stabilité des prix, au lieu de stabiliser également l'économie en termes réels, représentée par l'écart de production ou l'écart de chômage. Pour les banques centrales qui sont toujours engagées dans un processus de désinflation, comme c'est le cas en Turquie, et dont la crédibilité peut encore être remise en cause, les marges de manoeuvre pour un ciblage flexible de l'inflation sont souvent réduites. Néanmoins, l'existence de cette corrélation inverse entre variabilité de l'inflation et variabilité de la production ne doit pas nécessairement être attribuée au régime de ciblage de l'inflation. Le FMI (2005) n'a pas trouvé d'indices démontrant que les autorités qui pratiquent le ciblage de l'inflation, notamment dans les marchés émergents, réalisent leurs objectifs aux dépens de la stabilisation de la production réelle.
11. Celasun et McGettigan (FMI, 2005).
12. Les réserves de la Banque centrale ont augmenté de 17.85 milliards USD au cours de cette période.

13. Fin 2005, 34.9 % des dépôts bancaires totaux (259.6 milliards TRY) étaient libellés en devises. Une hausse jusqu'à 45 % (le pic de dollarisation, en 2001, a été de 55 %) impliquerait une conversion supplémentaire de 10 % des dépôts bancaires totaux, soit 15 milliards TRY, en dollars (ou en d'autres monnaies étrangères), pour un équivalent d'environ 23 milliards USD, soit 30 % des entrées nettes de capitaux en 2005.
14. Goldstein (2005).
15. Certains, dont Eichengreen et Choudhry (2005), soutiennent même que l'assainissement budgétaire est peut-être la seule politique véritablement efficace.
16. Selon une étude du FMI (Ramirez-Rigo, 2005), l'ajustement budgétaire en Turquie a été étonnamment long par rapport à d'autres pays, les autorités ayant mis l'accent sur les mesures visant les recettes et non sur les coupes dans les dépenses. L'auteur souligne que la stabilité du contexte politique explique pour une part importante ce résultat.
17. Pour une analyse détaillée, voir OCDE (2004), encadré 3.3.
18. La composition de la contraction budgétaire est également importante : en effet, plus la contraction des dépenses budgétaires est forte au moment des entrées de capitaux, plus réduite est l'appréciation du taux de change réel. Calvo et al. (1996).
19. Kaminsky, Reinhart et Vegh (2004).
20. La stratégie de gestion de la dette du Trésor pour la période 2006-2008 vise à obtenir des emprunts liés aux performances pour un coût minimum et un niveau prudent de risque, en appliquant les principes suivants : emprunter principalement en TRY; utiliser essentiellement des instruments à taux fixe en livres turques pour les emprunts intérieurs en espèces; accroître l'échéance moyenne des emprunts intérieurs en espèces en tenant compte des conditions du marché; maintenir un certain niveau de réserves liquides de façon à couvrir le risque de liquidité associé à la gestion de la trésorerie et de la dette; ne pas dépasser le taux de refinancement de 80 % de la dette intérieure libellée en devises. En outre, dans le cadre de sa stratégie en matière d'emprunts intérieurs, le Trésor a annoncé qu'en 2006 il n'émettrait pas sur le marché national d'obligations indexées sur le taux de change. Par conséquent, la part respective de la dette à taux variable et de la dette libellée en devises dans la dette publique totale devrait décroître sur la période 2006-2008.
21. Williamson (2005) estime que les pays à marchés émergents devraient limiter, et peut-être en fin de compte supprimer, les emprunts en devises de leurs administrations. Il suggère que les gouvernements de ces pays devraient plutôt émettre des obligations ordinaires indexées sur l'inflation sur leurs marchés locaux et des obligations indexées sur la croissance sur le marché international (de telle sorte que le pays verserait un rendement plus élevé en période de croissance forte et plus bas durant les périodes difficiles).
22. Selon l'étude FMI (2004), une expansion du crédit dans un pays donné est définie comme une flambée du crédit si elle excède l'écart-type des fluctuations du crédit dans ce pays autour de la tendance à raison d'un facteur de 1.75. À l'aide de données annuelles, le FMI calcule le filtre HP en utilisant un lambda de 100. Dans le graphique 2.15, qui prend en compte des données mensuelles, un lambda de 2073600 a été utilisé, selon la méthode de Ravn et Uhlig pour l'ajustement des fréquences du filtrage HP (2001). Cette technique permet de convertir le lambda de 100 pour des données mensuelles en un lambda annuel au moyen de la formule suivante : $100 \times 124 = 100 \times 20736$.
23. Ces conclusions découlaient de l'analyse d'une croissance rapide du crédit dans 28 économies de marché émergentes durant la période 1970-2002.
24. Voir par exemple Yilmaz (2005) qui utilise le cadre établi par Reinhart et al. (2003) pour montrer que la dollarisation atteint un degré élevé en Turquie par rapport à la moyenne internationale.
25. Levy-Yeyati (2006).
26. L'indice de dollarisation des actifs établi par la Banque centrale dénote la part du portefeuille total du secteur non bancaire qui est libellée en devises. D'après cet indice, le degré de dollarisation est revenu de 40 % à la fin de 2001 à 26 % en octobre 2005. Voir encadré 4.1, « De-dollarization Process and Turkey », dans CBRT monetary Policy Report 2005-III (www.tcmb.gov.tr/research/monpolreports.htm).
27. Étant donné que le secteur électricité, gaz et eau est essentiellement un importateur d'énergie, ses passifs en devises représentent sans doute surtout des crédits-fournisseurs. Dans ce cas, la vulnérabilité de ce secteur à une dépréciation du taux de change dépendra en grande partie de la question de savoir si ces crédits sont principalement des accords à terme (auquel cas la vulnérabilité serait limitée) ou s'ils sont sujets aux variations de taux de change.

28. En 2003, environ 15 % du PIB dans le secteur de la construction émanaient des « exportations de services » de ce secteur. La proportion des gains du secteur manufacturier qui sont libellés en monnaies étrangères est sans doute plus élevée (environ 29 % en 2004), mais l'ampleur de la hausse des recettes nettes en devises des producteurs manufacturiers dans l'éventualité d'une dépréciation du taux de change dépendrait aussi de l'intensité d'importations de leurs intrants.
29. À l'heure actuelle, les pratiques prudentielles types ne visent que les déséquilibres monétaires au niveau de la banque et prévoient une limitation des positions de change ouvertes mais ne reconnaissent pas la corrélation positive entre le risque de change et le risque de crédit dans les économies dollarisées.

Bibliographie

- Akinci, Ö., O.Y. Çulha, Ü. Özlale et G. ahinbeyolu (2005), « The effectiveness of foreign exchange interventions for the Turkish economy: A post-crisis period analysis », CBRT Working Paper n° 05/06, février 2005.
- Calvo, G.A., L. Leiderman et C.M. Reinhart (1996), « Inflows of capital to developing countries in the 1990s ». *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, n° 2 (printemps 1996), pp. 123-139.
- Celasun et McGettigan (2005), « Turkey's inflation process », chapitre IX, in *Turkey at the Crossroads: From crisis resolution to EU Accession*, IMF Occasional Paper n° 242.
- Banque centrale de la république de Turquie (CBRT) (2006a), « Inflation Report: 2006-I » et « Inflation Report: 2006-II », www.tcmb.gov.tr/research/parapoli/inflation2006I.pdf.
- Banque centrale de la république de Turquie (CBRT) (2006b), « Open letter written to the Government pursuant to Article 42 of the Central Bank Law and sent to the IMF as part of program conditionality », 14 juillet 2006, www.tcmb.gov.tr/yeni/eng/index.html.
- Cerra, V., M. Rishi et S.C. Saxena (2005), « Robbing the rich: Capital flight, institutions, and instability », IMF Working Paper 05/199.
- Eichengreen, A. et M. Adalet (2005), « Current account reversals: Always a problem? », NBER Working Paper n° 11634.
- Eichengreen, B. et O. Choudhry (2005), « Managing capital inflows: Eastern Europe in an Asian mirror », Paper prepared for the Turkish Central Bank/Center for European Integration Studies conference on Macroeconomic Policies for EU Accession, Ankara, 6-7 mai 2005.
- FMI (2003), « Public debt in emerging markets: Is it too high? », chapitre III des *Perspectives de l'économie mondiale* (septembre), Washington D.C.
- FMI (2004), « Are credit booms in emerging markets a concern? », chapitre IV des *Perspectives de l'économie mondiale* (avril), Washington D.C.
- FMI (2005), « Does inflation targeting work in emerging markets? », chapitre IV des *Perspectives de l'économie mondiale* (septembre), Washington D.C.
- FMI (2006), « Turkey: Report on the Observance of Standards and codes – Fiscal Transparency Module », IMF Country Report n° 06/126.
- Fort, J.-L. et P. Hayward (2004), « The supervisory implications of the failure of Imar Bank », Commission of inquiry into the supervisory implications of the failure of Imar Bank. Consultable sur le site : www.hazine.gov.tr/duyuru/basin2004/rapor_20040831.pdf.
- Goldstein, M. (2005), « What might the next emerging-market financial crisis look like? », Institute for International Economics Working Paper n° 05-7.
- Hilbers, P., I. Otter-Robe, C. Pazarbasioglu et G. Johnsen (2005), « Assessing and managing rapid credit growth and the role of supervisory and prudential policies », IMF Working Paper 05/151.
- Hostland, D. et P. Karam (2005), « Assessing debt sustainability in emerging market economies using stochastic simulation methods », IMF Working Paper 05/226.
- Josefsson, M. et D. Marston (2005), « Bank restructuring and financial sector reform », chapitre IX, in *Turkey at the Crossroads: From crisis resolution to EU Accession*, IMF Occasional Paper n° 242.
- Kaminsky, G., C. Reinhart et C. Vegh (2004), « When it rains, it pours: Procyclical capital flows and macroeconomic policies », NBER Working Paper n° 10780.

- Kara, H. et F. Ögünç (2005), « Exchange rate pass-through in Turkey: It is slow, but is it really low? », CBRT Working Paper n° 05/10, avril 2005.
- Kesriyeli, M., E. Özmen et S. Yigit (2005), « Corporate sector debt composition and the exchange rate balance sheet effect in Turkey », CBRT Working Paper n° 05/16, novembre 2005.
- Klingen, C. (2005), « How much debt is too much? », chapitre V, in *Turkey at the Crossroads: From crisis resolution to EU Accession*, IMF Occasional Paper n° 242.
- Levy-Yeyati, E. (2006), « Financial dollarisation: Evaluating the consequences », *Economic Policy*, vol. 21(45), p. 61.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Turquie*, Paris.
- Ramirez-Rigo, E. (2005), « Sustainability of the fiscal Adjustment », chapitre VIII, in *Turkey at the Crossroads: From crisis resolution to EU Accession*, IMF Occasional Paper n° 242.
- Ravn, M. et H. Uhlig (2001), « On adjusting the HP-filter for the frequency of observations », CEPR Discussion Paper n° 2858, Londres, Royaume-Uni.
- Reinhart, C. et K. Rogoff (2004), « Serial default and the “paradox” of rich to poor capital flows », NBER Working Paper n° 10296.
- Reinhart, C., K. Rogoff et M. Savastano (2003), « Addicted to dollars », NBER Working Paper n° 10015.
- Sarkaya, Ç. F. Ögünç, D. Ece, H. Kara et Ü. Özlale (2005), « Estimating Output Gap for the Turkish Economy », CBRT Working Paper n° 05/03, février 2005.
- Sigma (2005), « Turkey – Public expenditure management system: Assessment June 2005 », A joint initiative of the OECD and the European Union. www.oecd.org/document/37/0,2340,en_33638100_34612958_35860517_1_1_1_1,00.html.
- Svensson, L. (2005), « Optimal Inflation Targeting: Further Developments of Inflation Targeting », document non publié, www.princeton.edu/svensson/papers/OITFD.pdf.
- Williamson, J. (2005), « Curbing the boom-bust cycle: Stabilising capital flows to emerging markets », *Policy analyses in international economics*, 75, Institute for International Economics, Washington D.C.
- Yılmaz, G. (2005), « Financial Dollarization, (de)dollarization and the Turkish experience », Turkish Economic Association Discussion Paper 2005/6.

ANNEXE 2.A1

Scénarios de viabilité de la dette : méthodologie et hypothèses

Les scénarios stochastiques de viabilité de la dette examinés dans le texte se fondent sur un cadre comptable simple et sur la prise en considération des incertitudes entourant des variables économiques pertinentes comme la croissance, les taux d'intérêt réels et le taux de change. Afin de se ménager certaines marges de manœuvre en cas d'imprévu, les autorités devraient définir leur politique de telle sorte que les niveaux d'endettement demeurent soutenables même en cas de chocs négatifs.

Cette annexe décrit les équations qui ont été utilisées pour construire le cadre d'« essais de tension » analysé à la section 2.4, ainsi que les hypothèses qui sous-tendent les scénarios de référence.

A.1. Dynamique de la dette publique

En termes nominaux, l'encours de la dette publique au moment t peut être exprimé par l'identité suivante :

$$B_t = (1 + r_t)B_{t-1} + D_t - S_t - Pr_t \quad (1)$$

Où :

B : dette publique (obligations)

r : taux d'intérêt nominal moyen pondéré sur les obligations publiques

D : déficit budgétaire primaire

S : seigneuriage (financement monétaire du déficit budgétaire)

Pr : recettes de privatisation

Toutes les variables de stocks sont exprimées comme des valeurs en fin de période, tandis que les variables de flux et les taux d'intérêt sont des moyennes sur la période.

En exprimant les variables clés en pourcentage du PNB (lettres minuscules), en distinguant la dette publique libellée en monnaie locale de la dette publique en devises et en introduisant une appréciation/dépréciation du taux de change nominal de manière à prendre en compte la réévaluation de la dette en devises de la période précédente, on obtient l'équation suivante :

$$b_t = [(1 + r_t^{fl}) \gamma b_{t-1} + (1 + r_t^{fl*}) (1 - e_t) \gamma^* b_{t-1}^* + (1 + r_t^F) (1 - \gamma) b_{t-1} + (1 + r_t^{F*}) (1 - e_t) (1 - \gamma^*) b_{t-1}^*] / (1 + g_t) + d_t - s_t - pr_t \quad (2)$$

Où :

r^{fl} , r^{fl*} : taux d'intérêt nominaux intérieurs et étrangers sur la dette à taux variable.

r^F , r^{F*} : taux d'intérêt nominaux intérieurs et étrangers sur la dette à taux fixe.

g : taux de croissance du PNB nominal.

γ , γ^* : parts de la dette à taux variable respectivement dans la dette totale libellée en livres et dans la dette totale en devises.

e_t : pourcentage d'appréciation du taux de change nominal sur la période t . Le taux de change nominal est exprimé en unités de monnaie étrangère par unité de monnaie nationale (autrement dit, un accroissement de e dénote une appréciation nominale).

L'équation 2 est celle qui est utilisée pour produire les scénarios de la dette publique présentés dans le graphique 2.6 de ce chapitre. Les principales hypothèses économiques qui sous-tendent le scénario de référence sont résumées dans le tableau ci-après.

Tableau 2.A1.1. **Hypothèses de base des scénarios de la dette publique**

	2005 (estimations)	2006	2007	2008
Croissance du PIB réel (%)	7.4	5.5	5.5	5.5
Appréciation du taux de change effectif réel (%)	20.5	-10.0	0.0	0.0
Solde budgétaire primaire (% du PNB)	6.0	6.5	6.5	6.5
Recettes de privatisation (% du PNB)	0.4	1.7	1.5	1.5
Taux d'intérêt variable nominal sur la dette publique en livres (%)	17.0	17.0	16.0	14.5
Taux d'intérêt fixe nominal sur la dette publique en livres (%)	16.3	16.3	15.0	13.5
Taux d'intérêt variable nominal sur la dette publique en devises (%)	8.0	8.0	7.7	7.4
Taux d'intérêt fixe nominal sur la dette publique en devises (%)	4.5	4.5	4.2	3.9

Pour les deux autres scénarios de la dette publique, les hypothèses pour 2007 et 2008 sont modifiées comme suit :

Scénario de choc extérieur : Tous les taux d'intérêt sont majorés de 400 points de base (c'est à peu près l'ampleur de la hausse des marges appliquées à la Turquie en 2001 par rapport à 2000); la croissance du PNB tombe à 2 % par an; l'excédent budgétaire primaire tombe à 4 % du PNB; le taux de change nominal se déprécie de 10 % en 2007 comme en 2008.

Scénario d'inversion de la politique budgétaire : Dans ce scénario, on présume que l'excédent budgétaire primaire tombe à 2 % du PNB et que cela résulte entièrement d'un relâchement de la discipline budgétaire et non de facteurs conjoncturels. Les taux d'intérêt variables sont présumés plus élevés de 800 points de base (lors des crises antérieures, les taux d'emprunt intérieurs ont plus que doublé : cette hypothèse implique une hausse plus modérée); les taux fixes sont présumés plus élevés de 400 points de base (environ la moitié de l'impact des taux variables, compte tenu d'une structure par échéances plus longue); le PNB se contracte de 2 % par an.

A.2. Dynamique de la dette extérieure*

En termes nominaux, une équation définissant l'encours de la dette extérieure (dette due à des étrangers) au moment t peut être obtenue à partir de l'équation de balance des paiements ci-après :

$$\begin{aligned} TD_t + (r1^*_t K^{FDI}_t + r2^*_t K^{Port}_t + r3^*_t FD^G_t + r3'^*_t FD^P_t) - Tr_t \\ = FDI_t + Port^{Debt}_t + Port^{Equ}_t + (L^G_t + L^P_t) - \Delta Res_t \end{aligned} \quad (3)$$

Où :

TD : Déficit commercial

$K^{FDI/Port}$: Augmentation de l'encours net due à l'IDE/aux flux d'investissements de portefeuille

$FD^{G/P}$: Dette nette en devises de l'État/du secteur privé

$r1^*$ et $r2^*$: Taux d'intérêt nominaux (versements de dividendes) payés sur les stocks d'IDE et d'investissements de portefeuille

$r3^*$ et $r3'^*$: Taux d'intérêt nominaux payés sur la dette extérieure par l'État et par le secteur privé

Tr : Transferts

$Port^{Debt/Equ}$: Flux de portefeuille, dette et participations

$L^{G/P}$: Nouveaux prêts (emprunts) souscrits par les administrations publiques et par le secteur privé

ΔVes : Variation de l'encours des réserves de change (une augmentation de l'encours des réserves réduirait les fonds externes disponibles pour le financement de la balance courante).

Comme dans le cas de la dette publique, toutes les variables de stocks sont exprimées sous forme de valeurs en fin de période, tandis que les variables de flux et les taux d'intérêt sont des moyennes sur la période.

Cette identité peut aussi être exprimée en termes de flux de nouvelle dette qui contribuent à l'endettement extérieur ($L^G + L^P + Port^{Debt}$) :

$$L^G_t + L^P_t + Port^{Debt}_t = (TD_t + r^*_t Liabilities_t - Tr_t) - (FDI_t + Port^{Equ}_t) + \Delta Res_t \quad (4)$$

En d'autres termes, toutes les sorties de capitaux résultant du déficit commercial et des paiements nets de revenus d'investissements qui ne sont pas compensées par des entrées de capitaux résultant des transferts nets, des investissements de création de capacité et des ventes d'actifs intérieurs (entrées d'IDE et d'investissements de portefeuille) doivent être financées par un accroissement de l'endettement extérieur du secteur des administrations publiques (L^G) ou du secteur privé [par le biais des emprunts extérieurs des banques commerciales (L^P) et/ou des flux d'endettement de portefeuille ($Port^{Debt}$)] et/ou par une ponction sur les réserves de la Banque centrale.

Dans la pratique, toutefois, étant donné que la Banque centrale n'est pas autorisée à utiliser les réserves de change pour réduire le niveau d'endettement extérieur du Trésor ou du secteur privé, ce dernier terme est retiré de l'équation. Toutes les variables étant

* Cette analyse est centrée sur la dette extérieure brute, et non sur la dette nette, compte tenu du fait que si certains opérateurs du secteur privé possèdent des actifs à l'étranger, ce ne sont pas normalement les mêmes agents qui détiennent les passifs extérieurs, de sorte que les actifs n'offriraient guère de couverture aux débiteurs en cas de forte dépréciation du taux de change.

exprimées en livres, l'encours de la dette extérieure brute (FD) exprimé en pourcentage du PNB (fd) au moment t est donné par l'équation ci-après :

$$fd_t = [(1 - e_t) fd_{t-1} + r1^*_t k^{FDI}_{t-1} + r2^*_t k^{Port}_{t-1} + r3^*_t fd^G_{t-1} + r3^{**}_t fd^P_{t-1}] / (1 + g_t) + td_t - tr_t - (fdi_t + port^{Equ}_t) \quad (5)$$

Où :

fd : Dette extérieure brute exprimée en monnaie nationale et en pourcentage du PNB

$k^{FDI/Port}$: Accroissement du stock net dû à l'IDE/aux flux d'investissements de portefeuille, en proportion du PNB

$fd^{G/P}$: Dette extérieure nette des administrations publiques/du secteur privé, en proportion du PNB

$r1^*$, $r2^*$: Taux d'intérêt nominaux (distribution de dividendes) payés sur les stocks d'IDE et d'investissements de portefeuille

$r3^*$, $r3^{**}$: Taux d'intérêt nominaux payés sur la dette extérieure des administrations publiques et du secteur privé

td : Déficit commercial, en pourcentage du PNB

tr : Transferts, en pourcentage du PNB

fdi : Flux nets d'IDE, en pourcentage du PNB

$port^{Equ}$: Flux nets d'investissements de portefeuille, en pourcentage du PNB

L'équation 5 est celle qui est utilisée pour obtenir les scénarios d'endettement extérieur présentés au graphique 2.8 de ce chapitre. Les principales variables économiques qui sous-tendent le scénario de référence sont résumées dans le tableau 2.A1.2.

En outre, on présume que le secteur public continue de rembourser son stock de dette extérieure uniquement en fonction du calendrier des remboursements nets au FMI (3.4 milliards de dollars en 2006, 2.9 milliards en 2007 et 1.8 milliard en 2008). Par conséquent, l'encours de la dette extérieure publique hors FMI est censé rester inchangé.

Tableau 2.A1.2. **Hypothèses de base des scénarios d'endettement extérieur**

	2005 (estimations)	2006	2007	2008
Croissance du PIB réel (%)	7.4	5.5	5.5	5.5
Appréciation du taux de change effectif réel (%)	20.5	-10.0	0.0	0.0
Flux nets d'IDE (% du PNB)	3.5	2.0	2.0	2.0
Flux nets d'investissements de portefeuille (% du PNB)	0.5	0.5	0.5	0.5
Déficit commercial (% du GNP)	5.2	5.0	4.0	4.0
Paiements pondérés de dividendes sur l'IDE net (%)	3.3	3.0	3.0	3.0
Paiements pondérés de dividendes sur les participations nettes ¹ (%)	5.0	5.0	5.0	5.0
Taux d'intérêt nominal pondéré sur la dette publique en devises (%)	6.3	6.3	6.0	5.7
Taux d'intérêt nominal pondéré sur la dette privée en devises (%)	9.3	9.3	9.0	8.7

1. Rendements monétaires estimés uniquement, à l'exclusion des gains en capital.

Pour les deux autres scénarios, les hypothèses pour 2007 et 2008 sont modifiées comme suit :

Scénario d'un choc extérieur : Tous les taux d'intérêt sont majorés de 400 points de base; la croissance du PNB tombe à 2 % par an; les flux d'IDE tombent à zéro; le taux de change nominal se déprécie de 10 % en 2007 et de nouveau de 10 % en 2008; en réponse à

la dépréciation du taux de change, le déficit commercial redescend à 3 % du PNB en 2007 et à 2 % du PNB en 2008. Ce choc est identique au choc extérieur dans le scénario de viabilité de la dette publique, mais il s'y ajoute les hypothèses selon lesquelles les flux d'IDE tombent à zéro et le déficit commercial se réduit.

Scénario de perte de compétitivité : Le déficit commercial augmente pour atteindre 6 % du PNB; les taux d'intérêt nominaux augmentent de 200 points de base; le taux de change nominal se déprécie de 5 % en 2007 comme en 2008.

Scénario de réforme structurelle : Les flux d'IDE remontent à 4.0 % du PNB par an; la croissance du PIB remonte à 6.5 % par an; le taux de change réel s'apprécie de 3 % par an, en même temps que s'améliorent la croissance de la productivité et la compétitivité du secteur des entreprises.

Chapitre 3

Renforcer la compétitivité et la croissance et moins encourager l'économie informelle

Ces dernières années, le secteur des entreprises de la Turquie a affiché une croissance élevée et, en moyenne, s'est bien comporté face à une concurrence plus vive. Mais certains secteurs à forte intensité de main-d'œuvre ont vu leur compétitivité baisser dès avant la dépréciation de la monnaie intervenue au milieu de l'année 2006, et ont subi des pertes d'emploi, augmentant les pressions politiques en faveur de mesures interventionnistes. Nous expliquons dans ce chapitre que les autorités devraient résister à ces pressions et opter pour une stratégie globale d'amélioration des conditions-cadres offertes à toutes les entreprises, indépendamment de la taille, du secteur d'activité et du statut juridique de ces dernières. Cette stratégie devrait d'abord et avant tout viser à estomper la dichotomie entre secteur formel et secteur informel. Il faudrait en particulier réduire le coût du travail et atténuer le plus possible les obstacles présents sur le marché du travail et les marchés de produits, afin d'aider les entreprises du secteur formel à rester concurrentielles et embaucher davantage. Grâce à une telle politique, les nombreuses petites et moyennes entreprises pourraient aussi plus facilement rejoindre le secteur formel, ce qui augmenterait la productivité par le jeu des économies d'échelle. Toute l'économie verrait son potentiel de croissance augmenter, l'assiette fiscale s'élargirait et les entreprises – des firmes nationales les plus diverses aux investisseurs étrangers – pourraient lutter à armes égales en Turquie.

De nouveaux défis pour un secteur des entreprises dynamique

Les réformes entreprises précocement dans les années 80 pour libéraliser l'économie ont mis fin au protectionnisme et au dirigisme étatique, et considérablement renforcé les entreprises turques¹. En moyenne, le secteur privé a de ce fait affiché une grande robustesse ces deux dernières décennies, malgré l'instabilité politique, de sérieux bouleversements macroéconomiques, des incertitudes dans le domaine de la réglementation et des institutions, et les hausses consécutives des primes de risque et des charges financières. La stabilisation macroéconomique et les réformes structurelles qui ont suivi la crise de 2001 ont aussi contribué à cette solidité. La crédibilité des nouvelles institutions macroéconomiques et des réformes structurelles destinées à renforcer le marché (qui plus est étayées par les solides points d'ancrage internationaux que représentent d'un côté les programmes de réforme arrêtés avec le FMI et, de l'autre, le calendrier de convergence avec l'acquis communautaire²) ont créé un environnement dans lequel l'essor du secteur des entreprises est à la fois mieux soutenu et moins incertain. La création d'entreprises est repartie à la hausse, l'investissement privé est monté en flèche et la productivité du secteur a progressé à un rythme supérieur à la tendance (graphique 3.1, partie A).

Conjuguées à la dépréciation du taux de change en termes réels provoquée par la crise de 2001, ces réformes ont entraîné une hausse rapide des exportations, supérieure à la croissance cumulée des marchés d'exportation, qui s'est élevée à 30 % entre 2000 et 2005. Au cours de cette période, la Turquie a ainsi signé – aux côtés de l'Irlande et la République slovaque – l'une des meilleures progressions de la zone OCDE quant à la part des marchés d'exportation (graphique 3.1, partie B).

Au cours de la période de stabilisation qui a fait suite à la crise de 2001, les entreprises de Turquie ont toutefois rencontré des difficultés nouvelles et de taille :

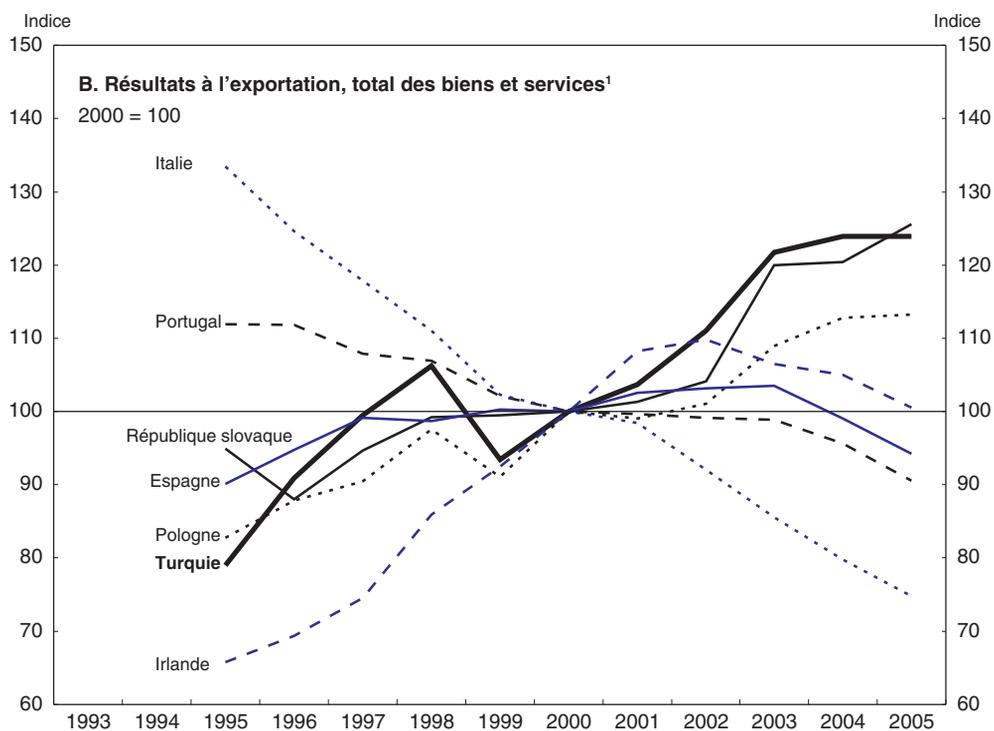
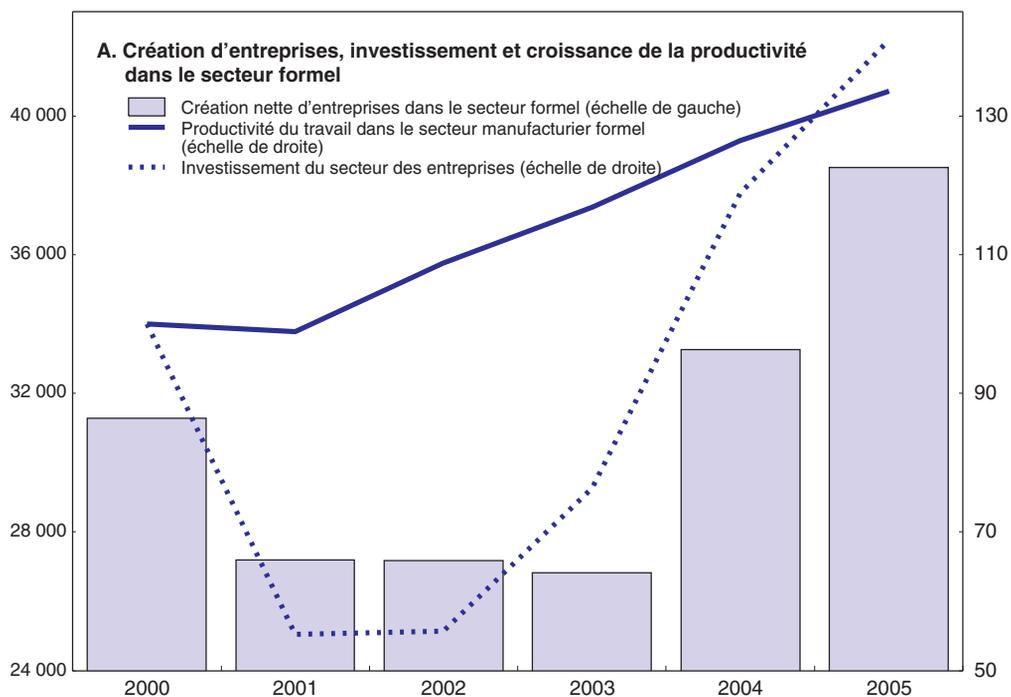
- *Une forte appréciation de la monnaie en termes réels.* Par rapport à la moyenne des partenaires commerciaux, le taux de change effectif réel s'est apprécié de 2.5 % en 2004, puis de 14.5 % en 2005³. Une partie de la hausse de ce taux (mesuré à l'aune des coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre) est imputable à de fortes augmentations du salaire minimum en 2004. Ce rythme élevé de l'appréciation en termes réels a affaibli la compétitivité de nombreuses activités d'entreprise. Cette tendance s'est interrompue au premier semestre 2006, qui a vu le taux de change nominal se déprécier de nouveau et le taux de change réel reculer d'environ 20 % entre fin février et fin juin 2006, c'est-à-dire plus qu'il n'avait auparavant augmenté.
- *Une concurrence accrue de la part des pays à bas coûts.* La concurrence accrue de la Chine, de l'Inde et d'autres pays asiatiques menace les pans de l'industrie turque à forte intensité de main-d'œuvre. Sont notamment fortement touchés les secteurs du textile, de l'habillement et du cuir, qui représentent un tiers des exportations et de l'emploi manufacturiers.

Les pressions sur la compétitivité se retrouvent au niveau des performances à l'exportation. Les gains sur les marchés se sont ralentis après 2003, et la Turquie a été,

Graphique 3.1. Performances récentes du secteur des entreprises

Nombre de nouvelles entreprises

Indice 2000 = 100



1. Croissance des exportations divisée par la croissance des marchés d'exportation.

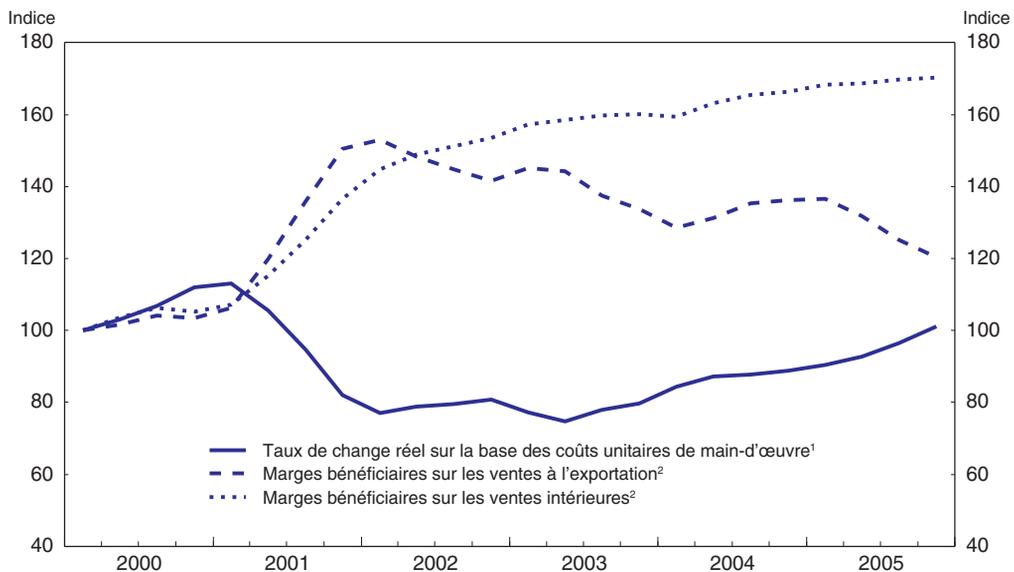
Source : Office statistique national; Base de données analytiques et n° 79 des Perspectives économiques de l'OCDE.

en 2005 et début 2006, tout juste capable de préserver en moyenne ses gains antérieurs, perdant ou gagnant des parts de marché selon les secteurs. La pénétration des importations s'est par ailleurs accélérée. Les producteurs nationaux de nombreux biens de consommation et intrants industriels ont été confrontés à une concurrence accrue des importations, et le déficit commercial a augmenté. On estime que la part des biens de consommation importés dans la consommation privée totale est passée de 5,5 % en 2001 à 8,5 % en 2005, cependant que l'utilisation d'intrants intermédiaires dans la production industrielle totale augmentait elle aussi de manière non négligeable.

Évalué selon l'indicateur de compétitivité standard de l'OCDE⁴, le secteur des entreprises de la Turquie a traversé des difficultés en 2004-2005, qui n'ont toutefois pas entièrement fait reperdre les solides gains de compétitivité engrangés grâce à la forte dépréciation de la monnaie et au recul des salaires réels de 2000-2001 (graphique 3.2). Cet indicateur s'est ensuite repris au premier semestre 2006 par suite de la dépréciation du taux de change et de la modération de la hausse des salaires réels. Par rapport aux autres pays membres de l'OCDE, c'est dans tous les cas la Turquie qui, au cours de la décennie écoulée et tout particulièrement des cinq dernières années, a subi les plus fortes fluctuations de compétitivité.

Graphique 3.2. **Taux de change en termes réels et marges bénéficiaires sur le marché intérieur et les marchés d'exportation**

2000T1 = 100



1. La hausse d'une courbe est synonyme d'appréciation de l'élément étudié.

2. La méthodologie d'estimation des marges bénéficiaires sur les ventes intérieures et à l'exportation est résumée à l'annexe 3.A1.1.

Des performances variables selon le secteur et l'entreprise

a) Secteurs

La disparité de l'intensité de la concurrence internationale selon le secteur d'activité a des conséquences inégales sur les prix et les bénéfices des entreprises. En particulier, l'exposition des industriels à la concurrence des pays asiatiques à bas salaires dépend de

la branche d'activité. Ces différences sont la source de positions concurrentielles sectorielles divergentes.

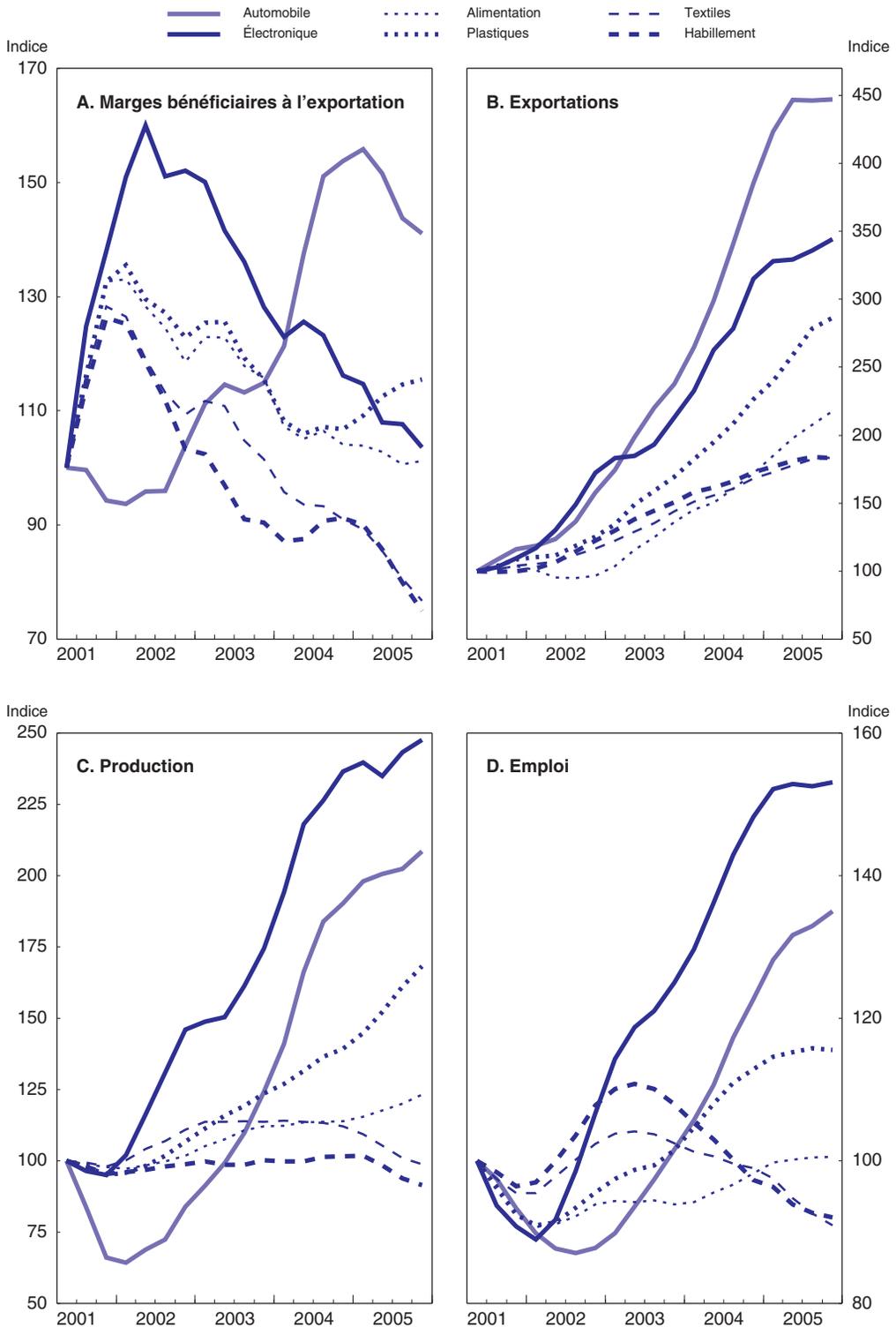
Afin de mieux comprendre ces disparités de pression concurrentielle, on a analysé l'évolution des marges bénéficiaires et de leurs principaux déterminants pour les exportations, les ventes intérieures et les ventes totales d'un éventail de secteurs manufacturiers (l'annexe 3.A1 décrit la méthodologie et les conclusions de manière détaillée)⁵. Voici les principaux résultats de cet exercice :

- Au cours de la période 2000-05, les entreprises turques ont accusé une sérieuse contraction de leurs marges bénéficiaires sur les ventes à l'exportation, cependant que les bénéfices des ventes intérieures poursuivaient leur progression, d'abord à un rythme moindre (graphique 3.2), puis plus rapide après la dépréciation de la monnaie à partir du premier semestre 2006.
- En cette période de fluctuations des taux de change, la rentabilité de différents secteurs a fortement varié. La disparité intersectorielle a été plus marquée sur les marchés d'exportation que sur les marchés intérieurs. Les entreprises turques dont les activités nécessitent beaucoup de main-d'œuvre sont davantage exposées à la concurrence des pays à bas salaires sur leurs marchés d'exportation que sur le marché national. Cependant, il se pourrait tout à fait que ce dernier soit à l'avenir le théâtre d'une concurrence plus intense.
- La contraction des bénéfices a été la plus forte dans les secteurs ayant pâti d'une chute des prix à la production : les entreprises concernées n'ont pas été en mesure d'augmenter suffisamment la productivité ou de baisser assez les salaires pour protéger leur marge bénéficiaire. À l'opposé, les secteurs les moins touchés sont ceux dont les prix ont subi des pressions moins fortes (grâce à la spécialisation des produits, la forte demande ou une moindre concurrence des pays à bas salaires), et qui sont par ailleurs parvenus à une meilleure rigueur salariale dans la mesure où leur main-d'œuvre, plus qualifiée, était moins concernée par la forte hausse des salaires minimaux, et où, par conséquent, les marges bénéficiaires ont été moins comprimées⁶.

Cette typologie des déterminants des marges bénéficiaires au cours des cinq dernières années permet de répartir ces secteurs en trois groupes qui sont caractéristiques du niveau de contraction des bénéfices et des performances en termes de prix, de productivité et de coûts : i) *les secteurs très compétitifs*, dont les marges n'ont pas souffert car ils ont maintenu ou augmenté leurs prix à la production et ont su faire croître la productivité du travail de manière relativement élevée et les salaires de manière modérée⁷; ii) *les secteurs en déclin* qui, à l'opposé, ont souffert d'une sérieuse contraction des bénéfices en raison de leurs mauvaises performances dans le domaine des prix, de la productivité et des salaires⁸; et iii) *les secteurs intermédiaires*, qui ont affiché des performances moins univoques, alternativement bonnes ou mauvaises selon ces trois indicateurs de la compétitivité, ou qui n'ont obtenu qu'une performance moyenne pour chacun d'eux⁹. Le graphique 3.3 illustre cette taxinomie en comparant les performances, après 2000, des entreprises de six secteurs représentatifs en termes de rentabilité, d'exportations, de production et d'emploi¹⁰. Le secteur très compétitif y est représenté par les industries automobile et électronique, les secteurs en déclin par le textile et l'habillement, et les secteurs intermédiaires par l'alimentaire et le plastique.

Graphique 3.3. Performances récentes de quelques secteurs représentatifs

2001T2 = 100

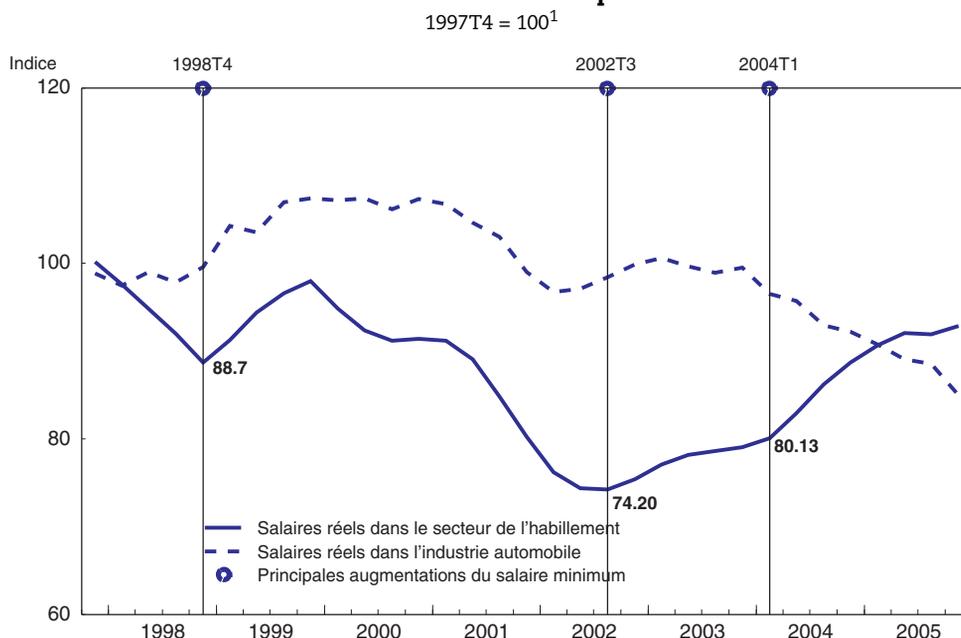


Note : Les courbes continues, discontinues avec tirets et discontinues pointillées représentent respectivement les secteurs très compétitifs, en déclin et intermédiaires.

Les problèmes des secteurs en déclin...

Les secteurs en déclin ont souffert d'une chute des prix à la production, d'une faible croissance de la productivité et d'une hausse des coûts salariaux. Le recul des prix semble largement imputable à la concurrence asiatique et est particulièrement marqué pour les produits de faible qualité. Simultanément, les vives hausses du salaire minimum survenues dans les années 2000 ont eu une forte incidence sur les coûts salariaux de ces secteurs qui, justement, emploient de nombreux salariés au salaire minimum. Les salaires réels ont donc, paradoxalement, davantage augmenté en moyenne dans les secteurs en déclin que dans les secteurs très compétitifs (graphique 3.4).

Graphique 3.4. **Progression des salaires dans un secteur en déclin et un secteur très compétitif**



1. Moyennes glissantes sur quatre trimestres.

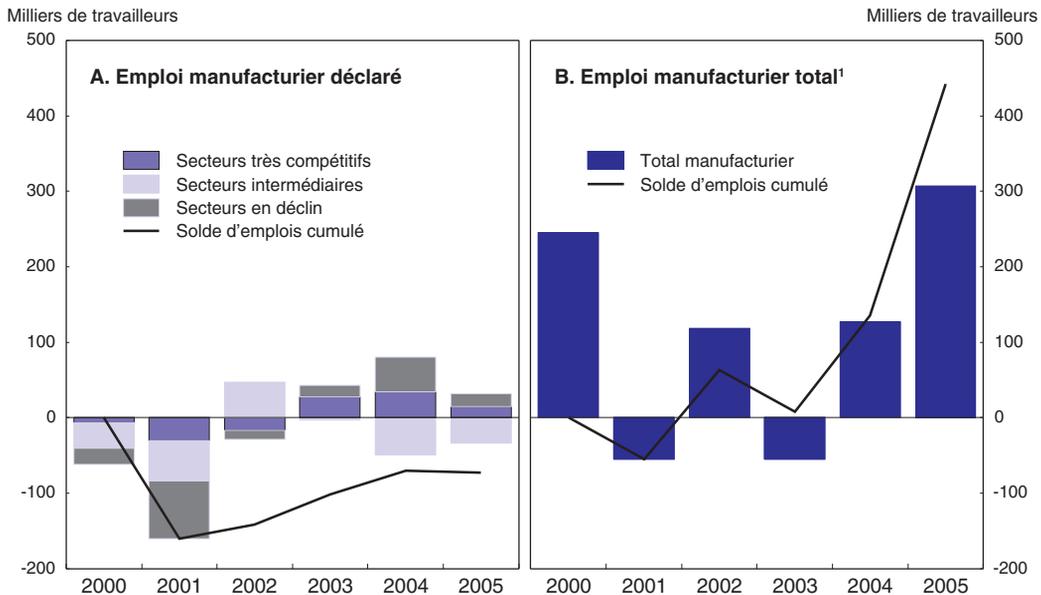
Source : OCDE sur la base de données de TURKSTAT.

... se sont accompagnés de pertes d'emplois au sein de l'économie formelle...

Les activités en déclin représentent une proportion très importante de l'emploi total (36 % de l'emploi manufacturier en 2003), contre seulement 13 % de l'emploi manufacturier pour les secteurs très compétitifs, et 50 % de l'ensemble, c'est-à-dire la plus grande part, pour les secteurs intermédiaires. Si la création d'emplois dans ces deux dernières catégories a été très active au cours des cinq dernières années, elle n'a pas permis d'absorber à la fois tous les nouveaux chômeurs des secteurs en déclin et les nouveaux actifs. On a en particulier observé dans le secteur formel une croissance insuffisante de l'emploi, symptomatique des maigres efforts déployés par les entreprises pour préserver l'emploi en le transférant au secteur informel ou en créant des postes dans ce dernier. De fait, les chiffres officiels permettent de conclure à des pertes nettes d'emplois entre 2000 et 2005 dans le secteur manufacturier, cependant que l'économie tout entière (activités non officielles comprises) enregistrait des gains nets (graphique 3.5). Même si l'on opte pour ces derniers chiffres, ces gains n'ont pas permis d'absorber les travailleurs ayant perdu leur

Graphique 3.5. Transferts d'emplois des secteurs en déclin vers les secteurs en croissance

Variation en glissement annuel et cumulée de l'emploi



1. Y compris emploi manufacturier non déclaré. La répartition sectorielle des variations de l'emploi manufacturier total (déclaré + non déclaré) a été estimée par le Secrétariat de l'OCDE pour la période 2000-2003. Les données sous-jacentes pour 2004 et 2005 n'étaient pas disponibles.

Source : Enquêtes sur la production manufacturière et l'emploi et enquêtes trimestrielles sur la population active, TURKSTAT.

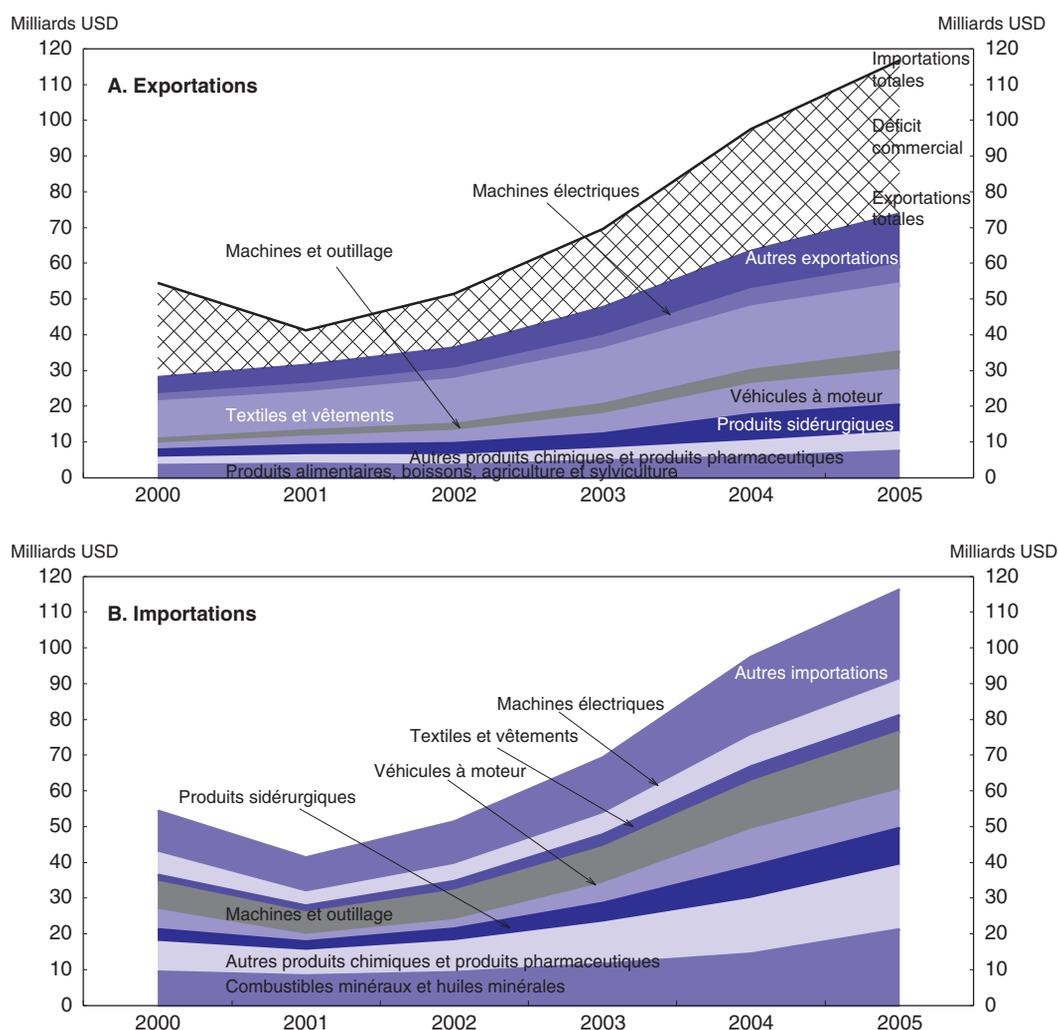
emploi dans les secteurs en déclin, les nombreux ouvriers agricoles qui quittent leur secteur et les nouveaux actifs dont le nombre, malgré le recul du taux d'activité, continue de croître du fait de la relative jeunesse de la population du pays.

... et d'une détérioration de la balance commerciale

Cette évolution modifie la spécialisation commerciale de la Turquie et a un retentissement direct sur sa balance commerciale. Les importations de biens de consommation et d'intrants industriels à faible contenu technologique, produits à meilleur compte par les pays à bas salaires, sont en forte hausse. Ces mutations, qui s'accompagnent d'une recrudescence des importations liée à la forte demande intérieure, ont contribué à la dégradation qu'a enregistrée la balance commerciale depuis 2003¹¹ (graphique 3.6).

Dans le même temps, la concurrence des pays à bas salaires s'étend aux technologies moyennes. Certes, la spécialisation commerciale de la Turquie privilégie aujourd'hui des produits plus évolués technologiquement; mais le pays reste exposé à une concurrence chinoise qui a connu des mutations du même ordre (graphique 3.7). Des comparaisons avec d'autres pays à bas salaires donneraient probablement des résultats similaires. Parallèlement, la proximité géographique par rapport aux marchés de l'Union européenne permet aux industriels turcs d'avoir des interactions plus étroites avec leurs clients et de réduire leurs délais de livraison. Les producteurs manufacturiers tirent de plus en plus parti de cet atout en se spécialisant dans des produits réactifs et adaptés à la demande, qui offrent une plus grande valeur ajoutée.

Graphique 3.6. **Changement de spécialisation au profit des technologies moyennes et balance commerciale, 2000-2005**



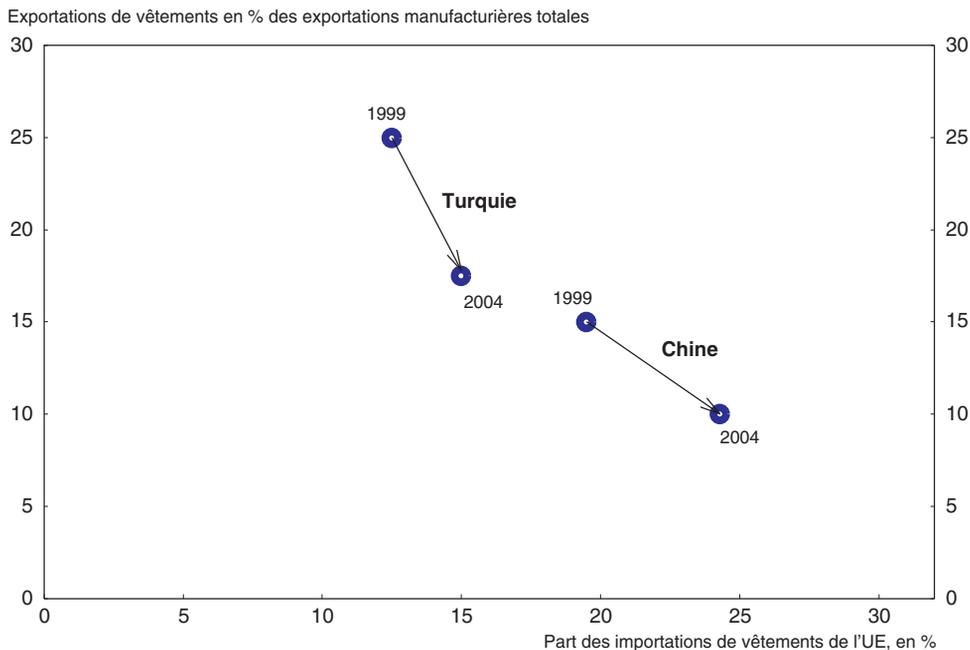
Source : TURKSTAT.

b) Entreprises

La pression concurrentielle affecte de manière variable non seulement les secteurs d'activité, mais aussi les entreprises. En Turquie, les entreprises sont en outre particulièrement hétérogènes; leurs conditions-cadres et leurs ressources (actifs) permettent de définir les trois catégories suivantes :

- Les petites entreprises ont, depuis toujours, compensé la faiblesse de leurs ressources – et de leur productivité – par une grande liberté de manœuvre hors du cadre réglementaire et fiscal. Toutefois, elles sont aujourd'hui de plus en plus soumises à la concurrence intérieure et internationale, et leur « équilibre » semble, à terme, moins viable (encadré 3.1).
- Les moyennes entreprises ont connu une croissance particulièrement enviable ces dernières années, grâce à leur dynamisme entrepreneurial, à des actifs matériels et humains qui s'étoffent et à leur affranchissement au moins partiel des obligations du cadre formel. Cependant, ce semi-formalisme ne leur permettra pas de matérialiser l'intégralité de leur potentiel de croissance (encadré 3.2).

Graphique 3.7. La Turquie, la Chine et le marché européen de l'habillement



Source : Fondation pour la recherche sur les politiques économiques, Ankara.

- Les grandes entreprises du secteur formel ont de solides actifs matériels et humains, entretiennent des relations avec des marchés et des partenaires internationaux, et augmentent rapidement leur productivité. Mais le cadre réglementaire formel les bride considérablement; une réforme en profondeur de ce carcan leur permettrait de croître à un rythme bien plus rapide (encadré 3.3).

Politiques à adopter pour faire face à une concurrence accrue

Face aux pressions politiques en faveur de politiques interventionnistes...

Les secteurs du textile, de l'habillement et du cuir représentant le tiers des exportations et de l'emploi manufacturiers, les pressions concurrentielles qu'ils subissent ont suscité un débat politique d'envergure en Turquie. Ces dernières années, avant que ne survienne la dépréciation de la livre turque, les représentants de ces secteurs n'ont cessé de se plaindre des « difficultés insoutenables » nées de la conjonction d'une féroce concurrence des pays à bas coûts et de la forte appréciation de la monnaie. Rejoints par les représentants du secteur touristique, ces acteurs économiques se sont fait les champions d'un soutien spécial de l'État. Face à ces pressions, les autorités ont abaissé à compter de mars 2006 la TVA applicable aux produits textiles, qui est ainsi passée du taux normal de 18 % au taux préférentiel de 8 %¹². Mais l'application de taux préférentiels à certains produits fausse l'affectation intersectorielle des ressources et complique le régime de la TVA. En outre, la TVA étant une taxe sur la consommation qui frappe les importations de la même manière que les biens produits dans le pays, il n'est pas certain que la réduction du taux de TVA sur les produits textiles aide les entreprises nationales à mieux supporter la concurrence étrangère. D'un autre côté, cette mesure peut atténuer la fraude fiscale; le ministère des Finances a estimé que son impact budgétaire net pouvait même être positif. Mais si cela se vérifiait, on pourrait plutôt y voir une incitation à mieux gérer la fiscalité.

Encadré 3.1. **Atouts et handicaps des petites entreprises**

Les petites entreprises, qui englobent les travailleurs indépendants et les micro-entreprises, sont très symptomatiques du secteur turc des entreprises. Pour la plupart, elles opèrent de manière informelle (tableau 3.1). On estime que ces entreprises, qui génèrent moins de 10 % de la valeur ajoutée, représentent plus de 30 % de l'emploi manufacturier total et 95 % de l'effectif des entreprises manufacturières. On les rencontre en grand nombre dans toutes les activités de production et de services; elles n'ont souvent pas d'autres employés déclarés que le cercle familial. Elles sont particulièrement nombreuses dans l'habillement, la métallurgie et le secteur alimentaire. Dans les services, elles sont répandues dans le commerce de détail, le bâtiment et les transports.

Tableau 3.1. **L'emploi informel dans le secteur manufacturier et les services**

Pourcentage de travailleurs non déclarés dans chaque secteur

	Ensemble de l'économie	Agriculture, sylviculture, chasse et pêche	Secteur manufacturier	Construction	Commerce de gros et de détail, restaurants et hôtels	Transports, communications et entreposage	Services financiers et d'assurance, immobilier, et services aux entreprises
1988	58.1	93.5	23.9	56.2	37.5	34.5	9.8
1989	58.7	92.2	26.3	56.7	39.2	34.9	8.4
1990	55.6	90.3	23.5	52.8	34.5	28.4	8.1
1991	51.2	79.8	24.5	59.2	32.5	21.6	6.6
1992	49.2	78.8	27.1	55.6	32.1	19.5	8.2
1993	47.5	78.0	24.5	52.2	31.5	19.7	9.3
1994	45.7	70.2	27.3	55.2	47.5	19.7	9.9
1995	49.2	78.0	25.2	57.8	34.3	22.6	9.3
1996	52.7	88.4	23.0	58.0	31.5	20	11.3
1997	51.6	89.2	21.6	60.8	30.3	23.6	8.9
1998	50.3	88.5	20.7	53.1	29.0	25.5	8.0
1999	52.1	89.3	25.6	60.4	33.1	29.8	10.4
2000	50.6	88.6	26.4	65.5	37.1	31.4	13.8
2001	52.9	91.8	27.2	61.7	39.5	33.1	16.2
2002	52.1	90.2	31.7	61.5	42.7	34.0	18.9
2003	51.7	91.2	30.7	63.8	42.2	33.9	20.1
2004	53.0	90.0	31.3	66.5	44.4	38.8	20.6
2005	50.1	88.2	32.0	64.3	43.8	39.0	21.6

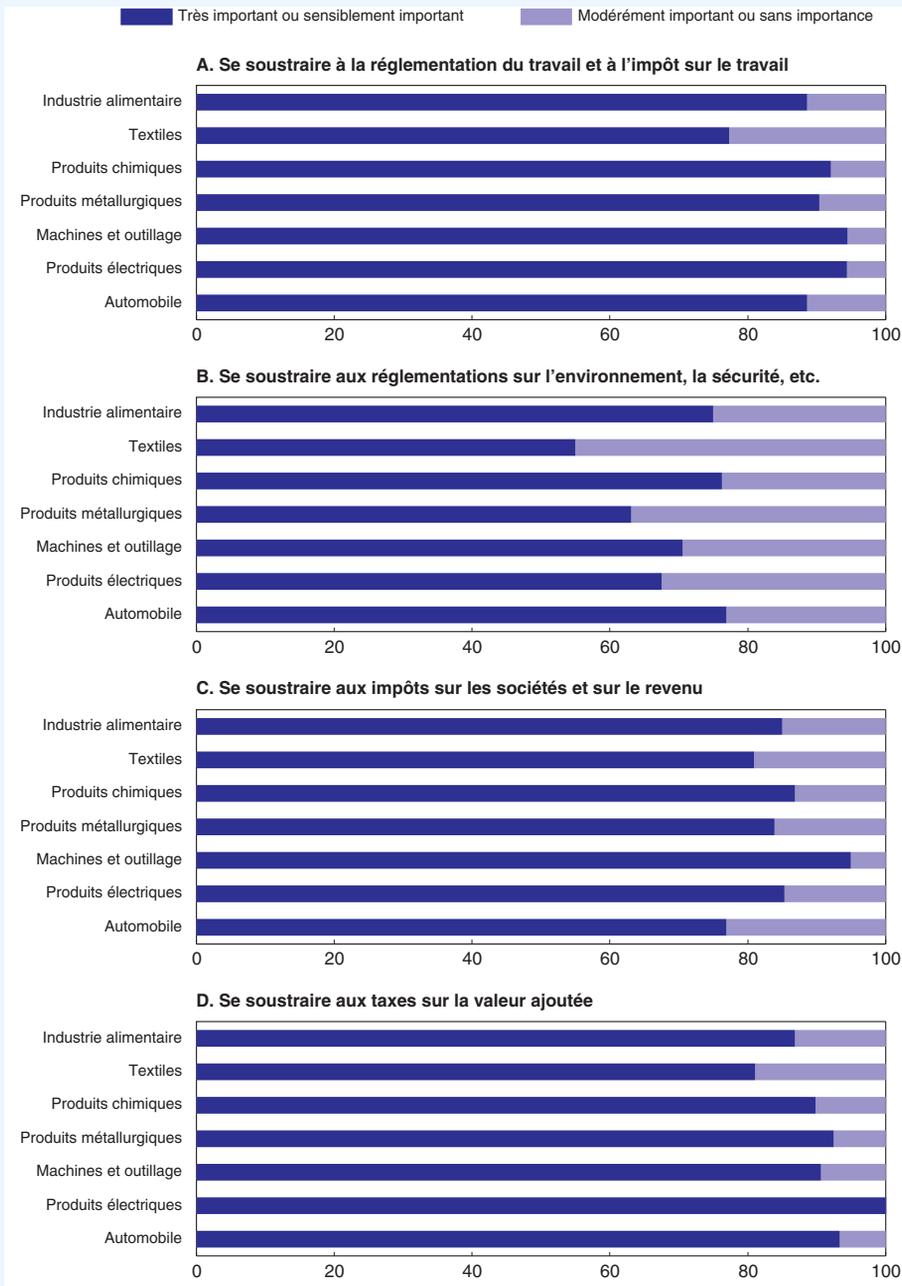
Source : TURKSTAT, Enquête sur la population active.

Les petites entreprises jouissent de deux grands avantages : des coûts d'exploitation minimes et une très grande adaptabilité. Leur entrée sur le marché et leur sortie de ce dernier se font au moindre coût et l'ajustement de leur effectif est quasiment automatique. Elles sont peu nombreuses à être immatriculées, à payer des taxes, à se sentir tenues de respecter les règles d'entrée sur le marché, d'implantation, environnementales et de sécurité, et peuvent donc s'affranchir des règles de salaire minimum, des obligations sociales et d'autres frais d'origine réglementaire (graphique 3.8). Même si une minorité d'entre elles, installées notamment dans les « zones industrielles organisées », peuvent être considérées comme « semi-formelles » car elles déclarent une part de leurs ventes, de leur chiffre d'affaires et de leur effectif*, la plupart restent entièrement informelles*.

* Dans les études internationales, les « petites entreprises » sont réputées employer entre 10 et 49 salariés. Toutefois, dans le contexte turc, celles qui en emploient moins de 10 peuvent aussi entrer dans cette catégorie si elles déclarent une partie de leurs activités, paient des cotisations sociales pour une partie de l'effectif et règlent quelques taxes (par opposition aux micro-entreprises totalement informelles).

Encadré 3.2. **Atouts et handicaps des petites entreprises (suite)****Graphique 3.8. Les « avantages » de l'informalité**

En pourcentage du total des réponses

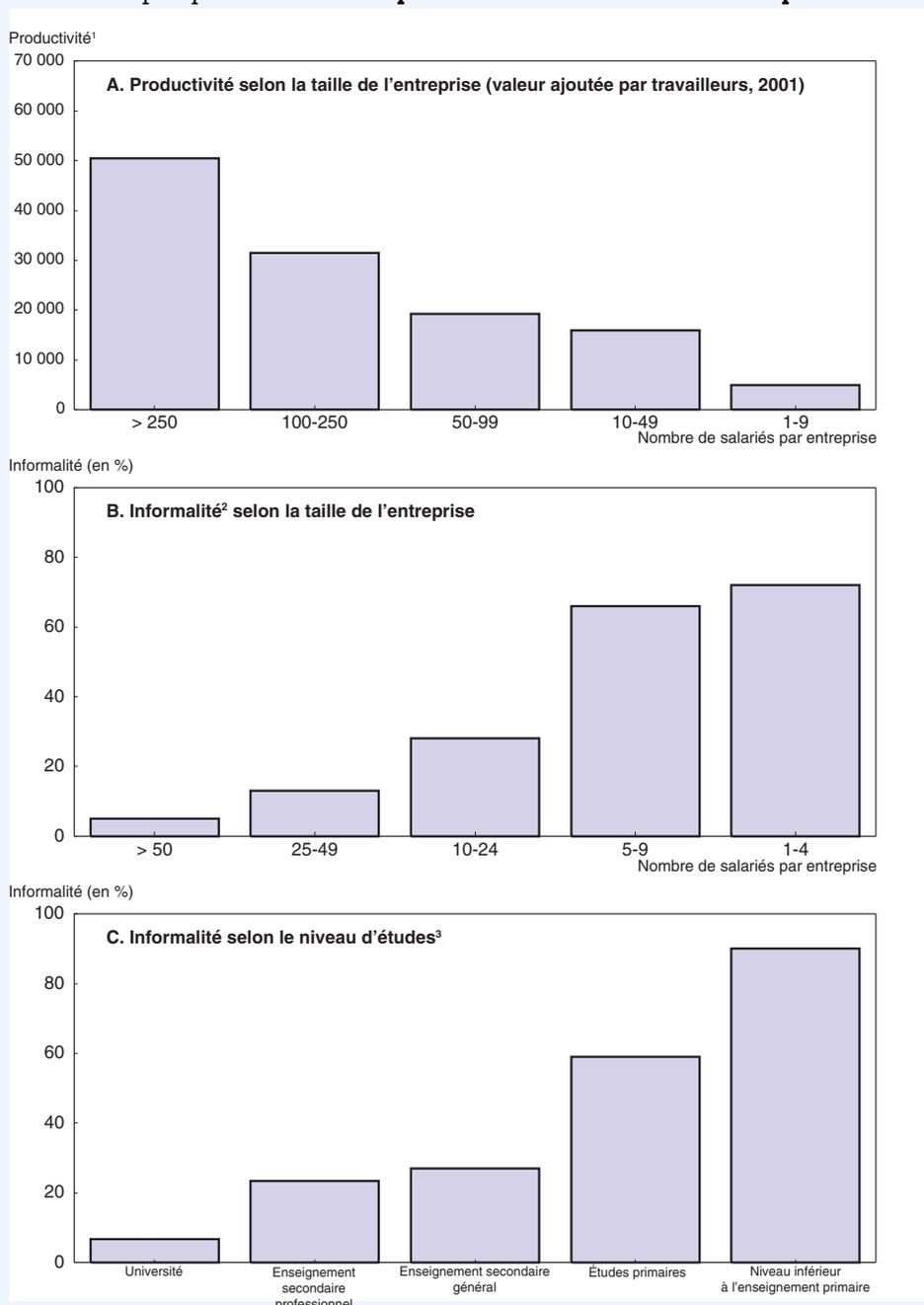


Source : Étude ICA, Banque mondiale et TEPAV.

Le plus grand handicap de ces petites entreprises turques est l'insuffisance des fonds propres et des ressources matérielles et humaines, qui maintient leur productivité très en dessous des moyennes sectorielles. Au fond, elles permettent à des travailleurs peu qualifiés de participer à l'économie, mais n'en sont pas moins confrontées à la concurrence des importations des pays à faibles salaires, sans pouvoir abaisser au même niveau les rémunérations qu'elles versent. Dans certains secteurs (commerce de détail, bâtiment), elles doivent aussi affronter la forte concurrence d'entreprises nationales de plus grande taille qui affichent une productivité bien supérieure.

Encadré 3.1. **Atouts et handicaps des petites entreprises** (suite)

Les données dont on dispose sur les entrées, les sorties et l'emploi des micro entreprises sont limitées et faussées par une informalité massive. Néanmoins, si l'on en croit les éléments partiels et empiriques disponibles, de nombreuses micro entreprises auraient récemment mis la clé sous la porte et réduit leurs effectifs, aussi bien dans des activités marchandes que non marchandes, ce qui dénote des handicaps structurels importants (graphique 3.9).

Graphique 3.9. **Handicaps structurels des micro-entreprises**

1. Valeur ajoutée en EUR par travailleur, aux taux de change courants.

2. Pourcentage de travailleurs non déclarés aux organismes de sécurité sociale.

3. Pourcentage de travailleurs non déclarés aux organismes de sécurité sociale, par niveau d'études.

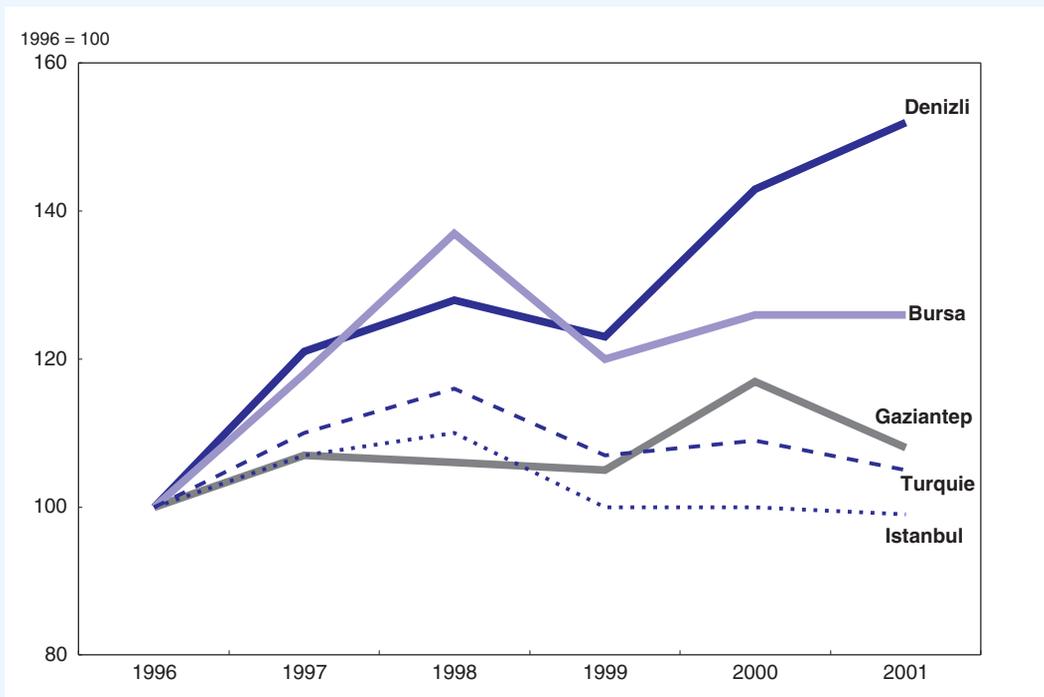
Source : TURKSTAT et Turkan (2005).

Encadré 3.2. Atouts et handicaps des entreprises moyennes

Au cours de la décennie écoulée, les entreprises moyennes ont été la composante la plus dynamique du secteur turc des entreprises¹. Les entreprises employant entre 10 et 249 personnes ont représenté 34 % de l'emploi manufacturier et 35 % de la valeur ajoutée manufacturière en 2000 – chiffres qui ont probablement augmenté depuis. L'une de leurs caractéristiques distinctives est qu'elles sont le plus souvent possédées et exploitées par une structure familiale (la première génération en majorité) et que, tout en étant immatriculées, elles ne respectent que partiellement la réglementation, ce qui leur permet de s'affranchir en partie des rigidités et des coûts du dispositif réglementaire et fiscal. Ces entreprises se rencontrent dans toutes les activités manufacturières et de services, et notamment dans les secteurs marchands : textiles, habillement, métallurgie, machines, alimentaire et ameublement (l'annexe 3.A3 synthétise quelques enquêtes relatives à la position concurrentielle des entreprises moyennes par rapport aux grandes entreprises et aux petites entreprises). Elles se sont développées dans les centres industriels traditionnels de Turquie (Istanbul, Izmir et Bursa), mais aussi, bien souvent, dans différentes villes d'Anatolie qui ont connu une croissance industrielle exceptionnelle (Denizli, Gaziantep, Eskisehir ou Kayseri – villes éparpillées dans de nombreuses régions du pays). Les « zones industrielles organisées » qui ont été établies dans ces villes ont fourni les infrastructures nécessaires à cet essor². C'est en raison de leur propension à engendrer une multitude d'entreprises en forte croissance que ces villes ont été surnommées les « tigres anatoliens » (graphique 3.10).

Graphique 3.10. Les « tigres anatoliens »

Progression de l'emploi manufacturier dans les villes à forte croissance



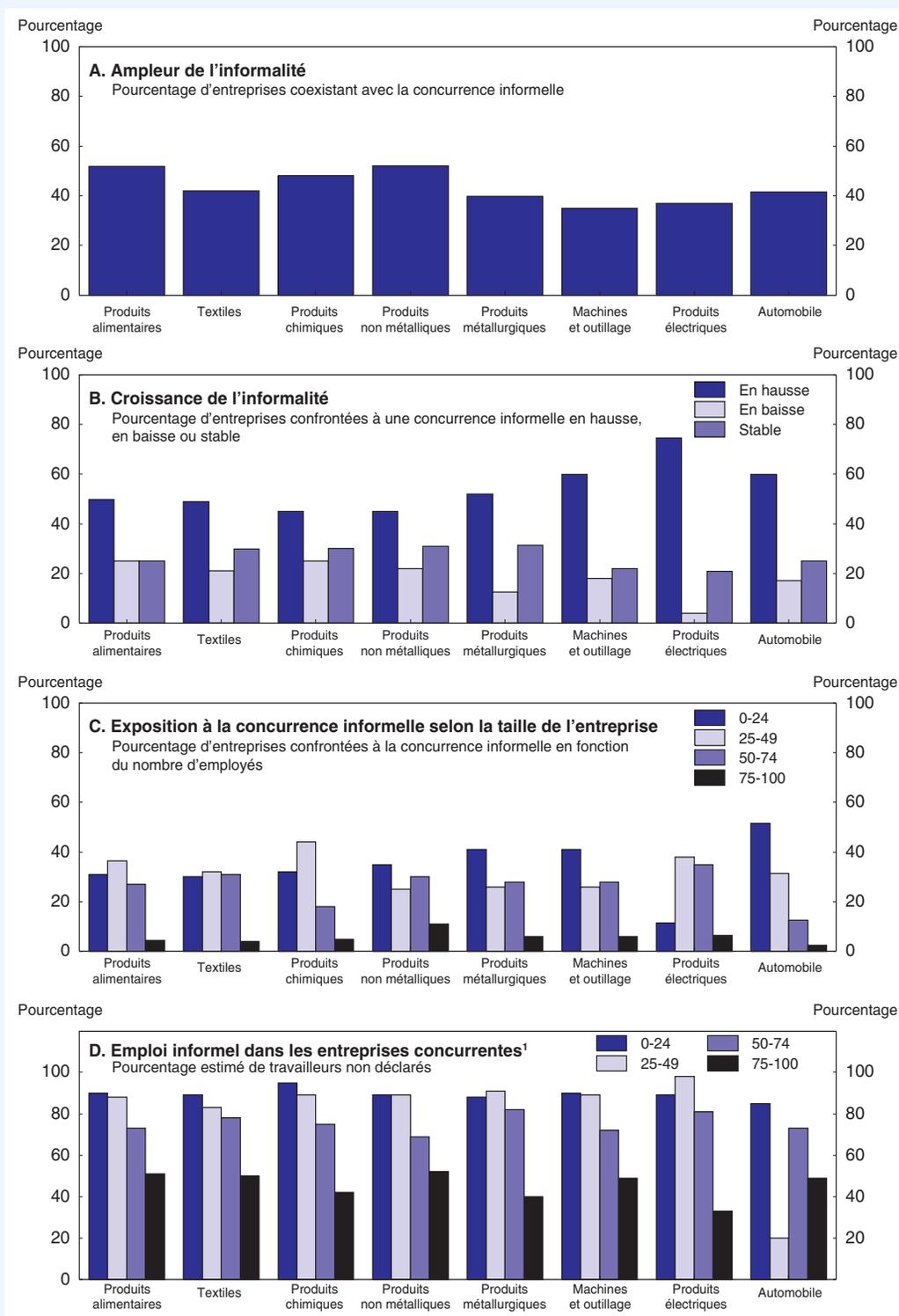
Note : Les lignes continues épaisses représentent des villes dites « tigres anatoliens ».

Source : TURKSTAT.

La force de ces entreprises moyennes réside dans un esprit d'entreprise hors du commun et des capacités d'ingénierie et techniques généralement correctes. Leur structure financière, à base de fonds propres, a en outre atténué leur vulnérabilité aux chocs financiers qui se sont produits. Après la crise de 2000-2001, au moment de la contraction du marché intérieur et de la dépréciation de la monnaie, elles ont été nombreuses à accélérer leur ouverture sur les marchés mondiaux³, non seulement en accroissant leurs exportations, mais aussi en diversifiant leurs sources de savoir-faire et de technologie. Elles ont en particulier commencé à imiter à bien moindre coût des modèles internationaux commercialement probants⁴. Nombre d'entre elles

Encadré 3.2. Atouts et handicaps des entreprises moyennes (suite)

Graphique 3.11. Étendue de l'informalité chez les entreprises moyennes



1. En fonction de l'effectif (nombre d'employés) des déclarants.

Source : Étude ICA, Banque mondiale et TEPAV.

Encadré 3.2. Atouts et handicaps des entreprises moyennes (suite)

considèrent désormais comme un débouché potentiel, mais aussi comme une source potentielle de concurrence, *tout marché intérieur ou étranger accessible* Internet – viaquels que soient son emplacement et son éloignement. Leurs stratégies semblent de plus en plus procéder d'une réflexion ouverte et favorable à la concurrence⁵. Bien souvent, ces entreprises ont pour objectif d'étoffer leur savoir faire et leurs compétences techniques dans le but d'exploiter des économies d'échelle. Néanmoins, des limites d'ordre financier et humain restreignent souvent leurs choix.

Ces entreprises usent généralement de stratagèmes pour alléger le poids du respect de la réglementation. L'un des plus courants consiste à employer les travailleurs par le biais de *contrats de sous-traitance* qui permettent de ne pas les comptabiliser dans les effectifs de l'entreprise. Celle-ci peut ainsi demeurer en deçà des seuils d'application de la réglementation de protection de l'emploi et d'autres règles relatives au lieu de travail⁶. Ces contournements de la législation recueillent souvent l'assentiment des travailleurs, qui estiment que la survie de l'entreprise est à ce prix.

Les entreprises du monde semi-formel n'embauchent pas de dirigeants très qualifiés. Même si on leur propose un salaire alléchant, ces derniers ne sont en général pas disposés à mettre leur réputation en jeu et à courir les autres risques inhérents aux entités de ce type. Les propriétaires de ces dernières peuvent aussi vouloir s'abstenir de trop s'ouvrir à des étrangers susceptibles de prendre connaissance d'informations sensibles, et préférer restreindre leur recrutement au cercle familial. De nombreuses entreprises se privent ainsi de l'accès à des compétences techniques et managériales optimales. Le renforcement de leur base de connaissances – en termes notamment de compétences managériales, de formation aux langues étrangères et de savoir-faire technologique – permettrait d'accroître leur potentiel de croissance. Les entreprises moyennes semblent tirer un autre gain financier de leur formalité en demi-teinte, en ne respectant que partiellement la réglementation environnementale et les règles d'hygiène et de sécurité. On manque bien sûr de données directes sur ces pratiques informelles, mais une enquête récente de la Fondation pour la recherche sur les politiques économiques (TEPAV) semble corroborer leur étendue⁷ (graphique 3.11).

1. Il existe deux définitions statistiques des entreprises de taille moyenne : 50-150 salariés (définition turque) et 50-250 salariés (définition internationale); les deux catégories ont affiché une solide croissance ces dix dernières années. Dans le contexte de la Turquie, de nombreuses entreprises employant entre 10 et 49 salariés pourraient aussi être qualifiées d'entreprises moyennes lorsqu'elles disposent de capitaux propres solides et affichent une exploitation stable.
2. Les « zones industrielles organisées » procurent des installations matérielles à moindre coût et proposent des services énergétiques, de transport et logistiques standards.
3. Les informations sur les entreprises moyennes dynamiques étant limitées, les performances de ces entités n'ont pas été analysées de manière exhaustive. Un observateur de longue date a récemment publié des réflexions sur l'évolution actuelle de leur comportement (voir Bizut, 2006).
4. Sans nécessairement violer les droits de propriété intellectuelle applicables. Souvent, elles « copient » les dessins des modèles, ainsi que les intrants et les matériaux utilisés, sans se livrer à une contrefaçon directe.
5. Ces entreprises semblent constituer une nouvelle cible de l'action des pouvoirs publics. À la différence des PME traditionnelles, qui demandent essentiellement une protection de nature commerciale et des subventions, elles savent que leur prospérité passe par la concurrence mondiale et souhaitent un environnement ouvert, réglementé et équitable pour la conduite des affaires. On retrouve ces attentes nouvelles dans les positions favorables aux réformes affichées par leurs associations professionnelles.
6. Les entreprises employant moins de 30 personnes ne sont pas soumises à la législation protégeant les salariés; elles doivent toutefois verser des indemnités en cas de départ. Celles qui emploient moins de 50 personnes ne sont pas tenues d'embaucher des salariés « assistés » (handicapés, anciens détenus, etc.) et de proposer les équipements sanitaires, récréatifs et sociaux prescrits par la loi.
7. Cette enquête réalisée en 2005 par la TEPAV ne concernait que les entreprises d'une certaine taille et immatriculées. Ont ainsi été interrogées 800 entreprises employant entre 10 et 100 salariés au sujet des pratiques formelles et informelles qu'elles rencontrent dans leur environnement concurrentiel immédiat. Le Secrétariat de l'OCDE remercie la TEPAV de lui avoir communiqué les résultats détaillés de cette enquête.

Un *Groupe d'experts* de l'Organisme central de planification instauré pour préparer le 9^e plan de développement 2007-2013 a constaté les pressions subies par les secteurs exposés à la concurrence des pays à bas coûts, mais n'a pas prôné de mesures de protection commerciale ni de subventionnement, estimant que « les politiques publiques peuvent contribuer à réduire les coûts d'ajustement de secteurs en difficulté, mais doivent le faire sans

Encadré 3.3. Atouts et handicaps des entreprises du secteur formel

En Turquie, le secteur formel se caractérise par des entreprises principalement de grande taille, qui emploient des entrepreneurs, des dirigeants et des travailleurs bien formés, et disposent des équipements permettant de se moderniser, d'investir et de réaliser des économies. La part de ces grandes entreprises dans l'économie est moindre que dans les autres pays de l'OCDE, mais leurs performances de la dernière décennie sont bonnes, et elles ont crû à un rythme supérieur à la moyenne. Les entreprises manufacturières de grande taille employant plus de 250 salariés représentaient en 2003 environ 60 % de la production manufacturière et 30 % de l'emploi manufacturier. Outre leurs bonnes performances en termes de croissance, les grandes entreprises affichent une meilleure rentabilité que celle du reste de l'économie, et cette tendance s'est encore renforcée ces derniers temps¹. Leur force principale est leur productivité élevée, qui se rapproche des normes internationales, et contraste avec des coûts de main-d'œuvre relativement faibles par rapport à ceux de la concurrence étrangère². L'industrie automobile est un très bon exemple des performances récentes du secteur formel des grandes entreprises : les installations d'assemblage automobile ont su atteindre des normes internationales de qualité et de productivité pour des coûts relativement faibles, ce qui a incité l'Europe à de plus amples transferts d'investissements et de production automobiles vers la Turquie³. La force des entreprises du secteur formel tient aussi à l'étroitesse des liens qu'elles entretiennent avec des multinationales, qu'il s'agisse de participations financières de ces dernières ou d'accords de commercialisation, de fabrication sous licence ou de transfert de technologie. Ces liens s'établissent avec des partenaires européens, nord-américains et asiatiques, souvent sous la forme de coentreprises. Les entreprises accueillant des participations étrangères ont réalisé en 2005 plus de 40 % du chiffre d'affaires total des 500 premières entreprises du pays, et près de 20 % de celui des 500 entreprises suivantes⁴.

À l'opposé de ces points forts, les entreprises du secteur formel souffrent de handicaps qui peuvent entacher leurs performances concurrentielles et leur croissance. Malgré de récentes réductions du taux de l'impôt sur les sociétés, le cadre réglementaire turc est très coûteux, très rigide et sans commune mesure avec les normes et pratiques optimales internationales. Si l'on pouvait alléger ces handicaps, ces entreprises pourraient croître plus rapidement et employer une part plus importante de la population active avec un niveau de productivité plus élevé.

1. Selon la Centrale des bilans de la Banque centrale de Turquie, les marges bénéficiaires des grandes entreprises sont passées en moyenne de 3.1 % en 2002 à 4.6 % en 2004, tandis qu'elles sont restées stables à 2.3 % pour les entreprises moyennes et ont reculé de 0.1 % à -0.7 % pour les petites entreprises.
2. Les entreprises nationales et étrangères du secteur formel ont accès à des ressources humaines de qualité formées dans les meilleures universités turques et internationales. Cela les aide à absorber un savoir-faire international managérial, technique et financier. Une étude effectuée en 2002 par McKinsey dans 11 secteurs manufacturiers et de services a conclu que les entreprises du secteur formel turc affichaient une performance d'environ 70 % de l'indice de productivité de référence de leurs homologues des États-Unis.
3. Selon les données de l'*International Organisation of Motor Vehicle Manufacturers*, la production automobile de la Turquie est passée de 298 000 véhicules en 1999 à 823 000 en 2004 (soit une progression de 176 %), alors qu'elle a reculé dans l'UE15 de 0.4 % (16 854 000 contre 16 900 000), et de 34 % en Europe centrale et orientale (1 680 000 contre 2 544 000).
4. Base de données des 1 000 premières entreprises de la Chambre de commerce d'Istanbul (ISO).

entraver le processus d'ajustement »¹³. Il a pour cela émis trois propositions : i) on pourrait fournir des incitations aux entreprises innovantes qui, dans les secteurs en déclin, font la preuve de leur adaptabilité; ii) les mesures envisagées pour renforcer la compétitivité sectorielle en général (baisses des taxes et des cotisations sociales) pourraient être

appliquées d'abord à ces secteurs, mais à condition de les généraliser rapidement à l'ensemble de l'industrie; iii) les actifs matériels des entreprises en crise ne devraient pas être bradés auprès de pays moins développés, mais peuvent être délocalisés, sous le contrôle desdites entreprises, vers des zones entrepreneuriales spéciales bénéficiant d'accords de libre-échange avec les États-Unis en Égypte, en Jordanie, en Israël et dans les Territoires occupés¹⁴. Ce débat est symptomatique des pressions exercées sur la puissance publique pour qu'elle soutienne les secteurs en déclin. L'expérience internationale montre cependant que les subventions sont en général inefficaces, et introduisent de nouvelles distorsions tout en risquant de diminuer le potentiel de croissance de l'économie. À leur place, comme le précise la section ci-après, une stratégie plus large visant à améliorer les conditions-cadres d'exploitation des entreprises aiderait mieux ces dernières à faire face à une concurrence accrue, et augmenterait le potentiel de croissance de l'économie turque.

... il faudrait appliquer une stratégie de simplification du cadre réglementaire

L'existence de marchés de produits et du travail efficaces accélère la réaffectation des ressources aux usages les plus productifs et l'adaptation continue des produits aux mutations de la demande. Néanmoins, comme nous l'avons vu plus haut, les entreprises turques sont aujourd'hui soumises à des régimes réglementaires très divers : les grandes entreprises subissent entièrement le poids de l'environnement réglementaire formel, tandis que les petites et moyennes entreprises y échappent totalement ou partiellement, mais pâtissent des difficultés que crée une exploitation informelle; en effet, elles jouissent certes de coûts réduits et d'une souplesse accrue pour survivre lorsque les conditions sont difficiles, mais se privent aussi des gains potentiels de productivité que peuvent procurer les économies d'échelle et l'accès à d'autres ressources fondamentales. Globalement, cet état de fait diminue l'aptitude de la Turquie à faire face aux pressions concurrentielles et obère son potentiel de croissance.

Dans le même temps, la stabilisation de l'économie turque a entraîné une progression du coût d'opportunité que représente la « confiscation » d'une bonne part des activités des entreprises par le secteur informel ou semi-informel. Les taux d'intérêt ont reculé, les possibilités d'emprunt ont augmenté, et de nombreux bailleurs de fonds propres nationaux et internationaux ne demandent qu'à investir dans des entreprises prometteuses. Les apporteurs d'IDE et les coentrepreneurs sont aussi plus nombreux à approcher le marché turc, tandis que de nouvelles technologies se font jour à l'étranger comme sur le territoire national. La *perte de gains* que subissent les PME du fait que leur statut informel ou semi-formel leur interdit de saisir ces opportunités tend à démontrer la nécessité d'une stratégie susceptible de percer ce plafond.

Il faut mettre en place, pour tous les secteurs et toutes les entreprises, un cadre réglementaire simple, peu coûteux, unifié et propice à la concurrence comme à la croissance. Un tel cadre contribuerait à améliorer les performances et la croissance des entreprises formelles, et faciliterait la transition des entreprises informelles vers l'économie formelle. Bien que de nombreuses micro-entreprises aient un réel souffle entrepreneurial et occupent des créneaux commerciaux intéressants, elles affichent en général une productivité dont la faiblesse rend difficile une immatriculation officielle, dans la mesure où elles ne seraient pas financièrement capables d'assumer leurs nouvelles obligations, à savoir respecter un salaire minimum relativement élevé et verser des cotisations sociales coûteuses. Le seul renforcement des mesures répressives ne serait pas une solution : maintes entreprises seraient alors contraintes de fermer, avec toutes les pertes nettes de production et d'emplois

que cela entraînerait pour l'économie. Des réglementations moins coûteuses, en revanche, donneraient à de nombreuses entreprises aujourd'hui informelles ou semi-informelles de bonnes chances de survivre dans le secteur formel.

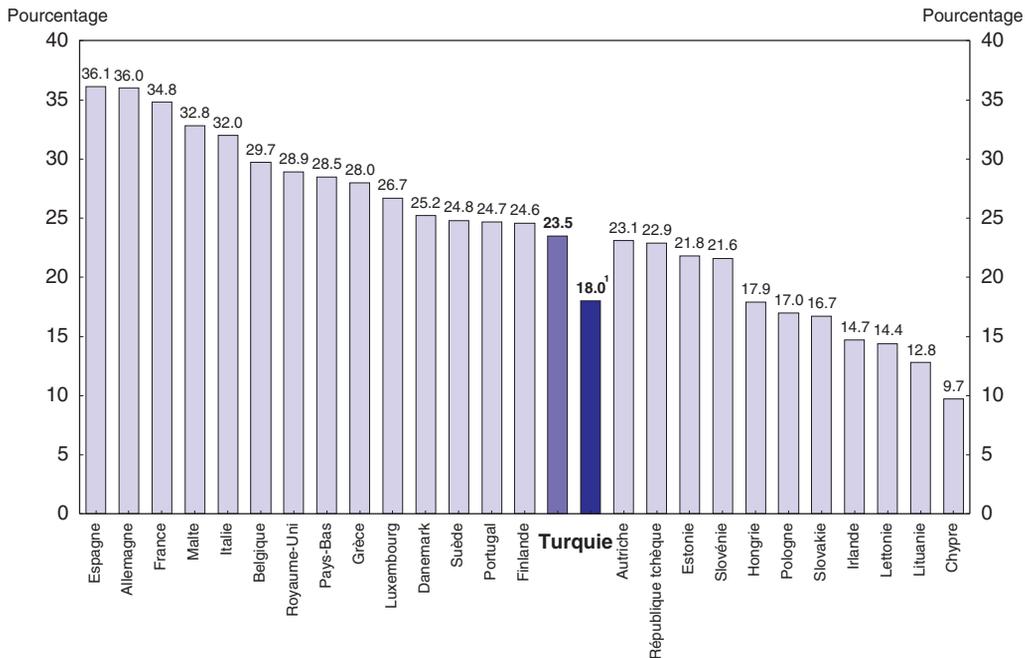
Les sections qui suivent examinent les principaux domaines dans lesquels il faudrait agir pour parvenir à cette unification à faible coût des conditions-cadres du secteur des entreprises. Les politiques sont en fait entrelacées : comme nous l'indiquons ci-après, réduire les distorsions fiscales (y compris en abaissant les taxes applicables au travail), assouplir la réglementation des marchés du travail, renforcer la concurrence sur les marchés de produits et faciliter l'accès aux financements bancaires et aux prises de participations sont autant de mesures qui contribueraient à une mise à niveau complète des conditions d'activité des entreprises.

La réforme fiscale est sur la bonne voie, mais des faiblesses subsistent

Le taux d'imposition des sociétés a baissé...

L'environnement fiscal des entreprises se caractérisait autrefois par des taux normaux relativement élevés et par un nombre exagéré d'exonérations et de lacunes propices aux stratégies fiscales et préjudiciables à l'investissement. La complexité du dispositif fiscal a engendré d'importantes inégalités aussi bien entre les entreprises informelles et formelles qu'*au sein même* du secteur formel, puisque la pression fiscale s'exerce sur une population de contribuables plus restreinte¹⁵. Cet environnement très opaque suscite une confiance fort limitée de la population et des entreprises dans l'intégrité du système d'imposition des entreprises. Une réforme fiscale récente a amélioré la situation, mais des faiblesses subsistent :

- La réduction du taux normal applicable aux entreprises, passé en juin 2006 de 30 à 20 %, a diminué le taux d'imposition effectif moyen et marginal qu'elles subissent. Le taux effectif moyen est désormais voisin de celui des autres pays européens à fiscalité douce (comme la Hongrie, la Pologne et la République slovaque), et nettement inférieur à celui de la plupart des autres pays européens (à quelques rares exceptions près : Irlande, Lettonie, Lituanie, Chypre) (graphique 3.12 et annexe 3.A2). Sans la diminution récente du taux légal, les taux d'imposition effectifs moyen et marginal auraient dépassé le niveau atteint en 2005, car l'allègement de 40 % consenti en échange d'investissements a été supprimé fin 2005. Globalement, et notamment à l'issue de la réforme récente, la fiscalité des entreprises en Turquie semble suffisamment attractive pour l'investissement national et international. Il faudrait maintenant mettre l'accent sur d'autres politiques concernant l'environnement des entreprises et la création d'emplois, par exemple les coûts de main-d'œuvre et les obstacles réglementaires, que nous détaillerons plus loin.
- Les autorités ont montré une certaine réticence à offrir des exonérations fiscales temporaires spéciales aux investisseurs étrangers potentiels. Cette position semble raisonnable étant donné le coût budgétaire d'une telle mesure, mais aussi le risque de créer de nouvelles distorsions au sein du secteur des entreprises¹⁶. S'agissant de la transparence, les dépenses fiscales ont commencé à être déclarées à partir de 2006, mais il faudrait étendre le champ de déclaration et rendre transparentes les autres aides d'État¹⁷.

Graphique 3.12. **Comparaison internationale des taux moyens réels de l'impôt sur les sociétés en 2005**

1. Après la réforme de 2006.

Source : ZEW.

- En 2004, le gouvernement a lancé un train de mesures en faveur de l'investissement dans les régions moins développées (sur les 81 que compte le pays, 36 provinces dans lesquelles le PIB annuel par habitant était en 2001 inférieur à 1 500 USD, plus 13 autres provinces) qui offrent aux travailleurs (dans la limite du salaire minimum) une exonération de 80 à 100 % sur leur IRPP, aux employeurs une exonération de 80 à 100 % des cotisations sociales et, aux nouvelles entreprises de plus de 30 salariés et entreprises déjà existantes qui augmentent leur effectif d'au moins 20 %, une subvention du Trésor égale à 20 % de la facture d'électricité¹⁸. Une extension de cette mesure à d'autres provinces a été envisagée en 2006, mais n'a pas été appliquée pour des raisons budgétaires.
- Depuis 2004, toutes les entreprises de Turquie peuvent aussi déduire de leur revenu imposable 40 % des investissements de R-D désignés, et les entreprises implantées dans certains sites proches d'universités et coopérant avec ces dernières (les « technoparcs ») sont exonérées de l'impôt sur les sociétés pour leurs ventes de logiciels et de R-D. Leurs chercheurs et ingénieurs sont en outre exonérés d'IRPP. La générosité de ces mesures incitatives, ainsi que les distorsions potentielles de la concurrence qu'elles peuvent induire, pourraient justifier une évaluation de leurs coûts et avantages et un examen de leurs dispositions particulières¹⁹.
- Une retenue à la source de 15 % sur les revenus tirés des actifs financiers détenus par les investisseurs nationaux et étrangers a été introduite début 2006 à la place du système déclaratif antérieur. Lorsque les mouvements de capitaux se sont accélérés et que la livre turque a chuté en milieu d'année, cette taxe a été éliminée pour les investisseurs étrangers, et réduite à 10 % pour les investisseurs nationaux. Les investissements en bons du Trésor à long terme et en actions ou parts de société bénéficient de ces exonérations, qui ne s'appliquent pas aux dépôts bancaires et aux comptes-titres.

- L'administration de l'impôt a été déléguée à une agence semi-autonome et organisée non plus par type de taxe, mais par fonction. Comme c'est le cas pour toutes les restructurations d'administrations fiscales de grande taille, cette transformation prend du temps, et des carences subsistent. La chasse aux fraudeurs bénéficie de la coopération active qui s'installe entre le fisc et les banques. Ce projet dont la mise en œuvre vient de débiter devrait être assorti de garanties concernant le respect de la vie privée et le maintien de la confiance dans le système bancaire, conformément aux meilleures pratiques recommandées par l'OCDE.

... la « charge fiscale » indirecte pesant sur l'économie informelle a elle aussi reculé

L'une des principales raisons pour lesquelles les entreprises n'intègrent pas l'économie formelle est leur volonté de se soustraire à la fiscalité. Les victimes de cette fraude fiscale sont, outre l'État, les entreprises et travailleurs honnêtes qui paient leurs impôts rubis sur l'ongle, mais voient leurs prix et leurs salaires mis à mal par la concurrence des fraudeurs. Toutefois, même si le secteur informel ne paie pas directement de taxes, certaines de ses activités sont fiscalisées indirectement. Compte tenu de la flexibilité des prix et des salaires, on ne sait souvent que confusément qui, en dernier ressort, supporte la charge fiscale (incidence de l'impôt). Un glissement fiscal peut se produire du secteur formel vers le secteur informel par le biais de prix à la production plus élevés ou de prix d'intrants inférieurs. Par exemple, les sommes que le secteur informel gagne puis dépense pour des achats auprès du secteur formel sont soumises à la TVA et à d'autres taxes indirectes. Par ailleurs, si les entreprises informelles vendent des biens intermédiaires au secteur formel, ces ventes sont au bout du compte taxées puisque les acheteurs ne peuvent obtenir de crédit de TVA sur ces intrants. Parallèlement, le glissement fiscal peut être amoindri par l'incitation à la baisse des prix et des salaires que la concurrence des activités informelles suscite dans le secteur formel.

Dans l'environnement très inflationniste qui caractérisait auparavant la Turquie, l'« impôt prélevé par l'inflation » (*inflation tax*) constituait un autre moyen de taxer l'économie souterraine (encadré 3.4). Toutefois, avec le recul de l'inflation (qui est un élément indiscutablement positif pour l'économie dans son ensemble), cet « impôt » a diminué. Comme le secteur informel dispose de réserves de trésorerie relativement importantes pour financer ses opérations et que ces réserves sont aujourd'hui moins érodées par l'inflation, il bénéficie plus de la désinflation que le secteur formel. Ce point souligne également l'importance des politiques qui visent à faciliter l'entrée des entreprises informelles dans le secteur formel mais aussi à renforcer le recouvrement de l'impôt.

Il faudrait réduire l'important coin fiscal sur le travail

Le niveau élevé des prélèvements sur les revenus du travail, principalement sous la forme de cotisations de sécurité sociale, renchérit l'emploi formel. La plupart des autres pays de l'OCDE ont eu tendance, ces dernières années, à réduire le coin fiscal sur le travail, alors qu'il a augmenté en Turquie, qui est ainsi devenue le pays de la zone OCDE affichant le coin fiscal moyen le plus élevé²⁰ (graphique 3.14). Cet écart important entre les coûts réels du travail et le revenu net des travailleurs crée de fortes incitations au travail informel.

Toute stratégie de formalisation nécessitera une diminution de ces taux. Plus encore que l'impôt sur le revenu, c'est le taux élevé des cotisations sociales qui contribue à l'ampleur du coin fiscal (comme l'indique également le chapitre suivant). En raison de

Encadré 3.4. L'impôt prélevé par l'inflation (*inflation tax*)

L'« impôt prélevé par l'inflation » (*inflation tax*) permet aux gouvernements d'absorber des ressources réelles du secteur privé en finançant des déficits budgétaires par de la création de monnaie et, partant, de l'inflation. Cette dernière réduisant la trésorerie réelle du secteur privé et grevant donc sa capacité d'achat alors que celle de l'État augmente, des ressources sont transférées au secteur public, un peu comme si des achats de l'État se trouvaient financés par des impôts ordinaires. Le montant réel des biens et services que l'État obtient en accroissant la masse monétaire nominale est ce que l'on appelle le « seignuriage », qui se définit ainsi :

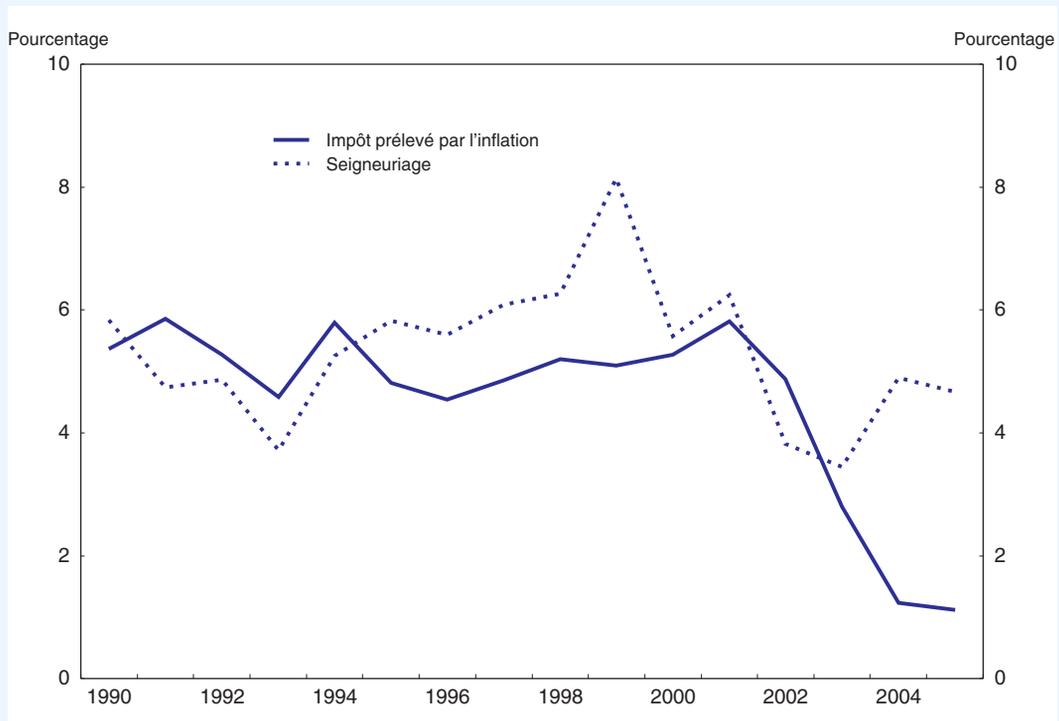
$$\frac{(M_t - M_{t-1})}{P_t} = \pi_t m_{t-1} + (m_t - m_{t-1})$$

où M est la masse monétaire nominale et m la masse monétaire réelle, P le niveau des prix et π le taux d'inflation défini par la formule $\frac{P_t - P_{t-1}}{P_t}$. Le premier terme est l'impôt prélevé par l'inflation, et le second

l'augmentation de la masse monétaire réelle. Le seignuriage a donc deux sources : la première (premier terme de la formule) est l'impôt prélevé par l'inflation, c'est-à-dire le montant (réel) des ressources que le secteur privé doit donner à l'État pour maintenir sa masse monétaire réelle constante face à la hausse des prix; la seconde (augmentation de la masse monétaire réelle) traduit le souhait qu'a le secteur privé de modifier ses avoirs monétaires réels. Le graphique 3.13 illustre pour la Turquie l'évolution du seignuriage global et de la seule composante de l'impôt prélevé par l'inflation. Cet impôt a notamment pour caractéristique d'être acquitté non seulement par le secteur formel, mais aussi par le secteur informel. Or la trésorerie disponible est généralement plus élevée dans ce dernier; c'est donc plutôt lui qui supporte cet impôt au premier chef.

Graphique 3.13. Seignuriage et impôt prélevé par l'inflation en Turquie

En pourcentage du PIB réel



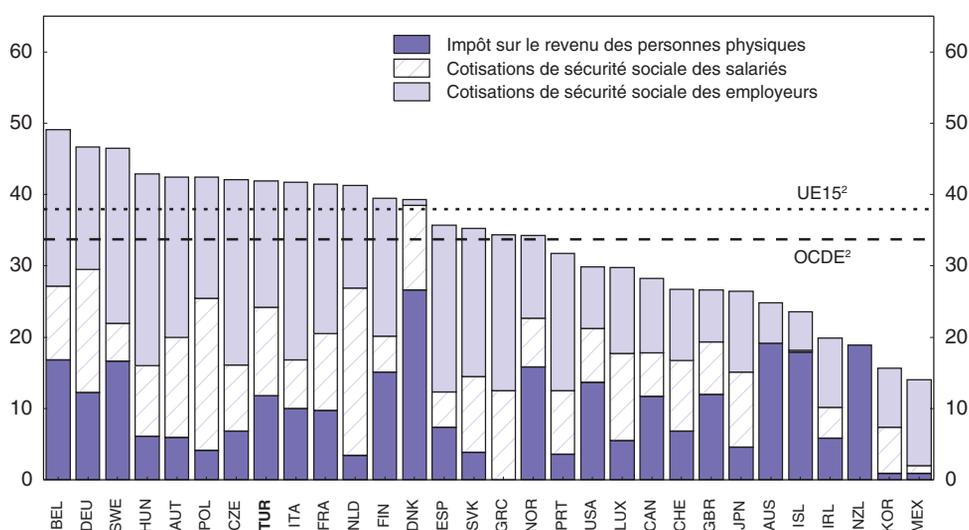
Encadré 3.4. **L'impôt prélevé par l'inflation (inflation tax) (suite)**

Par le passé, les gouvernements de la Turquie se sont abondamment servis de cette « source de financement de l'État », de sorte que le niveau de la fiscalité ordinaire ne traduit pas la pleine réalité de la charge fiscale imposée à l'économie privée. Ces dernières années, la diminution de l'inflation a nettement réduit l'impôt prélevé par l'inflation. La Turquie est donc en train de progresser dans la mise en place d'un environnement plus normal, dans lequel les dépenses de l'État sont financées par des impôts ordinaires plutôt que par l'inflation. Si le recul de cette dernière est incontestablement une bonne chose pour l'économie dans son ensemble, il faut toutefois noter qu'il a par ricochet allégé la charge pesant sur l'économie souterraine.

l'étendue exceptionnelle de l'informalité de l'économie, qui maintient les recettes budgétaires tirées des cotisations sociales à tout juste 5 % du PIB (contre près de 15 % dans les autres pays ayant des taux élevés de cotisations sociales), on peut s'attendre à ce que le coût budgétaire de la réduction des cotisations sociales soit relativement limité, et l'effet de récupération plus fort que dans d'autres pays²¹.

Graphique 3.14. **Coin fiscal moyen sur le travail, comparaison internationale¹**

En pourcentage des coûts bruts de main-d'œuvre, 2005



1. Pour une personne célibataire sans enfant ayant un niveau de revenu égal à 67 % du revenu de l'ouvrier moyen ou du salaire moyen estimé de l'ouvrier moyen.
2. Moyenne pondérée sur la base du PIB et des PPA de 2000.

Source : OCDE, *Les impôts sur les salaires*, 2005.

Il faudrait simplifier considérablement la réglementation applicable au marché du travail

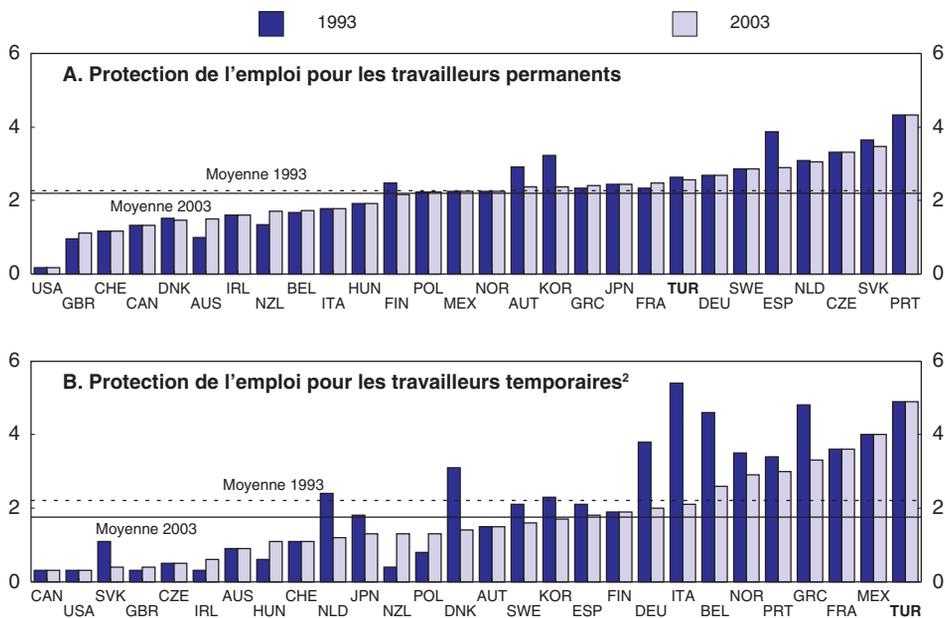
Malgré deux révisions intervenues au cours de la dernière décennie, la réglementation du marché turc du travail reste rigide; la convergence du code du travail avec les pratiques optimales de l'OCDE est donc un impératif :

- S'agissant de l'emploi temporaire, le code applicable en Turquie est de loin le plus rigide de la zone OCDE. Les contrats de travail « temporaire », « intérimaire » et « en sous-traitance » sont autorisés avec parcimonie, et leur renouvellement est strictement

encadré. En 2003, un amendement au code du travail a nettement compliqué le recours aux contrats « en sous-traitance », qui permettent à une entreprise d'utiliser temporairement la main-d'œuvre d'une autre société (graphique 3.15).

- La réglementation applicable aux *emplois permanents* n'est pas la plus rigide de la zone OCDE, mais est loin d'être souple. Elle se caractérise par des préavis de licenciement relativement longs et un régime d'indemnisation des départs particulièrement coûteux. Les différents amendements apportés au code du travail en 2002 et 2003 n'ont pas modifié ces dispositions, même s'ils ont porté à 30 salariés, contre 10 auparavant, le seuil à partir duquel s'appliquent les clauses de protection de l'emploi. Toutes les entreprises restent tenues de verser des indemnités de départ élevées. D'autres règles relatives à l'emploi concernent les entreprises de plus de 50 salariés : on citera l'obligation de recruter 6 % au moins du personnel dans des catégories de la population « assistées socialement » (repris de justice, handicapés, victimes du terrorisme), de recruter un certain nombre d'avocats, de médecins et d'infirmières, et de mettre en place des équipements sociaux et récréatifs. Pour éviter de devoir remplir ces obligations complémentaires, de nombreuses entreprises veillent à ne pas franchir le seuil fatidique des 30 ou 50 salariés (déclarés)²².
- Les *indemnités de départ* représentent un coût de main-d'œuvre très important pour les entreprises du secteur formel. La loi prévoit un mois d'indemnisation par année de service, au dernier niveau de salaire, et la convention collective peut encore améliorer ce

Graphique 3.15. **Réglementation de protection de l'emploi, comparaison Turquie-autres pays de l'OCDE, 1993-2003**¹



1. Échelle 0-6, de la réglementation la moins restrictive à la plus restrictive.

2. En raison d'une réévaluation de la réglementation applicable, le chiffre concernant l'Espagne est différent de celui fourni dans les *Perspectives de l'emploi* (2004).

Source : Brandt, N., Burniaux, J. et Duval, R. (2005), « *Assessing the OECD Jobs Strategy: Past Developments and Reforms* », document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE n° 429.

régime. Ce taux d'indemnisation est le plus élevé de la zone OCDE (tableau 3.2). Ces indemnités sont dues même pour certains départs volontaires (départ en retraite, par exemple). Elles représentent pour de nombreuses entreprises turques d'énormes engagements hors bilan qui, selon certains analystes, se solderaient souvent par une insolvabilité en cas de mouvements de personnel importants. Si l'on incluait les indemnités obligatoires, le coin fiscal du travail augmenterait de 8 %²³ et la Turquie serait largement en tête des pays de l'OCDE (voir au graphique 3.13 ci-dessus la position de la Turquie sans cet élément). Les entreprises sont nombreuses à contourner cette règle en licenciant les travailleurs et en les réembauchant avant qu'ils n'aient accompli les 12 mois de service qui leur donneraient droit à des indemnités. Toutefois, les employeurs qui respectent la loi subissent une charge croissante : en 1999 est apparue une assurance-chômage obligatoire dont les cotisations et les prestations obéissent aux règles habituelles de l'Union européenne²⁴, et qui devait se substituer au dispositif d'indemnisation des licenciements. Mais ce dernier a été maintenu, et les entreprises du secteur formel doivent payer à la fois des primes d'assurance-chômage élevées (3 % du salaire) et de fortes indemnités de licenciement²⁵.

Tableau 3.2. **Indemnités de départ versées dans les pays de l'OCDE**
Indemnités versées pour un licenciement individuel sans faute, selon l'ancienneté, en 2003

	Indemnités versées au bout de		
	9 mois	4 ans	20 ans
Australie	0.0	1.0	1.0
Canada	0.0	0.4	2.1
République tchèque	1.0	1.0	1.0
Danemark	0.0	0.0	1.5
France	0.0	0.6	4.0
Grèce	0.3	1.0	5.9
Irlande	0.0	0.4	1.9
Japon	0.4	1.4	2.9
Portugal	3.0	4.0	20.0
République slovaque	1.0	1.0	1.0
Espagne	0.5	2.6	12.0
Suisse	0.0	0.0	2.5
Turquie	0.0	4.0	20.0
Royaume-Uni	0.0	0.5	2.4

Le salaire minimum ne doit pas faire obstacle à l'emploi formel

Le coût élevé des emplois licites a également pour origine le niveau élevé du salaire minimum légal. En 2005, le salaire minimum mensuel brut turc atteignait, en moyenne, 364 EUR, soit un niveau inférieur à celui de l'Espagne (491 EUR), mais nettement supérieur à celui de la Pologne (183 EUR), de la République slovaque (167 EUR), de l'Estonie (159 EUR), de la Bulgarie (120 EUR) et de la Roumanie (69 EUR). En pourcentage du salaire moyen du secteur formel, le salaire minimum atteint 38 % en Turquie, contre 39 % en République slovaque, 40 % en Bulgarie, 37 % en Hongrie, 35 % en Pologne, 34 % en Estonie, 30 % en Espagne et 29 % en Roumanie²⁶. Le pourcentage serait plus élevé si le secteur informel était pris en compte. Le niveau élevé du salaire minimum amplifie l'incidence négative du coin fiscal du travail sur l'emploi du secteur formel, dans la mesure où les coûts salariaux formels des travailleurs peu qualifiés peuvent aisément dépasser leur productivité²⁷. Dans

la zone OCDE, la Turquie se classe au deuxième rang des pays dont les coûts de main-d'œuvre sont les plus élevés pour les bénéficiaires du salaire minimum par rapport au travailleur du secteur formel touchant un salaire médian – ratio qui a fortement progressé en raison des hausses successives du salaire minimum intervenues ces cinq dernières années (tableau 3.3). À n'en pas douter, cette évolution a contribué au recul de l'emploi dans le secteur formel.

Tableau 3.3. Coûts minimums¹ de la main-d'œuvre dans les pays de l'OCDE
Ratio du coût de la main-d'œuvre pour l'employeur pour les salariés touchant le salaire minimum par rapport au salarié du secteur formel touchant un salaire médian

	1997	2000	2004
Mexique	0.23	0.21	0.19
Corée	0.22	0.23	0.27
Espagne	0.33	0.31	0.29
États-Unis	0.38	0.36	0.31
Japon	0.31	0.31	0.32
République tchèque	0.22	0.30	0.37
République slovaque	–	0.43	0.39
Irlande	–	0.40	0.39
Pologne	0.45	0.41	0.40
Canada	0.44	0.44	0.41
Portugal	0.43	0.46	0.44
Royaume-Uni	–	0.42	0.44
Hongrie	0.25	0.27	0.45
Belgique	0.50	0.48	0.45
Nouvelle-Zélande	0.45	0.44	0.47
Grèce	0.52	0.50	0.49
Pays-Bas	0.48	0.50	0.51
France	0.55	0.55	0.54
Luxembourg	0.55	0.52	0.54
Turquie	0.42	0.39	0.57
Australie	0.59	0.57	0.58

1. – : Sans objet.

2. Salaire brut augmenté des cotisations sociales obligatoires de l'employeur, considérées à titre indicatif comme étant le taux de cotisation de l'employeur pour un travailleur célibataire sans enfant gagnant 67 % du salaire ouvrier moyen.

Source : *Perspectives de l'emploi de l'OCDE, 2006.*

Le niveau du salaire minimum est particulièrement élevé si l'on considère la distribution inégale de la productivité suivant les entreprises, les branches d'activité et les régions. De fait, le ratio salaire minimum /salaire médian serait beaucoup plus élevé si les salaires médians étaient calculés pour l'économie dans son ensemble, c'est-à-dire à l'inclusion du secteur informel. Le coût de l'emploi d'un travailleur au salaire minimum semble être *supérieur* à la productivité moyenne du travail des entreprises manufacturières informelles de petite taille, ce qui laisse à penser que le ratio véritable du tableau 3.3 pourrait être supérieur à 1.0. Cet écart entre la productivité réelle et le salaire minimum obligatoire est encore plus prononcé au niveau régional. Selon les estimations disponibles, le ratio salaire minimum/ PIB régional par habitant oscillait, dans les régions occidentales, entre 20 et 30 % en 2001, mais avait atteint 150 ou 160 % dans les régions orientales les plus pauvres. Ces ratios ont dû augmenter depuis 2001, mais il est devenu impossible de les calculer car le PIB régional par habitant n'a plus été publié. Compte tenu toutefois du coût élevé des travailleurs payés au salaire minimum, on ne saurait être surpris que le secteur formel (et encore, représenté

principalement par des municipalités et des entreprises publiques) n'emploie qu'une toute petite minorité des travailleurs des provinces orientales pauvres. L'emploi légal dans les activités à faible productivité sera difficile tant que perdurera cet écart entre les coûts salariaux et la productivité.

En Turquie (comme dans d'autres pays de l'OCDE), la hausse du salaire minimum a pu être justifiée par un objectif de politique sociale : faire reculer la pauvreté. Mais si elle fait passer le coût des travailleurs peu qualifiés au-dessus de leur niveau de productivité, elle dessert cet objectif pour peu que le chômage s'accroisse ou que la création d'emplois n'intervienne plus que dans le secteur informel, qui se caractérise par des salaires inférieurs et une absence de sécurité sociale. D'autres pays membres ou non de l'OCDE ont mis en œuvre des politiques d'atténuation de la pauvreté différentes qui prennent mieux en compte l'arbitrage entre équité et efficacité du salaire minimum (*Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2006* et encadré 3.5).

Encadré 3.5. Le débat politique engagé par d'autres pays émergents sur le niveau souhaitable du salaire minimum

D'autres pays ont étudié des moyens d'aider les travailleurs peu qualifiés à faible revenu sans pour autant les rendre trop onéreux pour le marché du travail. Récemment, un débat intéressant s'est tenu à Singapour, économie souvent citée comme un modèle de réussite pour les pays émergents¹. Il n'y existe pas de salaire minimum, et les salariés les moins bien payés touchent environ 750 SGD (dollars singapouriens), soit 460 USD ou 380 EUR, par mois². Cette somme représente environ 50 % du salaire moyen; le ratio correspondant est de 48 % en Turquie. Chargée d'examiner les moyens d'aider les travailleurs les moins bien payés, une commission ministérielle récemment constituée a conclu que le mieux serait non pas d'augmenter le salaire minimum, mais de multiplier les possibilités d'ascension professionnelle. Il est intéressant de noter que ce sont les employeurs, plutôt que les syndicats, qui avaient proposé d'introduire un salaire minimum « afin de protéger les travailleurs les moins bien payés de la concurrence entre employeurs, de renforcer l'image du travail et de contribuer à séduire et conserver les salariés ». La commission a rejeté cette proposition pour les motifs suivants : « Si les salaires étaient soutenus artificiellement au moyen d'un salaire minimum, certaines entreprises singapouriennes perdraient de leur compétitivité et se délocaliseraient dans d'autres pays. Nous aboutirions à plus de pertes d'emplois et à un chômage plus élevé. Nous devrions plutôt nous attacher à recréer des emplois, c'est-à-dire à rendre les emplois plus productifs et, partant, plus rémunérateurs ». La démarche suivie par les autorités de Singapour est donc de promouvoir une hausse des salaires grâce à l'augmentation de la productivité des travailleurs peu qualifiés, sur fond de politiques faisant par exemple la part belle aux éléments suivants : programmes de formation pour ces travailleurs (dans les domaines notamment de la langue anglaise, des savoirs informatiques fondamentaux et de l'initiation à l'arithmétique); expansion du Système de qualification des compétences de la main-d'œuvre (afin de favoriser les gains de productivité); aides au travail plutôt qu'aides sociales (dans le but d'inciter fortement les travailleurs à rejoindre la population active); mise à disposition de structures préscolaires et éducatives abordables (pour aider les travailleurs à faible revenu, lorsqu'ils ont un emploi, à s'occuper des personnes qu'ils ont à leur charge).

1. Voir « Report of the Ministerial Committee on Low Wage Workers » à l'adresse www.mom.gov.sg/MCLWW.

2. Le personnel de maison indonésien ou philippin ne gagne parfois que 150 ou 200 USD par mois.

En Turquie, l'emploi formel de la main-d'œuvre peu qualifiée serait stimulé par un abaissement du salaire minimum. Cette solution idéale étant politiquement complexe, on pourrait lui substituer une limitation des augmentations futures du salaire minimum permettant de le faire reculer en proportion du salaire moyen. De plus, l'harmonisation du salaire minimum réel d'une région à l'autre (de sorte que le salaire minimum nominal baisse dans les régions où le coût de la vie est plus bas) renforcerait l'efficacité en suscitant la création d'emplois formels dans les régions les plus pauvres. Une telle politique se préoccuperait ainsi également d'équité.

L'amélioration de l'accès à des financements externes gagne en importance

Pour tous les segments du secteur des entreprises, l'accès à des marchés financiers efficaces gagne en importance. En particulier, les entreprises informelles et semi-formelles sont confrontées aux coûts de déséconomies d'échelle que leur informalité (totale ou partielle) engendre en plafonnant de manière insidieuse (c'est le « plafond de verre ») leur accès aux marchés financiers et, partant, leur capacité d'investissement :

- Comme les comptes *financiers* des entreprises informelles et semi-formelles donnent une représentation minorée de la dimension véritable de leurs activités (c'est-à-dire de l'ampleur réelle de leurs ventes, actifs, bénéfices, personnel et capitaux), ces entrepreneurs ont du mal à obtenir que des banques correctement contrôlées leur proposent une palette complète de services. Les banques turques, autrefois soumises à une réglementation plus lâche, avaient pour habitude de fournir aux entreprises informelles et semi-formelles des crédits limités en s'appuyant sur un système de livres comptables officieux et de renseignements bilatéraux. Mais le resserrement de la réglementation bancaire rend ces transactions plus difficiles²⁸.
- Par ailleurs, les particularités de la *structure de gouvernance* de ces entreprises compliquent la recherche d'investisseurs prêts à prendre une participation au capital ou à les aider à investir (comme nous le verrons de manière plus détaillée à l'annexe 3.A4). La semi-informalité fait aussi obstacle à la communication avec d'autres partenaires – coentrepreneurs potentiels, fournisseurs de technologies ou clients nouveaux. De plus en plus, les grands clients internationaux préfèrent en outre faire appel à des fournisseurs dont ils peuvent appréhender clairement la structure managériale et financière, qu'ils peuvent attester et noter.

Ces entreprises devraient actualiser leurs processus de gouvernance et de comptabilité afin de tirer parti des nouvelles possibilités de financement offertes par les marchés de capitaux. Des réformes peuvent soutenir de tels efforts. La législation des marchés financiers impose déjà aux sociétés « faisant appel à l'épargne publique » (c'est-à-dire comptant plus de 250 actionnaires ou cotées en Bourse) des normes plus rigoureuses en matière de communication des données financières, d'audit externe et de gouvernance. Soucieuses d'appliquer des normes à peu près aussi exigeantes aux sociétés ayant un nombre restreint d'actionnaires (catégorie qui regroupe la grande majorité des entreprises de taille moyenne), les autorités ont proposé d'appliquer à toutes les entreprises un code commercial turc révisé dans le sens d'obligations comptables et de règles d'audit externe plus rigoureuses²⁹. Ces initiatives sont louables, mais il convient de veiller à ce que les coûts de conformité ne dépassent pas les avantages d'un resserrement de la réglementation, ou que les entreprises n'y trouvent de nouvelles raisons de recourir à l'informalité. L'adaptation des contraintes réglementaires à la réalité différente des petites entreprises non cotées pourrait s'avérer nécessaire. Les pouvoirs publics devraient aussi

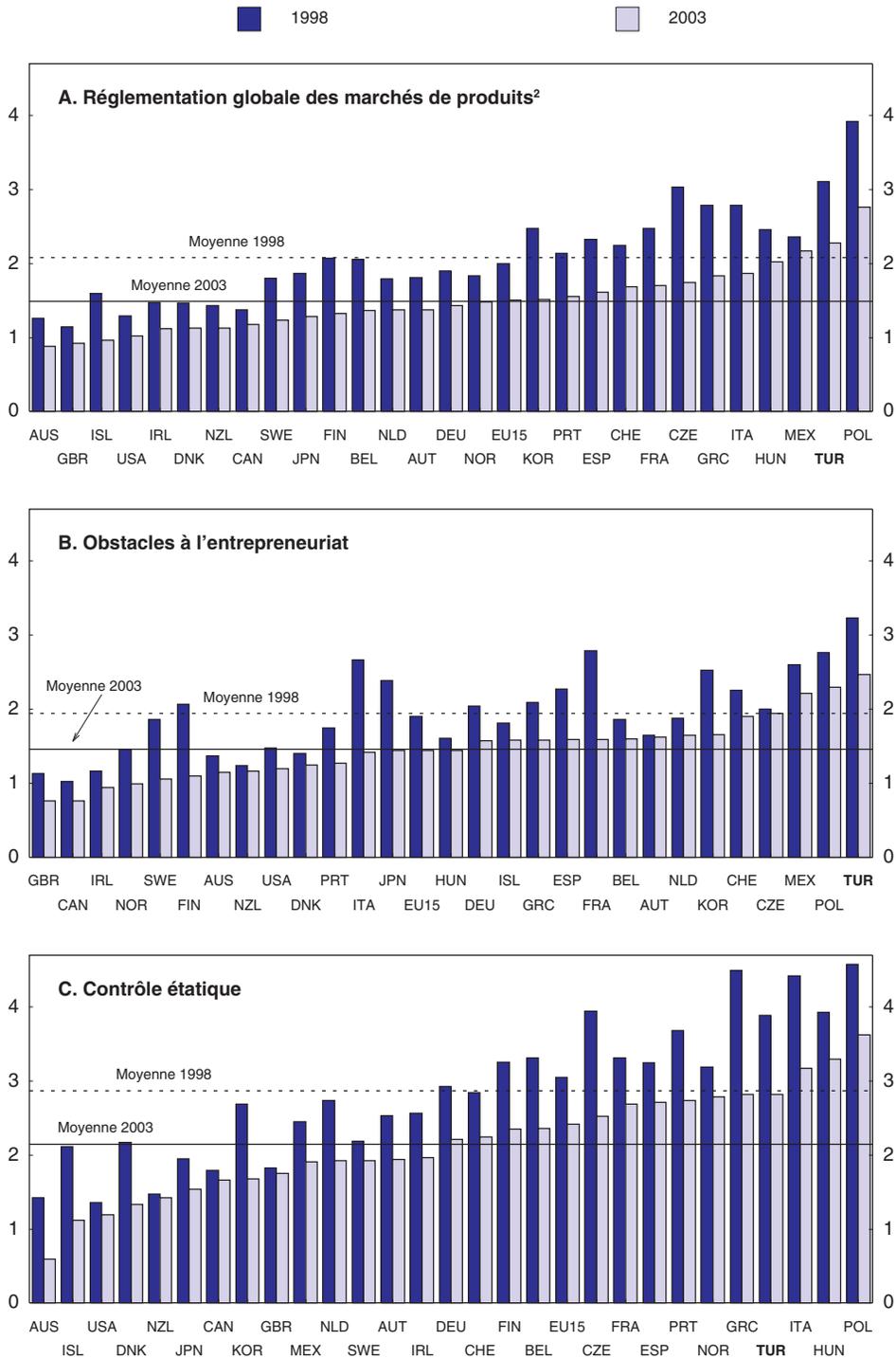
aider et inciter les caisses de retraite et les fonds communs de placement à envisager d'exercer spontanément leurs droits d'actionnaire, et encourager les organismes du secteur privé, y compris d'autoréglementation, à contribuer à la diffusion parmi les entreprises et les investisseurs de pratiques de gouvernance recommandables, librement consenties et en harmonie avec le marché³⁰.

Il faudrait alléger la réglementation des marchés de produits

Les entreprises opérant dans la légalité sont exposées à une kyrielle de règlements applicables aux marchés de produits dont le niveau de détail, malgré les efforts de simplification entrepris durant les années 2000, reste très supérieur à ce que l'on rencontre dans les autres pays de l'OCDE (graphique 3.16). La complexité de la réglementation renchérit l'entrée sur les marchés et donne aux rouages administratifs un fort pouvoir discrétionnaire sur la création d'entreprise, en même temps qu'une recette pour fausser la concurrence; de plus, selon certaines études couvrant plusieurs pays, elle accroît les possibilités de corruption³¹. Ces risques, auxquels s'ajoute la complexité des lois régissant le secteur privé, sont des sources d'aléas dans l'appareil judiciaire commercial³². Ces lacunes sont particulièrement dommageables pour les entreprises étrangères, qui ont plus de mal à y faire face. Des études empiriques montrent que les pays dans lesquels la réglementation des marchés de produits est relativement stricte reçoivent en général moins d'investissements directs étrangers³³. À l'inverse, les entreprises nationales sont plus habituées à se mouvoir dans ce contexte et ont développé, pour y faire face plus efficacement, des ressources qui leur permettent par exemple d'augmenter leur influence dans les sphères politique et médiatique afin de préserver leurs intérêts. Néanmoins, comme l'ont reconnu les pouvoirs publics et les organismes professionnels, et nonobstant la rationalisation des procédures administratives nécessaires pour créer une entreprise qui est intervenue en 2003, il convient de manière urgente de simplifier l'ensemble des prescriptions légales applicables aux entreprises, et de renforcer l'appareil judiciaire commercial afin de mettre en place un cadre plus rationnel³⁴. Ce faisant, on ferait reculer l'informalité et on attirerait davantage d'investisseurs étrangers.

La réglementation de l'entrée dans la distribution de détail est une question d'actualité. Il faudrait procéder à de nouvelles restructurations pour accroître la productivité et diminuer l'informalité massive de ce secteur, et pour alimenter la concurrence par les prix dans l'ensemble de l'économie. L'essor de grands distributeurs est plein de promesses, comme le montre l'augmentation de leur part de marché, passée de 30 % en 2002 à 37 % en 2005³⁵. Malheureusement, certaines initiatives d'ordre législatif ont pour objet de compliquer la création d'hypermarchés : un projet de loi propose ainsi de faire dépendre l'ouverture de nouveaux grands centres commerciaux d'autorisations administratives locales et centrales, de restreindre leurs jours et leurs horaires d'ouverture, et de réglementer leurs prix et promotions. Ce projet s'inspire de lois en vigueur dans certains autres pays de l'OCDE qui, afin de ralentir la sortie d'exploitants moins efficaces, ont inutilement freiné la modernisation et la productivité du commerce de détail, et ont eu un coût économique notable³⁶. Compte tenu de l'importance de ce secteur pour nourrir la concurrence par les prix et estomper la dichotomie entre secteur formel et secteur informel, il faut absolument lui assurer des conditions-cadres ouvertes et sans surprises. Il conviendrait donc d'encourager davantage les investissements nationaux et internationaux dans la distribution³⁷.

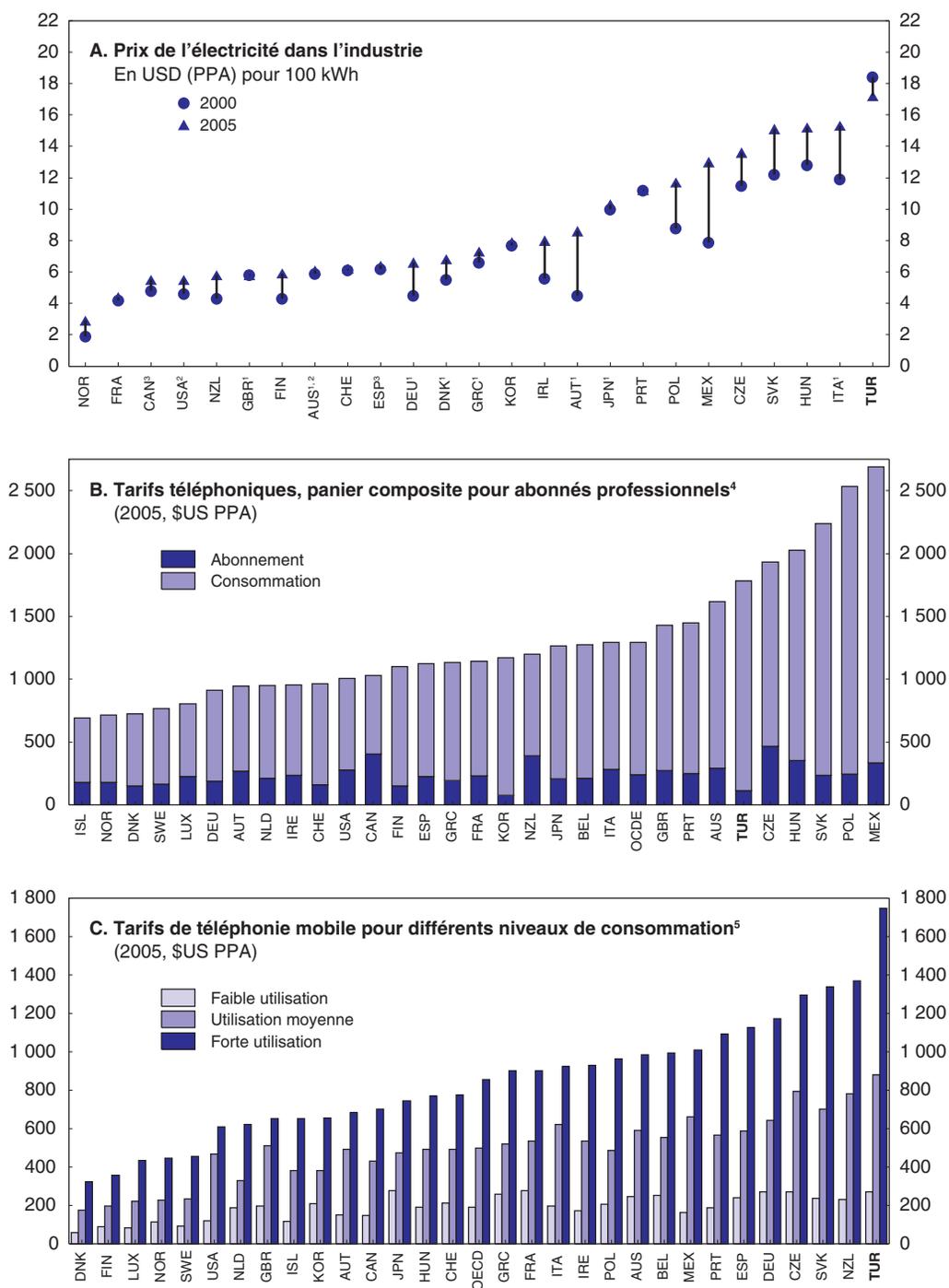
Graphique 3.16. **Réglementation des marchés de produits, comparaison Turquie-pays de l'OCDE, 1998-2003**¹



1. Tri sur les valeurs de 2003. Échelle 0-6, de la réglementation la moins restrictive à la plus restrictive.
2. L'indice global de réglementation des marchés de produits regroupe 16 indicateurs élémentaires agrégés en trois indicateurs de niveau intermédiaire couvrant les « obstacles à l'entrepreneuriat », le « contrôle étatique » et les « obstacles aux échanges et aux investissements ».

Source : Conway, P., V. Janod et G. Nicoletti (2005), « Product Market Regulation in OECD Countries, 1998 to 2003 », document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE n° 419.

Graphique 3.17. Des coûts d'infrastructure élevés



1. Données 2004.
2. Hors taxes.
3. Données 2003.
4. Hors TVA.
5. TVA incluse.

Source : AIE, Energy prices and taxes et OCDE, Base de données des Perspectives des communications.

Il faudrait abaisser les coûts des infrastructures en faisant davantage appel à la concurrence

Les entreprises turques doivent aussi supporter des coûts énergétiques élevés – legs des investissements qui ont été consentis à fonds perdus par le passé dans le secteur de l'énergie, du niveau élevé des taxes sur l'énergie et de différentes lacunes de la tutelle³⁸. Les tarifs des télécommunications sont également très élevés (graphique 3.17). Par contrecoup, les entreprises sont très nombreuses à considérer les infrastructures publiques comme un obstacle majeur aux affaires³⁹. Il conviendrait d'appliquer dans son intégralité la réglementation propice à la concurrence qui a été récemment adoptée pour les secteurs de l'énergie et des télécommunications, conformément à un calendrier précis et grâce à la coopération des autorités sectorielles de réglementation et de l'autorité de la concurrence. Les tarifs et la qualité des services doivent être surveillés de près et présentés clairement aux entreprises et aux particuliers⁴⁰.

Il faudrait assortir les privatisations de saines pratiques de gouvernance d'entreprise

L'important mouvement actuel de privatisation augmente la taille du secteur privé formel. Après avoir été retardées durant plus d'une décennie, les grandes privatisations ont vraiment été lancées en 2004-2005. Des investisseurs étrangers et nationaux ont acquis des participations majoritaires dans *Türk Telekom* (monopole des télécommunications), *Tupras* (principal raffineur pétrolier) et le port de *Mersin* (l'un des grands ports d'exportation – sa privatisation n'est pas entièrement achevée) (tableau 3.4). La privatisation de trois grandes banques publiques a progressé plus lentement mais semble en bonne voie. Des investisseurs privés ont acquis 25 % du capital de *Vakifbank* (Banque des fondations) en juillet 2005, un conseiller financier a été recruté pour la privatisation de *Halkbank* (Banque des PME), et la privatisation de *Ziraatbank* (Banque de l'agriculture, première banque de Turquie) devrait en principe être engagée à la suite de ces deux expériences de privatisation. Le gouvernement compte publier avant fin 2006 une stratégie et un calendrier pour la privatisation du secteur bancaire.

Ces entreprises privatisées étant d'importants fournisseurs de biens et de services pour le reste du secteur privé et leurs performances n'étant pas neutres pour la compétitivité globale de l'économie, il faut veiller à ce qu'elles respectent le jeu de la concurrence plus strictement que lorsqu'elles étaient dans le giron public⁴¹. Ces privatisations peuvent aussi représenter une étape sur la voie de la création en Turquie de véritables sociétés faisant appel à l'épargne publique⁴² : en effet, même si la plupart des privatisations ont abouti à une prise de contrôle par des investisseurs nationaux ou étrangers, une part non négligeable des fonds propres de ces entités a des chances de demeurer entre les mains d'investisseurs publics. La moindre concentration de l'actionnariat de ces sociétés devrait permettre l'émergence d'actionnaires minoritaires actifs et, à condition que les droits de ces actionnaires y soient pleinement établis et exercés, faciliter la diffusion en Turquie de normes internationales de gouvernement d'entreprise⁴³.

Conclusion : la simplification de la réglementation est un élément essentiel de l'amélioration de la compétitivité et de la croissance

Le renforcement du potentiel de croissance de l'économie turque face à la concurrence grandissante des pays à bas salaires nécessite la mise en place d'une vaste stratégie d'amélioration des conditions-cadres des entreprises de tous types. L'allègement de la réglementation des marchés et des coûts du travail, le renforcement de la concurrence sur

Tableau 3.4. Principales privatisations réalisées en 2005 et 2006

Société privatisée	Domaine d'activité	Date de la privatisation	Effectif (avant la privatisation)	Valeur totale de marché (théorique) de l'entreprise sur la base du prix de privatisation (USD)	Pourcentage du capital privatisé	Pourcentage du capital coté	Pourcentage de la participation conservée par l'État
Türk Telekom	Télécommunications (opérateur historique de téléphonie fixe/GSM-AVEA)	14 novembre 2005	54 000	11.9 milliards	55	–	45
Tupras	Raffinage pétrolier	26 janvier 2006	4 302	8.12 milliards	51	49	0
Tupras (vente effectuée par le biais de la Bourse d'Istanbul)	Raffinage pétrolier	4 mars 2005	4 330	3.1 milliards	14.76	49	0 (puis 51 %)
Aéroport Ataturk d'Istanbul (droits d'exploitation pour 15 ans et demi)	Exploitation aéroportuaire	Juillet 2005	–	3 milliards	Transfert de droits d'exploitation/projet CET	–	–
Erdemir	Sidérurgie	27 février 2006	14 414	6 milliards	49.29	47	0
Vakifbank	Services bancaires et financiers	Novembre 2005	7 164	5.1 milliards	(Introduction en Bourse de 25.18 %)	25.18	58.45
Port de Mersin (droits d'exploitation pour 36 ans) ¹	Exploitation portuaire	12 août 2005	1 336	755 millions	Transfert de droits d'exploitation	–	–
Stations de contrôle des véhicules à moteur ¹	Concession de service public (pour 20 ans)	20 décembre 2004	–	613.5 millions	Droits de concession	–	–
Eti Alüminyum	Production de bauxite et d'aluminium	29 juillet 2005	2 212	305 millions	99.99	–	0
Petkim	Pétrochimie	Avril-décembre 2005	3 761	809.8 millions	34.57 (offre publique sur le marché secondaire)	38.68	61.32
Baak Sigorta & Baak Emeklilik	Assurances/caisses de retraite (professionnelles)	16 mai 2006	469	473 millions	56.67 + 41 % séparément	–	43.33 (Indirectement, via les coopératives agricoles)
Hôtel Hilton d'Istanbul	Tourisme/hôtellerie	15 novembre 2005	–	255.5 millions	Vente d'actifs	–	–
THY/Turkish Airlines	Transport aérien / transport de passagers	16-18 mai 2006	10 928	723 millions	28.75 % (offre publique de vente)	53.57	46.43
Groupe Ataköy	Tourisme	28 février 2005	568	199.1 millions	Participations diverses	–	0
THY/Turkish Airlines	Transport aérien/transport de passagers	1-3 décembre 2004	10 956	831.6 millions	23 % (offre publique de vente)	53.57 (puis 24.82 %)	46.43 (puis 75.18 %)

1. La privatisation du port de Mersin et des Services de contrôle des véhicules à moteur n'est pas encore achevée.

les marchés de produits et l'amélioration des infrastructures non seulement seraient positifs pour la productivité des entreprises du secteur formel, mais aussi faciliteraient la création d'entreprises et le basculement dans le secteur formel de très nombreuses entreprises informelles.

Une stratégie de *simplification et de formalisation de la réglementation* contribuerait à remplacer le cadre réglementaire et fiscal *multiforme* par un environnement formel unifié, peu onéreux, équitable et bien plus souple. Le contexte économique résultant stimulerait la productivité et la compétitivité des *grandes entreprises, des moyennes entreprises dynamiques et des micro-entreprises*, et faciliterait les transferts de ressources entre ces différentes catégories en fonction de leur véritable efficacité intrinsèque, et non de leur exposition variable à des obligations légales et fiscales :

1. Il atténuerait la pression réglementaire qui pèse sur les entreprises du secteur formel, en particulier du point de vue de la coûteuse réglementation des marchés des produits et du travail.
2. Il aiderait les micro-exploitants informels à se normaliser et, partant, à mieux étoffer leurs ressources matérielles et humaines.
3. Il percerait le plafond de verre qui bride actuellement les performances des moyennes entreprises dynamiques – en leur permettant de croître et d'accéder aux ressources financières, technologiques et marketing dont elles ont besoin.

L'encadré 3.6 reprend les principaux axes de la stratégie suggérée.

Encadré 3.6. Une stratégie globale de renforcement de la compétitivité et de la croissance fondée sur la simplification et la formalisation de la réglementation

Action prioritaire

Réduire les coûts de main-d'œuvre et alléger la réglementation applicable à l'emploi formel

- Taxes applicables au travail : réduire de manière substantielle les taux des cotisations sociales (par exemple de moitié). Cette mesure devrait être budgétairement prioritaire; elle peut être financée par des baisses des coûts des pensions (comme nous le verrons au chapitre suivant) et par des coupes opérées dans des domaines de dépenses moins prioritaires.
- Salaire minimum : limiter la croissance du salaire minimum afin qu'il baisse en pourcentage du salaire moyen; harmoniser le salaire minimum réel d'une région à l'autre de sorte que le coût du salaire minimum nominal baisse dans les régions où la productivité et le coût de la vie sont moindres. Ces régions étant aussi celles où l'emploi formel est particulièrement rare, on stimulerait ainsi, en association avec les autres actions, la création d'emplois formels.
- Réglementation du travail : libéraliser la réglementation du marché du travail pour les emplois *permanents* et *temporaires* ; procéder au remplacement complet du dispositif d'indemnisation des départs par une assurance-chômage standard.

Encadré 3.6. Une stratégie globale de renforcement de la compétitivité et de la croissance fondée sur la simplification et la formalisation de la réglementation (suite)

Autres réformes importantes

Alléger la réglementation des marchés de produits

- Revoir les autorisations sectorielles afin de les simplifier, et limiter les autorisations accordées par les collectivités locales, de façon à réduire le pouvoir discrétionnaire de l'administration sur les entreprises.
- Simplifier le cadre juridique applicable aux affaires et en diminuer les redondances, notamment en atténuant les conflits pouvant provenir de la diversité des sources du droit.
- Renforcer l'appareil judiciaire commercial sur la base de ce cadre simplifié.

Faciliter l'accès aux marchés financiers

- Renforcer la transparence financière des PME en adoptant et en appliquant les nouvelles dispositions prévues par le code commercial turc, tout en abaissant le plus possible le coût du respect de la loi.
- Faciliter le financement des entreprises publiques en imposant des normes de transparence et de gouvernance, et en incitant les entreprises à appliquer intégralement les Lignes directrices sur le gouvernement d'entreprise.
- S'aligner sur les bonnes pratiques de l'OCDE en matière d'investissement institutionnel en modifiant la législation afférente et en encourageant les organismes du secteur privé à sensibiliser et former les parties concernées aux pratiques optimales d'investissement.

Améliorer les infrastructures et alléger leur coût en renforçant la concurrence

- Appliquer dans leur intégralité les nouvelles réglementations sectorielles de l'énergie, des télécommunications et des transports grâce à une coopération entre les autorités sectorielles de réglementation et l'autorité de la concurrence.
- Proposer des services haut débit à bas coût sur tout le territoire.

Renforcer le socle cognitif

- Favoriser la formation managériale élémentaire des propriétaires de micro-entreprises et de PME.
- Favoriser la formation aux notions informatiques et Internet de base.

Garantir l'efficacité des incitations à l'investissement

- Résister aux demandes de subventions sectorielles.
- Accroître la transparence des aides de l'État et de leurs répercussions économiques.

Renforcer l'efficacité de la fiscalité

- Simplifier et consolider la fiscalité indirecte.
- Poursuivre l'élimination des exonérations fiscales.
- Évaluer l'efficacité des incitations fiscales accordées à la recherche-développement et aux technoparcs.
- Continuer d'améliorer l'administration de l'impôt et les vérifications fiscales.

Notes

1. Voir *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation – Turquie, 2002*.
2. Voir *Études économiques de l'OCDE – Turquie, 2004*.
3. Sur la base des prix relatifs à la consommation.
4. *Coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre corrigés du taux de change* (ou, autrement dit, *taux de change réel calculé sur la base des coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre*) publiés deux fois par an par l'OCDE.
5. En principe, il aurait fallu couvrir tous les secteurs économiques (activités d'exportation ou non, secteur manufacturier, services), mais les données disponibles (en matière de prix, de salaires et de productivité) ont imposé la limitation de l'analyse au secteur manufacturier.
6. L'analyse comportait aussi deux éléments supplémentaires pesant sur la compétitivité et la rentabilité des entreprises : les coûts de l'énergie et ceux du crédit. Il semble que les premiers aient eu un impact non négligeable, mais tout de même limité, sur la rentabilité estimée. À l'opposé, les fortes fluctuations des seconds (qui ont respectivement explosé et reculé durant les périodes de dépréciation et d'appréciation de la monnaie) ont partiellement annulé à la fois les répercussions positives de la dépréciation et les conséquences négatives de l'appréciation sur les bénéficiaires. Les taux d'intérêt ont par conséquent joué un rôle contracyclique sur l'évolution de la rentabilité. Voir l'annexe 3.A1.
7. Pour deux secteurs au moins, le troisième présentant des performances dans la moyenne. Les secteurs très compétitifs sont l'électronique grand public, les machines de type industriel, l'acier et la construction automobile.
8. Les secteurs du textile, de l'habillement et du cuir se trouvent dans cette situation. Si leurs performances ont montré quelques progrès certaines années, la tendance générale est au déclin.
9. Les plastiques, le matériel électrique, les produits métallurgiques et la fabrication de meubles entrent dans cette catégorie.
10. L'annexe 3.A1 propose davantage de détails sur les performances particulières de chaque secteur.
11. La hausse des cours du pétrole et du gaz a également contribué à cette dégradation de la balance commerciale. La Turquie couvre la majorité de ses besoins énergétiques par des importations de combustibles fossiles, et sa facture énergétique a augmenté de 7 milliards USD (soit 1.9 % du PIB) en 2005. Ce gonflement de la facture énergétique n'a été compensé que partiellement par la hausse des exportations vers les producteurs d'énergie : les importations de la Turquie en provenance de ses quatre principaux fournisseurs de pétrole brut (Iran, Russie, Arabie Saoudite et Libye) ont progressé de 68.8 % en 2005 pendant que ses exportations vers ces pays n'augmentaient que de 22.5 %.
12. Arguant du fait qu'il s'agit de ventes à l'exportation, les entreprises du secteur du tourisme ont elles aussi réclamé des exonérations de TVA pour les services vendus aux touristes étrangers. Le ministère des Finances a rejeté cette demande pour des motifs budgétaires et administratifs.
13. Voir Organisme central de planification et TEPAV (2006).
14. Voir Organisme central de planification et TEPAV (2006).
15. Le ministère des Finances a constaté en 2004 que dans la métropole d'Istanbul (où sont immatriculées la plupart des entreprises turques formelles), 352 sociétés (c'est-à-dire 4.2 % des personnes morales locales payant un impôt) réglaient 87.8 % de l'ensemble de l'impôt sur les sociétés effectivement collecté. Quand, en 2005, le ministère a examiné de manière détaillée les déclarations d'impôt de 670 entreprises, il a constaté qu'elles avaient déclaré un revenu total imposable de 420 millions TRY (270 millions EUR) pour l'année, alors que leur revenu imposable réel avait atteint 2.87 milliards TRY (1.8 milliard EUR), soit un taux de sous-déclaration de 700 %; Voir Milliyet (2006).
16. Comme l'a montré l'affaire Hyundai en 2004-05. Comme tant d'autres, cette entreprise a mis en concurrence différents pays d'Europe orientale et sud-orientale pour réaliser, en échange d'avantages fiscaux et de terrains gratuits, un investissement créateur de 12 000 emplois (3 000 directs et 9 000 indirects). Les autorités turques, invoquant leurs contraintes budgétaires et la nécessité de préserver l'équité entre les investisseurs internationaux et les investisseurs nationaux, se sont retirées de la compétition et ont perdu le projet, même si des facteurs autres que fiscaux ont pu jouer un rôle dans la décision prise par Hyundai de construire sa nouvelle usine en République tchèque.

17. À la différence des pratiques optimales d'autres pays de l'OCDE, les aides de l'État ne font pas l'objet de déclarations périodiques et d'une surveillance confiée à une agence spécialisée.
18. Après des réactions initiales fortes, ces incitations, qui ont aussi entraîné la délocalisation partielle de certaines unités de production fortes consommatrices de ressources humaines et d'énergie vers d'autres provinces, ont vu leur impact reculer. À la mi-2006, 33 000 entreprises employant au total 150 000 travailleurs (soit moins de 1 % de la population active) tiraient parti de ces mesures.
19. Outre les dépenses fiscales, les activités de R-D des PME bénéficient du soutien des services de transfert technologique du KOSGEB (Agence de développement des PME), qui sont disponibles depuis plusieurs années. Le nombre d'entreprises bénéficiaires reste limité et il a été récemment recommandé (y compris dans l'*Étude* de l'OCDE sur la Turquie de 2004) de fournir ces services sur un mode plus réactif à la demande. Récemment, le KOSGEB a pris des initiatives pour se muer en catalyseur des efforts globaux de modernisation des entreprises, notamment en se posant en partenaire de l'élaboration des plans stratégiques d'activité inspirés par les principes de Bâle II. Il estime que 10 000 entreprises environ pourraient être concernées.
20. La Turquie applique à l'heure actuelle un mécanisme d'« allègement de l'impôt pour les salariés » qui n'est pas pris en compte pour le calcul du coïnc fiscal, car il ne s'agit pas d'une véritable déduction forfaitaire dans le cadre du système fiscal. Les autorités prévoient de convertir cet allègement en déduction forfaitaire; le coïnc fiscal sur le travail diminuerait alors de 3-4 points de pourcentage.
21. Si par exemple on diminuait de moitié les taux de cotisations sociales, les coûts budgétaires directs représenteraient moins de 3 % du PIB. Si, à la suite d'une baisse aussi prononcée, l'emploi informel pouvait reculer de 15 % la première année, puis encore de 15 % l'année suivante, on pourrait escompter un effet de récupération égal à 1 % du PIB chacune de ces années. Si en outre on pouvait assortir cette mesure de mécanismes de contrôle et de répression renforcés en matière de déclarations de salaires (après de telles baisses de taux, la déclaration plus fidèle des salaires gagnerait en légitimité et serait mieux acceptée, alors qu'aujourd'hui prévaut une sous-déclaration massive, les salariés du secteur privé étant majoritairement déclarés comme payés au salaire minimum), la réforme pourrait presque s'autofinancer. En tout cas, compte tenu de l'importance cruciale de cette réforme, son financement est une priorité budgétaire.
22. La taxinomie des entreprises turques confirme l'existence de ces seuils au moins pour ceux des salariés qui sont déclarés.
23. Huit pour cent du salaire : tel est le montant de la provision que devrait constituer une entreprise pour financer l'encours potentiel d'indemnités de licenciement lié à l'embauche d'un salarié pour plus d'un mois.
24. Pour bénéficier pendant six mois d'une allocation-chômage égale à 50 % du dernier salaire, il faut avoir cotisé au moins 600 jours.
25. Les provisions constituées par les entreprises pour financer les indemnités obligatoires de départ représentent 8 % du salaire brut (soit un mois de salaire par année de service), et la prime d'assurance-chômage se monte à 3 %. D'un autre côté, les indemnités sont versées non seulement en cas de chômage, mais aussi de départ à la retraite. Si la puissance publique veut harmoniser le caractère économiquement incitatif des deux dispositifs, il faut qu'elle supprime l'indemnisation du départ à la retraite et qu'elle proportionne les primes d'assurance-chômage à l'activation du dispositif, c'est-à-dire que les primes payées par les entreprises licenciant davantage leur personnel soient plus élevées. Des sommes importantes ont déjà été accumulées au sein du Fonds pour le chômage. Le remplacement intégral des indemnités de départ par l'assurance-chômage devrait désormais être un objectif affiché.
26. Chiffres 2004 pour les pays autres que la Turquie (données tirées de « *Minimum Wages in Europe* », European Industrial Relations Observatory, 2006).
27. En 2005, la valeur ajoutée annuelle estimée par travailleur était d'environ 5 300 USD dans les petites entreprises manufacturières informelles (estimation du Secrétariat de l'OCDE, voir chapitre 1), tandis que le coût de main-d'œuvre effectif annuel d'un employé touchant le salaire minimum était d'environ 5 800 USD.
28. Les règles de contrôle bancaire prévues par Bâle II font varier les exigences de fonds propres applicables aux prêts commerciaux en fonction de la transparence financière et managériale de l'emprunteur. Ces règles seront applicables en Turquie à compter de 2007 (voir l'annexe 3.A1).
29. Le dispositif proposé prévoit l'alignement futur sur des règles de communication financière plus simples, spécifiques des PME, que l'*International Accounting Standards Board* pourra élaborer ultérieurement.

30. Ces questions seront abordées de façon plus détaillée, et seront assorties de recommandations, dans OCDE, « *Corporate Governance in Turkey: A Pilot Study* », à paraître au second semestre 2006.
31. Djankov et al. (2002) ont conclu, dans une étude internationale, à une forte corrélation statistique entre la complexité de la réglementation des marchés de produits et l'ampleur de la corruption.
32. On a pu affirmer (et plusieurs affaires récentes sont venues le confirmer) que les sources du droit turc étaient particulièrement disparates, de sorte que les parties à un litige commercial peuvent toujours espérer trouver une disposition légale à l'appui de leur position – y compris dans la Constitution, qui contient des prescriptions sectorielles. Elles peuvent donc escompter qu'une juridiction supérieure infirmera un jugement défavorable en première instance. Ceci explique l'avalanche des recours, dont le délai moyen de traitement est passé de 152 jours en 2002 à 202 jours en 2003. Le nombre d'affaires portées devant la juridiction administrative d'appel (Danistay) a aussi augmenté de façon spectaculaire : pour 87 000 dossiers en instance en début d'année, 68 000 dossiers nouveaux ont été ouverts en 2005, et 58 000 seulement résolus avant la fin de l'année. Les procédures d'exécution judiciaire ont aussi connu une inflation : 3 millions d'actions en justice ont trouvé une issue en 2003; 4.4 millions de procédures étaient en cours à la fin de l'année. En 2003, les tribunaux de commerce ont tranché la moitié des 95 000 nouvelles affaires reçues; le délai moyen de traitement d'une affaire commerciale atteignait 417 jours à la fin de l'année. Dans cet environnement très enclin aux contentieux, l'application de règlements aux entreprises nationales et internationales de grande taille a donné naissance à un certain nombre d'imbroglios judiciaires notoires dont certains ne sont pas encore résolus (voir Dutz et al., 2005).
33. Voir Nicoletti et al., 2003.
34. En janvier 2006, la TUSIAD (Association turque d'industriels et de chefs d'entreprise) a fait une déclaration sur la réforme du système judiciaire. Parmi bien d'autres points, elle notait : « i) la nécessité absolue de réformer les instances judiciaires et d'assurer leur indépendance. La structure du Haut conseil des juges et procureurs doit être modifiée, et le Secrétariat de ce Conseil doit être séparé du ministère de la Justice; ii) la nécessité pour l'État de renoncer à toute action rétroactive, car ce type d'action détourne les investisseurs locaux et étrangers et entame la confiance de la population dans la justice; iii) la nécessité de résoudre les problèmes de finances, de personnel et de formation de l'appareil judiciaire. Il est crucial de mieux rémunérer les juges et procureurs, et de former le personnel administratif et les fonctionnaires occupant des postes de responsabilité » (TUSIAD, 2006).
35. En 2005, la Turquie comptait 5 500 supermarchés et hypermarchés, contre 2 000 environ en 1998; le nombre de petites épiceries (sans parler des étalages en plein air) a, lui, reculé de 37 000 en 1998 à 31 000 en 2005 (voir TEPAV, 2005a).
36. Voir O. Boylaud (2000).
37. Le développement du distributeur international d'ameublement IKEA qui, après avoir ouvert deux magasins en Turquie en 2005 et en 2006, a rencontré une clientèle enthousiaste et rapidement gagné des parts de marché, a souffert de l'application à ses importations de nouvelles procédures pesantes qui ont affecté sa politique d'achat, alors que ce distributeur avait commencé à se fournir localement auprès de fabricants turcs proposant des produits de qualité.
38. Les « taux de pertes » élevés qu'affiche le réseau turc de distribution d'électricité – reflet à la fois des pertes techniques et des usages illicites – avoisinent les 15 % et accroissent les redevances dont doivent s'acquitter les usagers qui restent dans la légalité.
39. Selon une enquête BEEPS (*Business Environment*) menée par la Banque mondiale en 2005, 23, 20 et 21 % des entreprises turques estiment que la prestation respectivement de services énergétiques, de services de télécommunications et de services de transport est un problème sérieux pour la conduite des affaires – contre respectivement 11, 12 et 14 % dans les huit nouveaux pays candidats à l'adhésion à l'UE.
40. Aux taux de change actuels, la Turquie reste le troisième pays le plus cher après le Japon et l'Italie en ce qui concerne les tarifs industriels de l'électricité. Les tarifs applicables aux ménages sont modérés en comparaison des autres pays de l'OCDE, ce qui laisse à penser que les ménages bénéficient de péréquations tarifaires, au détriment des utilisateurs industriels. Les autorités contrôlent la plupart des prix de l'énergie, notamment les tarifs de l'électricité pour les particuliers, et ne les ont pas augmentés depuis novembre 2002 en dépit des hausses des prix internationaux du pétrole et du gaz. Elles ont abaissé les tarifs industriels de l'électricité en 2003. Il apparaît que le secteur de l'électricité ne cesse d'accumuler les déficits du fait de ce strict contrôle des prix, qui est budgétairement intenable dès lors qu'aucune réforme structurelle ne vient améliorer la productivité et réduire les coûts de la chaîne énergétique.

41. Ceci vaut particulièrement pour Türk Telekom, qui exerce une position dominante dans la téléphonie fixe et les services Internet de base, pour TUPRAS, qui est le principal fournisseur de pétrole raffiné, et pour les cimenteries, qui ont un fort pouvoir de marché régional. La surveillance de Türk Telekom et des cimenteries entamée après leur privatisation pour juger de leur respect de la concurrence a déjà donné lieu à quelques controverses. Il ne faut pas nier la nécessité pour ces grandes industries complexes de se former à l'application de règles propices à la concurrence – tout en surveillant étroitement leurs performances en termes de prix et de qualité de service.
42. Les entreprises dites « Berle and Means », caractérisées par un émiettement de l'actionariat et l'absence de tout actionnaire dominant, sont inexistantes en Turquie (A. Berle et C. Means, *The Modern Corporation and Private Property*, New York, 1932).
43. Les Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques (2005) représentent ce que les pays membres de l'OCDE estiment être le socle d'un dispositif de bonne gouvernance des entreprises publiques, dès avant les privatisations.

Bibliographie

- Atiyas, I. (2005), « Competition and Regulation in the Turkish Telecommunications, Industry », *Economic Policy Research Foundation (EPRI) Governance Series*, novembre.
- Bankacilik Duzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) (2005), *Road Map for the Implementation of Basel-II*, Agence de réglementation et de contrôle bancaires, mai.
- Banque mondiale (2005a), *Turkey: Country Economic Memorandum: Promoting Sustained Growth and Convergence with the European Union*, Washington D.C.
- Banque mondiale (2005b), *Turkey: The Joint Poverty Assessment Report*, Washington D.C.
- Banque mondiale (2006), *Turkey: The Labour Market Study*, Washington D.C.
- Besinci, M. et F. Kaya (2005), « Uluslararası Finansal Piyasalardaki Yasal Duzenlemeler ve Basel II'ye Uyum Sureci (Le processus d'adaptation à Bâle II) », *Isletme ve Finans*, novembre.
- Boylaud, O. (2000), « Regulatory reform in road freight and retail distribution », *document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE n° 255*, Paris.
- Bozkurt, R. (2006), « Kuçuk ve Orta Ölçekli Aile İşletmelerinde Donusum (La transformation des PME familiales) », dans Tamer Koçer (dir.), « Aile İşletmeleri ve Girişimcilik Uygulama ve Arastırma Merkezi 2. Kongresi Tutanakları », Istanbul Kultur Universitesi.
- Brandt, N., J.-M. Burniaux et R. Duval (2005), « Assessing the OECD Jobs Strategy: Past developments and reforms », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 429*.
- Bulutay, T. et E. Tasti, *Informal Sector in the Turkish Labour Market*, document de travail de la *Turkish Economic Association n° 2004/22*, Ankara.
- Çağlayan, Z. (2005), *İşsizlik ve Bölgesel Gelir Dağılımı Esitsizliğiyle Mücadele İçin « Yerel Asgari Ücret » Uygulaması (Salaires minimums locaux permettant de lutter contre le chômage et les inégalités régionales de revenu)*, Chambre d'industrie d'Ankara, Ankara.
- Conway, P., V. Janod et G. Nicoletti (2005), « Product market regulation in OECD countries: 1998 to 2003 », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 419*.
- Devereux, M.-P. et R. Griffith (1999), « The Taxation of Discrete Investment Choices », *document de travail de l'IFS W98/16*, révision 2.
- Djankov, S., R. La Porta, F. Lopez-De-Silanes et A. Schleifer (2002), « The Regulation of Entry », *Quarterly Journal of Economics*, février.
- Dutz, M., M. Us et K. Yılmaz (2005), « Turkey's Foreign Direct Investment Challenges: Competition, The Rule of Law, and EU Accession », dans *Turkey: Economic Reform and Accession to the European Union*, Banque mondiale, Washington D.C.
- Ekonomist (2005), « 250 Anadolu Kaplı (250 tigres anatoliens) », numéro 2005/36, Istanbul.
- Farrell, D., D. Meen et D.D. Baser (2003), « Turkey: Making the Productivity and Growth Breakthrough », McKinsey Global Institute, Washington D.C.
- Güney, E.S. (2006), « Restructuring, Competition and Regulation in the Turkish Electricity Industry », *Economic Policy Research Foundation (EPRI) Governance Series*, janvier.
- Güvenen, O. (2001), « Türkiye Ekonomisi ve Zaman Dinamiğinde Sosyal Sermaye Eksikliği Kapsamında Bazı Yorumlar (Quelques commentaires sur les insuffisances de capital social en Turquie) », *Doğu Batı Düşünce Dergisi*, Kasım.

- Hisarciklioglu, R. (2005), TOBB Baskani'ndan Türkiye İçin Görüş ve Öneriler (Point de vue et recommandations du Président de l'Union des Chambres et Bourses de commerce concernant la Turquie), Ankara.
- Institute of International Finance (2005), *Corporate Governance in Turkey: An Investor Perspective*, avril.
- ISI Emerging Markets (2006), *Turkey Dealwatch Report*, février.
- Işik, Y. et H. Orbay (2005), « The Governance-Investment Interrelation in the Context of Turkey's Real Sector », document de conférence élaboré pour le Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- Istanbul Sanayi Odasi (2002), « İmalat Sanayiinin Uluslararası Rekabet Gücü (La compétitivité internationale du secteur manufacturier) », Chambre d'industrie d'Istanbul, Istanbul.
- Istanbul Sanayi Odasi (2005a), *Türkiye 'nin 500 Büyük Sanayi Kuruluşu 2004 (Les 500 premières entreprises industrielles en Turquie, 2004)*, Chambre d'industrie d'Istanbul, Istanbul.
- Istanbul Sanayi Odasi (2005b), *Türkiye 'nin İkinci 500 Büyük Sanayi Kuruluşu 2004 (Les 500 entreprises industrielles suivantes en Turquie, 2004)*, Chambre d'industrie d'Istanbul, Istanbul.
- Karabudak, B. (2002), *Telekomunikasyon Sektörünü Rekabete Nasıl Açarız (Comment ouvrir les télécommunications à la concurrence ?)*, Conférence de l'autorité turque de la concurrence sur la politique de la concurrence, 19 décembre, Istanbul.
- Kenar, N. (2000), « Özel istihdam bürolarının faaliyete geçmesini teminen bir yasal düzenlemeye ihtiyaç var (De la nécessité des agences privées de placement) », *Isveren Dergisi*, Nisan.
- Kizilot, S. (2006), *Fazla İşçinin İlave Yükleri Var (Charge supplémentaire et emploi supplémentaire)*, *Hürriyet*, 26.04.2006.
- Milliyet (2006), « Kurumlarda Vergi Kaçağı Yedi Katı Buluyor (L'évasion fiscale des entreprises multipliée par 7) », 3 mai.
- MUSIAD (2005), *Ekonominin Güçlendirilmesi İçin MUSIAD'ın Çözüm Önerileri (Propositions du MUSIAD pour renforcer l'économie)*, Association indépendante des industriels et chefs d'entreprises, juin.
- Nicoletti, G. et S. Scarpetta (2005), « Product market reforms and employment in OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 472.
- Nicoletti, G., S. Golub, D. Hajkova, D. Mirza et K. Yoo (2003), « Policies and international integration: Influences on trade and foreign direct investment », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*.
- OCDE (2002), *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation : Turquie*, Paris.
- OCDE (2004a), *Études économiques de l'OCDE : Turquie*, Paris.
- OCDE (2004b), *Les PME en Turquie : questions et politiques*, Paris.
- OCDE (2005a), « A Framework for the Development and Financing of Dynamic Small and Medium Sized Enterprises in Turkey », Centre de l'OCDE pour le développement du secteur privé, Istanbul, 2005.
- OCDE (2005b), *Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques*, Paris.
- OCDE (2006), *Le gouvernement d'entreprise en Turquie : une étude pilote*, Paris (à paraître).
- Organisme national de planification (2004), « KOBİ Stratejisi ve Eylem Planı (Stratégie et plan d'action pour les PME) », Ankara.
- Organisme national de planification (2006), « 9th Kalkınma Planı KOBİ Özel İhtisas Komisyonu Raporu (Rapport collectif d'experts du 9^e Plan sur les PME) », Ankara.
- Organisme national de planification et TEPAV (2006), « IX. Kalkınma Planı Sanayi Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu (Rapport d'experts sur les politiques industrielles du 9^e Plan de développement) », Organisme national de planification, Ankara.
- Overesch, M. (2005), « The Effective Tax Burden of Companies in Europe », *CESifo DICE Report 4/2005*.
- Referans (2006), *Cevre Yasası İşletmelere Yeni Yükümlülükler Getiriyor (La loi sur l'environnement crée de nouvelles obligations pour les entreprises)*, 28 avril.
- Rodrik D. (2002), « Türkiye Sanayilesmenin Neresinde? (Où en est la Turquie de son processus d'industrialisation ?) », communication à la conférence de la Chambre d'industrie d'Istanbul sur la compétitivité durable, Istanbul, 10-11 décembre.
- Sak, G. (2006), « Adapting to the EU Is A Risky Road for Turkey Too », *Europe's World*, printemps.

- Sak, G. (2006), « Gereken Yeni bir Programdir (Ce qu'il faut, c'est un nouveau programme) », *Referans*, 9/5/2006.
- Serdengeçti, S. (2004), « The Governor Of Turkey's Central Bank Talks About The Country's Bank Reforms And His Aspirations For The Financial Sector », *The Banker*, octobre.
- Seymen, D. et N. Simsek (2006), « Türkiye ile Çin'in OECD Pazarında Rekabet Gücü Karşılaştırması (Comparaison de la compétitivité de la Turquie et de la Chine sur les marchés de l'OCDE) », *İsletme ve Finans* n° 244, Ankara
- Tansel, A. (1999), « Formal versus Informal Sector Choice of Wage Earners and Their Wages in Turkey », document de travail du Forum de recherche économique n° 9927, février.
- TEPAV (2006a), *Fast Moving Consumer Goods: Competition and Policies*, Fondation turque de recherche sur la politique économique, Ankara.
- TEPAV (2006b), *Anti-corruption and the Turkish Accession to European Union*, Fondation turque de recherche sur la politique économique, Ankara.
- TOBB (2005), *Ekonomide Durum Tespiti ve Beklenti Raporu, Buyume Surecinin Devami için Yapılması Gerekenler (Ce qu'il faudrait faire pour maintenir le processus de croissance)*, Union des Chambres et Bourses de commerce de Turquie, Ankara.
- Togan, S. (2004), « Turkey: Toward EU Accession », *The World Economy*, juillet.
- Tunali, I. (2004), *Türkiyede İsgucu Piyasası ve İstihdam Arastirması (Marché du travail et emploi en Turquie)*, Türkiye İş Kurumu, Ankara.
- Turkan, E. (2005a), *Türkiye'de Ekonomik Aktivite İçinde Yabancı Sermaye Payı (La part de l'investissement étranger dans l'activité économique de la Turquie)*, document non publié, Banque centrale de Turquie, janvier.
- Turkan, E. (2005b), *Türkiyede İsgucunun Yapı ve Nitelikleri: Gelisme ve Degerlendirmeler (La structure et la qualité de la main-d'œuvre en Turquie)*, document non publié, Banque centrale de Turquie, décembre.
- Türk-İs (2005a), *Asgari Ücret Gerçeği (La réalité du salaire minimum)*, Confédération des syndicats turcs, septembre, Ankara.
- Türk-İs (2005b), *Kayıtdışı İstihdamla Mücadele İçin Ulusal Eylem Planı İhtiyacı (La nécessité d'un plan d'action national de lutte contre l'emploi informel)*, Confédération des syndicats turcs, Ankara.
- TUSIAD (2006), *Yargı Sisteminde Reform Gerekli (Il faut réformer le système judiciaire)*, déclaration de l'Association turque des industriels et chefs d'entreprises, Istanbul.
- TUSIAD (2005), *Buyume Stratejileri Dizisi 1-7 (Études sur la croissance : 1. Cadre macroéconomique, 2. Restructurations sectorielles, 3. Structures d'intrants-extrants, 4. Développement régional, 5. Structures de financement, 6. Formation du capital, 7. Éducation)*, Association turque des industriels et chefs d'entreprises, Istanbul.
- TUSIAD et Université Sabancı (2000), *Rekabet Gücü Stratejileri Dizisi (Stratégies concurrentielles dans le secteur manufacturier turc : évaluation comparative ; électronique ; cimenteries ; construction automobile ; produits blancs ; biotechnologies ; fabrication de machines)*, Association turque des industriels et chefs d'entreprises et Université Sabancı, Istanbul.
- Ulusoy, G. (2003), « An assessment of the supply chain and innovation management in manufacturing industries in Turkey », *International Journal of Production Economics*, n° 86.
- Vorkink, A. (2006), *Labour Market Performance in Turkey: Reducing High Unemployment*, Conférence d'Ankara de la Confédération des syndicats turcs (TISK), mars.
- Yeldan, E. et U. Özlale (2002), « Measuring Exchange Rate Misalignment in Turkey », document de travail du Département d'économie de l'Université Bilkent, mai.
- Yılmaz, K. (2005), *Towards a Foreign Direct Investment Strategy for Turkey*, Foreign Investment Association turque pour l'investissement étranger (YASED) et Université Koç, Istanbul.
- Yükseler, Z. (2004a), *Türkiye'nin Rekabet Gücündeki Gelişim, 1997-2004 (L'évolution de la compétitivité de la Turquie, 1997-2004)*, document de travail de l'Association économique turque, Ankara.
- Yükseler, Z. (2005b), *Dogrudan Yabancı Sermaye Yatirimleri ve İş/Yatırım Ortami İlişkisi (Le lien entre investissement direct étranger et climat des affaires)*, document non publié, Banque centrale de Turquie, décembre.

ANNEXE 3.A1

Analyse de l'évolution et des déterminants de la rentabilité de l'industrie manufacturière turque, 1998-2005

Les marges bénéficiaires de 17 branches manufacturières ont été analysées au niveau global et sectoriel, pour la période comprise entre 1998 et 2005, selon la méthode standard de calcul des coûts unitaires de main-d'œuvre. Ce travail est agrémenté de quelques éléments supplémentaires; il constitue une version étendue de la démarche classique :

- La ventilation sectorielle permet de mettre en évidence d'importantes différences sectorielles dans l'évolution des coûts unitaires de main-d'œuvre et des prix¹. Elle fournit une *mesure supplétive des coûts unitaires relatifs sectoriels de main-d'œuvre* (c'est-à-dire des *taux de change sectoriels réels sur la base des coûts unitaires de main-d'œuvre*).
- Par ailleurs, l'analyse élargit l'approche conventionnelle des coûts unitaires de main-d'œuvre en prenant en compte les coûts unitaires du capital et de l'énergie. Le niveau et l'évolution des coûts du capital et de l'énergie n'étant pas les mêmes en Turquie et dans les pays concurrents, leur inclusion améliore le suivi de la compétitivité².
- Cette méthodologie permet aussi d'évaluer les contributions spécifiques des déterminants des marges bénéficiaires en séparant bien l'impact estimé des évolutions des prix à la production, des salaires réels, de la productivité du travail, des coûts relatifs du capital et des coûts relatifs de l'énergie. Ces contributions ont été estimées aux niveaux global et sectoriel pour différentes périodes.

Deux modèles ont été utilisés :

Modèle simple

EPMI : indice des marges bénéficiaires à l'exportation

$$(EPMI) = (EXPr)/(ULC)$$

EXPr : indice des prix à l'exportation³

ULC : indice des coûts unitaires de main-d'œuvre

$$ULC = (Wn * PWH)/(IP)$$

Wn : indice des salaires nominaux par heure travaillée

PWH : indice des heures travaillées

IP : indice de la production industrielle

$$(EPMI) = (EXPr*IP)/(Wn*PWH) \tag{1}$$

Une différenciation logarithmique de l'équation (1) a été effectuée pour estimer la contribution de chaque facteur aux marges bénéficiaires à l'exportation :

$$d(\text{EPMI})/\text{EPMI} = (d(\text{EXPr})/\text{EXPr}) + (d(\text{IP})/\text{IP}) - (d(\text{Wn})/\text{Wn}) - (d(\text{PWH})/\text{PWH}) \quad (2)$$

Un **indice des marges bénéficiaires sur les ventes intérieures (DPMI)** a par ailleurs été calculé en substituant les prix à la production aux prix à l'exportation dans cette même formule.

Modèle étendu

Un second modèle intègre les coûts unitaires du capital et de l'énergie. Au lieu d'estimer séparément les marges bénéficiaires à l'exportation et sur le marché intérieur, il permet de calculer un indice général des marges bénéficiaires (GPMI) dans lequel un indice composite des prix résulte de la pondération des prix à l'exportation et des prix à la production par la part des ventes à l'exportation et intérieures dans la production totale de chaque secteur :

$$(\text{GPMI}) = (\text{WPr})/\{0.5 \cdot \text{ULC} + a \cdot \text{UCC} + b \cdot \text{UEC}\} \quad (3)$$

WPr : indice pondéré des prix

UCC : indice des taux d'intérêt des crédits sectoriels réels

UEC : indice des coûts unitaires de l'énergie

a : coefficient des coûts unitaires sectoriels du capital

b : coefficient des coûts unitaires sectoriels de l'énergie.

Voici les principales conclusions tirées pour la période 1998-2005 :

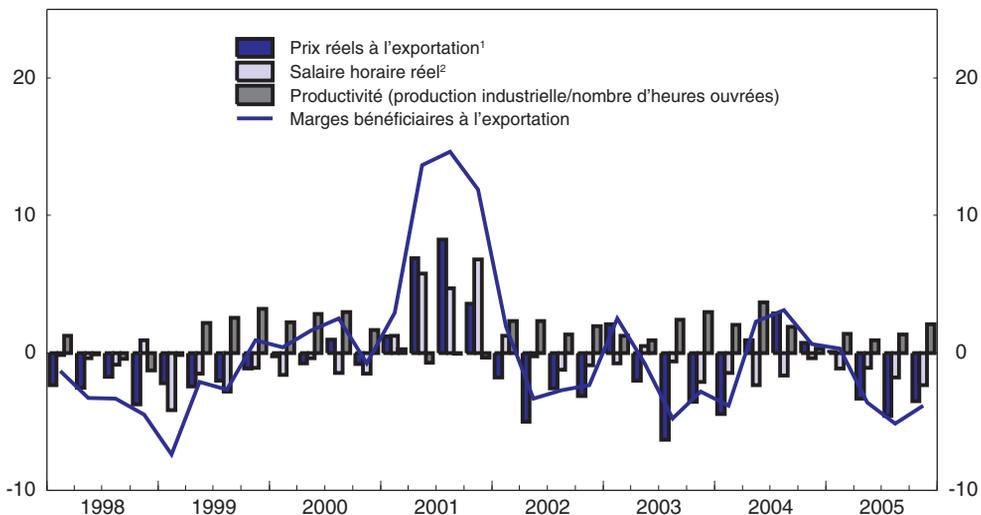
- Les marges bénéficiaires estimées du secteur manufacturier dans son ensemble suivent étroitement le taux de change réel sur la base des coûts unitaires de main-d'œuvre, ce qui confirme la pertinence de l'indicateur standard de compétitivité. Les corrélations entre les marges bénéficiaires et le taux de change réel sont particulièrement fortes dans les ventes à l'exportation; en revanche, sur le marché intérieur, la rentabilité croît avec la dépréciation, mais diminue moins lorsque la monnaie s'apprécie : les répercussions du taux de change sur les prix et les bénéfices intérieurs sont asymétriques⁴. La forte appréciation récente de la monnaie en termes réels s'est donc soldée par une érosion marquée des bénéfices à l'exportation.
- Il faut distinguer trois phases dans l'évolution de la compétitivité : a) la période antérieure à la crise de 2000-2001, au cours de laquelle s'est produite une érosion progressive de la rentabilité globale du secteur des entreprises, essentiellement imputable aux pressions de l'appréciation réelle de la monnaie (1998-2000); b) les années de crise 2001-2002, au cours desquelles la forte dépréciation de la monnaie en termes réels et le fort recul des salaires ont permis un spectaculaire redressement de la rentabilité; et c) la période de réformes (2003-2005) qui a suivi la crise, au cours de laquelle les mutations structurelles de l'industrie d'un côté et la forte appréciation réelle de la monnaie de l'autre ont eu des conséquences en demi-teinte sur la compétitivité. L'appréciation nominale et réelle de la monnaie en mai-juin 2006 a dû aider les industriels à améliorer leurs marges (avant une réappréciation partielle au cours de l'été), mais on ne dispose pas encore des données statistiques nécessaires pour décrire ces évolutions très récentes.
- Après une évolution parallèle jusqu'aux années de crise, les ventes intérieures et internationales ont vu leur rentabilité diverger au cours de la période de stabilisation postérieure à la crise : les marges bénéficiaires des ventes intérieures ont poursuivi leur progression, tandis que les marges à l'exportation se contractaient sous la pression,

semble-t-il, d'une concurrence plus vive par les prix sur les marchés internationaux et d'une forte appréciation de la monnaie en termes réels.

- Les marges bénéficiaires à l'exportation estimées pour le secteur manufacturier dans son ensemble semblaient être revenues fin 2005 au-dessus du niveau de 1999, et les marges intérieures avaient retrouvé des niveaux encore plus élevés.
- La rentabilité a de plus en plus divergé selon le secteur, et de façon plus marquée sur les marchés d'exportation que sur le marché intérieur. La disparité des rentabilités sectorielles est essentiellement imputable au fait que les secteurs en déclin ont connu une réduction plus forte des marges sur les marchés extérieurs, tandis que les secteurs ayant réussi à préserver leur rentabilité affichaient des performances comparables sur les marchés extérieurs et intérieur.
- Les contributions respectives de l'évolution des *prix*, des *salaires* et de la *productivité* indiquent que les disparités de rentabilité sont avant tout imputables à l'aptitude inégale des secteurs à préserver et augmenter leurs prix face à la pression de la concurrence internationale. La croissance de la productivité du travail diverge aussi avec le secteur, de même que le rythme de croissance des salaires réels.

Graphique 3.A1.1. Contributions aux marges bénéficiaires à l'exportation dans le secteur manufacturier (1998-2005)

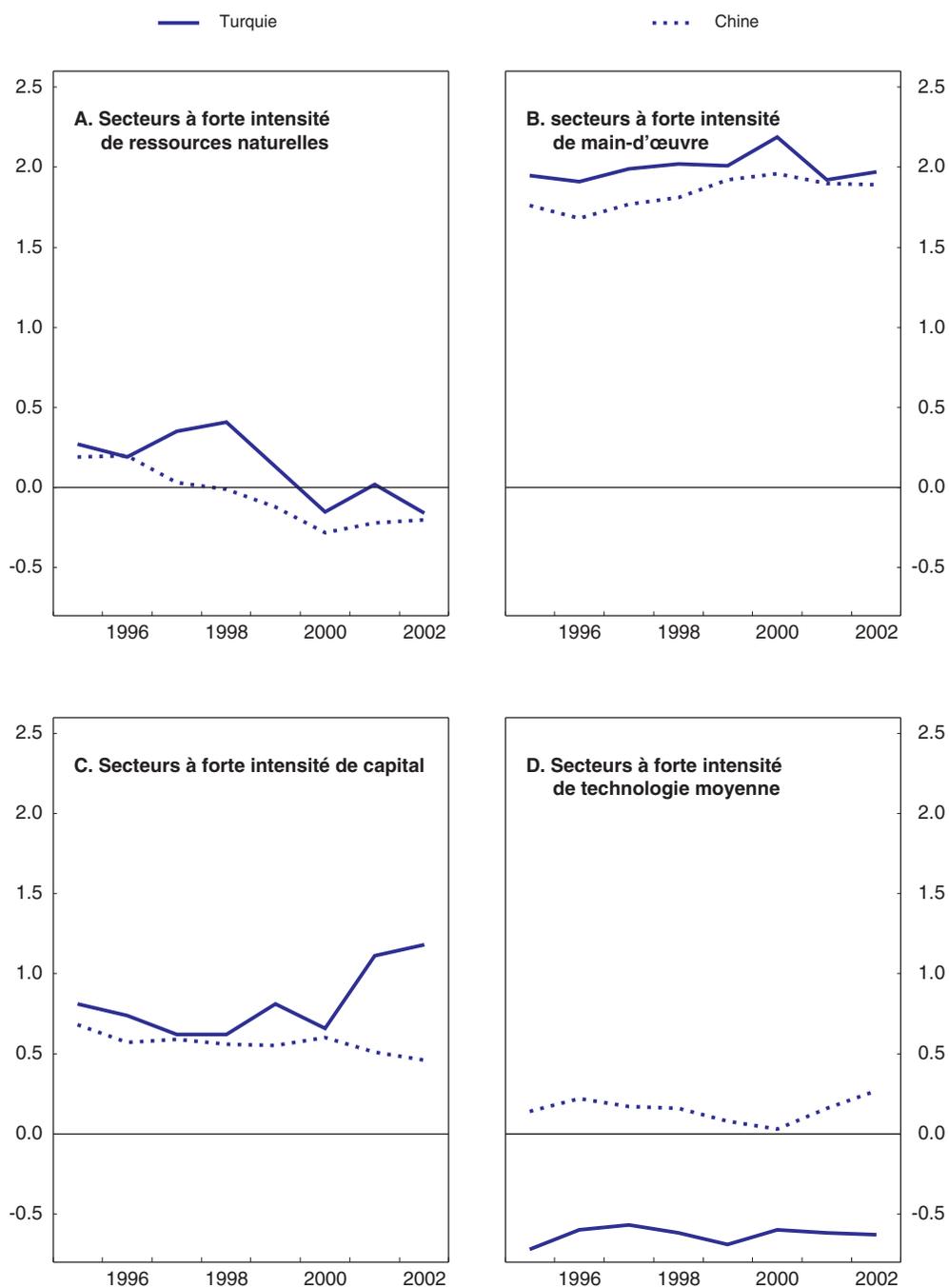
Évolution en pourcentage des marges bénéficiaires et contributions estimées des prix réels, des salaires réels et de la productivité



Note : Pour la formule de décomposition des contributions, voir le texte.

1. Les hausses des prix réels ont une contribution positive.
2. Les hausses des salaires réels ont une contribution négative.

- Compte tenu de ces différences dans les déterminants de leur marge, les branches du secteur manufacturier se répartissent en trois groupes :
 - i) Les secteurs dans lesquels les trois déterminants de la compétitivité⁵ affichent invariablement de bonnes performances et qui, partant, ont bien géré les pressions de l'appréciation de la monnaie. Parmi ces secteurs figurent l'électronique, les machines industrielles, la sidérurgie et la construction automobile (ce sont les secteurs très compétitifs).

Graphique 3.A1.2. **Avantage comparatif révélé¹ : Turquie/Chine**

1. L'indicateur de l'« avantage comparatif révélé » (RCA) proposé par Wollrath (1991) a été compilé pour la Chine et la Turquie pour la période 1995-2002. Sa formule est la suivante : $RCA = [(X_{ij}/X_{it})/(X_{nj}/X_{nt})]/[(M_{ij}/M_{it})/(M_{nj}/M_{nt})]$, où X désigne les exportations, M les importations, i le pays, j le produit, n l'ensemble des pays et t l'ensemble des produits.

Source : Seymen et Simsek (2006).

- ii) Les secteurs qui, à l'inverse, affichent plutôt des performances médiocres et subissent par conséquent une grave érosion de leur compétitivité. Les secteurs du textile, de l'habillement et du cuir sont dans cette situation (*secteurs en déclin*).
- iii) Les secteurs aux performances en demi-teinte, parce que celles-ci sont soit bonnes ou mauvaises selon le déterminant de la compétitivité considéré, soit moyennes seulement pour tous les déterminants. Plusieurs secteurs (plastiques, matériel électrique, produits métallurgiques et ameublement) sont dans ce cas. Ils ont en général bien résisté aux pressions de l'appréciation de la monnaie, mais demeurent vulnérables (ce sont les *secteurs intermédiaires*). À titre d'illustration des pressions constantes exercées par la concurrence internationale, le graphique 3.A1.2 retrace l'exposition continue de la Turquie à la concurrence chinoise.

Tableau 3.A1.1. **Performances sectorielles**

Secteurs	Performances
<i>Secteurs très compétitifs</i>	
Construction automobile	Malgré la reprise de leurs tarifs et de leurs bénéfices, les constructeurs automobiles ont, ces deux dernières années, affiché une remarquable modération salariale.
Biens électroniques	Les fabricants ont réussi à bien modérer les salaires malgré de fortes pressions à la baisse sur les prix et les bénéfices.
Sidérurgie	Le secteur a bénéficié de hausses exceptionnelles des prix et des bénéfices (en raison d'une demande internationale excédentaire), mais évité les dérives salariales.
<i>Secteurs intermédiaires</i>	
Machines et appareils électriques	En réaction à la concurrence accrue des importations en provenance de Chine, les fabricants ont privilégié les produits à plus forte valeur ajoutée.
Produits métallurgiques	Malgré le resserrement des marges bénéficiaires à l'exportation, les entreprises n'ont pas interrompu leur développement à l'international.
Ameublement	Les fabricants ont réagi à la baisse brutale de leur compétitivité en accélérant les gains de productivité et en privilégiant des produits à plus forte valeur ajoutée.
Plastique	Les fabricants ont réagi à la baisse brutale des prix internationaux par de très forts gains de productivité.
<i>Secteurs en déclin</i>	
Textiles	Malgré de forts reculs des prix et de médiocres gains de productivité, les entreprises ont été contraintes d'accorder des hausses de salaires supérieures à la moyenne en raison de fortes augmentations du salaire minimum.
Habillement	Les mesures prises en 2005 pour protéger les marchés de l'OCDE des exportations chinoises ont permis de restaurer quelque peu les marges, sans toutefois ralentir les importants ajustements des effectifs du secteur.
Travail du cuir	Récemment, les fabricants ont amélioré la différenciation de leurs produits et leur pouvoir de fixation des prix. Une reprise des exportations est survenue, mais les ajustements des effectifs se poursuivent.

Le modèle *étendu* confirme ces grandes tendances et apporte quelques éléments d'appréciation complémentaires. Lorsqu'on prend en compte les coûts du capital et de l'énergie : a) l'érosion de la compétitivité s'atténue au cours de la période 1998-2000 qui a précédé la crise; b) le regain de compétitivité est moins frappant durant les années de la crise; c) la performance estimée s'améliore au cours de la période de réforme et de stabilisation postérieure à la crise. Le document de travail de référence fournira les détails de cette décomposition.

- Les variations des *taux d'intérêt* ont un retentissement non négligeable⁶. Par le passé, la Turquie a connu de brusques flambées du coût du crédit en période de tension macroéconomique et de dépréciation monétaire, et un reflux de ce coût en période de stabilisation macroéconomique et d'appréciation monétaire. Les variations des coûts du

capital compensent partiellement l'impact des variations des taux de change sur la compétitivité. Notamment, le déclin des coûts du capital intervenu lors de la plus récente période de stabilisation postérieure à la crise a été très positif.

- Les coûts de l'énergie ont aussi montré de fortes fluctuations et ont pesé sur les marges⁷. Leur effet semble toutefois plus limité que celui des taux d'intérêt.

Notes

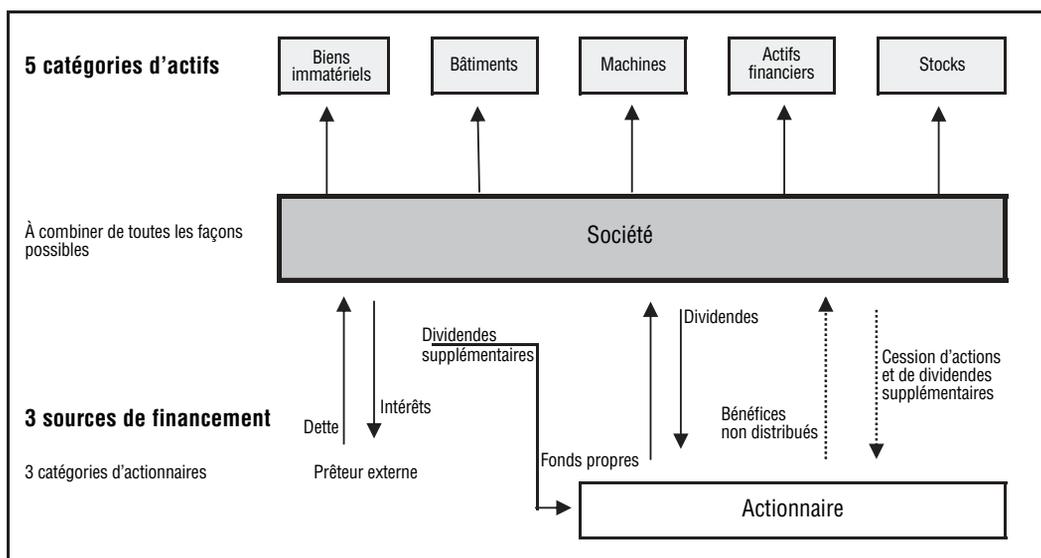
1. Les données uniformisent quelque peu les disparités de performance entre entreprises d'un même secteur. Par ailleurs, la performance compétitive des très petites entreprises, qui représentent le plus souvent une part limitée de la production mais une proportion non négligeable de l'emploi, n'est pas pleinement traduite. Cela est imputable d'une part au grand nombre d'entreprises qui ne déclarent pas de manière précise leur production et leur effectif réels, et de l'autre au passage de ces entités au-dessous des seuils minimaux des enquêtes. Ainsi, l'enquête trimestrielle sur la production et l'emploi manufacturiers de l'Office statistique national fournit généralement des données de qualité, mais exclut les entreprises de moins de 10 salariés. À l'inverse, les enquêtes trimestrielles sur la population active auprès des ménages et les données trimestrielles sectorielles de PIB de la comptabilité nationale couvrent entièrement le secteur des entreprises, mais au détriment de la précision et de la qualité des chiffres. Notre analyse s'intéressant davantage à l'évolution de la productivité qu'à ses volumes (car c'est l'évolution qui retentit sur l'indicateur de rentabilité), nous avons utilisé l'enquête consacrée à la production et à l'emploi manufacturiers.
2. En raison des fluctuations des marchés du crédit et des devises et des taxes sur l'énergie, les taux d'intérêt et les coûts de l'énergie ont beaucoup varié entre 1998 et 2005. Le poids du service de la dette (versement des intérêts d'emprunts) dans les charges totales de l'entreprise a été estimé grâce à la centrale sectorielle de bilans de la Banque centrale de Turquie. La mesure des « taux d'intérêt pour les crédits sectoriels réels » publiée par la Banque centrale a permis d'estimer les variations du coût du capital. S'agissant du coût de l'énergie, nous avons utilisé les tableaux matriciels sectoriels d'intensité énergétique fournis par l'Organisme central de planification pour en estimer le poids secteur par secteur, et l'« indice des prix de gros de l'énergie » de la Banque centrale pour en estimer les variations.
3. Les prix à l'exportation du secteur manufacturier dépendent à la fois du niveau des prix internationaux (qui reflètent la performance des concurrents en matière de coûts unitaires de main-d'œuvre) et de l'aptitude des industriels nationaux à acquérir une rente de différenciation des produits par rapport aux prix internationaux. Le deuxième et le troisième facteurs (productivité du travail et salaires) déterminent ensemble les coûts unitaires de main-d'œuvre sur le plan national. Le ratio croissance des prix à l'exportation/croissance des coûts unitaires de main-d'œuvre donne une indication supplétive de la marge bénéficiaire à l'exportation.
4. Cette observation semble s'accorder avec les estimations disponibles des répercussions des taux de change sur les prix intérieurs.
5. Ou au moins deux des trois déterminants, le troisième ayant une performance moyenne.
6. Leur part dans les charges de l'entreprise est assez restreinte, mais leur rôle est important en raison de leur forte variance. Le recul des taux d'intérêt réels survenu avant 2000-2001 a contribué à compenser la pression exercée par l'appréciation de la monnaie ; la forte remontée qu'ils ont ensuite connue durant la crise a modéré le (par ailleurs) plus fort regain de rentabilité.
7. Les coûts de l'énergie varient beaucoup en raison de la proportion élevée des combustibles importés dans la consommation énergétique totale, des fluctuations des taux de change et des fortes variations des taxes sur l'énergie. La maîtrise politique discrétionnaire des prix de l'électricité a par ailleurs soumis ces derniers à des cycles de répression des prix suivis d'ajustements souvent brutaux.

ANNEXE 3.A2

*Charge fiscale effective des entreprises en Turquie¹***Méthodologie**

La mesure des taux effectifs d'imposition des sociétés suit la méthodologie Devereux/Griffith². Celle-ci part de l'hypothèse qu'une entreprise souhaite effectuer un investissement différentiel portant sur cinq types d'actifs (biens immatériels, bâtiments industriels, machines, actifs financiers et stocks), et recourt à cet effet à trois sources de financement : autofinancement, apports en capital et crédit. Le graphique 3.A2.1 décrit la structure de ce modèle (les calculs des taux moyens effectif et marginal d'imposition ne prennent en compte que la personne morale, et non les personnes physiques). Ce modèle est applicable aux décisions d'implantation des multinationales car l'imposition nationale des actionnaires n'a aucun retentissement sur de telles décisions, prises par des multinationales qui manipulent des capitaux à forte mobilité internationale.

Le modèle prend en compte plusieurs paramètres économiques importants : le taux d'intérêt du marché, le taux d'inflation, l'amortissement économique dégressif géométrique des actifs immatériels, des bâtiments industriels et des machines, et le taux

Graphique 3.A2.1. **Structure du modèle**

de rendement de l'investissement avant impôts. Afin d'isoler les effets de la fiscalité des autres effets économiques, on considère ces paramètres économiques comme étant exogènes, sauf pour le calcul du rendement avant impôts d'un investissement marginal, ce qui veut dire que leurs valeurs sont supposées égales pour tous les investissements quel que soit le lieu de leur réalisation. Par conséquent, les taux d'intérêt réels et les taux d'intérêt nominaux sont partout égaux quel que soit le niveau de rentabilité de l'investissement. Prenons le cas d'une entreprise manufacturière qui effectue un éventail donné d'investissements et recourt à une combinaison donnée de financements. Le tableau 3.A2.1 présente les hypothèses des calculs, et le tableau 3.A2.2 les paramètres fiscaux.

Tableau 3.A2.1. **Hypothèses des calculs**

Hypothèses	Valeur
Forme juridique	Société
Secteur économique	Secteur manufacturier
Actifs	Biens immatériels, bâtiments industriels, machines, actifs financiers, stocks (à parts égales)
Sources de financement	Autofinancement, augmentation de capital, crédit (à parts égales)
Amortissement économique effectif	Biens immatériels : 12.5 ans Bâtiments industriels : 53 ans Machines : 11 ans
Taux d'intérêt réel	5 %
Taux de rendement réel avant impôts (pour le calcul du TEMo)	20 %
Taux d'inflation	2 %

Tableau 3.A2.2. **Paramètres fiscaux utilisés pour les calculs**

Turquie	2005	2006 avant la réforme	2006 après la réforme
Taux nominal de l'impôt sur le revenu des entreprises	30 %	30 %	20 %
Taxe immobilière effective	2.1 %	2.1 %	2.4 %
Valorisation des stocks	Coût moyen pondéré	Coût moyen pondéré	Coût moyen pondéré
<i>Dotation aux amortissements pour</i>			
Bâtiments industriels	Années 1 à 5 : dégressif à 20 %, Années 6 à 10 : linéaire à 6.55 %.	Années 1 à 5 : dégressif à 20 %, Années 6 à 10 : linéaire à 6.55 %.	Années 1 à 5 : dégressif à 20 %, Années 6 à 10 : linéaire à 6.55 %.
Biens immatériels	Années 1 à 7 : dégressif à 13.32 %, Années 8 à 15 : linéaire à 4.55 %.	Années 1 à 7 : dégressif à 13.32 %, Années 8 à 15 : linéaire à 4.55 %.	Années 1 à 7 : dégressif à 13.32 %, Années 8 à 15 : linéaire à 4.55 %.
Machines	Années 1 à 4 : dégressif à 28.57 %, Années 5 à 7 : linéaire à 8.68 %.	Années 1 à 4 : dégressif à 28.57 %, Années 5 à 7 : linéaire à 8.68 %.	Années 1 à 4 : dégressif à 28.57 %, Années 5 à 7 : linéaire à 8.68 %.
<i>Abattements pour investissement</i>			
Bâtiments industriels	Abattement de 40 % du coût d'acquisition en sus de l'amortissement ordinaire.	–	–
Machines	Abattement de 40 % du coût d'acquisition en sus de l'amortissement ordinaire.	–	–
<i>Imposition du revenu des personnes physiques</i>			
Imposition des dividendes	0 %-20 %	0 %-17.5 %	0 %-17.5 %
Imposition des intérêts	0 %-40 %	0 %-35 %	0 %-35 %
Imposition des plus-values	0 %	0 %	0 %

Résultats

Le taux effectif moyen (TEMo) mesure la charge fiscale effective pesant sur les investissements rentables, tandis que le taux effectif marginal (TEMa) rend compte de la charge fiscale effective d'un investissement marginal ne rapportant que le coût du capital. Le premier est donc un indicateur de l'attrait d'un lieu pour les entreprises internationales; les résultats détaillés le concernant sont fournis au tableau 3.A2.3. La suppression fin 2005 de l'abattement de 40 % sur les investissements a fait passer le TEMo global de 23.5 % à 27.0 %, mais la diminution du taux légal d'imposition des sociétés de 30 à 20 % l'a réduit à 18.0 %. Les calculs du modèle ne s'intéressant qu'à l'entreprise (c'est-à-dire que l'imposition des dividendes au niveau des personnes physiques n'est pas prise en compte), les TEMo sont identiques pour les deux types de financements par des fonds propres (autofinancement et augmentation de capital). Mais le TEMo d'un investissement financé par l'emprunt est inférieur, car l'entreprise peut déduire les intérêts, de sorte que seuls les rendements supérieurs (par rapport au taux d'intérêt du marché) sont imposés au niveau de la personne morale. Malgré la moindre importance du TEMa pour les décisions internationales d'investissement, quelques données supplémentaires sont fournies au tableau 3.A2.4. Plus le TEMa est faible, plus le niveau optimal théorique d'un investissement est élevé. On a constaté que l'existence d'un généreux abattement de 40 % pour investissement avait considérablement abaissé le TEMa (5.5 % en 2005), tandis que sa suppression fin 2005 l'avait fait nettement remonter (20.3 %). Après la récente baisse du taux d'imposition des sociétés, le TEMa est de nouveau relativement bas (13.2 %), tout en restant supérieur à son niveau de 2005.

Tableau 3.A2.3. **Taux effectifs moyens (TEMo) d'imposition des personnes morales**

Turquie	Pourcentage		
	2005	2006 avant la réforme	2006 après la réforme
Moyenne globale (TEMo)	23.5	27.0	18.0
<i>Moyenne pour chaque source de financement</i>			
Autofinancement	27.0	30.4	20.4
Apport de fonds propres	27.0	30.4	20.4
Emprunt	16.6	20.0	13.4
<i>Moyenne par type d'actif</i>			
Bâtiments	18.5	23.1	15.7
Actifs immatériels	29.0	29.0	19.3
Machines	12.6	25.3	16.8
Actifs financiers	29.5	29.5	19.6
Stocks	28.0	28.0	18.7

Source : ZEW.

Tableau 3.A2.4. **Taux effectifs marginaux (TEMa) d'imposition des personnes morales**

Turquie	Pourcentage		
	2005	2006 avant la réforme	2006 après la réforme
Moyenne globale (TEMa)	5.5	20.3	13.2

Source : ZEW.

Le Centre de recherche sur l'économie européenne (ZEW) a mené plusieurs études internationales qui comparent la charge fiscale effective des entreprises. Le graphique 3.12 du corps du texte fournit une comparaison internationale des taux effectifs moyens d'imposition en Europe. Les TEMo des investissements sont tirés d'une étude intitulée « *The Effective Tax Burden of Companies in Europe* », à laquelle ont été rajoutées les données relatives à la Turquie³.

Notes

1. Cette annexe repose sur les travaux du ZEW (*Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung*, Centre de recherche sur l'économie européenne, Mannheim, Allemagne); les calculs présentés ici et dans le corps du texte sont l'œuvre de Michael Overesch (ZEW); les paramètres fiscaux ont été fournis par le ministère des Finances de la Turquie.
2. Voir Devereux, M. P. et R. Griffith, (1999), *The Taxation of Discrete Investment Choices*, document de travail IFS W98/16, révision 2.
3. Voir Overesch, M. (2005).

ANNEXE 3.A3

Enquêtes sur la compétitivité (forces et faiblesses) d'entreprises de différentes tailles

En 2002, la Chambre d'industrie d'Istanbul (ISO) a mené dans tout le pays une enquête auprès de 500 entreprises de différentes tailles, et leur a demandé d'évaluer leurs propres points forts et points faibles face à la concurrence internationale. Les grandes, moyennes et petites entreprises ont été interrogées séparément. Nous résumons ci-après les conclusions de cette enquête. Ses résultats témoignent de manière intéressante de la rapidité des mutations de la scène concurrentielle internationale et de la fragilité des forces et faiblesses présupposées des différentes parties prenantes :

- Quelle que soit leur taille, les entreprises estiment être dans une position généralement favorable par rapport à leurs concurrents. Cette appréciation positive vaut pour tous les critères de performance, y compris la compétitivité des prix, la qualité des produits et la réactivité des sites de production.
- En 2002, la concurrence des pays à bas salaires n'était pas présente dans le paysage des entreprises. Seules les très grandes entreprises considéraient les entreprises chinoises et indiennes comme des concurrents directs.
- Au moment de l'enquête, la livre turque était sous-évaluée. Quelle que soit leur taille, les entreprises considéraient la compétitivité de leurs prix comme une donnée solide – point de vue que l'actualité a ensuite mis à mal.
- Les entreprises ont une vision précise de leurs points faibles par rapport à la concurrence. Quelle que soit leur taille, elles veulent s'affranchir de la seule concurrence par les prix et rangent la mise à niveau technique, la différenciation par les produits et les techniques de vente parmi leurs toutes premières priorités.
- Les entreprises de taille moyenne sont particulièrement confiantes quant à leurs points forts par rapport à la concurrence. C'est dans ce groupe que l'on rencontre la plus forte proportion d'entreprises estimant disposer d'un avantage concurrentiel sur leurs concurrents tant intra- qu'extracommunautaires.
- Dans les entreprises de grande taille, les coûts d'infrastructure représentent le principal handicap concurrentiel. Ces coûts englobent notamment ceux de l'énergie, de l'eau et des infrastructures. Dans tous les autres domaines, des coûts de la main-d'œuvre aux performances managériales, la majorité des grandes entreprises s'estiment à la hauteur de la concurrence internationale.

- Les petites entreprises pensent être à la traîne de la concurrence dans les domaines des technologies de l'information, de la recherche-développement, de l'image de marque internationale et des coûts d'infrastructure.
- Les entreprises de taille moyenne estiment que leurs deux principaux handicaps sont une capacité de recherche développement limitée et des coûts d'infrastructure élevés.

En 2002-2004, l'Office statistique national a mené une enquête similaire sur les activités d'innovation et les activités technologiques d'entreprises de différentes tailles, d'où il ressort que :

- Les grandes entreprises (de plus de 250 salariés) sont davantage engagées dans des projets innovants : 55 % d'entre elles environ, tant dans le secteur manufacturier que dans le secteur des services, déclarent avoir procédé à des investissements dans l'innovation.
- Les petites entreprises (comptant entre 10 et 49 salariés) apparaissent moins impliquées dans ce type d'activité, à raison de 37 % dans le secteur manufacturier et de 25 % dans les services.
- Les entreprises de taille moyenne (entre 50 et 250 salariés) se placent entre ces deux groupes : 40 % des entités du secteur manufacturier et 31 % des entreprises de services se livrent à des activités innovantes.
- Les secteurs très compétitifs (comme la construction automobile et l'électronique) sont des innovateurs de premier plan : 60 et 81 % respectivement des entreprises y mènent des projets innovants.
- Les secteurs en déclin (textile, habillement) affichent une proportion plus étroite, quoique non négligeable, d'entreprises innovantes.
- Les secteurs intermédiaires (produits métallurgiques, alimentation, ameublement, équipement industriel), avec 30 à 50 % d'entreprises faisant mention de projets d'innovation technologique, semblent eux aussi maintenir une certaine impulsion dans ce domaine.

ANNEXE 3.A4

Accès des entreprises moyennes dynamiques au crédit et au capital-investissement

Jusqu'à maintenant, même si elles ont parfaitement exploité les crédits bonifiés financés par l'État¹, les entreprises dynamiques de taille moyenne ont peu utilisé les services bancaires et financiers officiels. Elles se financent dans une large mesure par le biais de l'autofinancement et du crédit interentreprises, qui constituent les principaux vecteurs de financement de ce secteur en Turquie². Les « banques de participation » ont par ailleurs gagné une part non négligeable du marché du financement des besoins en fonds de roulement et des exportations des entreprises dynamiques³.

Ces entreprises ont aussi besoin, aujourd'hui, de services bancaires et financiers standards. On prévoit en particulier un rapide essor de la demande et de l'offre potentielle d'emprunts à moyen ou long terme destinés à des investissements⁴. En effet, les investissements que les entreprises consacrent à leur modernisation et au renforcement durable de leurs actifs accroissent la demande de financements de ce type, et le recul des taux d'intérêt réels rend ces derniers plus attrayants. L'arrivée récente sur le marché de banques internationales de premier plan a par ailleurs stimulé l'offre de produits financiers nouveaux à l'intention des entreprises⁵.

Pour tirer pleinement parti de cet environnement favorable, les moyennes entreprises doivent renforcer leurs pratiques en matière de gouvernance et d'information financière. Les nouvelles procédures d'octroi des prêts qu'appliquent les banques du fait de leurs stratégies de modernisation et de la nouvelle législation bancaire devraient contraindre les emprunteurs à fournir des comptes financiers plus transparents et fiables. La mise en œuvre en Turquie, à compter de 2007, des règles prudentielles dites « Bâle II » devrait modifier la façon dont les banques affectent leurs capitaux aux risques, ainsi que leurs besoins d'information sur les emprunteurs. Il appartient à chaque banque de décider si elle préfère, pour l'ensemble de son activité de prêt, opter pour une approche « standardisée » (en recourant à la notation financière externe) ou pour une approche « fondée sur les notations internes ». Dans les deux cas, les emprunteurs devront, quelle que soit leur taille, être en mesure de : a) fournir des états financiers de qualité aux banques ou aux établissements indépendants de notation financière; et b) démontrer – par une gouvernance de qualité et des audits financiers indépendants – que ces états sont dignes de foi. Si l'emprunteur ne se conforme pas à ces obligations, ses demandes de crédit seront affectées à une catégorie de risque bien plus élevé (la même que celles des prêts personnels sans garantie), et seront soit refusées, soit plus coûteuses⁶. Des plans d'activité standards devront aussi être élaborés et communiqués aux prêteurs à long terme.

En 2005, la plupart des entreprises turques (à moins d'y être contraintes par la législation des marchés financiers du fait du placement de titres auprès du public) se sont montrées encore très réticentes à rendre publics des états financiers validés par des commissaires aux comptes indépendants. On estime en outre que 3 à 4 % seulement des entreprises immatriculées ont établi un plan d'activité standard. Lorsque sont appliquées les meilleures pratiques, un tel *plan d'activité* est la formalisation des perspectives stratégiques, managériales et financières de l'entreprise, qui comporte : i) la *description de l'entreprise*, dont ses produits et sa structure juridique; ii) le *plan marketing*, qui passe en revue les clients, la concurrence et la stratégie de prix; iii) le *plan financier*, c'est-à-dire un bilan, un compte de résultats et des prévisions de trésorerie⁷. Il est rare en Turquie que les entreprises privées élaborent des descriptifs et des plans d'un tel niveau de formalisme.

Le crédit à moyen et long terme n'en a pas moins connu une certaine croissance, sous la forme de prêts à l'exportation octroyés par des fournisseurs étrangers de biens d'équipement. Comme nous l'avons vu au chapitre 2, l'amélioration en Turquie du risque crédit et la tendance à l'appréciation de la monnaie ont réduit à la fois les charges d'emprunt et la valeur faciale des prêts libellés en devises étrangères durant la période 2004-2005. La dette totale en devises étrangères des sociétés non financières est passée de 11 milliards USD en 2002 à 15 milliards USD en 2003, 23 milliards USD en 2004 et 28 milliards USD en 2005 (8 % du PIB). Comme les entreprises dynamiques de taille moyenne (et, plus généralement, le secteur non financier) ne sont pas assujetties à la moindre réglementation prudentielle en matière d'emprunts (à la différence des banques et des sociétés financières), elles doivent spontanément adopter des stratégies et des pratiques leur permettant de gérer avec soin leur exposition et leurs risques.

Une évolution du même ordre est en train de se produire dans le domaine des apports de fonds propres aux entreprises. Les principales voies de développement de ce secteur sont : i) le *capital-risque* et le *capital-investissement*, domaine émergent qui, en pratique, ne suscite pour l'instant qu'un intérêt national et international marginal; ii) les *fusions, acquisitions et autres entrées au capital de sociétés* d'entreprises nationales et internationales non financières, qui progressent⁸; et iii) les *offres publiques sur les marchés boursiers primaire et secondaire*, qui se reprennent lentement⁹. À l'avenir, les entreprises de taille moyenne auront probablement besoin de davantage de financements de cette nature¹⁰.

Les créanciers, comme ceux qui investissent des fonds dans ces entreprises, attendent une plus grande transparence et une gouvernance plus fiable, afin de protéger leurs intérêts de prêteur et d'investisseur minoritaire. Les entreprises dont le capital est ouvert au public (c'est-à-dire celles qui ont plus de 250 actionnaires et celles qui sont cotées sur l'ISE) doivent respecter des normes d'information financière plus rigoureuses et faire vérifier leurs états financiers par des commissaires aux comptes indépendants. Fin 2005, on dénombrait 625 entreprises de ce type, dont 303 sociétés cotées. L'autorité turque des marchés financiers a par ailleurs émis des principes de gouvernement d'entreprise librement consentis, inspirés des *Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE*. Malgré la volonté, démontrée par quelques entreprises cotées, de s'aligner progressivement sur de telles normes, leur respect reste inégal dans certains domaines aussi essentiels que la divulgation de participations importantes dans d'autres entreprises, la révélation des principaux actionnaires directs et des principales opérations entre parties liées, et la qualité du commis sariat aux comptes. Les habitudes actuelles de gouvernance reflètent dans de nombreuses entreprises la prédominance des actionnaires principaux qui, en général, restreignent l'ampleur des participations des investisseurs tiers. Ces derniers se

sont ainsi trouvés, jusqu'à présent, dans l'incapacité de faire jouer pleinement leurs droits d'actionnaire. La protection de l'investisseur minoritaire dépend essentiellement de l'application, confiée au premier chef à l'autorité des marchés financiers, de mesures publiques de mise en œuvre de la législation concernée.

L'asymétrie actionnaire majoritaire/actionnaires minoritaires est probablement plus forte encore dans les entreprises comptant peu d'actionnaires. Une étude récente portant sur le gouvernement d'entreprise en Turquie conclut qu'en général « le contrôle familial prime sur l'efficacité... on conçoit mal que les actifs appartiennent à l'entreprise et non à ses actionnaires majoritaires... et les préoccupations fiscales ne favorisent pas la transparence »¹¹. Plus récemment, des projets de révision du code commercial turc ont visé à étendre à toutes les entreprises – indépendamment de leur taille et de leur statut – des normes exhaustives d'information financière (fondées sur les IFRS de l'IASB). Tout bien pesé, les avantages potentiels de la mise en œuvre très prochaine des IFRS en Turquie sont de taille, ce qui explique le soutien apporté au projet de réforme. Cette ambitieuse proposition pourrait toutefois causer aux plus petites entreprises certains problèmes de coût et de faisabilité, à moins que ne soit mis en place à leur intention, par exemple, un processus d'application progressif ou un cadre déclaratif simplifié. Le Conseil turc des normes comptables qui, selon le projet d'amendement, serait chargé de fixer des normes comptables nationales conformes aux IFRS, prévoit d'être en mesure d'introduire pour les petites entreprises des normes compatibles IFRS à peu près au moment de l'entrée en vigueur des amendements au code commercial pertinents. Les autorités devront veiller à mettre en place un cadre déclaratif financier approprié pour les petites entreprises et à leur procurer les incitations, les ressources et les appuis nécessaires à l'application des nouvelles normes, afin de s'assurer que cet amendement ne crée pas d'incitations à opérer dans l'informalité.

Sous l'égide de son Groupe de direction sur le gouvernement d'entreprise, l'OCDE a mené en Turquie, en 2005-2006, une étude pilote consacré à ce thème¹². Centrée sur les entreprises dont le capital est ouvert au public, elle a consisté à évaluer l'ampleur de la mise en œuvre des Principes du gouvernement d'entreprise de l'OCDE par les autorités et le secteur privé. Sans omettre de souligner le caractère positif des perspectives globales de ces entreprises en matière de gouvernance, elle met en avant l'importance de la mise en œuvre de certaines réformes essentielles, dont : a) le projet de réforme du droit des sociétés dans le code commercial; et b) la modification des lois applicables aux fonds de pensions et fonds mutuels, dans le but de faciliter l'exercice de leurs droits d'actionnaire. L'étude commente aussi favorablement les initiatives des secteurs public et privé visant à diffuser dans le milieu des affaires les connaissances relatives aux avantages des bonnes pratiques internationales, y compris par le biais des organismes d'autoréglementation susceptibles de mener des recherches et de proposer des formations.

Le régime applicable aux garanties nécessite lui aussi des améliorations. Les registres de biens mobiliers n'existent que pour les véhicules, les navires, la propriété intellectuelle et les marques déposées. Les petites entreprises ne peuvent donc pas gager aisément leurs actifs les plus notables, à savoir leur équipement et les autres biens mobiliers. D'autre part, peu de cadastres ont automatisé leurs procédures et informatisé les registres, ce qui rend onéreux l'apport d'éléments fonciers en garantie. Par ailleurs, les exigences de garantie pour les sources officielles de crédit sont très élevées (environ 200 %), et le crédit aux entreprises est rarement accordé sans garantie personnelle. L'amélioration du régime des

garanties renforcerait la protection des prêteurs et, simultanément, réduirait les coûts supportés par les emprunteurs.

Fréquemment, les prêteurs n'ont que des renseignements fragmentaires et limités sur la façon dont les petites entreprises s'acquittent de leurs remboursements. La Turquie a deux registres du crédit, gérés respectivement par la Banque centrale et une agence privée, mais les informations disponibles sur les antécédents des petits emprunteurs en matière de crédit et de remboursement sont maigres. On escompte que l'introduction progressive des règles Bâle II en 2007, qui devrait se traduire par davantage de notations financières d'entreprises ainsi que par une plus forte demande, de la part des banques, de données plus nuancées et fiables sur le profil de remboursement des petites entreprises, stimulera cette activité.

Notes

1. Comme ceux proposés par Halk Bank et Eximbank. Halk Bank accordait des prêts bonifiés aux PME. Après la crise de 2001, cette forme de crédit a fondu, et le coût de ces prêts s'est rapproché des taux du marché. Halk Bank est aujourd'hui en cours de privatisation. Eximbank continue d'accorder des avances de fonds de roulement et des garanties aux exportateurs.
2. Les prêts interentreprises sont des vecteurs de crédit bilatéraux entre partenaires commerciaux qui se distinguent par l'abondance des renseignements qu'ils véhiculent. Des kyrielles de crédits commerciaux, notamment sous la forme d'effets de commerce et de chèques antidatés, sont recyclés par leurs détenteurs en fonction de la solvabilité présumée des émetteurs. Absolument officieux, ils ne sont soumis à aucune taxe d'intermédiation.
3. Les « banques de participation » procurent des financements sur la base de principes « islamiques », c'est-à-dire par exemple sans perception d'intérêts (mais avec une participation aux bénéfices réalisés par les opérations financées).
4. Les prêts d'investissement à long terme provenaient toujours de deux institutions financières spéciales parrainées par la Banque mondiale : la TSKB (Banque turque de développement industriel) et la SYB (Banque d'investissements industriels).
5. À titre d'exemple, la première innovation qui a suivi le rachat de 50 % de la banque de haut de gamme TEB (*Türkiye Ekonomi Bankası*) par la BNP en 2005 a consisté à lancer une nouvelle « offre de crédit pour les PME ».
6. Les conséquences des règles « Bâle II » pour le marché turc du crédit commercial ont été étudiées dans l'*Étude* de l'OCDE sur la Turquie publiée en 2004.
7. Voir OCDE, « A Framework for the Development and Financing of Dynamic Small and Medium Sized Enterprises in Turkey », Centre de l'OCDE pour le développement du secteur privé, Istanbul, 2005.
8. Les investissements dans des fusions-acquisitions (hors acquisitions d'actifs de privatisation) ont été estimés à 113 millions USD en 2003, 1.2 milliard USD en 2004 et 12.1 milliards USD en 2005 (environ 3 % du PIB). Sur les 92 dossiers d'acquisition enregistrés en 2005, 33 concernent des investisseurs étrangers.
9. Les offres publiques sur les marchés primaire et secondaire de la Bourse d'Istanbul (ISE) sont passées de 11 et 89 millions USD respectivement en 2003 à 613 et 701 millions USD en 2004, et 1.75 et 1.39 milliard USD en 2005 (soit, ensemble, près de 1 % du PIB en 2005). Cette même année, 14 entreprises de taille moyenne étaient cotées au second marché de l'ISE.
10. Les agents de placement et intermédiaires potentiels s'attendent à une accélération des restructurations industrielles impliquant des injections de fonds propres externes. Voir par exemple ISI Emerging Markets, « Deal Watch Turkey », 2006.
11. Voir Institute of International Finance (2005).
12. Voir OCDE (2006), à paraître.

Chapitre 4

Améliorer le système de retraite pour faciliter l'expansion du secteur formel

La récente réforme de la sécurité sociale a amélioré largement la viabilité à long terme du système de retraite. Cependant, la structure de ce dernier reste un important obstacle à une expansion plus rapide de l'économie formelle, pour deux raisons. Premièrement, du fait des incitations à une retraite anticipée (telles que les indemnités de départ), de nombreux travailleurs d'âge moyen continuent à rejoindre le secteur informel. Deuxièmement, même lorsque le passage aux nouvelles règles régissant les retraites sera achevé, les taux de remplacement nets seront encore très généreux par rapport aux niveaux observés dans la zone OCDE, avec des taux de cotisation élevés qui dissuadent les entreprises du secteur formel d'employer une main-d'œuvre peu qualifiée. En conséquence, la poursuite de la réforme des retraites est fondamentale pour surmonter ce dualisme économique. Enfin, parce qu'il ne couvre pas le secteur informel, le système de retraite ne contribue guère à atténuer la pauvreté au sein de la population âgée. Ce chapitre examine plusieurs réformes qui repousseraient l'âge de la retraite, réduiraient les inégalités intergénérationnelles et feraient diminuer significativement le coin fiscal sur le travail, tout en répondant mieux aux préoccupations suscitées par la pauvreté des personnes âgées à tous les niveaux de revenu.

Avant mai 2006, le système de sécurité sociale de la Turquie se composait de trois caisses distinctes : la SSK, pour les salariés du secteur privé et du secteur public; l'Emekli Sandığı (ES), pour les agents de la fonction publique, et la Bağ-Kur, pour les travailleurs indépendants et les agriculteurs. L'ensemble du système est déficitaire depuis plus d'une décennie, malgré des tendances démographiques très favorables. Ces déficits ont nécessité des transferts de plus en plus importants de la part du budget général (graphique 4.1, partie A); d'où plusieurs tentatives de réformes. La première réforme, en 1999, a réduit temporairement les déficits de la SSK et de la Bağ-Kur, mais, par la suite, ces déficits se sont de nouveau creusés sous l'effet de deux mesures : des relèvements discrétionnaires du niveau des pensions et l'érosion de l'assiette des cotisations. Un seul des principaux paramètres de l'Emekli Sandığı (ES) a été modifié, et le déficit de cette caisse ne cesse de s'aggraver.

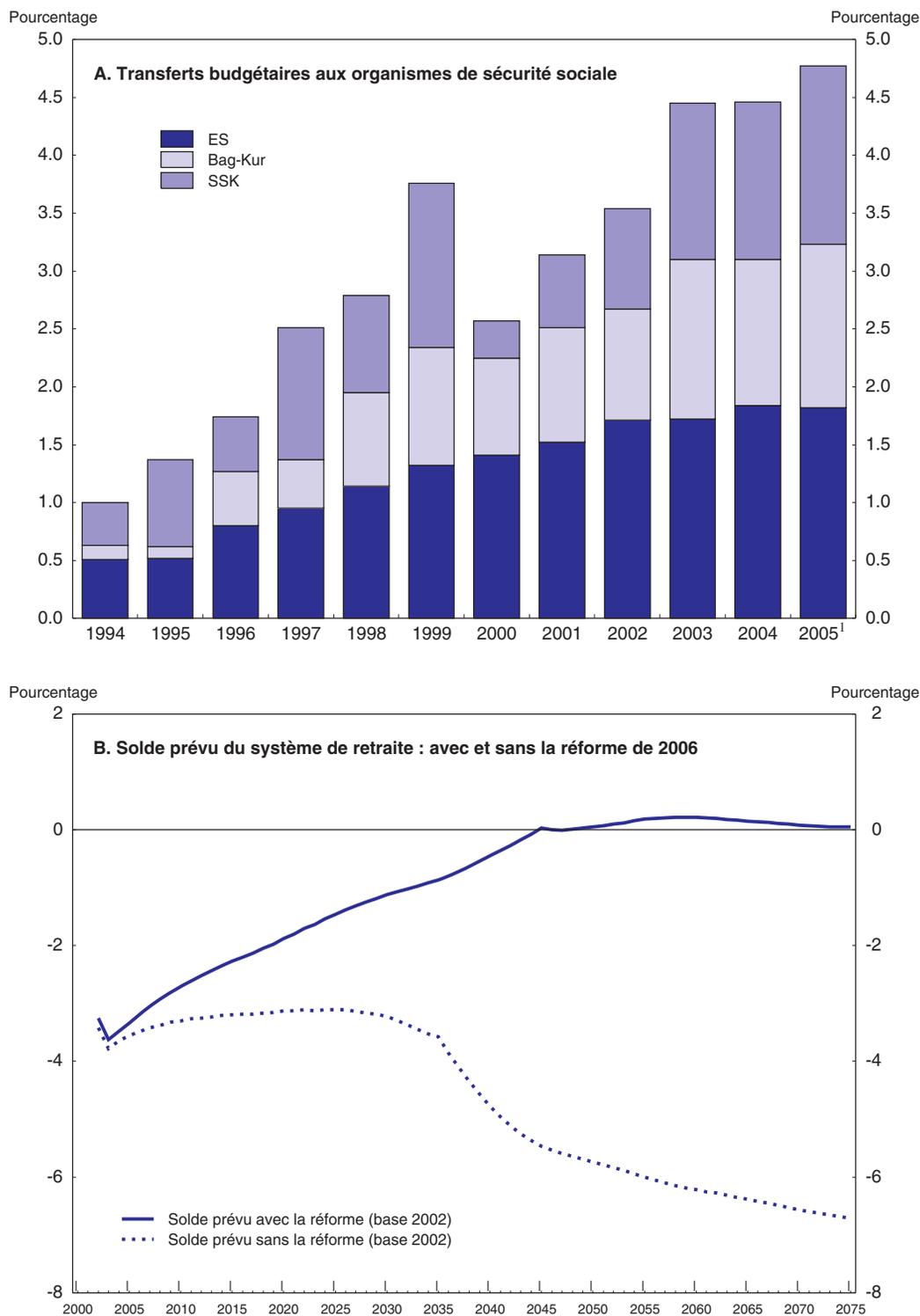
La valeur cumulée de ces déficits, à laquelle il faut ajouter le coût du service de la dette qui s'y rapporte (calculé sur la base du rendement des bons du Trésor), a atteint 475 milliards TRY entre 1994 et 2004 aux prix de 2004, soit, à la fin de cette année-là, environ 110 % du PIB et 1.5 fois l'encours total de la dette consolidée¹. La non-viabilité du système de sécurité sociale turc est ainsi responsable, dans une large mesure, des problèmes budgétaires auxquels le pays a été confronté au cours de la dernière décennie. Dans ce contexte, la réforme de 2006 (voir encadré 4.1) a joué un rôle essentiel : selon les calculs actuariels, au lieu de continuer à se creuser, ces déficits vont reculer progressivement sur les quatre prochaines décennies et l'équilibre sera atteint vers 2045 (graphique 4.1, partie B)².

Même si les principales réformes sont désormais adoptées, le système de retraite continue d'entraver sensiblement l'expansion du secteur formel, pour deux raisons. Premièrement, le maintien du droit à retraite anticipée sous le régime antérieur encourage les personnes d'âge moyen (généralement plus instruites que le reste de la population) qui travaillent dans ce secteur à rejoindre l'économie informelle relativement tôt. Deuxièmement, les cotisations sociales restent élevées : elles représentent un fort pourcentage du coin fiscal, ce qui dissuade les entreprises du secteur formel d'employer des travailleurs peu qualifiés³. En outre, le système de retraite turc ne permet guère de lutter contre la pauvreté et les inégalités au sein de l'ensemble de la population. Ce chapitre se penche sur ces autres problèmes et propose quelques mesures de réforme qui pourraient aller plus loin pour y remédier.

La lenteur de l'application des nouvelles règles est coûteuse et incite peu à participer à l'économie formelle

L'introduction des nouvelles règles est trop étalée dans le temps, pour deux raisons. Premièrement, même si, au sein de l'OCDE, c'est en Turquie que les travailleurs ont droit à une pension le plus tôt, cet âge ne devrait augmenter que très progressivement (graphique 4.3, partie A). Ce problème est apparu entre 1986 et 1992, lorsque des décisions populistes ont supprimé l'âge minimal de la retraite, ce qui a permis un départ en retraite, dans certains cas, après moins de 15 années cotisées, apparemment dans l'espoir de réduire le chômage. Cet espoir a été déçu. En revanche, le déficit de la sécurité sociale a grimpé en flèche et les personnes qui ont pris une retraite anticipée ont continué de travailler de manière

Graphique 4.1. **Déficits du système de retraite**
En pourcentage du PNB



Source : Organismes de sécurité sociale.

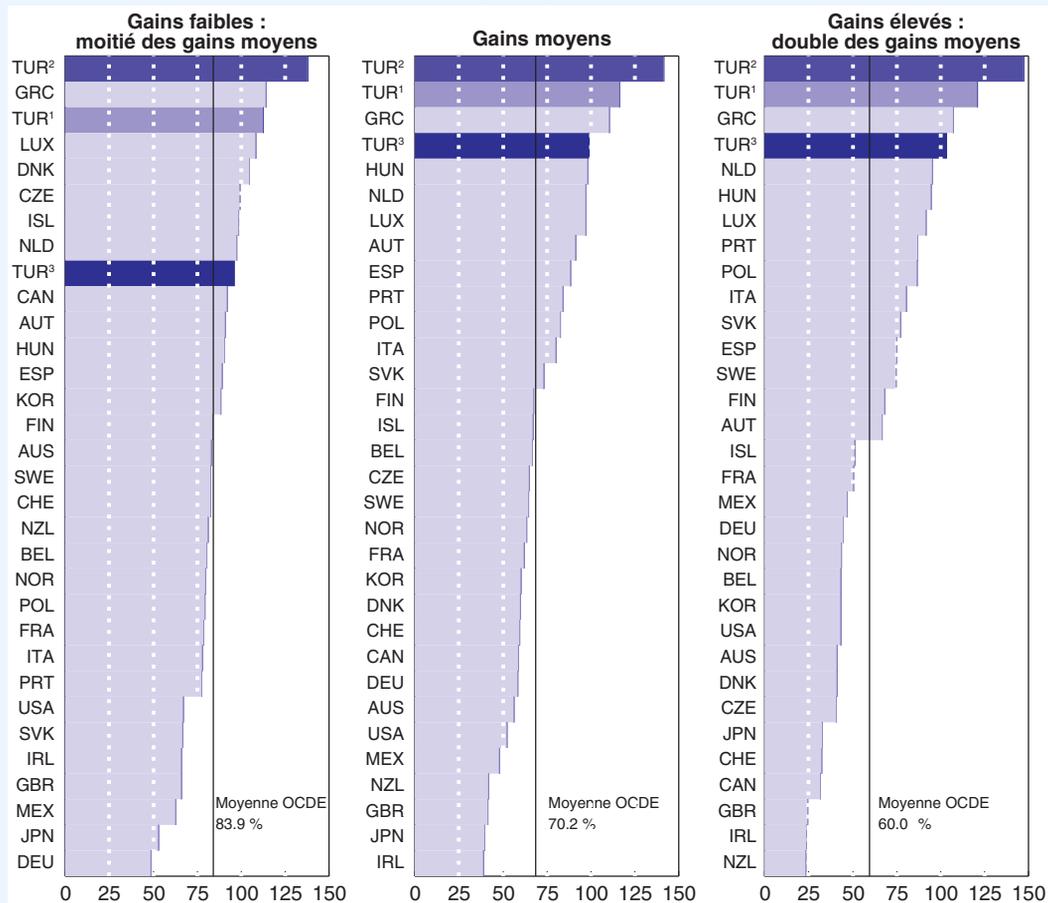
Encadré 4.1. **La réforme 2006 de la sécurité sociale**

Après des retards considérables, deux nouvelles lois relatives à la sécurité sociale, qui fixent des paramètres de performance structurelle dans le cadre du programme d'action défini avec le FMI, ont été adoptées en mai 2006. La loi sur la réforme administrative de la sécurité sociale a pris effet en mai 2006 et la loi sur la réforme de l'assurance sociale et de la branche maladie entrera en vigueur en janvier 2007¹.

La première loi (réforme administrative du système) regroupera les trois organismes de sécurité sociale. Ce changement améliorera considérablement la capacité de l'administration de suivre avec précision le nombre d'assurés, les recettes et les dépenses, mais aussi de proposer des services de meilleure qualité. C'est peut-être au niveau du financement de la branche maladie qu'un régime unifié sera le plus bénéfique (encadré 2.5). Cependant, cette réforme aura également une forte incidence positive sur la branche retraites, car elle facilitera l'immatriculation à la sécurité sociale. Enfin, ce système intégré renforcera la mobilité de la main-d'œuvre entre le secteur public, les entreprises privées et les activités indépendantes, ce qui pourrait, de surcroît, contribuer à des gains de productivité du travail.

Graphique 4.2. **Taux de remplacement nets : comparaison internationale**

Pension nette en pourcentage des gains individuels avant retraite



1. Turquie : système SSK avant 99.
2. Turquie : règles 2000-2006 pour le SSK.
3. Turquie : paramètres de long terme 2007.

Source : OCDE, *Les pensions dans les pays de l'OCDE : Panorama des politiques publiques, 2006*, et calculs du Secrétariat.

Encadré 4.1. La réforme 2006 de la sécurité sociale (suite)

La deuxième loi (réforme de l'assurance sociale et de la branche maladie) fusionnera les trois caisses de retraite en introduisant une pension unique calculée selon des paramètres plus viables que ceux actuellement en vigueur. Le graphique 4.2 illustre l'effet de ce changement en comparant les taux de remplacement nets, dans le cas d'une *carrière complète*, en Turquie et dans d'autres pays de l'OCDE, pour trois ensembles de règles : celles d'avant 1999 (système 1), celles de 2000-2006 (système 2) et celles d'après 2016 (système 4)². Les taux de remplacement étaient déjà élevés dans le système 1 (voir l'annexe 4.A pour une analyse approfondie), mais il est évident que le système 2, introduit en 1999, les a encore augmentés. Heureusement pour les finances publiques de la Turquie, la réforme de 2006 les a de nouveau réduits. Dans les faits, aucun travailleur ne pourrait bénéficier du taux de remplacement correspondant au système 2 pour une carrière complète, car ce dispositif n'aura été appliqué que pendant 7 ans. Néanmoins, comme on le verra plus loin, les personnes qui ont travaillé dans le secteur formel pendant cette période auront *in fine* un meilleur taux de remplacement.

Bien que la réforme de 2006 les ait abaissés, les taux de remplacement nets restent élevés par rapport aux niveaux observés dans la zone OCDE, notamment parce qu'en Turquie les retraités ne paient pas d'impôt sur le revenu ni de cotisations d'assurance-maladie. À l'exception du Mexique et de la République slovaque, tous les autres pays de l'OCDE taxent les pensions, et nombreux sont ceux qui imposent aussi aux retraités d'acquitter des cotisations d'assurance-maladie³. De plus, certains des nouveaux paramètres restent très « généreux », même si cet effet est en partie compensé dans d'autres domaines. Ainsi, le nouveau taux d'acquisition de droits à long terme, de 2.0 % par an, sera certes inférieur (ce qui signifie qu'il faudra désormais travailler plus longtemps pour obtenir le même niveau de pension), mais continuera d'être relativement élevé par rapport à ce qui se pratique dans les autres pays de l'OCDE. Seule l'Espagne applique un taux supérieur. Le taux d'acquisition de droits à court terme est encore plus élevé en Turquie : 2.5 % par an ; ce n'est qu'à compter de 2016 que le taux de 2.0 % entrera en vigueur. En revanche, le nouveau taux de valorisation sera un peu moins généreux que la moyenne OCDE. À l'avenir, en Turquie, la rémunération antérieure sera valorisée en fonction d'une moyenne de l'inflation des prix à la consommation et de la croissance des rémunérations dans l'ensemble de l'économie. À titre de comparaison, de nombreux autres pays de l'OCDE pondèrent uniquement en fonction de la rémunération moyenne (qui croît généralement plus rapidement que les prix), certains (tels que la Belgique, l'Espagne et la France) ne tiennent compte que des prix, et d'autres combinent plusieurs paramètres⁴. Les pensions de retraite sont indexées sur l'inflation, comme avant la réforme.

La modification de la formule de calcul des pensions n'explique qu'en partie l'amélioration prévue de la viabilité budgétaire du système. Il existe en effet d'autres facteurs importants, notamment : i) une hausse de la base des cotisations pour les caisses ES et Bağ-Kur, ii) l'indexation des pensions ES non plus sur les salaires mais sur l'inflation et iii) le relèvement progressif, après 2036, de l'âge minimum de la retraite, à 65 ans. Bien que la réforme de 1999 ait déjà entériné la suppression progressive de l'âge minimum de la retraite actuel (très bas), la réforme de 2006 introduit un nouveau relèvement, à 65 ans – y compris pour les femmes – entre 2035 et 2048 (graphique 4.3, partie A). Entre-temps, cependant, les actifs continueront d'acquérir très jeunes la totalité de leurs droits à pension, ce qui ne les incitera guère à continuer de travailler, du moins dans le secteur formel, dès lors qu'ils rempliront les conditions nécessaires pour percevoir une pension.

1. Le président a déposé devant le Tribunal constitutionnel turc un recours contre plusieurs articles de la loi de réforme des retraites. À la suite d'un recours analogue (par un parti d'opposition) à l'encontre de la réforme de 1999, l'entrée en vigueur de plusieurs volets de cette réforme avait été différée jusqu'en 2002.
2. Les effets du système 3, tributaires de règles transitoires qui seront appliquées entre 2007 et 2015, ne sont pas illustrés ici.
3. Les pays de l'OCDE dans lesquels les retraités acquittent des cotisations sociales sont l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Finlande, la France, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas et la Pologne.
4. Voir OCDE (2005) pour plus de détails.

informelle tout en percevant leur pension (encadré 4.2). Même si la réforme de 1999 a durci les conditions de départ en retraite anticipée, plus de la moitié des retraités actuels qui relèvent de la caisse du secteur privé (SSK) n'ont pas encore atteint l'âge *légal* de la retraite (58 ans pour les femmes et 60 ans pour les hommes). De surcroît, plus des trois quarts ont moins de 65 ans, l'âge de référence, et ce pourcentage devrait rester élevé pendant plusieurs décennies (graphique 4.3, partie B).

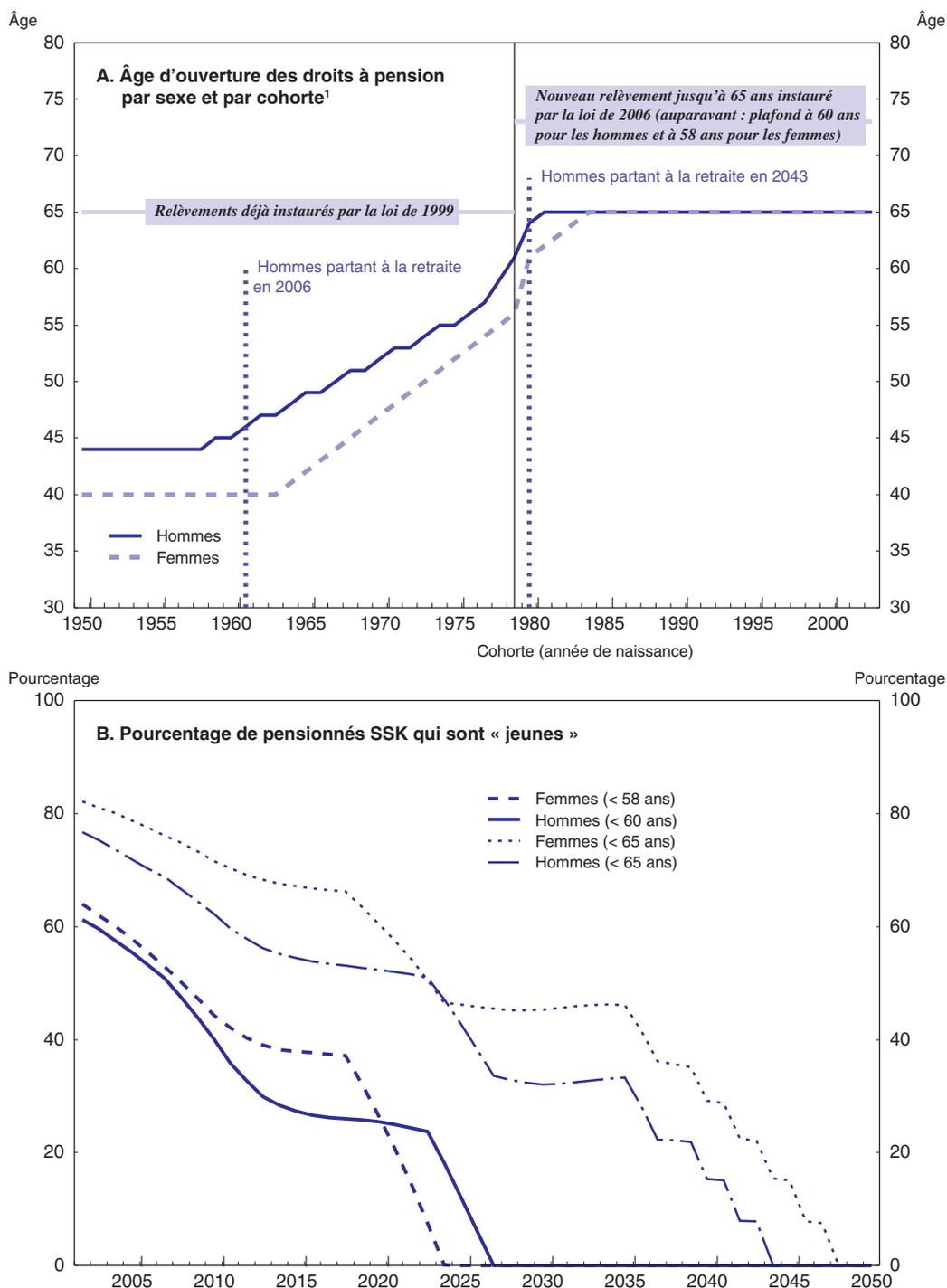
Actuellement, les femmes peuvent partir en retraite plus tôt que les hommes et, parce qu'elles vivent plus longtemps en moyenne, le taux implicite de rendement de leurs cotisations est supérieur. Il serait donc possible de réaliser des économies, et d'accroître le taux d'activité des femmes, en accélérant l'unification de l'âge de la retraite entre les deux sexes⁴. À ce jour, étant donné la possibilité d'obtenir une pension à l'âge de 44 ans et compte tenu d'une espérance de vie (à cet âge) de 76 ans, les femmes bénéficient, en moyenne, de 32 années de retraite; les hommes qui, eux, peuvent percevoir une pension dès l'âge de 47 ans, peuvent en moyenne escompter 28 années de retraite (à cet âge, leur espérance de vie est de 75 ans)⁵. Ce sont des records parmi les pays de l'OCDE.

Deuxièmement, le coût des réformes est très élevé parce qu'on valide les droits à pension précédemment accumulés et que les nouveaux paramètres sont introduits très lentement. Avant 1999, il n'y avait pas de lien entre les cotisations sociales effectivement versées et le montant des pensions de retraite qui s'ensuivaient. Par conséquent, de nombreux salariés payaient la cotisation minimale légale, puis entraient dans la tranche supérieure juste à temps pour pouvoir bénéficier d'une pension actuariellement généreuse⁶. Bien qu'une très forte proportion de travailleurs perçoive encore officiellement le salaire minimum, ceux qui versent la cotisation minimale verront désormais le montant de leur pension calculé en conséquence, au moins pour la période de leur carrière postérieure à 1999.

Cependant, au lieu d'être appliquée à tous les travailleurs actuels, la nouvelle formule ne le sera pleinement qu'aux personnes qui entreront sur le marché du travail à compter de 2007. En ce qui concerne les travailleurs dont la carrière couvre plusieurs formules, leur pension sera calculée selon la moyenne pondérée des pensions qui leur seraient attribuées pour toute leur carrière sous chacune des quatre formules⁷. En d'autres termes, les règles les plus avantageuses du système actuel et le régime applicable avant 1999 continueront d'influencer la liquidation des pensions, pendant de nombreuses décennies. Par ailleurs, les paramètres à long terme du nouveau régime n'entreront en vigueur qu'à compter de 2016, ce qui donnera lieu à une formule provisoire de 2007 à 2015. Le graphique 4.4 illustre les taux de remplacement bruts calculés en moyenne pondérée pour les deux sexes et pour les différentes cohortes de naissance⁸. Ce graphique montre clairement que les taux de remplacement en Turquie continueront d'être très élevés par rapport à la moyenne OCDE.

L'âge minimal d'ouverture des droits étant différent d'une cohorte à l'autre, la comparaison des taux de remplacement ne permet pas de déterminer les disparités en termes de générosité du régime selon la cohorte. Il est pour cela plus judicieux de comparer le patrimoine-retraite et le ratio prestation/coût des diverses cohortes de naissance (graphique 4.5). Ces éléments sont calculés en partant de l'hypothèse que chaque personne commence à travailler à l'âge de vingt ans et part en retraite dès qu'elle y a droit. Cette comparaison montre bien que la générosité du système de retraite diminue de manière significative d'une cohorte à l'autre. Ce phénomène s'explique en partie par la variation du taux de remplacement en cas de carrière complète, en fonction des régimes successifs, mais surtout par le recul de l'âge minimal de la retraite pour les cohortes les plus jeunes :

Graphique 4.3. L'âge minimal auquel la pension de retraite peut être servie n'est relevé que progressivement



1. Ce graphique indique les âges d'ouverture des droits à pension pour les travailleurs qui n'avaient pas encore pris leur retraite lorsque la loi de 1999 est entrée en vigueur. Avant la loi de 1999, certains travailleurs pouvaient cesser leur activité avant l'âge indiqué ici (voir l'encadré 3.2). Les âges minimum d'ouverture des droits à pension présentés ici impliquent que chaque travailleur rejoint la population active à l'âge de 20 ans.

Source : Organismes de sécurité sociale et OCDE.

Encadré 4.2. Incitations à la retraite anticipée ou à la poursuite d'une activité professionnelle

Avec les règles mises en place entre 1986 et 1992, il était possible de prendre sa retraite en ayant été affilié à un organisme de sécurité sociale 25 ans et en ayant cotisé 5 000 jours¹. Les jeunes pouvaient s'affilier durant leurs études, soit de nombreuses années avant leur entrée dans la vie active. C'est pourquoi ces 5 000 jours (15 ans) étaient souvent devenus la référence grâce à laquelle certains travailleurs pouvaient partir à la retraite vers la quarantaine. Ni la réforme des retraites de 1999 ni celle de 2006 n'ont relevé l'âge minimum de la retraite à l'âge légal de la retraite (58 ans pour les femmes et 60 ans pour les hommes)². La première a introduit un relèvement progressif de l'âge minimum de la retraite, qui préserve dans une large mesure les droits de la main-d'œuvre existante à une retraite anticipée. La réforme de 2006 instaure, elle, un relèvement, après 2036 seulement, de l'âge minimum auquel les travailleurs sont en droit de percevoir une pension. En conséquence, cet âge minimum augmente progressivement, mais lentement (graphique 4.3, partie A). Même en 2010, un pourcentage élevé de retraités turcs seront des quadragénaires et, en 2020, de nombreuses personnes rempliront encore les conditions requises pour prendre leur retraite au début de la cinquantaine.

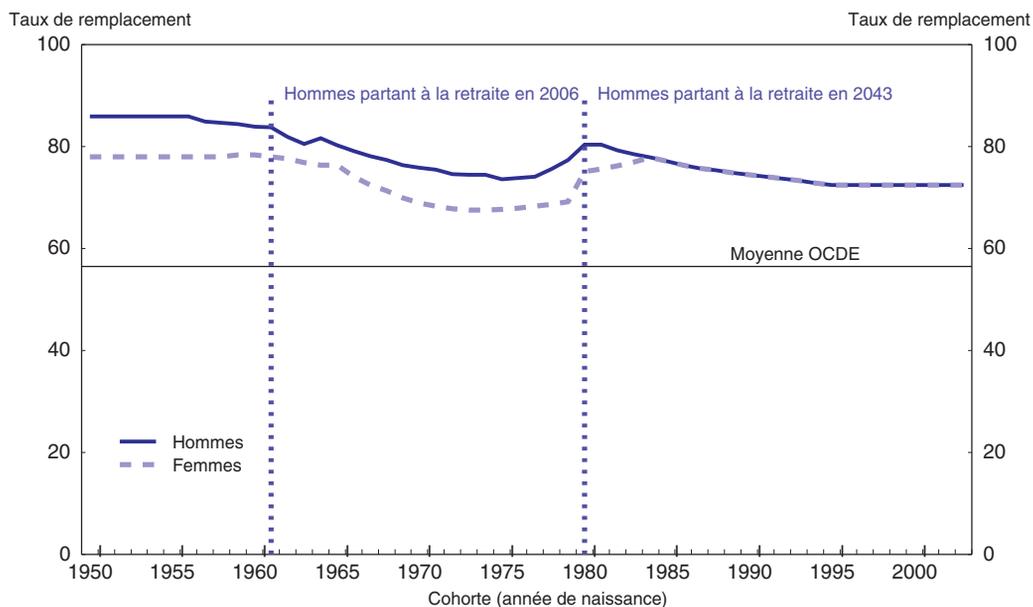
Contrairement à la plupart des autres pays de l'OCDE, la Turquie ne réduit pas la pension de ceux qui prennent leur retraite avant l'âge légal, ce qui n'incite guère les personnes remplissant les conditions d'une retraite anticipée à continuer de travailler dans le secteur formel³. Les retraités turcs ne sont pas imposés sur leur pension et ont droit à une assurance-maladie complète, sans avoir à cotiser. De plus, ils ont droit à une indemnité de départ lorsqu'ils prennent leur retraite. Cette indemnité est égale à un mois de salaire pour chaque année de travail. Bien qu'elle ne fasse pas partie du système de retraite, elle peut représenter une somme substantielle et constitue une forte incitation au départ en retraite.

Ces règles contribuent à accroître le nombre de retraités d'âge moyen travaillant dans le secteur informel, qui compte, selon les estimations, plus d'un million d'hommes retraités. La majorité (environ 700 000) ont entre 50 et 59 ans. Ils représentent un quart de la population masculine dans cette tranche d'âge et près du double du nombre d'hommes en activité déclarés dans cette tranche d'âge⁴.

Tout porte à croire que, dans le secteur privé (où le travail non déclaré est répandu), il est relativement courant de prendre sa retraite officiellement, puis de continuer à travailler sur le marché informel (souvent pour le même employeur). Cela profite à la fois au travailleur (qui reçoit une pension, mais ne paie ni cotisations, ni impôt sur le revenu) et à l'entreprise (qui ne cotise pas pour ce travailleur), compte tenu de la loi de réforme de 2006. En revanche, si un retraité reste affilié à un organisme de sécurité sociale, il doit acquitter l'intégralité des cotisations sur son salaire (entre 33,5 et 39 %, en fonction du secteur d'activité). Le grand perdant est l'État, qui subit une perte de recettes fiscales tout en ayant l'obligation de faire bénéficier tous les retraités d'une assurance-maladie gratuite, en plus de leur pension. Dans une certaine mesure, la réforme de 2006 a même incité davantage les travailleurs ayant droit à une pension à entrer dans le secteur informel, car les retraités affiliés n'ont antérieurement acquitté que 30 % de cotisation auprès de la SSK et 10 % auprès de la Ba-Kur. Bien qu'il soit justifié de prélever l'intégralité des cotisations sur les revenus salariaux des retraités, d'autres réformes sont nécessaires pour inciter à la poursuite d'une activité professionnelle dans le secteur formel.

1. Pour les femmes, le système était encore plus généreux, n'imposant que 20 années d'affiliation.
2. En vertu de la loi sur les retraites n° 5417 de 1950, l'âge minimum de la retraite était initialement de 60 ans aussi bien pour les hommes que pour les femmes. Par la suite, il a été abaissé à 55 ans pour les femmes avec la loi n° 506 sur l'assurance sociale de 1965. L'âge minimum de la retraite pour les hommes et les femmes a été supprimé en 1969 par la loi n° 1 186.
3. Un travailleur relevant de la caisse ES n'est pas autorisé à continuer de travailler dans la fonction publique après sa retraite. Concernant les autres caisses, un travailleur qui a droit à une pension, mais qui souhaite poursuivre une activité professionnelle, peut faire différer le versement de sa pension. La pension servie *in fine* tient alors compte des années supplémentaires travaillées. Cependant, il serait plus avantageux que ce travailleur commence à percevoir immédiatement sa pension, ce qui est également possible, auquel cas la pension ultérieure n'est pas majorée, ce qui revient à taxer implicitement la poursuite de l'activité professionnelle. Toutefois, en Turquie, la distorsion qu'il est le plus urgent de faire disparaître est l'absence de réduction de la pension pour ceux qui prennent leur retraite tôt, et non l'absence de relèvement de la pension pour ceux qui continuent de travailler.
4. Sur 2,9 millions d'hommes âgés de 50 à 59 ans, ils n'étaient que 0,6 million à cotiser à une caisse de sécurité sociale en 2005, et 1,6 million à percevoir une pension. Néanmoins, selon l'enquête sur la population active réalisée auprès des ménages, seulement 0,9 million d'hommes de cette tranche d'âge ont déclaré ne pas faire partie de la population active du fait de leur statut de retraité, ce qui laisse penser que les autres (1,6 million - 0,9 million = environ 700 000, soit un quart de la population masculine de cette tranche d'âge) travaillaient dans le secteur informel. En raison du très faible taux d'activité des femmes, les chiffres concernant la population féminine - nombre de retraitées et de femmes ayant un emploi informel - sont nettement inférieurs.

Graphique 4.4. Taux de remplacement réel brut effectif par sexe et cohorte de naissance après la réforme de 2006

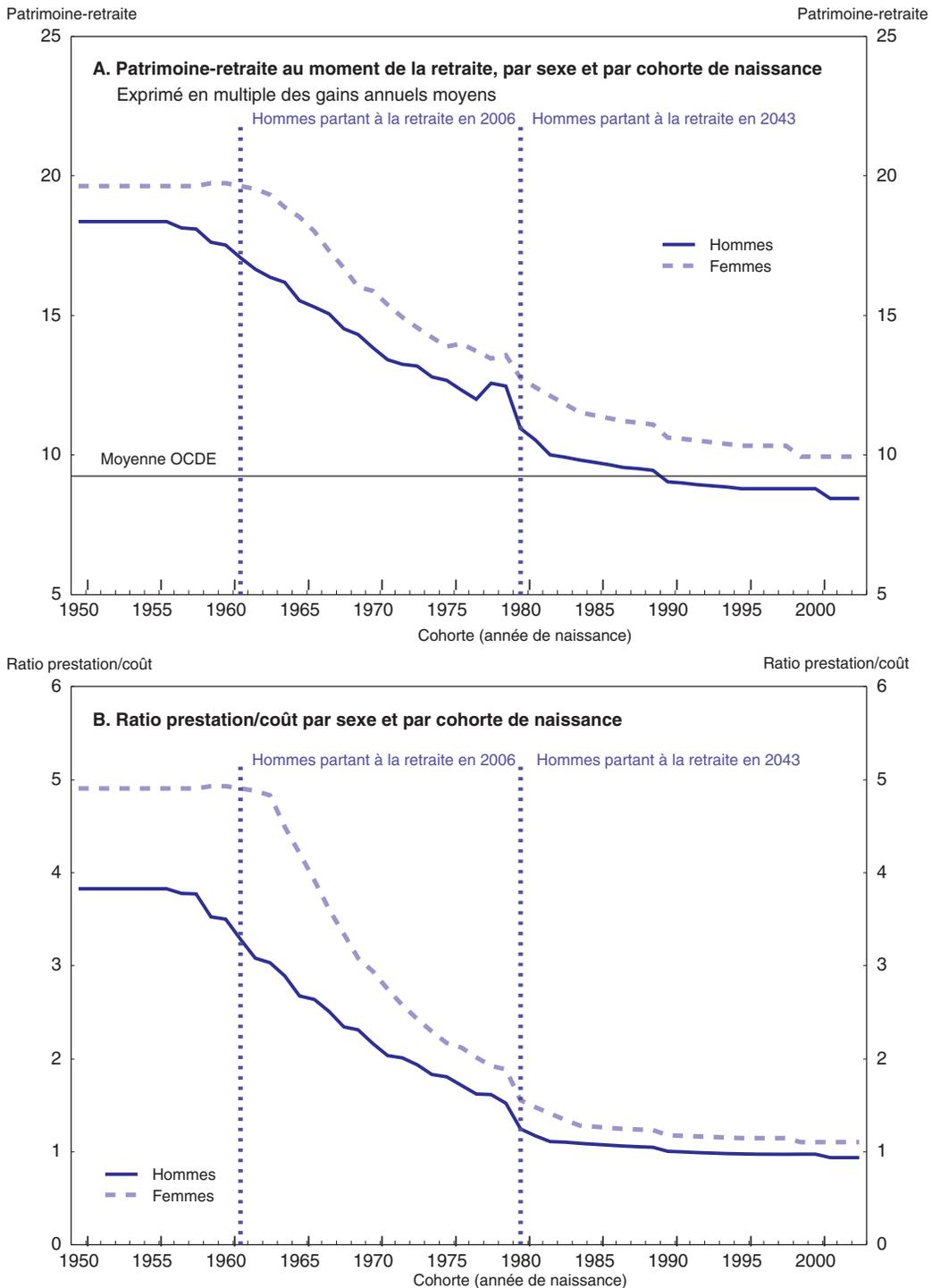


Note : Taux de remplacement bruts pour un travailleur du régime SSK qui perçoit le salaire moyen et prend sa retraite à l'âge minimum d'ouverture des droits à pension (Voir l'annexe 3.A1 pour plus de détails).

Source : Organismes de sécurité sociale et modèles de pensions de l'OCDE.

en travaillant plus longtemps, non seulement ces dernières allongent leur période de cotisation, mais elles abrègent également la période de versement d'une pension. D'une manière générale, les seules cohortes qui subiront toutes les conséquences de la réforme du système de retraite seront celles nées dans les années 80 et après, tandis que les personnes nées dans les années 70 ont toujours le droit de prendre leur retraite assez tôt, ce qui les place dans une position intermédiaire entre l'ancien et le nouveau régime⁹. Il existe donc un problème d'équité intergénérationnelle, puisque les générations les plus jeunes doivent supporter le fardeau des obligations actuelles qui découlent du système de retraite; elles verront en effet leurs impôts et leurs cotisations sociales augmenter, tandis que leur propre patrimoine-retraite sera inférieur à celui de leurs aînés. L'annexe 4.A1 décrit en détail les règles de chaque régime de retraite et les hypothèses retenues.

Non seulement le ratio prestation/coût permet une représentation fidèle de l'impact générationnel des réformes, mais il fournit également des indications sur la viabilité à long terme des différents régimes de retraite. En règle générale, un ratio prestation/coût supérieur à 1.0 n'est budgétairement viable que si le nombre d'assurés sociaux est en augmentation. Bien que la Turquie enregistre une croissance démographique, le nombre de cotisants est en baisse par rapport à l'ensemble de la population en âge de travailler, ce qui explique en partie le creusement du déficit du système de sécurité sociale. Si l'on prend en compte les nouveaux paramètres à long terme, le ratio prestation/coût est proche de 1.0, ce qui laisse penser que le système est à peu près viable (sur le long terme). Cependant, en Turquie, tant que le nombre de personnes à charge demeure élevé et que les retraités continuent de bénéficier d'une assurance-maladie gratuite, un ratio inférieur à 1.0 serait probablement nécessaire pour que le système soit viable à long terme¹⁰. Les pays de l'OCDE dont le ratio prestation/coût est inférieur à 1.0 sont notamment l'Allemagne (0.8), l'Italie (0.7) et le Japon (0.8)¹¹.

Graphique 4.5. **Les cohortes les plus âgées tirent un profit considérable du régime de retraite**

Note : Le patrimoine-retraite brut et les ratios prestation/coût sont calculés pour un travailleur du régime SSK qui perçoit le salaire moyen et prend sa retraite à l'âge minimum d'ouverture des droits à pension. Le ratio prestation/coût est le rapport entre le patrimoine-retraite à la cessation d'activité et la somme des cotisations versées au système (ces deux éléments étant exprimés en valeur actuelle). (Voir l'annexe 3.A1 pour plus de détails.)

Source : Organismes de sécurité sociale et modèles de pensions de l'OCDE.

Il existe trois raisons de modifier les paramètres du système pour les cohortes les plus âgées. Premièrement, le régime de retraite actuel incite les travailleurs d'âge moyen du secteur formel à se diriger vers le marché informel. Ces travailleurs ont souvent suivi des études et peuvent prétendre à un salaire supérieur à la moyenne, si bien que leur absence du marché formel induit une forte diminution des recettes fiscales. Deuxièmement, il semble inéquitable que les cohortes les plus âgées tirent nettement plus avantage du système de retraite que les générations plus jeunes : en plus de bénéficier de pensions qui représentent plusieurs fois le montant de leurs cotisations, ces cohortes et leurs ayants droit disposent également d'une assurance-maladie gratuite pendant leur retraite et peuvent travailler dans le secteur informel (travail qui échappe à l'impôt). Troisièmement, le taux de remplacement net demeure très élevé par rapport aux autres pays de l'OCDE et cette générosité maintient un coin fiscal très élevé, ce qui diminue le nombre de créations d'emplois potentielles dans le secteur formel et ralentit la croissance de la productivité (chapitre 3) ainsi que l'amélioration du niveau de vie des catégories les plus démunies. Une raison importante du niveau élevé des taux de remplacement nets est le fait que le revenu de pensions n'est pas imposé. Tous les autres pays de l'OCDE, à l'exception du Mexique et de la République slovaque, taxent les revenus de pensions. À l'heure actuelle, la Turquie applique un régime fiscal EEE, qui prévoit une exonération d'impôt pour les revenus initialement réalisés, le produit du placement de ces revenus et les revenus de retraite perçus. L'instauration d'un impôt sur les prestations de retraite impliquerait un passage au régime fiscal EET. Le graphique 4.1 (partie B) montre que la Turquie continuera d'accuser un important déficit de sa sécurité sociale pendant encore plusieurs décennies, malgré les possibilités qu'offre l'évolution démographique actuelle.

En ce qui concerne les personnes nées dans les années 50 et 60 (dont la plupart peuvent déjà prétendre à un départ en retraite anticipé), de nouvelles mesures devraient les inciter plus fortement à rester en activité et les obligations de déclaration résultant de la législation actuelle devraient être appliquées avec plus de rigueur. Il faudrait :

- réduire les taux de remplacement nets en taxant les revenus de retraite, comme dans la plupart des autres pays de l'OCDE et en faisant payer aux retraités des cotisations d'assurance-maladie, qui seraient déduites de leur pension à la source ;
- viser avant tout les retraités d'âge moyen pour la lutte contre la fraude fiscale et la fraude à la sécurité sociale, afin d'inciter cette population à continuer de travailler dans le secteur *formel* et d'augmenter ainsi les recettes fiscales et celles de la sécurité sociale.

Quant aux cohortes nées dans les années 70, qui ne sont pas encore en âge de prendre leur retraite, il existe plusieurs options supplémentaires si l'on veut poursuivre la réforme, comme le montre le tableau 4.1. Les trois solutions qui se présentent sont les suivantes : A) un relèvement immédiat de l'âge de la retraite, qui passerait à 60 ans ; B) le passage

Tableau 4.1. Options pour la poursuite de la réforme du système de retraite

Patrimoine-retraite et ratio prestation/coût prévus pour un homme né en 1970, selon différentes hypothèses de réforme

	Situation de base	A) Relèvement accéléré de l'âge de la retraite	B) Même âge de retraite : nouveau régime de pensions	C) Âge de retraite plus élevé et régime de pensions final	Cohorte masculine 2000 (pour comparaison)
Patrimoine-retraite brut (PRB)	13.4	12.1	10.6	10.0	9.2
Ratio prestation/coût (RPC)	2.1	1.5	1.7	1.2	1.0

immédiat à un mode de calcul de toutes les retraites conforme au régime de 2007; ou C) une combinaison de ces deux mesures¹². Ces différents scénarios montrent que des économies budgétaires significatives pourraient être réalisées si l'âge *légal* de la retraite passait immédiatement à 60 ans pour les hommes et à 58 ans pour les femmes, tandis que des économies supplémentaires pourraient être obtenues en accélérant la transition vers les nouveaux paramètres. Cependant, même avec l'option C, le système de retraite continuerait de favoriser les personnes nées dans les années 1970 par rapport à celles nées dans les années 2000 (dernière colonne du tableau 4.1). En effet, ces dernières ne pourront partir en retraite qu'à 65 ans, soit cinq ans plus tard que la cohorte 1970, alors que leur espérance de vie n'est supérieure que d'environ trois ans. Enfin, il faudrait également rendre moins intéressante la retraite anticipée, en mettant fin à l'obligation pour l'employeur de verser des indemnités de départ aux salariés qui prennent leur retraite.

Si des contraintes d'ordre politique empêchent un relèvement immédiat de l'âge minimal de la retraite, il serait en revanche possible d'introduire une décote en fonction du nombre d'années d'anticipation (auquel cas serait « anticipé » tout départ en retraite avant l'âge légal de 58 ans pour les femmes et de 60 ans pour les hommes). Les modèles de calcul des pensions de retraite de l'OCDE montrent que pour que le régime appliqué à une personne qui prendrait sa retraite à 45 ans soit actuariellement neutre, la pension doit être réduite de 4 % pour chaque année avant l'âge *légal* de départ à la retraite. Cette réduction augmente avec l'âge de la retraite, pour culminer à 6 % par an environ dans le cas d'une personne qui partirait en retraite seulement quelques années avant l'âge légal¹³. Cette méthode donnerait des résultats à peu près équivalents à l'option A du tableau 4.1, en incitant bien davantage les travailleurs d'âge moyen à partir en retraite plus tardivement.

La réduction du taux de cotisation à la sécurité sociale doit constituer une priorité

Comme on l'a vu au chapitre 3, c'est en grande partie parce qu'il coûte très cher d'employer un salarié légalement que le marché informel est si développé en Turquie. Et sur ce coût, les cotisations sociales constituent l'essentiel du coin fiscal qui pèse sur le travail dans ce pays (graphique 3.13), ce qui tend à démontrer que la poursuite de la réforme des retraites doit jouer un grand rôle dans le programme d'action destiné à faire reculer le secteur informel. En comparaison avec d'autres pays de l'OCDE, le respect très insuffisant des obligations liées à la sécurité sociale, la taille même du secteur informel et le bas niveau du capital humain et de la productivité laissent à penser que les taux élevés de cotisation sont plus préjudiciables en Turquie que dans des pays plus riches où le coin fiscal est très marqué. Le coût de la main-d'œuvre peu qualifiée étant supérieur à son taux de productivité marginale, les entreprises sont contraintes d'employer ces travailleurs clandestinement, d'où la dualité qui caractérise presque tous les aspects de l'économie turque. En effet, il est difficile d'imaginer une nette contraction du secteur informel tant que le coût de la main-d'œuvre sur le marché formel restera aussi élevé¹⁴.

Malheureusement, une baisse du taux de cotisation obligatoire à la sécurité sociale entraînerait des coûts de transition considérables, car le système de retraite est un dispositif par répartition. Les caisses de sécurité sociale percevraient des recettes moindres, tout en devant continuer de verser les pensions correspondant à des droits acquis par le passé, lorsque les cotisations étaient plus élevées. Au vu du déficit déjà considérable du système de sécurité sociale, les gouvernements successifs ont considéré que le pays ne pouvait pas supporter la charge d'une réduction du taux de cotisation. Toutefois, la présente étude fait

Encadré 4.3. **Baisser les taux de cotisation à la sécurité sociale sans alourdir le déficit du système**

Les trois principaux paramètres qui entrent en jeu pour le calcul des pensions dans un système à prestations définies sont l'âge de départ en retraite, le taux de cotisation et le taux d'acquisition des droits. Les deux derniers éléments déterminent le taux de remplacement. La relation entre ces trois variables doit répondre à un impératif de viabilité financière. Les responsables peuvent décider de ne fixer que deux de ces paramètres, le troisième étant alors déterminé par les futurs coûts budgétaires.

Les réformes adoptées en 1999 et en 2006 par la Turquie avaient pour principal objectif la viabilité du système. Elles ont, pour cela, abaissé le taux d'acquisition des droits et relevé l'âge ouvrant droit à une pension (du moins pour les personnes entrées récemment sur le marché du travail), mais sans modification, ou presque, du taux de cotisation. Ces mesures étaient importantes et tout à fait louables, mais l'un des principaux problèmes qui se posent à la Turquie est la réduction de son secteur informel. C'est pourquoi l'âge minimal d'ouverture des droits devra être relevé et/ou le taux de remplacement réduit, afin de permettre une diminution du taux de cotisation à la sécurité sociale.

De nombreux analystes (notamment Robalino *et al.*, 2005) considèrent que le taux de cotisation ne devrait pas être le paramètre qui sert à « boucler » le financement d'un régime en fonction d'un âge de la retraite et d'un taux d'acquisition des droits. En effet, des charges salariales élevées peuvent peser sur le niveau de l'emploi et favoriser l'essor du marché informel : d'une part, parce que les entreprises sont ainsi incitées à adopter des méthodes de production nécessitant moins de main-d'œuvre (par rapport aux autres facteurs de production) et, d'autre part, parce que certaines entreprises et particuliers ont des problèmes de liquidité et n'ont pas les moyens de verser des cotisations élevées. En Turquie, les coûts que représentent les lourdes charges salariales sont généralement reconnus, mais on fait valoir qu'ils sont compensés par les prestations de sécurité sociale acquises par les travailleurs qui cotisent. Il a pourtant été démontré qu'un taux de cotisation élevé peut réduire le bien-être individuel, même si le taux de rendement attendu de ces cotisations est assez élevé, car les prélèvements sociaux sont une forme d'épargne forcée pour les travailleurs. Si ces derniers sont contraints d'épargner bien plus qu'ils ne le désirent, c'est au détriment de leur bien-être, même s'ils ont droit à une pension confortable une fois qu'ils seront à la retraite. C'est sur la base de cet argument que Robalino *et al.* recommandent un taux maximal de 15 % pour les charges salariales et un taux de cotisation constant.

Par conséquent, si la Turquie est réellement prête à traiter le problème du travail au noir, alors certains choix catégoriques devront être opérés en ce qui concerne les niveaux de remplacement des revenus que le système public de retraite visera pour les différents niveaux de rémunération, y compris pour les travailleurs qui gagnent moins que le salaire minimum et qui sont de ce fait exclus du système formel. Parmi les variables fondamentales qui devront être prises en compte figurent le niveau de la pension de base (ou soumise à condition de ressources) et le taux de remplacement pour un travailleur moyen ayant accompli une carrière pleine.

En ce qui concerne la pension de base, certains facteurs doivent intervenir, notamment le niveau de vie général de la population, le seuil de pauvreté estimé et le salaire minimum (on peut considérer que la pension de base doit être inférieure au salaire minimum, mais supérieure au seuil de pauvreté), l'existence d'autres formes d'aide sociale officielle ou informelle, et les coûts. En Turquie, où les ménages s'occupent traditionnellement de leurs parents âgés, le système actuel, qui consiste à ne verser une pension soumise à condition de ressources qu'aux personnes ne bénéficiant pas d'un soutien financier de leur famille, peut probablement être maintenu pendant encore un certain temps, mais sans doute pas indéfiniment.

Encadré 4.3. Baisser les taux de cotisation à la sécurité sociale sans alourdir le déficit du système (suite)

Dans le système turc, l'âge légal de la retraite demeure relativement bas et les taux de remplacement sont élevés par rapport aux autres pays de l'OCDE, ce qui pousse à la hausse le taux de cotisation à la sécurité sociale et limite la possibilité pour les travailleurs peu qualifiés d'intégrer le secteur formel. De manière générale, hormis pour les personnes qui se situent en bas de l'échelle des revenus, il n'est pas judicieux de considérer les pensions publiques comme la seule source d'épargne pour la retraite. En Turquie, il semble donc tout à fait indiqué de diminuer les cotisations sociales et le taux de remplacement, et de renforcer l'épargne volontaire tout en maintenant l'actuel régime public à prestations définies.

valoir que le financement du coût d'une baisse significative du taux de cotisation devrait être l'une des priorités. Les cotisations de sécurité sociale acquittées par le secteur privé étant une source de recettes relativement faible en Turquie (en raison de la forte proportion de travailleurs non déclarés), une réduction de moitié du taux de cotisation aurait pour effet direct de diminuer les recettes nettes de l'État de 2.5 % du PIB environ (voir le chapitre 3 pour une analyse détaillée). Même sans tenir compte des effets de cette révision (qui découleraient d'un meilleur respect de la législation), une grande partie de ce manque à gagner pourrait être financée par les économies budgétaires réalisées grâce à des réformes du système de retraite qui auraient pour but de réduire l'incitation à une retraite anticipée et d'améliorer l'équité intergénérationnelle. Comme nous l'avons vu ci-dessus, il faudrait : diminuer les pensions servies aux travailleurs qui veulent prendre leur retraite avant l'âge légal, abaisser les taux de remplacement nets en rendant les pensions imposables et en faisant payer aux retraités des cotisations d'assurance-maladie, et supprimer l'obligation, pour l'employeur, de verser des indemnités de départ à ses salariés qui prennent leur retraite.

Les travailleurs, qui acquitteraient des cotisations de sécurité sociale proportionnellement moins élevées obtiendraient inévitablement une pension de retraite plus faible (encadré 4.3). Cependant, l'épargne privée occupant une place accrue chez les personnes désireuses de mettre plus d'argent de côté afin de compenser cette baisse, les revenus de retraite ne seraient pas forcément plus faibles. Pour les bas revenus, qui n'ont pas les moyens d'épargner volontairement, la pension serait sans doute assez maigre, mais assurément supérieure à celle soumise à condition de ressources que les personnes âgées pauvres perçoivent actuellement (voir ci-après). Afin d'inciter les plus pauvres à intégrer le secteur formel, il pourra être également nécessaire d'envisager l'introduction d'un filet de sécurité destiné aux travailleurs à très faible revenu du secteur formel, et pas seulement à ceux du secteur informel qui ne perçoivent aucune pension de retraite¹⁵.

Comment lutter contre la pauvreté de la population âgée

Si les déficits des caisses de sécurité sociale, financés par l'impôt au moyen de transferts de l'administration centrale, servaient à réaliser des objectifs sociaux importants (réduction de la pauvreté, par exemple), le *statu quo* serait plus facilement justifiable. Or, les

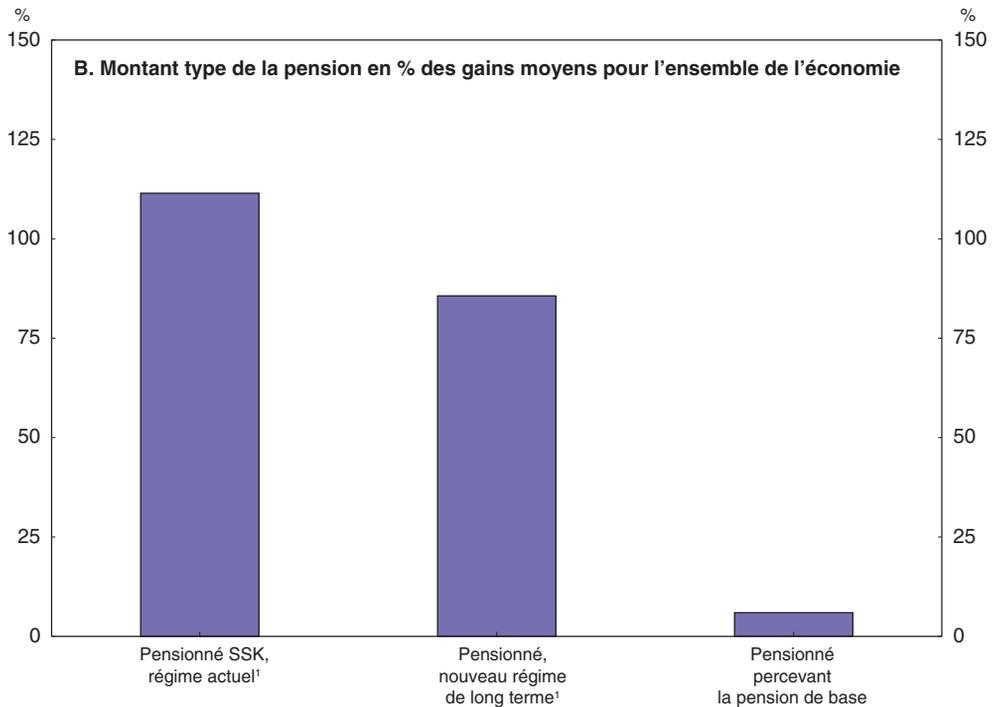
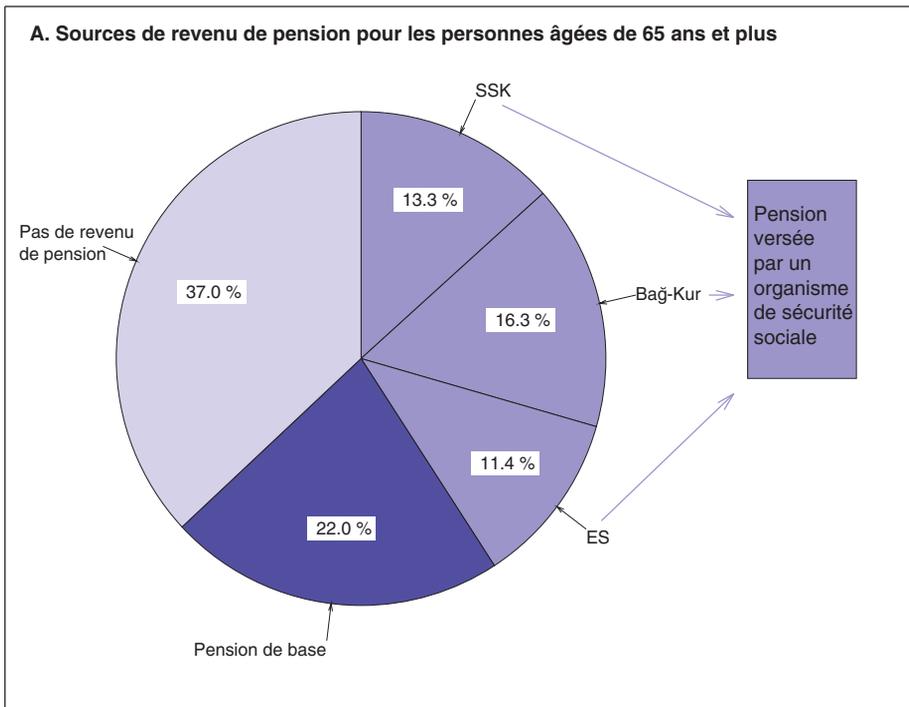
bénéficiaires de pensions actuariellement généreuses (ceux dont le ratio prestation/coût est nettement supérieur à 1.0) sont les salariés du secteur formel, qui constituent déjà le groupe au sein duquel l'incidence de la pauvreté est la plus faible. Cette conclusion est corroborée par le fait qu'un grand nombre de « retraités » sont en réalité des travailleurs relativement jeunes, qui complètent leur pension par une « rémunération du secteur informel », sur laquelle ils ne payent pas d'impôt ni de cotisations sociales.

Les chiffres des immatriculations à la sécurité sociale indiquent que seulement un quart environ de la population en âge de travailler, soit approximativement la moitié de la population active (telle que mesurée par l'enquête sur la population active réalisée auprès des ménages) cotise à un organisme de sécurité sociale. Les autres individus, lorsqu'ils vieillissent, bénéficient du soutien de leur famille ou d'une « pension soumise à condition de ressources », versée aux plus de 65 ans dont le niveau de vie est bas, qui ne perçoivent aucun autre revenu et qui ne sont à la charge de personne d'autre (aucun parent)¹⁶. En Turquie, quelque 22 % de la population de plus de 65 ans sont titulaires d'une pension sous condition de ressources, 40 % en perçoivent une de l'une des trois caisses de sécurité sociale et les 38 % restants ne bénéficient d'aucune pension (graphique 4.6, partie A)¹⁷. Néanmoins, la majeure partie de cette dernière catégorie est probablement constituée de conjoints de titulaires d'une pension, qui obtiendront une pension de réversion (et se retrouveront alors dans les 40 %) si le bénéficiaire primaire de la retraite décède le premier. De fait, près de la moitié des titulaires d'une pension de retraite de la fonction publique (affiliés à Emekli Sandığı) âgés de 65 ans ou plus sont des veuves/veufs ou des personnes à charge de ces affiliés¹⁸.

En Turquie, le niveau des pensions servies sous condition de ressources est extrêmement faible à tous égards (voir, par exemple, graphique 4.6, partie B). En 2005, cette prestation avoisinait 65 TRY (soit environ 50 USD ou 40 EUR) par mois. D'après OCDE (2005), cette pension de base est égale à 6 % du salaire moyen, ce qui fait de la Turquie le pays qui verse la pension sous condition de ressources la plus faible de la zone OCDE (suivent la Grèce : 12 %; le Canada : 16 %; le Danemark : 17 %; le Mexique : 19 %; le Portugal et les États-Unis : 20 %). Cette prestation est en outre bien inférieure au seuil de pauvreté absolue, en dessous duquel les besoins élémentaires (alimentation) ne sont pas couverts (tableau 4.2¹⁹). Compte tenu de son niveau très bas et du faible coût de ce régime dans le budget, il pourrait être relevé au seuil de pauvreté absolue²⁰.

Enfin, il n'est pas équitable que l'âge requis pour bénéficier de la pension sous condition de ressources (65 ans) soit nettement plus élevé que l'âge minimal ouvrant droit aux prestations de retraite pour les travailleurs du secteur formel. Cela plaide en faveur, d'une part, d'un relèvement immédiat de l'âge minimum de liquidation des droits à la retraite, et d'autre part, d'une convergence plus rapide entre l'âge *légal* de départ à la retraite (60 ans pour les hommes et 58 pour les femmes) et l'âge de la « retraite » dans le secteur informel (65 ans)²¹. L'âge de la retraite dans le secteur formel ne devrait pas être inférieur à l'âge auquel le travailleur peut bénéficier d'une retraite à *taux plein*. Avec un mécanisme de décote, les travailleurs pourraient partir en retraite plus tôt, en contrepartie d'une réduction actuariellement équitable de leur pension.

Graphique 4.6. Des revenus très disparates au sein de la population âgée



1. Les pensions sont calculées pour un individu rémunéré au salaire moyen.

Source : Organismes de sécurité sociale; Emekli Sandığı; prévisions démographiques des Nations Unies; calculs de l'OCDE.

Tableau 4.2. **Pension sous condition de ressources et seuil de pauvreté pour une personne seule**

En TRY par mois

	Pension sous condition de ressources	Seuil de pauvreté absolue	% de la population	Seuil général de pauvreté	% de la population
		Produits alimentaires uniquement		Produits alimentaires et autres	
2002	24.5	59	1.4	137	26.9
2003	51.5	75	1.3	186	28.1
2004	57.9	81	1.3	190	25.6
2005	64.5	85		206	

Source : TURKSTAT Poverty Studies (2002-2005), Emekli Sandığı.

Propositions pour la poursuite de la réforme

Comme on l'a souligné aux chapitres 1 et 3, l'ampleur du secteur informel constitue un obstacle considérable à l'amélioration de la croissance économique et au relèvement du niveau de vie. La résolution de ce problème appelle une approche globale, dont la poursuite de la réforme des retraites n'est qu'un volet, si important soit-il. À l'heure actuelle, plusieurs cohortes de travailleurs du secteur formel reçoivent de très généreuses prestations, aux dépens des contribuables et des jeunes générations. Aucun pays de l'OCDE n'a jamais eu un âge de départ à la retraite aussi bas qu'en Turquie, quoiqu'on puisse observer des âges approchants dans certains pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord²². Un argument est souvent avancé en Turquie : il faut protéger, quel qu'en soit le coût budgétaire, les droits à pension auxquels un travailleur pouvait s'attendre au moment où il est entré sur le marché du travail. Cependant, la plupart des pays ne protègent que les droits à pension déjà acquis, sans garantir les pensions à venir attendues par extrapolation. Certains pays de l'OCDE ont même réduit de manière rétroactive les droits à pension accumulés²³. En Turquie, l'extrême lenteur du passage à un âge minimum de départ à la retraite plus élevé et à des paramètres de pension plus réalistes laisse à penser que le pays s'efforce de sauvegarder les pensions anticipées par les travailleurs qui sont entrés sur le marché du travail sous un régime plus généreux.

L'accélération de la transition vers le nouveau régime aurait plusieurs effets positifs. Premièrement, la population d'âge moyen serait moins incitée à s'orienter vers le secteur informel. Deuxièmement, des économies budgétaires significatives pourraient être réalisées, et ces sommes pourraient servir à financer en partie une forte baisse du taux de cotisation à la sécurité sociale. En diminuant le coin fiscal, cela contribuerait à créer davantage d'emplois dans le secteur formel. Enfin, une transition plus rapide serait plus équitable.

Les recommandations formulées dans ce chapitre (résumées dans l'encadré 4.4) s'efforcent d'établir un équilibre entre la protection des droits acquis (par exemple, aucune réduction du taux de remplacement brut pour les retraités actuels n'est proposée) et la possibilité de continuer de réformer le régime de retraite d'une manière qui encourage une participation accrue au secteur formel et qui atténue les inégalités des anciennes mesures populistes. La réduction du taux de cotisation devrait constituer la priorité absolue des pouvoirs publics turcs, de sorte que le secteur formel puisse connaître une nette expansion. Les autres priorités pour la réforme examinées dans ce chapitre dégageraient des économies budgétaires et peuvent favoriser le financement des coûts de transition liés à la baisse du taux de cotisation.

Encadré 4.4. Recommandations pour la poursuite de la réforme des retraites

Renforcer les incitations pour les retraités d'âge moyen à rester dans le secteur formel ou à y retourner :

1. Introduire une réduction actuariellement équivalente (de 4-6 % par an) pour la pension de retraite liquidée avant l'âge *normal* (60 ans pour les hommes et 58 ans pour les femmes).
2. Abaisser le taux de remplacement net en imposant les pensions de retraite et en déduisant de toute pension des cotisations d'assurance-maladie.
3. Supprimer le droit à une indemnité de départ pour les travailleurs qui prennent leur retraite.
4. Accélérer la convergence entre l'âge de départ en retraite du secteur formel et celui du secteur informel (65 ans) et faire en sorte que cet âge soit plus rapidement le même pour les hommes et les femmes.
5. Charger une équipe spécialisée de contrôler la situation des retraités qui continuent de travailler (immatriculation à la sécurité sociale et obligations relatives à l'impôt sur le revenu).

Réduire le coin fiscal sur le travail, afin de favoriser l'expansion du secteur formel :

6. Abaisser *nettement* (par exemple diviser par deux) les taux des cotisations patronales et salariales. Les coûts de transition seraient partiellement financés par les mesures indiquées ci-dessus et ci-dessous :
7. Accélérer la prise en compte progressive des nouveaux paramètres de calcul des retraites en introduisant un taux d'acquisition à long terme de 2.0 avant 2016 ou en calculant les pensions de retraite sur la base de la seule nouvelle formule (long terme) et pas sur la seule partie de la carrière postérieure à 2007.

Envisager un système de retraite qui résolve le problème de la pauvreté des personnes âgées :

8. Éliminer les obstacles qui empêchent le secteur formel de se développer et de couvrir les travailleurs peu qualifiés, même si cela signifie qu'ils ne paieront que de faibles cotisations de sécurité sociale et que, par conséquent, ils ne se constitueront qu'un maigre patrimoine-retraite.
9. Relever la pension sous condition de ressources au seuil de pauvreté absolue, et envisager de nouvelles hausses à l'avenir, quand les finances publiques le permettront. Songer à mettre en place un filet de sécurité pour les pensions de retraite (pension soumise à condition de ressources) qui soit indépendant de la participation au secteur formel.
10. Introduire un mécanisme d'épargne volontaire dans lequel les travailleurs seraient automatiquement inscrits, avec possibilité de se retirer de ce mécanisme, et dans lequel serait versée la différence entre le niveau actuel (élevé) et futur (faible) du taux de cotisation sociale des salariés.

Notes

1. Ministère turc du Travail et de la Sécurité sociale (2005).
2. Même avec la réforme, le creusement des déficits du système de retraite entre 2006 et 2040 représentera au total plus de 50 % du PIB (compte non tenu du coût implicite du service de cette dette).
3. Seulement un quart environ (23.5 %) de la population en âge de travailler (à 15-64 ans) cotise à une caisse : approximativement la moitié ne sont pas des actifs et les autres travaillent dans le secteur informel.
4. La loi de 2006 sur la sécurité sociale ne commencera pas à relever l'âge *légal* de la retraite (58 ans pour les femmes et 60 ans pour les hommes) avant 2036. Cet âge sera porté à 65 ans pour les deux sexes en 2048. On fait valoir souvent que l'âge légal de la retraite des femmes, inférieur à celui des hommes, peut être justifié par le fait que la population féminine accomplit au foyer davantage d'activités non rémunérées. Cependant, cet argument risque de servir implicitement à justifier le statu quo, plutôt qu'à promouvoir l'égalité entre hommes et femmes.
5. Projections démographiques des Nations Unies.
6. L'expression « actuariellement généreuse » est ici employée lorsque la valeur actualisée des droits à pension est beaucoup plus élevée que celle des cotisations versées.
7. Ces quatre dispositifs sont les suivants : les règles applicables avant 1999, la réglementation actuelle, la formule de 2006 avec le taux provisoire d'acquisition des droits et le régime de 2006 avec les paramètres à long terme. Pour plus d'informations, voir l'annexe 4.A1.
8. Le taux de remplacement plus faible appliqué aux femmes s'explique par le fait que leur durée de cotisation est plus courte. Les écarts d'une cohorte à l'autre sont dus, d'une part, à la pondération différente qui s'applique à chacune des pensions calculées pour chaque dispositif au titre de l'ensemble de la carrière, et d'autre part, à la variation du nombre d'années de cotisation selon les cohortes en fonction de l'évolution de l'âge minimum de liquidation.
9. Le patrimoine-retraite et le ratio prestation/coût demeurent plus élevés que ceux des hommes même en cas d'alignement complet de l'âge de la retraite, car l'espérance de vie des femmes est supérieure.
10. Le faible taux d'activité des femmes en Turquie est à l'origine d'une proportion de personnes à charge bénéficiant du système de retraite beaucoup plus forte que dans les autres pays de l'OCDE. Étant donné que le ratio prestation/coût n'intègre que le patrimoine-retraite des travailleurs déclarés, les éléments de passif des bénéficiaires ne sont pas pris en compte. En plus des prestations en faveur du conjoint, les organismes de sécurité social turcs versent des prestations à un nombre assez élevé d'orphelines (tant que celles-ci ne sont pas mariées, elles ont droit à ces prestations pendant toute leur vie, tandis que les garçons orphelins n'en bénéficient que jusqu'à l'âge adulte).
11. Calculs effectués à partir des modèles de l'OCDE.
12. On notera que ces trois options réduisent successivement le patrimoine-retraite brut, mais que l'option B conduit à un ratio prestation/coût plus élevé que les options A et C, en raison de la durée plus longue du bénéfice de la pension (la retraite anticipée étant autorisée dans ce cas de figure).
13. Voir Queisser et Whitehouse (2006) pour plus d'informations techniques sur la manière de calculer des réductions actuariellement neutres.
14. On pourrait réduire le coût de la main-d'œuvre soit en diminuant les cotisations sociales, soit en supprimant le salaire minimum, ce qui permettrait à des travailleurs peu qualifiés d'être embauchés de manière régulière à un salaire largement plus bas (la question du salaire minimum est examinée au chapitre 3). Avec un taux de cotisation moindre, les pensions devraient évidemment être bien moins élevées que les pensions minimales versées actuellement (mais elles seraient probablement encore bien supérieures aux pensions soumises à condition de ressources).
15. Comme on le verra ci-après, seules les personnes âgées qui ne bénéficient pas d'autres revenus de pensions, ni d'un soutien financier de leur famille, peuvent actuellement percevoir une pension soumise à condition de ressources.
16. La pension soumise à condition de ressources est financée par la caisse de sécurité sociale Emekli Sandığı (ES). Toutefois, ce régime ayant coûté moins de 1 milliard TRY en 2005 (0.2 % du PIB), il compte pour quantité négligeable dans l'ensemble du système de retraite.

17. Source : Emekli Sandığı pour le nombre de titulaires d'une pension sous condition de ressources, les organismes de sécurité sociale pour le nombre de retraités (et personnes à charge) et les projections démographiques des Nations Unies pour les 65 ans et plus.
18. Cette proportion est légèrement moindre (environ un tiers) parmi les professions libérales (Bağ-Kur) et les salariés du secteur privé (SSK).
19. Les 1.3 million de personnes âgées de 65 ans et plus qui ont perçu une pension sous condition de ressources en 2005 représentent environ 1.8 % de la population totale. Si cette pension est leur seul revenu (ce qui est le critère pour pouvoir en bénéficier), alors toutes ces personnes devraient vivre en dessous du seuil de pauvreté. Or, d'après le tableau 4.2, seulement 1.3 % de la population vit en dessous de ce seuil. Une explication possible est qu'une partie de ces bénéficiaires reçoivent parallèlement une aide de leur famille, même si, théoriquement, cette aide les rend inéligibles à la pension sous condition de ressources. Certaines personnes peuvent aussi être handicapées, et donc bénéficiaire d'une aide complémentaire, qui peut aller jusqu'à 208 TRY (allocation handicapés pour 2005).
20. Pour 2005, 1.3 million de bénéficiaires que multiplie 64 TRY par mois, soit environ 1 milliard TRY par an, ou 0.2 % du PIB. Si ces pensions étaient relevées au seuil de pauvreté absolue (85 TRY par mois), il en coûterait moins de 0.1 % du PIB par an.
21. Actuellement, en Turquie, l'espérance de vie à 65 ans est, en moyenne, de 13 ans pour les hommes, et de 15 ans pour les femmes. Cependant, elle est plus élevée pour les personnes travaillant dans le secteur formel qui se trouvent dans la moitié supérieure de l'échelle de la distribution des revenus, et moindre pour celles au bas de cette échelle (dont l'âge d'éligibilité à une pension sous condition de ressources est déjà de 65 ans). En outre, l'espérance de vie moyenne progresse. D'après les projections démographiques des Nations Unies, en 2035, ces chiffres seront passés, respectivement, à 15 et 18 ans.
22. Ainsi, pour les hommes, l'âge minimal ouvrant droit aux prestations de retraite à taux plein dans le secteur privé est de 40 ans à Bahreïn et en Égypte, de 45 ans en Jordanie et de 50 ans en Algérie, à Djibouti, en Iran, en Tunisie et au Yémen. Cependant, même au sein de ce groupe de pays, l'âge minimum de la retraite en Turquie paraît inhabituellement faible (Robalino et al., 2005).
23. Ainsi, en France, en passant d'une indexation sur les salaires à une indexation sur les prix, la réforme des retraites de 1993 a fortement réduit le patrimoine-retraite en agissant sur les droits acquis des salariés, ainsi que sur les droits pouvant être acquis à l'avenir.

Bibliographie

- Queisser, M. et E. Whitehouse (2006), « Neutral, fair or something else? A taxonomy of actuarial concepts used in pension-system design », Document de travail Questions sociales, emplois et migrations, OCDE, à paraître.
- Ministère turc du Travail et de la Sécurité sociale (2005), « Reform in the social security system », Livre blanc, avril 2005.
- OCDE (2005), « Les pensions dans les pays de l'OCDE : Panorama des politiques publiques », Paris.
- OCDE (2006, à paraître), « Les pensions dans les pays de l'OCDE », Paris.
- Robalino, D.A., E. Whitehouse, A.N. Mataoanu, A. R. Musalem, E. Sherwood et O. Sluchynsky (2005), *Pensions in the Middle East and North Africa: Time for change*, Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale, Washington D.C.

ANNEXE 4.A1

Hypothèses retenues pour l'analyse des pensions de retraite

La présente annexe décrit la méthodologie et les hypothèses utilisées pour modéliser les droits à pension à venir des travailleurs turcs. Cette analyse repose sur l'approche microéconomique employée dans *Les pensions dans les pays de l'OCDE* (OCDE, 2005), de sorte que les principales statistiques sur les droits à retraite en Turquie puissent être comparées à celles des autres pays. Ces calculs font apparaître les droits des travailleurs du secteur privé qui entrent dans le système à l'âge de 20 ans et travaillent sans discontinuer jusqu'à l'âge ouvrant droit aux prestations de retraite à taux plein. Le modèle générique de pension utilise, dans la formule de calcul des droits à pension, la rémunération individuelle moyenne sur toute la carrière, qui est supposée augmenter en fonction de la moyenne calculée à l'échelle de l'économie (croissance réelle des revenus de 2 % par an). Les taux de mortalité s'appuient sur les projections spécifiques par pays de la base de données démographiques des Nations Unies/Banque mondiale. Le taux d'actualisation (pour les calculs actuariels) est de 2 % par an.

Contrairement à l'analyse proposée dans *Les pensions dans les pays de l'OCDE*, ce chapitre ne se contente pas de modéliser les paramètres qui seront valables sur le long terme, mais prend en compte les quatre régimes de calcul des retraites en Turquie : le régime 1 pour la période antérieure à 1999, le régime 2 pour 2000-2006, le régime 3 pour 2007-2015 et le régime 4 à compter de 2015. Pour les travailleurs qui se trouvent à cheval sur deux régimes (résumé dans le tableau 4.A1.1), la pension est calculée comme la moyenne pondérée de la pension à taux plein à laquelle ils auraient droit dans chacun des quatre systèmes, avec pondération en proportion du nombre d'années travaillées sous chacun des régimes.

Une fois calculé pour chaque cohorte de travailleurs, ce taux de remplacement moyen pondéré est multiplié par un facteur d'actualisation spécifique à la cohorte, ce qui permet de mesurer le patrimoine-retraite brut. Le patrimoine-retraite représente le flux actualisé des versements futurs de pensions, exprimé par un coefficient appliqué au revenu moyen. Son calcul prend en compte le taux de remplacement, l'âge ouvrant droit à pension pour chaque cohorte, l'espérance de vie de chacune et le mode d'indexation de la pension après la retraite. Enfin, le ratio prestation/coût est calculé pour chaque cohorte. Il correspond au patrimoine-retraite de chaque cohorte au moment du départ en retraite exprimé en multiple de ce que le travailleur a versé au fil des ans. Un ratio prestation/coût de 1.0 est donc nécessaire pour garantir un régime de retraite viable dans un pays où la population assurée est stable et où il n'y a pas d'engagements supplémentaires (par exemple les

Tableau 4.A1.1. **Résumé des principales caractéristiques des divers régimes de calcul des pensions**

	Système 1 : régime pré-1999 (jusqu'en 1999) ¹	Système 2 : régime de pensions actuel (2000-2006)	Système 3 : nouveau régime temporaire de pensions (2007-2015) ²	Système 4 : nouveau régime de pensions final (2016-)
<i>Principales règles de calcul du taux de remplacement selon les différentes lois sur les retraites :</i>				
Conditions minimales de départ en retraite : Pour les hommes	i) 25 années d'assurance + 5 000 jours de cotisation, ou ii) Âge 55 ans + 5 000 jours de cotisation.	iii) Âge 60 ans + min. 7 000 jours de cotisation, ou iv) Âge 60 ans + 25 années d'assurance + 4 500 jours de cotisation. (N.B. : Ces règles ne sont mises en place que très progressivement) ³ .	v) Âge 60 ans + 25 années d'activité (mais seulement pour ceux qui entrent dans la population active après la mise en vigueur de la nouvelle loi). vi) À partir de 2036 l'âge commencera d'être relevé vers le niveau de 65 ans ⁴ .	Identique au système 3.
Pour les femmes	i) 20 d'assurance + 5 000 jours de cotisation, ou ii) Âge 50 ans + 20 années d'assurance.	Age 58 ans + 20 années d'assurance. (Mise en place très progressive) ³ .	Comme pour les hommes, mais âge de 58 ans et non 60 ans.	Identique au système 3.
Taux d'accumulation	n.d.	3.5 % par an pour les 3 600 premiers jours puis 2 % par an jusqu'à 9 000 jours, et 1.5 % par an ultérieurement.	2.5 % pour chaque année jusqu'à fin 2015 puis 2 % pour chaque année suivante.	2 % par an.
Valorisation	n.d.	Taux de croissance du PIB réel.	50 % croissance des gains réels : 50 % inflation IPC.	Identique au système 3.
Indexation	Discrétionnaire	Inflation IPC.	Inflation IPC.	Identique au système 3.
<i>Hypothèses de l'OCDE :</i>				
Taux de croissance du PIB réel	n.d.	2 % gains réels + 1.0 % population active sur 50 ans = 3.0 % de croissance du PIB réel.	n.d.	n.d.
Croissance des gains réels	n.d.	n.d.	2 % (hypothèse standard de l'OCDE).	Identique au système 3.

1. À la suite de la réforme des retraites de 1999, la mise en œuvre du relèvement de l'âge de la retraite n'a commencé qu'en mai 2002. Aux propositions de cette analyse, on suppose donc que l'âge de la retraite avant 1999 s'applique jusqu'à fin 2001.
2. On présume que le nouveau régime de pensions commencera à être appliqué en janvier 2007. Cependant, la mise en œuvre pourrait être retardée par des recours constitutionnels (comme ce fut le cas après la réforme de 1999).
3. L'âge minimal d'ouverture des droits à pension pour les travailleurs ayant rejoint la population active avant 2000 est défini selon l'article 3-B SSK de la loi 4759 (adoptée le 23 mai 2002) comme une fonction de la durée d'assurance avant le 23 mai 2002.
4. À partir de 1936, l'âge d'ouverture des droits à pension est déterminé par une table incorporée dans la loi de 2006.

pensions de réversion). Malgré la croissance démographique de la Turquie, la population assurée en pourcentage du total des travailleurs diminue et le nombre de personnes à charge qui ne cotisent pas est également élevé.

Tous ces calculs reposent sur les règles applicables aux droits à pension pour un travailleur relevant du SSK qui gagne le salaire moyen (secteur formel); après la fusion des trois régimes de retraite, l'analyse des pensions pour les cohortes futures sera la même pour tous les travailleurs. Dans tous les cas, on suppose un taux de cotisation de 20 %. Les autres règles et hypothèses utilisées pour l'analyse des pensions dans le cadre de chacun des quatre régimes sont résumées dans le tableau 4.A1.1.

Les droits à pension accumulés avant 1999 sont calculés sur la base des tables d'indicateurs (qui prennent en compte la classification de l'emploi et les qualifications), et pas au moyen d'une formule liée à la rémunération, formule qui est utilisée pour les régimes ultérieurs. Afin de modéliser les droits à pension antérieurs à 1999, une formule

générique a été utilisée pour approcher les tables d'indicateurs. En effet, le régime de retraite SSK antérieur à 1999 détermine la pension par rapport à celle d'un travailleur ayant accompli une carrière pleine – à savoir, un homme (une femme) âgé(e) de 55 (50) ans ayant accumulé 5 000 jours de cotisation. La pension de base pour ce travailleur est à peu près équivalente à un taux de remplacement brut de 60 %. Le taux de remplacement est majoré de 1 % pour chaque année au-delà de 55(50) ans et pour chaque tranche supplémentaire de 240 jours de cotisation. Ainsi, un homme qui prend sa retraite à 45 ans après 25 ans de cotisation (9 000 jours) percevra une pension avec un taux de remplacement de 76 % [= 60 % + 16 %, calculé comme suit : $(9\,000 - 5\,000)/240$], et une femme prenant sa retraite à l'âge de 40 ans avec 20 ans de cotisation (7 200 jours) obtiendra un taux de remplacement de 69 % [= 60 % + 9 %, calculé comme suit : $(7\,200 - 5\,000)/240$].

Chapitre 5

Assurer une formation de qualité à toute la population

Au cours des décennies passées, la Turquie a considérablement élargi l'accès de la population d'âge scolaire à l'éducation. Toutefois, la formation reste de faible qualité dans la majorité des établissements et le système éducatif s'attache avant tout à assurer une bonne formation aux élèves les plus talentueux qui sont orientés vers l'université et les emplois du secteur formel de l'économie. C'est de ce fait dans les catégories professionnelles intermédiaires et peu qualifiées que le déficit de capital humain est le plus criant. Pourtant, les catégories professionnelles « supérieures » continuent d'être privilégiées dans l'affectation des ressources. S'il est vrai que dans sa conception initiale le système éducatif devait obéir au critère du mérite, son mode de fonctionnement favorise en réalité les élèves issus de familles à revenu élevé, dotées de ressources plus importantes, et cette situation pose des problèmes d'efficacité et d'équité. Le présent chapitre explicite ces problèmes et examine le formidable défi que représente la réorientation radicale du système éducatif ainsi que les changements qui seront en conséquence requis dans l'affectation des financements et la gouvernance des établissements scolaires.

Comme cela a été expliqué aux chapitres 1 et 3, pour rattraper son retard et élever son niveau de vie (exprimé par le PIB par habitant) la Turquie devra augmenter sensiblement son niveau moyen de productivité. Il lui faudra aussi améliorer en permanence les qualifications de sa population active. Or les travailleurs du secteur informel dans leur majorité ont un niveau de formation relativement faible et de grandes réformes seront donc nécessaires pour que le système éducatif produise des diplômés du primaire et du secondaire dotés des compétences voulues pour obtenir l'expansion requise de la productivité. Malgré ces insuffisances, le système éducatif a marqué une progression très sensible au cours de la décennie écoulée dans certains secteurs en particulier en ce qui concerne l'élargissement de l'enseignement obligatoire de base et l'amélioration des programmes d'enseignement (encadré 5.1).

Encadré 5.1. Réformes récentes du système éducatif

Au cours de la décennie passée, la Turquie a mis en œuvre un programme draconien de réformes de l'éducation afin d'assurer un enseignement de base obligatoire gratuit pendant huit ans (1^{re} à 8^e années, concernant les enfants âgés de 6 à 14 ans) et de resserrer l'écart de scolarisation entre les garçons et les filles dans le primaire. Avant 1996, c'est-à-dire avant le vote de la loi n° 4306, la législation exigeait huit années de scolarité mais les ressources fournies ne suffisaient pas pour mettre les textes en application. Les réformes ont été très efficaces. Ainsi, entre 1996 et 2004, le taux net de scolarisation dans le primaire est passé de 86 % à 93 % pour les garçons et de 76 % à 87 % pour les filles*. La scolarisation des filles en fin d'études primaires a été favorisée par la campagne « Allons, les filles, à l'école ! », qui a été mise en œuvre progressivement, de 2003 à 2005, en commençant par les provinces les plus défavorisées. Néanmoins, il reste encore beaucoup à faire pour améliorer la scolarisation, en particulier chez les filles.

La refonte des programmes d'enseignement représente l'une des autres réformes récentes. Le nouveau programme de la 1^{re} à la 5^e années a été adopté durant l'année scolaire 2005-2006 dans tout le pays et cette même année un nouveau programme a été mis en œuvre à titre expérimental pour les 6^e à 8^e années. Selon l'OCDE (2006), les programmes d'enseignement ont été élaborés suivant des étapes qui correspondent aux meilleures pratiques observées dans d'autres pays membres. Les nouveaux programmes privilégient la pédagogie « centrée sur l'élève », qui exige de passer de la méthode habituelle basée sur la mémorisation à un mode d'apprentissage dans lequel les élèves jouent un rôle plus actif. Cette évolution cependant soumet les enseignants à de nouvelles exigences.

Une autre initiative nouvelle a été l'instauration d'une détaxe de 100 % sur les investissements dans l'éducation. Les investissements du secteur privé ont financé 14 000 classes nouvelles en 2004 et 2005. L'impact a été particulièrement positif dans les provinces ayant connu de fortes migrations internes.

Avec près de 20 millions d'élèves, 67 000 établissements d'enseignement et plus de 700 000 enseignants, le système d'éducation national est un appareil énorme et la Turquie a le grand mérite de l'avoir élargi et d'avoir progressé dans un certain nombre de domaines notamment en généralisant l'utilisation des technologies de l'information dans tous les établissements scolaires. Voir MONE (2005) pour plus de détails sur d'autres réalisations.

* OCDE (2005a) et MONE (2005). Pour calculer les taux net de scolarisation, on a soustrait le nombre d'élèves relativement âgés (adultes) de l'effectif brut d'élèves. Entre 1990 et 2004, le taux net de scolarisation dans le secondaire est passé de 32 % à 58 % pour les garçons et de 21 % à 48 % pour les filles.

En dépit de ces grandes améliorations, la Turquie est loin de tirer pleinement parti des possibilités qu'offre l'éducation pour assurer le développement et la cohésion de la société ainsi que la croissance économique. Les taux de scolarisation dans le secondaire et, dans une moindre mesure, dans le supérieur sont encore faibles au regard des critères de l'OCDE (graphique 5.1) et le niveau moyen de qualité de la formation n'est pas satisfaisant. Non seulement la moyenne des résultats à l'enquête du PISA, qui mesure les acquis des jeunes de 15 ans, est très faible (graphique 5.2A), mais en outre moins de 60 % de ce groupe d'âge ont participé à l'enquête, ce qui permet de penser que les performances à l'échelle de toute la population des jeunes de 15 ans seraient bien inférieures (graphique 5.2, B).

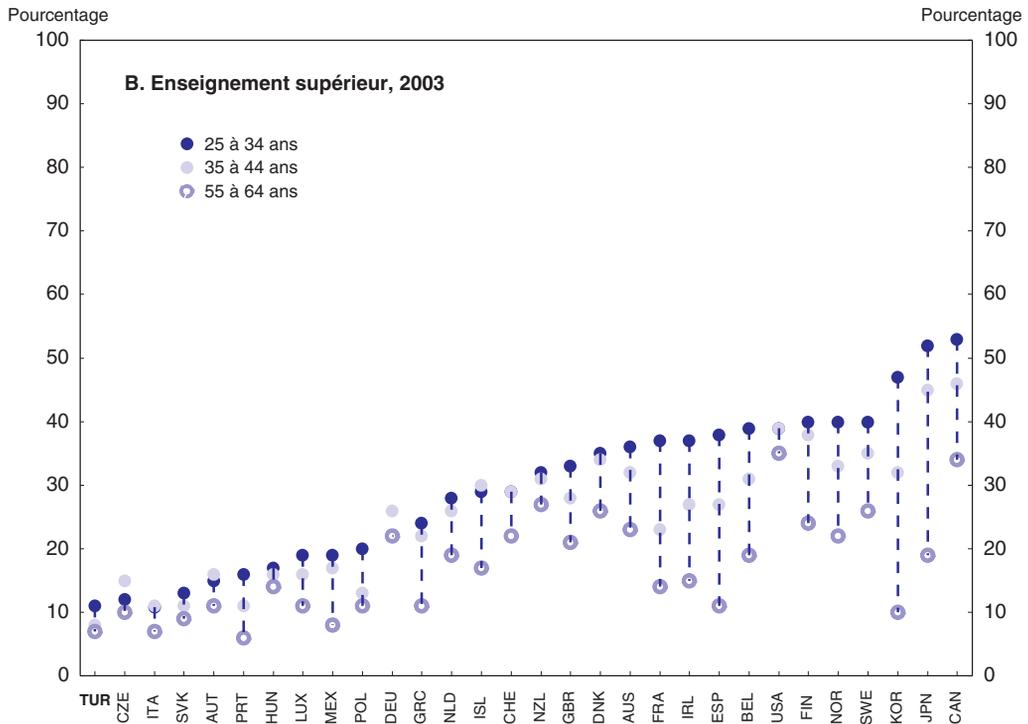
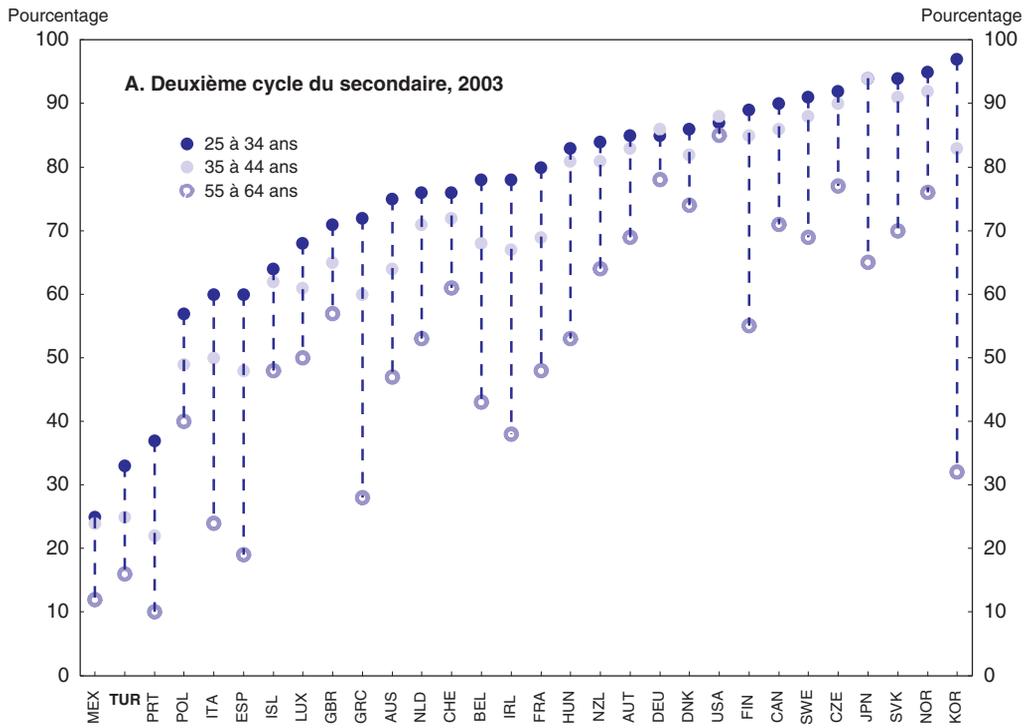
Pour examiner les défis que doit relever le secteur de l'éducation, on se fonde dans le présent chapitre sur les principales conclusions de deux études récentes du système éducatif turc : i) l'examen approfondi de l'enseignement de base en Turquie réalisé par la direction de l'éducation de l'OCDE en 2005; et ii) l'étude sectorielle sur l'éducation de la Banque mondiale (2006). On insiste sur plusieurs profondes réformes qui seront essentielles si la Turquie souhaite maximiser ses possibilités de croissance et améliorer le niveau de vie des catégories sociales à faible revenu. En principe, ces réformes exigeraient un accroissement global des dépenses publiques au titre de l'éducation. Toutefois, même sans accroissement des dépenses en pourcentage du PIB, une utilisation plus rentable des financements alloués à l'éducation pourrait induire une amélioration qualitative sensible.

Le système éducatif perpétue la dualité économique

Même si en Turquie les performances scolaires en moyenne sont faibles, le niveau de formation est très élevé dans les meilleurs établissements. Cette situation montre que le système éducatif s'attache à assurer un bon niveau d'études aux élèves les plus capables – qui sont admis dans les établissements les plus sélectifs et les mieux dotés en ressources (établissements d'enseignement secondaire « anatoliens » ou scientifiques) et qui y sont en général bien préparés à des études universitaires et à la vie active dans le secteur formel. En revanche, les établissements d'enseignement secondaire « non sélectifs » assurent une formation de qualité médiocre et leurs diplômés ont beaucoup plus de mal à être acceptés dans une bonne université ou à trouver un emploi dans le secteur formel. A moins de fréquenter un établissement d'enseignement secondaire sélectif anatolien ou scientifique, l'élève n'a pas d'autre espoir que de s'inscrire dans une école supérieure de formation de moindre qualité¹. Ainsi, une dualité des résultats scolaires correspond à la dualité plus générale de l'économie entre les secteurs formel et informel (chapitre 3).

Étant donné cette dualité, il n'est pas étonnant que les parents qui en ont les moyens consacrent des sommes considérables à des cours particuliers afin de préparer leurs enfants tout d'abord au concours d'entrée dans les établissements d'enseignement secondaire (OKS), auquel se présentent environ 60 % des enfants de cette cohorte d'âge² (ceux qui souhaitent entrer dans les établissements d'enseignement secondaire scientifiques ou anatoliens), et ultérieurement à l'examen d'entrée à l'université, auquel il est possible de se présenter en fin de secondaire. S'il est vrai qu'en pourcentage du PIB, les dépenses d'éducation du secteur public sont les plus faibles de la zone OCDE (3.6 % du PIB en 2002 contre une moyenne de 5.4 % pour la zone, selon l'OCDE [2005b]), le niveau très élevé des dépenses privées pour les cours particuliers et les frais de scolarité dans des établissements privés augmente considérablement le montant total des dépenses d'éducation. Selon la Banque mondiale et le SIS (2005), les dépenses d'éducation publiques et privées prises ensemble représentaient en 2002 environ 7 % du PIB; cette année-là, parmi les pays de

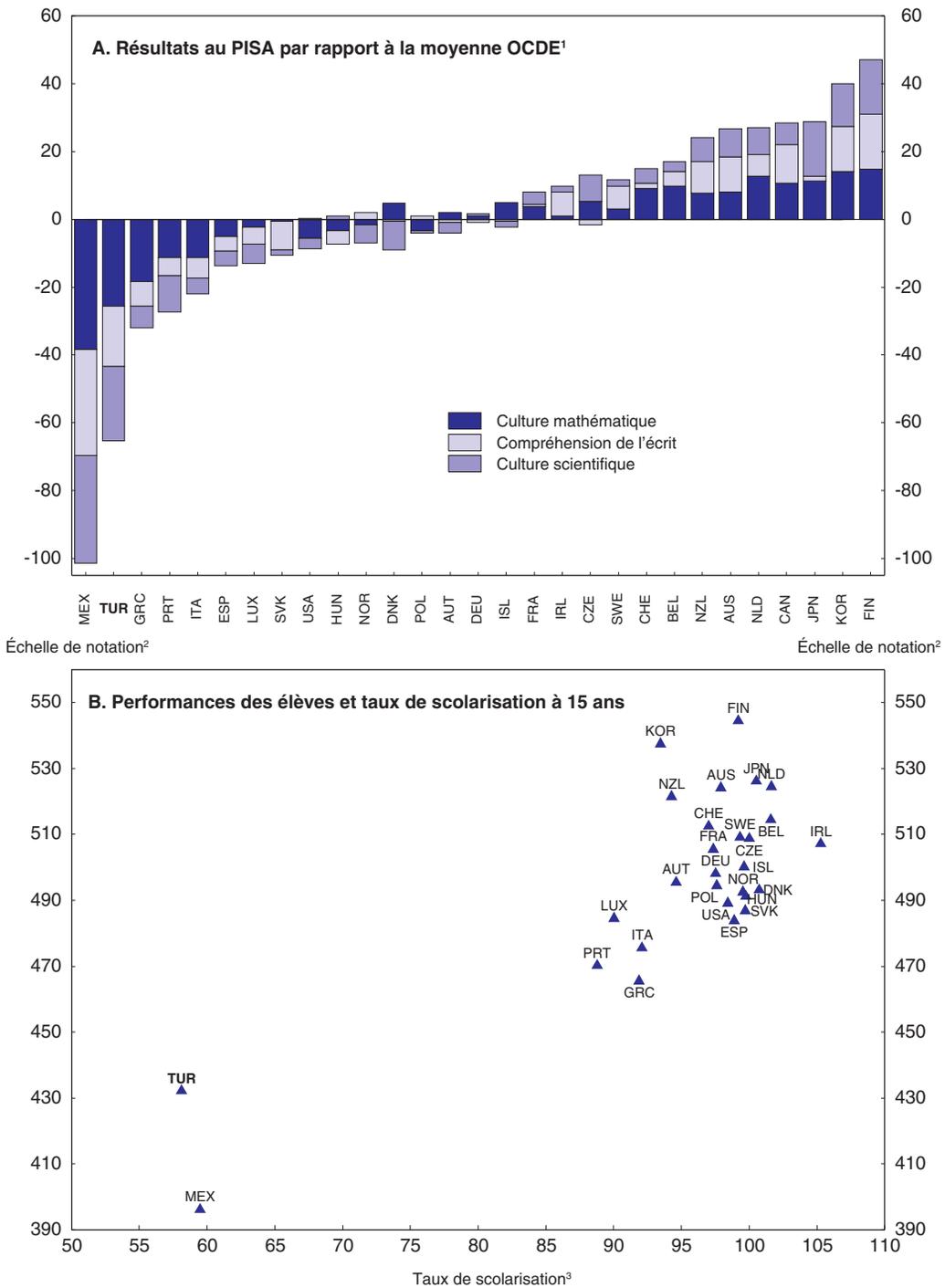
Graphique 5.1. Niveau de formation de la population



1. Pourcentage des groupes d'âge 25 à 34 ans et 45 à 54 ans ayant au moins une formation du deuxième cycle du secondaire ou du supérieur.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation* (2005).

Graphique 5.2. Performances des élèves et taux de scolarisation



1. Les colonnes indiquent le score moyen au PISA de chacun des pays par rapport à la moyenne OCDE. La contribution des performances relatives en culture mathématique, en compréhension de l'écrit et en culture scientifique est également indiquée (une même pondération est appliquée à ces trois domaines de compétence dans le score total).
2. Performances moyennes dans les échelles combinées de la compréhension de l'écrit, de la culture mathématique et de la culture scientifique en 2003 (Royaume-Uni : 2000).
3. Taux net de scolarisation à l'âge de 15 ans.

Source : OCDE, Apprendre aujourd'hui, réussir demain : premiers résultats du PISA 2003 (2004); Literacy Skills for the World of Tomorrow : Further results from PISA 2000 (2003); OCDE, Regards sur l'éducation (2005).

l'OCDE, seuls le Danemark et les États-Unis ont affecté des dépenses plus importantes, en pourcentage du PIB, à l'éducation. étant donné la faiblesse des résultats globaux de l'éducation en Turquie, il semblerait que les dépenses totales à ce titre ne soient pas utilisées avec efficacité.

L'inconvénient de cette dualité dans la formation du capital humain est que les entreprises sont confrontées à une pénurie de professionnels « intermédiaires » de qualité. Dans les « strates supérieures » du marché de l'éducation, les entreprises à forte productivité signalent qu'elles n'ont aucun mal à recruter des personnes tout à fait qualifiées³. D'une façon générale, leurs recrues sont des personnes qui, ayant eu la grande chance d'être scolarisées dans un établissement d'enseignement secondaire « d'élite », ont ensuite pu accéder à une bonne université puis à un emploi hautement qualifié et protégé dans le secteur formel. À l'inverse, les entreprises signalent les difficultés qu'elles éprouvent à recruter des travailleurs ayant reçu une formation professionnelle et technique de qualité. Apparemment, cette inadéquation de l'offre et de la demande de main-d'œuvre a les principales causes suivantes :

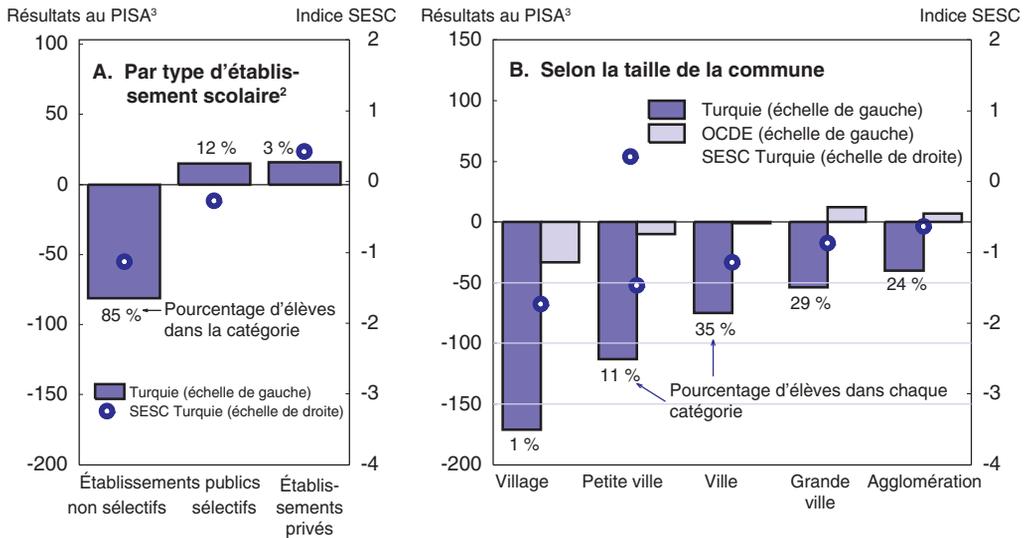
- Les ressources financières sont inégalement réparties entre les élèves et les types d'établissements, les écoles d'« élite » bénéficiant de financements par élève sensiblement plus élevés.
- Les bons élèves sont dissuadés de s'inscrire dans les établissements d'enseignement technique et de formation professionnelle car les étudiants qui sortent de ces écoles se voient appliquer un coefficient de pénalité lorsqu'ils font une demande d'inscription à l'université⁴.
- Les examens organisés en fin de primaire et de secondaire visent presque exclusivement à sélectionner les élèves en fonction de leurs compétences en vue des stades suivants de la formation plutôt qu'à attester des savoir-faire déjà acquis, ce qui incite peu les établissements scolaires à préparer les élèves pour un accès immédiat au marché du travail.
- Les établissements scolaires demeurent très peu responsabilisés et leurs directeurs s'emploient en général à mettre en application des instructions émanant de l'administration centrale au lieu de se concentrer sur l'amélioration de la qualité et sur les résultats effectifs.

Dans la suite du présent chapitre, on examine chacun de ces problèmes et on propose ensuite certaines mesures en vue d'améliorer l'éducation et de la faire mieux concorder avec les besoins du marché du travail.

Améliorer l'équité dans la répartition des ressources publiques et dans l'accès à une formation de qualité

En théorie, tous les enfants ont une chance d'entrer dans un établissement d'enseignement secondaire d'élite dans la mesure où la sélection repose sur l'examen proposé en fin de primaire. En pratique, toutefois, cet examen n'est pas entièrement fondé sur le programme d'enseignement scolaire (voir plus loin une analyse plus poussée de cette question) ce qui privilégie les enfants issus de familles qui ont les moyens de payer des cours particuliers. Les données recueillies à l'occasion de la deuxième enquête PISA confirment, ce qui n'a rien d'étonnant, que les enfants scolarisés dans les établissements sélectifs sont issus d'un milieu socioéconomique sensiblement plus élevé que les enfants fréquentant des établissements non sélectifs (graphique 5.3, A)⁵. On constate également

Graphique 5.3. **Rapport entre les performances des élèves et l'indice PISA de la situation économique, sociale et culturelle (SESC)¹**



1. Le résultat au PISA est une moyenne simple des performances atteintes en 2003 en mathématiques, en compréhension de l'écrit et en sciences. La moyenne de l'indice SESC pour l'ensemble de la zone OCDE est 0.0 et l'écart type est 0.25 (se reporter au texte pour plus de précisions).
2. Les établissements publics « sélectifs » sont ceux qui dans l'enquête 2003 du PISA ont déclaré utiliser le dossier scolaire de l'élève comme « préalable essentiel » ou comme critère « hautement prioritaire » pour déterminer l'admission. Les établissements publics « non sélectifs » sont ceux qui ont déclaré que le dossier scolaire de l'élève est « examiné » ou « non examiné ».
3. Résultat obtenu à l'enquête du PISA rapporté à la moyenne OCDE.

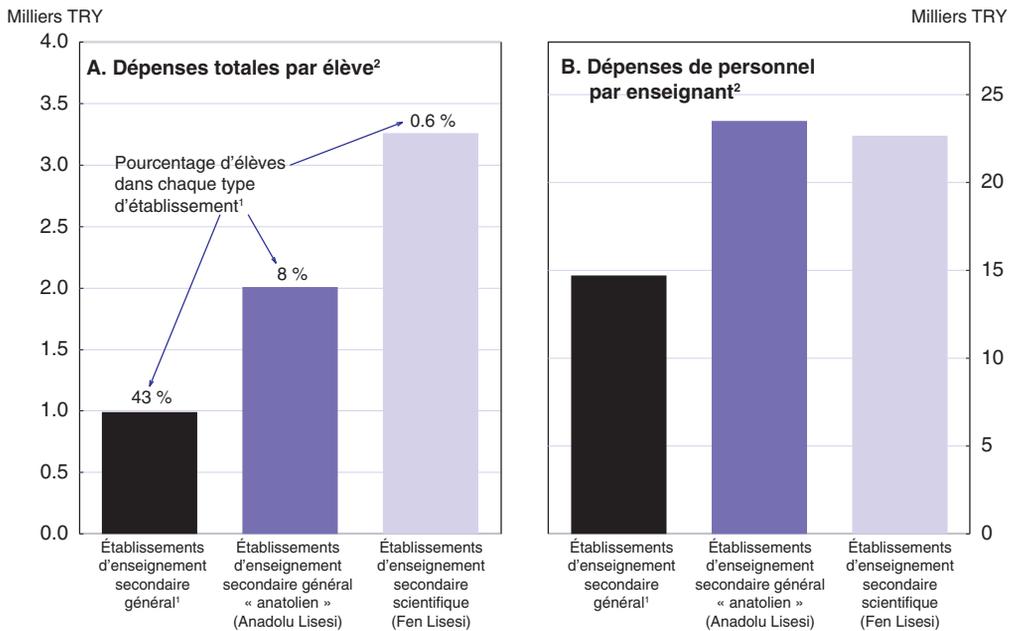
Source : OCDE, Premiers résultats de PISA 2003.

dans le graphique 5.3 que les enfants appartenant aux milieux socioéconomiques les plus nantis fréquentent souvent des établissements privés mais que leurs performances scolaires, mesurées au regard du score moyen obtenu lors de l'enquête du PISA, ne sont pas plus élevées que celles des élèves scolarisés dans les établissements publics *sélectifs*.

La série de données recueillies lors de la deuxième enquête du PISA révèle aussi de grands écarts de résultats dans le domaine éducatif selon la taille de la commune – ces écarts étant beaucoup plus grands que dans le cas d'autres pays de l'OCDE – ce qui est également corrélé au milieu socioéconomique des élèves (graphique 5.3, B). Selon les critères internationaux, les disparités régionales du revenu par habitant revêtent une importance inhabituelle en Turquie. Une amélioration de l'éducation dans les régions les plus démunies contribuerait à réduire ces disparités tout en encourageant une accélération de la croissance de l'économie dans son ensemble. Elle faciliterait aussi la sortie en masse de la population active du secteur agricole (chapitre 6).

La répartition des dépenses publiques d'éducation ne contribue pas à réduire les écarts dans le domaine de l'éducation. S'il n'est pas possible, faute de données, de procéder à une évaluation globale de la répartition de ces dépenses, une analyse partielle donne à penser que les établissements d'enseignement secondaire d'élite « sélectifs » bénéficient d'un financement par élève au moins deux fois supérieur à celui qui est alloué aux établissements ordinaires « non sélectifs » (graphique 5.4, A).⁶ En outre, les établissements *sélectifs* servent sans aucun doute de pôle d'attraction aux meilleurs des enseignants et aux plus expérimentés, qui en général y sont mieux rémunérés (graphique 5.4, B), et l'effectif des classes dans ces établissements est normalement limité à moins de 25 élèves.

Graphique 5.4. Les écoles d'élite sont privilégiées dans l'affectation des financements publics



1. Le reste des élèves fréquentent des établissements d'enseignement technique et de formation professionnelle (19 %), suivent des formations secondaires à distance (10 %).
2. Par type d'établissement scolaire.

Source : Ministère de l'Éducation nationale.

La répartition inéquitable des dépenses d'éducation en Turquie est confirmée par Mete (2004) qui a constaté que les plus démunis, soit 40 % de la population, ne bénéficiaient en 2004 que de 28 % des dépenses totales au titre de l'enseignement secondaire. Certaines mesures récentes ont contribué à réduire ces disparités – par exemple des transferts en espèces aux familles pauvres avec enfants scolarisés et des distributions de manuels scolaires gratuits⁷ – le financement par élève présente encore de grandes disparités, notamment d'une région à l'autre. L'inégalité devant la répartition des financements publics est peut-être plus accentuée encore à d'autres niveaux du système éducatif. Ainsi, l'OCDE (2005a) a insisté sur l'importance que revêt l'éducation préprimaire pour réduire les disparités régionales et a signalé qu'il s'agissait d'un secteur où il fallait d'urgence apporter des améliorations.

Pour remédier à ces difficultés, il est recommandé au ministère de se fixer pour objectif de financer les établissements scolaires primaires et secondaires en fonction du nombre de leurs élèves et d'apporter des ajustements complémentaires uniquement pour tenir compte d'autres facteurs pertinents tels que les écarts de dépenses de chauffage, les installations d'internat etc. Dans la mesure où l'assainissement des finances publiques le permet, il faudrait atteindre cet objectif par une augmentation progressive du budget global de l'éducation et un gel parallèle des dépenses par élève dans les établissements publics actuellement élitistes. De plus, il faudrait envisager d'accorder des financements par élève plus importants aux établissements qui scolarisent une forte proportion d'enfants issus de milieux socioéconomiques très défavorisés.

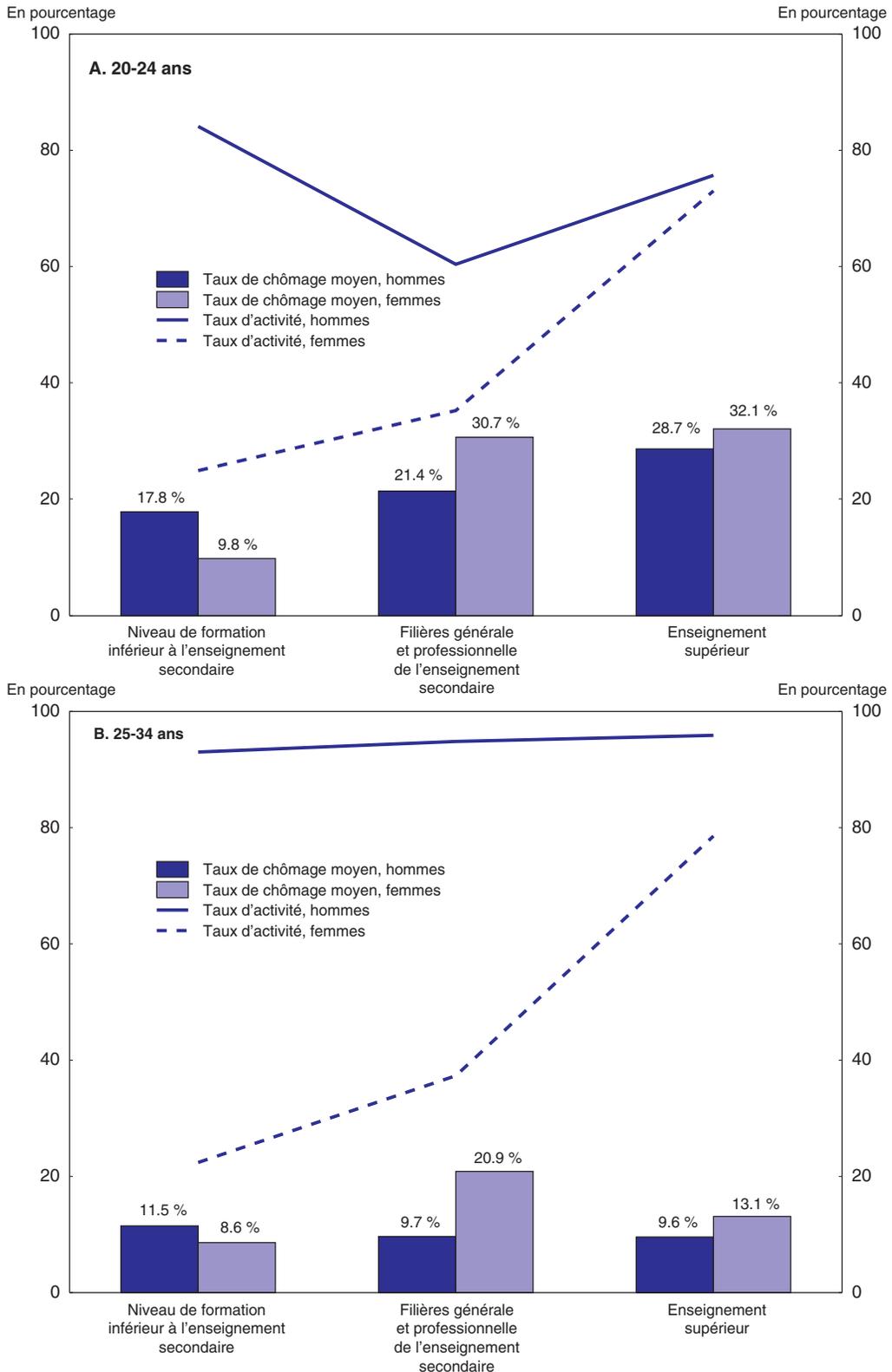
Améliorer la qualité et l'attrait des formations de « niveau intermédiaire »

Bien que le gouvernement ait pour objectif déclaré de favoriser une plus grande scolarisation dans les établissements de formation professionnelle et technique et que les entreprises disent avoir des difficultés à recruter du personnel technique qualifié, les élèves continuent de privilégier les établissements d'enseignement secondaire *général* (polyvalent), qui ne donnent lieu à aucune pénalisation au moment de l'examen d'entrée à l'université. Dans une large mesure, cette préférence tient probablement à l'idée généralement répandue qu'un diplôme universitaire est essentiel pour obtenir un bon emploi et jouer « un rôle à part entière dans la société ». En d'autres termes, cette préférence pour les filières d'enseignement général semble résulter directement de la dualité du marché du travail, l'idée étant qu'un diplôme universitaire est le meilleur moyen d'obtenir un emploi « privilégié » et que les métiers techniques et professionnels offrent des perspectives d'évolution plus limitées et risquent davantage de d'être cantonnés dans le secteur informel.⁸ On constate à l'appui de cette interprétation que si les taux de chômage sont assez élevés parmi les diplômés de l'université, en particulier dans le groupe des 20 à 24 ans, ce taux enregistre une baisse très nette dans le groupe des 25-34 ans (graphique 5.5).

Pour remédier à cette insuffisance, il faudra probablement mettre en œuvre une stratégie sur plusieurs fronts. Premièrement, la suppression du coefficient de pénalité, actuellement appliqué aux demandes d'inscription à l'université déposées par les élèves issus des écoles professionnelles, augmenterait l'attrait de ces établissements pour les enfants talentueux qui s'intéressent aux secteurs professionnels et techniques mais ne souhaitent pas se priver de la possibilité de faire des études universitaires. Toutefois, une proposition de ce genre reste un sujet de controverse en Turquie pour des raisons politiques et religieuses (encadré 5.2). Deuxièmement, il est urgent de relever le niveau de qualité générale de l'enseignement assuré dans les écoles *non sélectives*. Dans la mesure où le nombre de chômeurs est élevé parmi les diplômés des écoles professionnelles et techniques, il est clair que les difficultés dont les entreprises font état pour recruter des personnes dotées de qualifications intermédiaires ne résultent pas d'une insuffisance quantitative mais reflètent davantage un problème de qualité; le système d'enseignement général n'inculque pas à la majorité des jeunes les savoirs fondamentaux qu'une population active moderne doit nécessairement posséder. Ainsi, les résultats du PISA montrent que 28 % des élèves qui ont passé le test n'ont pas atteint le premier niveau sur l'échelle des mathématiques, autrement dit le niveau de compétences le plus bas parmi les six retenus, et que 74 % ne se sont situés qu'au deuxième niveau ou en dessous. Les performances sur l'échelle de la compréhension de l'écrit ont été légèrement meilleures puisque seuls 13 % n'ont pas atteint le niveau 1, les deux tiers étant néanmoins dans l'incapacité de dépasser le niveau 2. Il est de toute évidence indispensable de mettre davantage l'accent sur l'enseignement des compétences de base en lecture, écriture et calcul dans les établissements d'enseignement tant général que professionnel. Troisièmement, un assouplissement notable des règles dans le secteur formel – en particulier sur le marché du travail – comme cela est préconisé dans le chapitre 3, se traduirait probablement par une progression plus rapide de l'emploi dans ce secteur. Cette disposition diminuerait également l'avantage dont bénéficient les emplois qui nécessitent une formation universitaire par rapport aux emplois exigeant des diplômes de niveau intermédiaire, qui actuellement semblent devoir se trouver davantage dans le secteur informel.

Enfin, le problème lié au poids excessif des études universitaires pourrait être résolu par la restructuration des établissements secondaires existants de formation professionnelle de

Graphique 5.5. **Situation au regard du marché du travail selon le niveau de formation, 2006**



Source : TURKSTAT (Enquête sur la population active).

Encadré 5.2. **Remédier à la fragmentation de la politique de l'éducation et parvenir à un consensus sur le rôle des écoles professionnelles, y compris les écoles Imam Hatip**

Il existe certaines divergences de vues sur le rôle approprié de la religion à l'école. Alors que certaines personnes souhaiteraient que les enfants puissent fréquenter les établissements d'enseignement secondaire Imam Hatip pour recevoir une instruction religieuse plus poussée en complément du programme régulier, d'autres préféreraient que les études théologiques dans ces établissements soient réservées à la formation des religieux et prédicateurs islamiques. Les deux parties souhaitant vivement – et opportunément – éviter toute discorde, elles acceptent jusqu'à un certain point le *statu quo* actuel, situation qui permet à tous d'avoir accès aux écoles Imam Hatip. Toutefois, ce *statu quo* engendre des externalités négatives importantes pour l'efficacité du système éducatif d'une façon plus générale. Pour que la Turquie améliore encore la qualité de son système éducatif, une meilleure solution pourrait être trouvée. Mais cela exigerait de rechercher un consensus plus large au sein de la société turque au sujet du rôle qu'il convient de faire jouer à l'instruction religieuse dans le système scolaire public.

Les inefficiences dans le système actuel tiennent pour une grande part à la coopération limitée entre le ministère de l'Éducation nationale (MONE), qui est chargé de l'enseignement primaire et secondaire, et le Conseil de l'enseignement supérieur (YÖK), dont relèvent la plupart des aspects de la politique de l'enseignement supérieur. Alors que le MONE est sous la tutelle directe du gouvernement, le YÖK est une instance indépendante, désignée par le président de la République turque¹. Depuis 1999, le YÖK a limité les possibilités d'accès aux universités des élèves qui sortent des établissements d'enseignement secondaire professionnel et technique en appliquant un « coefficient négatif » à la moyenne de leurs notes. L'application de ce coefficient négatif avait en partie pour raison d'être de corriger la surnotation constatée dans ces établissements, mais elle était également motivée par le désir de dissuader les parents de scolariser leurs enfants dans les établissements d'enseignement secondaire religieux Imam Hatip. Alors que ces établissements ont officiellement pour mission de former les religieux – ce qui les classe dans les écoles d'enseignement professionnel spécialisé – l'idée est largement répandue qu'ils répondent à une demande générale d'éducation basée sur des valeurs religieuses. Après l'adoption du coefficient négatif, le nombre d'élèves scolarisés dans les établissements d'enseignement secondaire Imam Hatip a chuté : de 185 000 en 1996-97, il est tombé aux alentours de 100 000 aujourd'hui. Parallèlement, les orientations futures s'offrant aux élèves fréquentant les établissements d'enseignement technique et professionnel ont été réduites, ce qui a diminué l'attrait qu'exerçaient ces établissements et limité plus généralement la qualité des diplômes qu'ils délivrent.

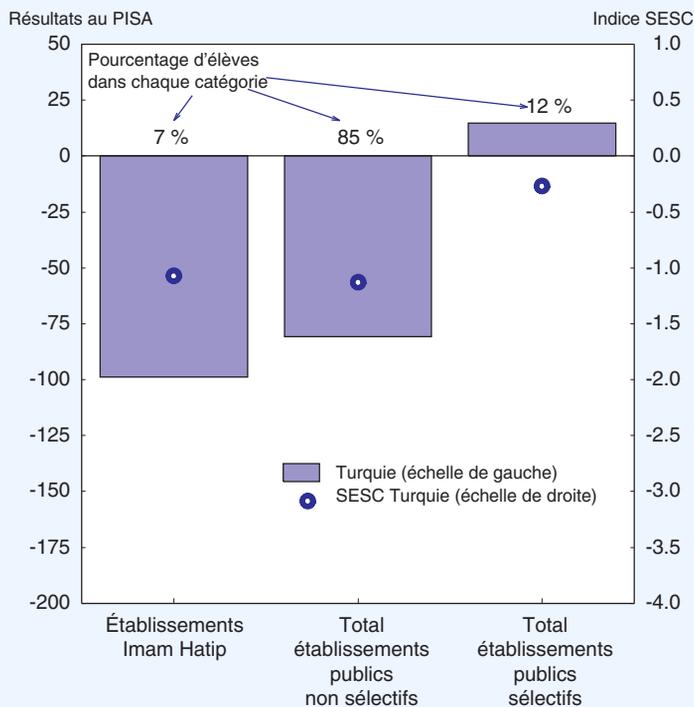
Le peu de coopération entre le MONE et le YÖK a eu pour effet de fragmenter les processus de décision concernant l'éducation en général, et le passage de l'enseignement secondaire aux études supérieures en particulier. Ainsi, l'examen d'entrée à l'université (ÖSS) – qui est administré par le YÖK – a pour objet d'évaluer des aptitudes générales, ce qui incite de nombreux élèves à ne plus aller en classe afin de se préparer à cet examen. Ce problème qui, dans une certaine mesure se pose également au moment de la transition du primaire au secondaire, est examiné plus en détail plus loin.

Le bon fonctionnement du système éducatif en Turquie exige de toute évidence de diminuer le cloisonnement entre le MONE et le YÖK du point de vue de l'élaboration des politiques. Il faudrait s'assurer que l'examen d'entrée à l'université présente un lien suffisant avec le programme d'enseignement du secondaire. Il est tout aussi urgent de mieux inciter les enfants brillants à fréquenter les établissements d'enseignement technique et de formation professionnelle. Malheureusement, la controverse actuelle au sujet du coefficient négatif ne semble se prêter à aucune solution simple. Certes, l'élimination de ce coefficient supprimerait la pénalité que subissent actuellement les établissements d'enseignement technique et de formation professionnelle, mais cette disposition entraînerait probablement un accroissement très net des effectifs scolarisés dans les établissements Imam Hatip, ce qui pourrait être jugé incompatible avec le principe de laïcité sur lequel repose l'enseignement public, d'autant plus qu'il est d'ores et déjà clair que les établissements Imam Hatip remplissent une fonction sensiblement éloignée de leur mission officielle (ainsi, plus de 40 % des élèves scolarisés dans ces établissements sont des filles, qui ont moins d'options que les garçons pour embrasser une profession liée au culte).

Encadré 5.2. Remédier à la fragmentation de la politique de l'éducation et parvenir à un consensus sur le rôle des écoles professionnelles, y compris les écoles Imam Hatip (suite)

Outre que les établissements Imam Hatip répondent à une demande générale en faveur d'un enseignement basé sur des valeurs religieuses, leur attrait tient également au fait qu'ils octroient un plus grand nombre de bourses – qui sont souvent financées au moyen de donations tout comme le sont les internats (structures plus courantes dans les établissements Imam Hatip). Ces établissements sont de ce fait particulièrement recherchés par les populations rurales démunies (TESEV, 2006). S'agissant des performances scolaires, les résultats à l'enquête du PISA donnent à penser que les élèves fréquentant les écoles Imam Hatip obtiennent en général des résultats inférieurs à la moyenne bien que leur classement sur l'indice moyen de la situation socioéconomique ne soit pas pire que dans d'autres établissements non sélectifs (graphique 5.6)². Ce constat plaide en faveur d'une plus grande médiatisation des performances scolaires (concernant à la fois les taux d'accès à l'université et les taux d'emploi ultérieurs) afin d'aider les parents à choisir l'établissement de leur enfant, ce qui pousserait également les établissements scolaires, tous types confondus, à améliorer la qualité de leur enseignement.

Graphique 5.6. Comparaison des résultats au PISA et de l'indice SESC entre les élèves scolarisés dans les Imam Hatip et les élèves des établissements publics



Note : Il convient de noter également que les écoles religieuses sont incluses dans le total des établissements publics sélectifs et non sélectifs.

Source : Base de données Pisa 2003.

Une coopération plus étroite entre le MONE et le YÖK sera essentielle pour favoriser le relèvement du niveau des élèves et améliorer sensiblement le capital humain de « niveau intermédiaire ». Cette évolution exigera elle-même un certain compromis sur le rôle de la religion dans les établissements publics. Une possibilité serait que le YÖK supprime le coefficient négatif et que le MONE freine l'accroissement du nombre de places dans les établissements Imam Hatip. Autre possibilité, le MONE pourrait suivre la

Encadré 5.2. **Remédier à la fragmentation de la politique de l'éducation et parvenir à un consensus sur le rôle des écoles professionnelles, y compris les écoles Imam Hatip (suite)**

tendance internationale et s'orienter vers un enseignement plus polyvalent en convertissant tous les établissements d'enseignement professionnel et technique en écoles polyvalentes et en répondant autrement aux besoins particuliers d'enseignement technique et de formation professionnelle³. Dans un cas comme dans l'autre, il faudrait parvenir à un nouveau consensus sur le rôle qu'il convient de faire jouer à l'enseignement religieux dans le système scolaire public. Il serait par exemple possible de se mettre d'accord sur un nombre précis d'heures par semaine pour l'enseignement de la religion (qui serait une discipline facultative pour les élèves), le reste du programme étant aligné sur celui des établissements d'enseignement secondaire non professionnel.

1. Le YÖK comprend 21 membres, dont sept sont désignés par le Conseil interuniversités, sept par le gouvernement et sept par le président de la République; tous sont nommés par le président pour un mandat de quatre ans (renouvelable).
2. Les données relatives aux élèves scolarisés dans les établissements Imam Hatip ont été évaluées à partir des réponses que les élèves ont données au questionnaire du PISA dans lequel il était demandé si l'établissement avait une philosophie religieuse particulière. Il est donc possible que cette catégorie comprenne également d'autres établissements scolaires (des écoles chrétiennes par exemple). Toutefois, il est peu probable que les résultats s'en trouvent sensiblement modifiés.
3. L'intégration des établissements d'enseignement secondaire professionnel et général est également recommandée par la Banque mondiale (2006).

façon à créer un nouveau type d'établissement d'enseignement postsecondaire qui associerait des études théoriques et une expérience pratique; dans d'autres pays, ces établissements délivrent des titres et diplômes extrêmement prisés dans le monde de l'entreprise commerciale et industrielle (c'est le cas par exemple des *polytechnics* chez les britanniques, des *Fachhochschulen* selon le modèle allemand, autrichien, suisse et finlandais ou des instituts universitaires de technologie en France).

Étant donné la faiblesse du niveau moyen du capital humain en Turquie, toute stratégie visant à réduire la dualité économique doit également prévoir le rôle de la formation tout au long de la vie. La Turquie est dotée d'un système de formation en cours d'emploi pour les adultes et dispose de quelques centres publics de formation. Toutefois, ce pays pourrait également tirer avantage de la mise en place de centres de formation de proximité qui proposeraient l'acquisition de qualifications en rapport avec l'emploi.

Le rôle des examens scolaires dans le développement d'un enseignement de qualité à tous les niveaux

Dans son étude approfondie du système éducatif turc, l'OCDE (2005a) a signalé que l'examen de fin de primaire OKS (pour entrer dans les établissements d'enseignement secondaire sélectifs) et l'examen ÖSS (pour accéder à l'université) entrave la réussite scolaire de deux façons. Premièrement, l'ÖSS a de tout temps eu pour but de mesurer les aptitudes de l'élève au lieu de vérifier sa maîtrise du programme scolaire. À cet égard, il est analogue au test d'aptitude aux études supérieures (SAT) exigé par le conseil des universités (College Board) aux États-Unis. Si cette méthode présente des avantages, elle a aussi le gros défaut de détourner l'attention des élèves de leur programme scolaire. L'OKS, auquel se présentent les enfants qui souhaitent accéder à un établissement d'enseignement secondaire sélectif, a bel et bien des liens avec le programme d'enseignement de la 4^e à la 8^e année mais tente aussi de mesurer en même temps les aptitudes des élèves. En Turquie, il n'est pas rare que les élèves cessent d'aller normalement à l'école pour préparer ces examens en prenant à cette fin des cours particuliers, qui représentent un énorme marché

privé. Se fondant sur des documents non officiels, l'OCDE (2005a) a noté que les élèves préparant l'OKS et l'ÖSS avaient versé 263 millions USD (soit 1.4 % du PIB) à des centres de cours particuliers en 2001-02. Ce chiffre peut être comparé aux dépenses publiques totales d'éducation cette même année, soit 3.7 % du PIB. Selon les conclusions de l'OCDE (2005a), les nouveaux programmes scolaires resteront inefficaces tant que ces examens continueront d'être sans rapport avec les connaissances exigées dans le secondaire et avec les évaluations qui y sont effectuées. Étant donné ce problème, il faut se féliciter des changements récemment apportés par le YÖK à l'examen d'entrée à l'université (ÖSS) afin d'établir une meilleure correspondance avec le programme scolaire.

Deuxièmement, ces examens ont été conçus uniquement pour sélectionner et départager les élèves et non pour mesurer et indiquer leurs acquis. De ce fait, ces examens ne sont pas obligatoires et ne donnent pas lieu à la délivrance d'un diplôme que les élèves puissent utiliser à leur sortie du système scolaire pour chercher un emploi. Cette situation montre que le MONE reconnaît assez peu le rôle que le système éducatif devrait jouer en préparant les élèves au marché du travail, y compris ceux qui en fin de scolarité ont un niveau de qualification relativement faible. Il ressort des statistiques recueillies lors des enquêtes auprès des ménages et des enquêtes sur la population active que 15 millions de travailleurs environ ont uniquement un niveau d'instruction primaire ou inférieur – encore qu'ils soient principalement dans le secteur informel. Aujourd'hui encore, près de 40 % des élèves abandonnent leurs études avant d'avoir terminé l'enseignement secondaire. Le ministère de l'éducation devrait redoubler d'efforts pour répondre aux besoins éducatifs de ces élèves et ne pas se polariser uniquement sur les élèves qui poursuivent dans le supérieur.

À cette fin, l'une des très grandes priorités de la Turquie devrait être de mettre en place un système national de certification, du genre de celui qui est proposé par l'OCDE (2005a). L'objectif d'un tel dispositif devrait être d'indiquer aux élèves le niveau de connaissances, de qualification et de compétences qu'ils doivent normalement avoir pour exercer différents métiers, pour participer à la vie démocratique et citoyenne et pour vivre et travailler dans une économie mondiale fondée sur le savoir. Ce système devrait structurer et compléter les nouveaux programmes nationaux d'enseignement primaire et secondaire.

Instaurer à l'école une culture de l'innovation et l'obligation de rendre compte des résultats

Les pays qui affichent les meilleures performances au PISA sont dotés d'une culture d'administration scolaire en vertu de laquelle les écoles sont comptables des acquis de leurs élèves et sont tenues de créer et de préserver les conditions de l'efficacité de l'école (OCDE, 2004). En Turquie, en revanche, le système éducatif, selon la description qui en est donnée, est extrêmement centralisé et bureaucratique, donnant la primauté aux instructions émanant du centre et aux réglementations détaillées qui perpétuent une focalisation plutôt sur le respect des textes que sur l'amélioration de la qualité et l'obligation de rendre compte (OCDE, 2005a). L'un des défis essentiels que le MONE devra relever sera par conséquent de favoriser une culture qui accordera moins de poids à la gestion administrative descendante et s'attachera davantage à encourager les établissements scolaires à assumer une plus grande responsabilité à l'égard des résultats. Si l'on en croit l'examen approfondi consacré par l'OCDE à l'enseignement de base (2005a), les principaux responsables de l'élaboration de la politique au MONE connaissent bien de toute évidence les tendances internationales en matière de réforme scolaire et se sont lancés à fond dans l'étude et le pilotage d'un

ensemble de projets de réforme qui reflètent les théories les plus novatrices parmi les pays de l'OCDE. Toutefois, il n'y a guère de preuves de la mise en œuvre de ces réformes et de l'analyse de leur impact qualitatif. Cette situation, conjuguée à l'extrême cloisonnement des différents services administratifs et au manque de coordination de leurs efforts, a conduit l'OCDE (2005a) à conclure que, parmi les nombreuses bonnes idées, peu ont été mises en application à une échelle suffisante pour avoir une incidence sur l'ensemble du système éducatif turc. La réforme systémique qui s'impose exigera aussi d'assurer des activités considérables de formation et de perfectionnement aux enseignants, aux chefs d'établissement et à d'autres hauts responsables à l'échelle des provinces et du pays.

Résumé

La population en Turquie étant relativement jeune et en augmentation rapide, il faut sensiblement renforcer les moyens dont dispose le système d'enseignement de base pour élever le niveau de qualification de la population active future. Les tentatives faites pour réduire la dualité de l'économie, en déréglementant le secteur formel (comme cela a été indiqué au chapitre 3), se heurtent souvent à une opposition au motif que si les mécanismes du marché jouaient librement, les salaires et les conditions d'emploi seraient « trop faibles ». Cela dit, une forte proportion de la population est déjà employée dans le secteur informel dans ces conditions. Pour relever le niveau de productivité et le niveau de vie des groupes de population les moins qualifiés, il est nécessaire de procéder à une réforme radicale du système éducatif. Cette réforme est d'autant plus urgente qu'il faut du temps pour que les améliorations apportées à l'éducation aient une incidence sur le niveau de qualification de la population active.

S'agissant de l'enseignement de base, l'un des grands objectifs du MONE devrait être de « se fixer explicitement comme objectif d'élargir la visée actuellement trop étriquée de l'enseignement secondaire, qui privilégie les établissements de prestige ou la sélection et la catégorisation des élèves, et lui assigner une mission plus large : préparer les élèves ayant terminé le cycle primaire à accéder au marché de l'emploi ou à une formation supérieure puis à la formation tout au long de la vie » (OCDE, 2005a). Cette mission n'a toujours pas été élargie et dans le présent chapitre, on soutient que cet objectif ne sera pas atteint sans une transformation radicale des modes de *financement* et d'*administration* des établissements scolaires et sans un changement de culture en vertu duquel les établissements scolaires seront davantage comptables des résultats des élèves.

De nombreux adultes ont un niveau d'instruction insuffisant, ce qui est également une source de préoccupation. Des efforts considérables seront donc nécessaires pour améliorer l'efficacité du système actuel de formation des adultes en Turquie et pour accroître les moyens dont il dispose, par exemple en facilitant la création de centres de proximité ou d'autres organismes susceptibles d'offrir des formations en rapport avec l'emploi à la population active adulte.

Les principales recommandations découlant du présent chapitre sont résumées dans l'encadré 5.3.

Encadré 5.3. Résumé des recommandations

1. Viser explicitement à élargir la mission fondamentale de l'enseignement secondaire : à cette fin, cesser de privilégier les établissements élitistes et la sélection des élèves destinés à l'enseignement supérieur et préparer tous les élèves en fin de primaire à accéder au marché du travail et/ou à poursuivre des études supérieures, ainsi qu'à entreprendre des activités de formation tout au long de la vie.
2. Allouer les ressources financières dans le but de réduire les disparités interrégionales et socioéconomiques. L'objectif à moyen terme devrait être d'assurer aux établissements scolaires un financement par élève, comme le font la plupart des autres pays de l'OCDE. Pour l'atteindre, il faudrait augmenter progressivement le budget global de l'éducation, pour autant que les impératifs budgétaires le permettent, et geler les dépenses par élève dans les établissements élitistes actuels. Cette réorientation des financements publics doit cependant aller de pair avec une amélioration plus ciblée de l'éducation en général.
3. Inciter davantage les élèves talentueux à fréquenter les établissements d'enseignement technique et de formation professionnelle. Pour cela, il faudra supprimer le coefficient négatif qui dissuade actuellement de fréquenter ces établissements. Ce changement pourrait lui-même exiger un nouveau consensus sur le rôle de l'enseignement religieux dans le système scolaire public de l'État laïc. Indépendamment d'un consensus de ce genre, cependant, le Conseil de l'enseignement supérieur et le ministère de l'Éducation nationale devraient admettre que la situation actuelle n'est pas optimale pour les performances de l'enseignement technique et de la formation professionnelle et réduit les possibilités de croissance de la Turquie. Ces deux administrations devraient considérablement améliorer leur coopération.
4. Modifier en profondeur les examens qui sont actuellement utilisés aux points de transition entre le primaire et le secondaire et entre le secondaire et l'enseignement supérieur. Insister pour que les épreuves et les évaluations à tous les niveaux du système – y compris dans l'enseignement supérieur – correspondent parfaitement au programme d'enseignement.
 - Remplacer l'examen actuel d'entrée dans le secondaire « OKS » par une évaluation qui soit parfaitement alignée sur les nouveaux programmes d'enseignement et administrée à tous les élèves de l'enseignement primaire. Cibler la nouvelle évaluation sur les acquis des élèves et en faire un outil de diagnostic et d'orientation qui permette aux élèves de repérer les domaines à améliorer et de faire des choix en connaissance de cause, et qui soit une source d'information en vue d'améliorer l'école.
 - Mettre au point une nouvelle évaluation à l'intention de tous les élèves de l'enseignement secondaire tant général que technique et professionnel. La nouvelle version devrait être parfaitement alignée sur le nouveau programme.
 - La nouvelle évaluation pourrait aussi être utilisée par le Conseil de l'enseignement supérieur (YÖK) pour déterminer l'accès à l'université afin de sanctionner la maîtrise du programme d'enseignement secondaire, et pour atténuer les obstacles auxquels se heurtent actuellement les élèves qui n'ont pas les moyens de financer la préparation à l'examen d'entrée à l'université.
5. S'employer à réformer en profondeur le rôle, la mission et les fonctions du ministère de l'Éducation et notamment procéder à une décentralisation importante des responsabilités au profit des établissements scolaires. Cette délégation des pouvoirs de décision devrait aller de pair avec la formation appropriée du personnel des écoles et une meilleure responsabilisation, notamment en rendant publics les indicateurs des performances scolaires – corrigés pour tenir compte de la situation socioéconomique des élèves.

Notes

1. Le Centre de formation ouverte et à distance propose des cours par correspondance et par télédiffusion; cet enseignement constitue en général la formation supérieure la plus médiocre. L'effectif d'étudiants inscrits dans ce système s'est accru à un rythme rapide ces dernières années – en 2004, il représentait environ un tiers des étudiants scolarisés dans le supérieur.
2. Au total, 66 % des élèves inscrits en dernière année de l'école primaire se présentent au concours OKS.
3. Références : TÜSAD et YASED (2004), *World Competitiveness Yearbook* (Annuaire mondial de la compétitivité) (2005) et McKinsey (2003).
4. Bien que les élèves des écoles de formation technique et professionnelle aient la possibilité d'être dispensés de l'examen d'entrée à l'université et de suivre une formation supérieure en deux ans dans les domaines directement liés à la spécialité qu'ils avaient choisie dans le secondaire, la qualité de ces programmes est souvent mise en doute, et le peu de souplesse horizontale limite les possibilités de changer de spécialité ou de suivre des études pluridisciplinaires. Les autres pays de l'OCDE, en revanche, ont en général tendance à renoncer à limiter les possibilités qui s'offrent aux élèves des filières professionnelles.
5. L'indice de la situation socio-économique et culturelle est calculé à partir des variables suivantes : i) la situation professionnelle la plus élevée du père ou de la mère; ii) le niveau de formation le plus élevé du père ou de la mère, converti en nombre d'années d'études; iii) les possessions en rapport avec une « culture classique » (le nombre de livres à la maison ainsi que l'accès chez soi à des ressources éducatives et culturelles telles qu'un bureau, un ordinateur, une calculatrice, un dictionnaire, des œuvres classiques, des œuvres d'art, etc.). Cette mesure des possessions représente un indicateur indirect de la richesse des parents.
6. À la différence de beaucoup d'autres pays de l'OCDE, la Turquie (le MONE) n'a pas recours à un mode de calcul fondé sur les effectifs scolarisés, le milieu socioéconomique d'origine et d'autres variables.
7. Dans le contexte du « projet sur les migrations à risque social », des transferts en espèces conditionnels sont offerts aux familles pauvres pour couvrir en partie les dépenses de scolarisation de leurs enfants. En outre, depuis 2004, les manuels scolaires du primaire sont distribués gratuitement à tous les élèves. Dès cette année, cette mesure sera étendue aux élèves de l'enseignement secondaire.
8. S'il est vrai que certaines écoles de formation professionnelle et technique sont très recherchées, elles se trouvent en général dans des secteurs tels que le tourisme où l'offre d'emplois (bien rémunérés) est bonne. Ces écoles ne constituent cependant qu'une toute petite proportion du total des établissements d'enseignement secondaire.

Bibliographie

- Banque mondiale (2005), « Turkey – education sector study: Sustainable pathways to an effective, equitable, and efficient education system for preschool through secondary school education », Volume I, Report n° 32450-TU.
- Banque mondiale et Institut public turc de statistique (2005), « Turkey: Joint poverty assessment report », Volume I: Main Report, Report n° 29619-TU, 8 août 2005.
- Banque mondiale (2006), « Turkey – Education Sector Study: Sustainable pathways to an effective, equitable, and efficient education system for preschool through secondary school education », Report n° 32450-TU, Washington DC.
- McKinsey (2003), « Turkey: Making the productivity and growth breakthrough », McKinsey Global Institute research report. www.mckinsey.com/mgi/publications/turkey/index.asp.
- Mete (2004), « Education finance and equity in Turkey », rapport commandé pour l'ESS de Turquie, Banque mondiale, Washington DC.
- Ministère de l'Éducation nationale (MONE) (2005), « National Education Policy Review: Background report », juin 2005, disponible au ministère de l'Éducation nationale, Ankara.
- OCDE (2004a), « Apprendre aujourd'hui, réussir demain – Premiers résultats du PISA 2003 », Paris.
- OCDE (2005a), « Examen des politiques nationales de l'éducation : enseignement de base en Turquie », Rapport des examinateurs, Direction de l'éducation, (à paraître); voir aussi EDU/EC(2005)13.
- OCDE (2005b), « Regards sur l'éducation », OCDE, Paris.
- TESEV (2006), « Imam Hatip Liseleri: Efsaneler ve Gerçekler (Imam Hatip High Schools: Legends and Realities) », A report by R. Cakir, I. Bozan and B. Talu; Fondation pour les études économiques et sociales, Istanbul, www.tesev.org.tr/etkinlik/imam_hatipler.php, consulté en juin 2006.
- TÜSİAD et YASED (2004), « FDI attractiveness of Turkey: A comparative analysis », Association turque des industriels et des hommes d'affaires, et Association des investisseurs internationaux, www.tusiad.us/Content/uploaded/TURKEY-FOREIGN-DIRECT-INVESTMENT-ATTRACTIVENESS.PDF.
- World Competition Yearbook* (2005).

Chapitre 6

Libérer le potentiel de l'agriculture

L'amélioration de la productivité et de la compétitivité de l'agriculture turque a été entravée par des carences socioéconomiques en milieu rural et par un régime protectionniste comportant des subventions et des mesures de protection du commerce, de sorte que ce secteur se caractérise toujours par le morcellement extrême des exploitations, le manque de qualification de la main-d'œuvre, le caractère artisanal des pratiques et la dépendance à l'égard du marché intérieur. Une réforme ambitieuse visant à supprimer les instruments générateurs de distorsions que sont le soutien des prix du marché et les subventions aux intrants pour les remplacer par un soutien direct aux revenus a été mise en route en 2000-01, mais elle risque d'être moins satisfaisante que prévu. Il faut relancer la dynamique de réforme et y ajouter une amélioration des conditions-cadres – réglementation, services de transfert technologique, irrigation et autres infrastructures – indispensables à la croissance de l'agriculture commerciale.

L'agriculture est peu productive...

La distribution très asymétrique de la productivité du travail dans le secteur des entreprises (chapitre 3) le devient davantage encore si l'on inclut l'agriculture. La productivité du secteur agricole est bien inférieure à celle des autres secteurs, puisqu'elle ne dépasse pas, en moyenne, le niveau des segments informels les moins productifs du secteur non agricole (graphique 6.1, chapitre 1). Étant donné que l'agriculture emploie pas moins d'un tiers de la main-d'œuvre totale, sa faible productivité pèse lourdement sur la productivité globale¹. En dépit de son bas niveau, la productivité agricole a un taux de croissance inférieur à celui d'autres secteurs, ce qui freine la croissance de la productivité totale. Ce clivage entre l'agriculture et les autres secteurs de l'économie est plus profond que dans d'autres pays de l'OCDE dotés d'un secteur agricole relativement important (graphique 6.1).

Les structures de l'offre n'ont guère évolué ces dernières années, sauf dans quelques nouveaux secteurs (non subventionnés) comme l'aviculture, la pisciculture, la production fruitière et maraîchère et la production en serre de fleurs coupées, où l'entrepreneuriat est dynamique et où la croissance suit plutôt le modèle du secteur non agricole. La plupart des activités continuent de se dérouler au sein de petites exploitations familiales extrêmement morcelées, caractérisées par une faible intensité de capital et par l'utilisation de technologies rudimentaires. Le capital humain formel reste très limité, la plupart des agriculteurs n'ayant reçu qu'une instruction primaire, parfois incomplète. L'agriculture est donc un secteur essentiellement informel : bien que la participation au régime de sécurité sociale des travailleurs indépendants soit obligatoire, 91 % des agriculteurs n'y sont pas affiliés et très rares sont ceux qui acquittent un impôt sur le revenu².

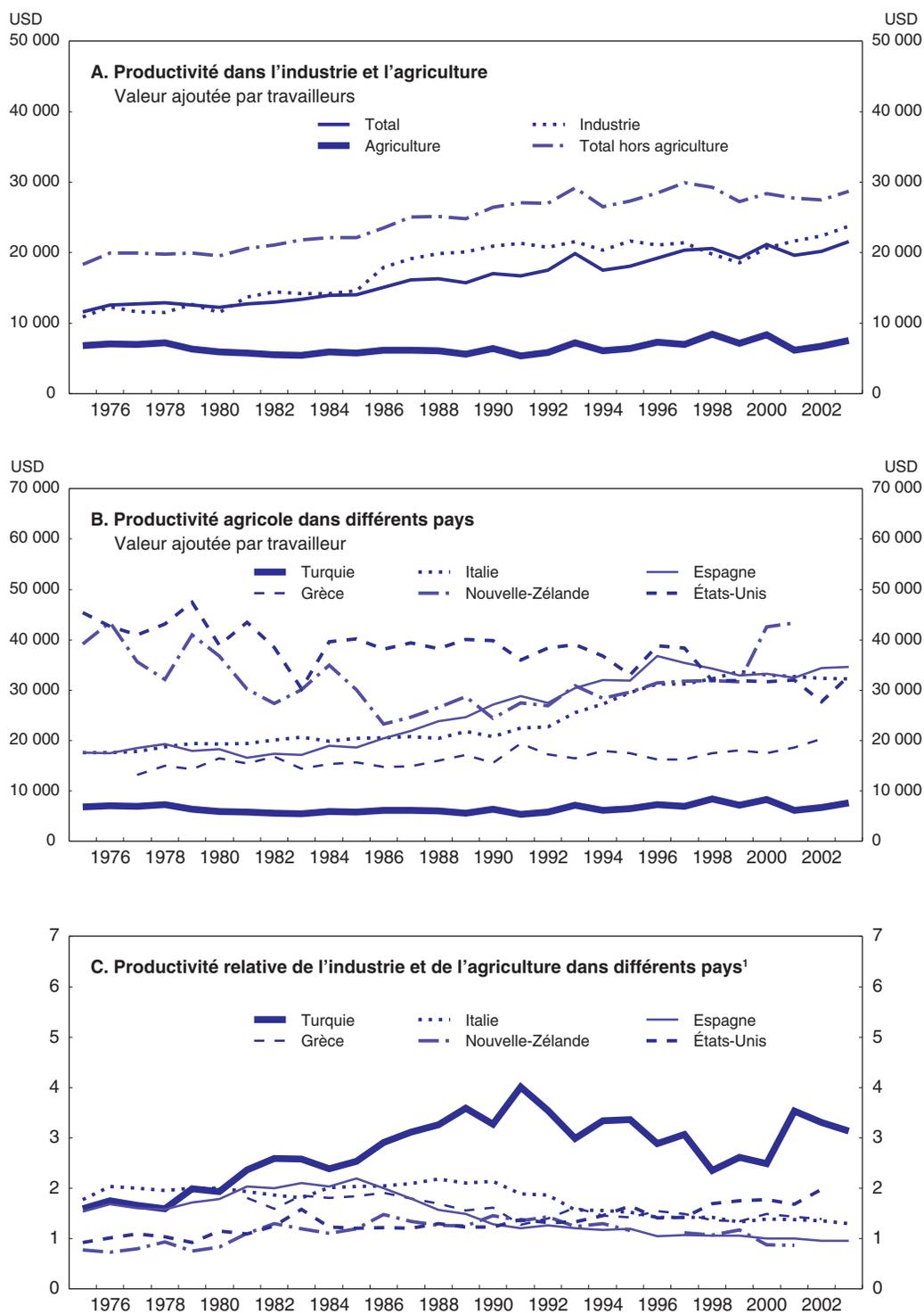
Les terres ont continué à se morceler au fil des générations au lieu d'être remembrées à des échelles plus rentables. En 2003, la superficie moyenne des exploitations ne dépassait pas 6 ha et la plupart des fermes (85 % environ) couvraient moins de 9 ha, ce qui est bien inférieur aux chiffres observés dans d'autres pays de l'OCDE³. De surcroît, sur chaque exploitation les terres arables sont généralement divisées en une multitude de parcelles. Malgré l'apparition récente d'une agriculture plus commerciale, l'échelle réduite des exploitations et leur morcellement restent des caractéristiques marquantes du monde rural (graphiques 6.2 et 6.3).

... et les exportations restent inférieures à leur potentiel

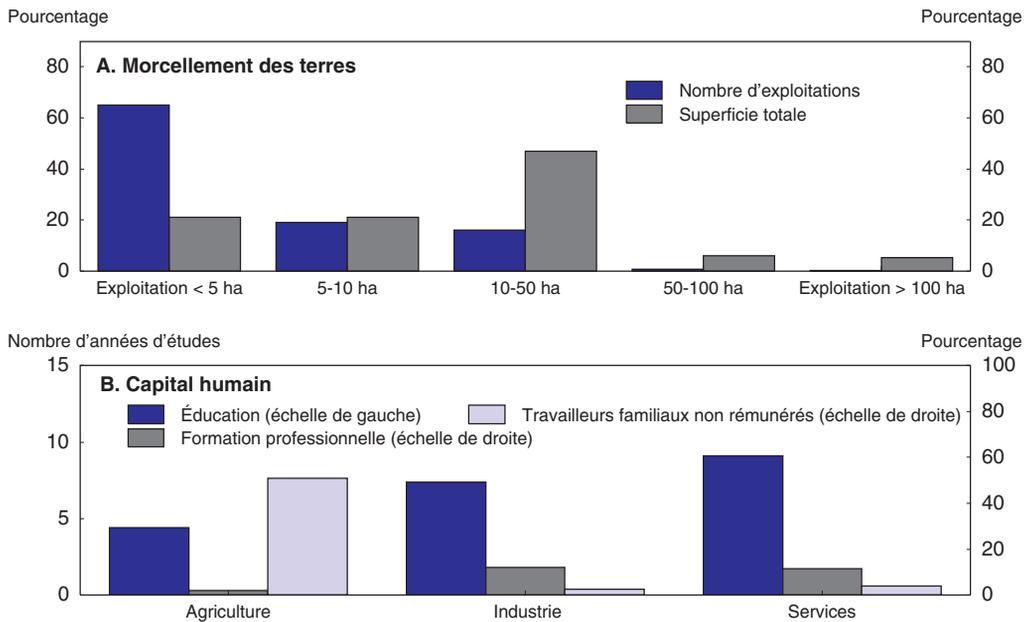
Les exportations n'ont jamais figuré parmi les priorités des responsables politiques et les marchés étrangers n'intéressent guère les agriculteurs et les négociants. La production agricole est axée sur le marché intérieur, à la différence d'autres économies émergentes où les exportations ont connu une croissance nettement plus soutenue au cours de la dernière décennie⁴. Grâce à des subventions aux intrants et à l'excellente qualité des terres, situées dans la zone tempérée, le secteur agricole est néanmoins parvenu à accroître ses exportations de quelques produits. La Turquie est l'un des leaders mondiaux pour ses produits

Graphique 6.1. **Écarts de performance du secteur agricole**

2000 en USD, ajustés des PPA



1. Productivité du travail dans l'industrie/Productivité du travail dans l'agriculture.

Graphique 6.2. **Faiblesse des facteurs de production agricole**

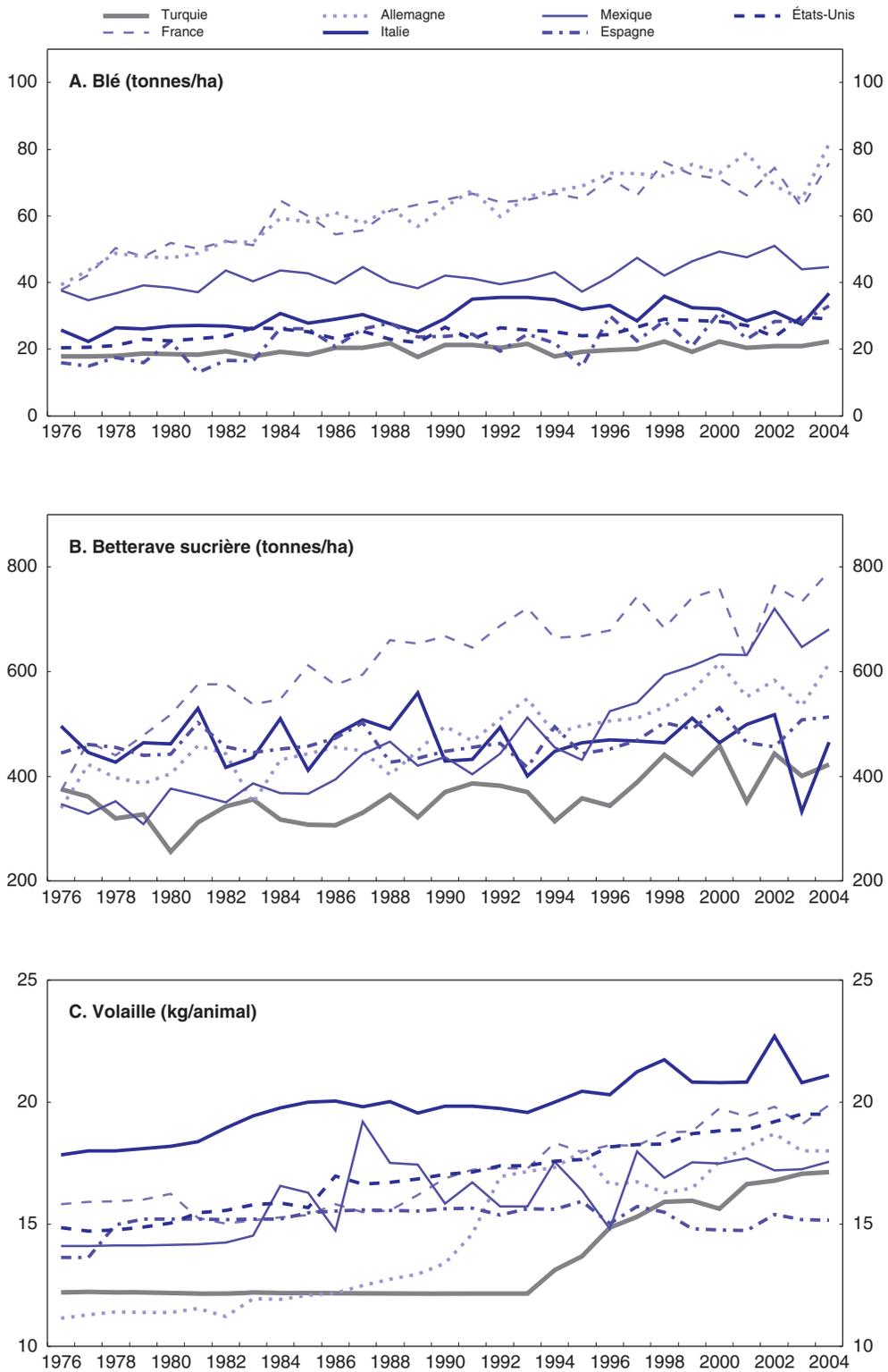
Source : Turkstat et E. Türkan (2005).

traditionnels (noisettes, tabac oriental, fruits secs), ainsi que dans plusieurs nouveaux secteurs (tomate, pomme de terre, pastèque). Toutefois, la part de la Turquie dans les échanges agricoles mondiaux reste limitée et les experts s'accordent à penser que les exportations sont nettement inférieures à leur potentiel⁵ (graphique 6.4).

Le soutien à l'agriculture est élevé

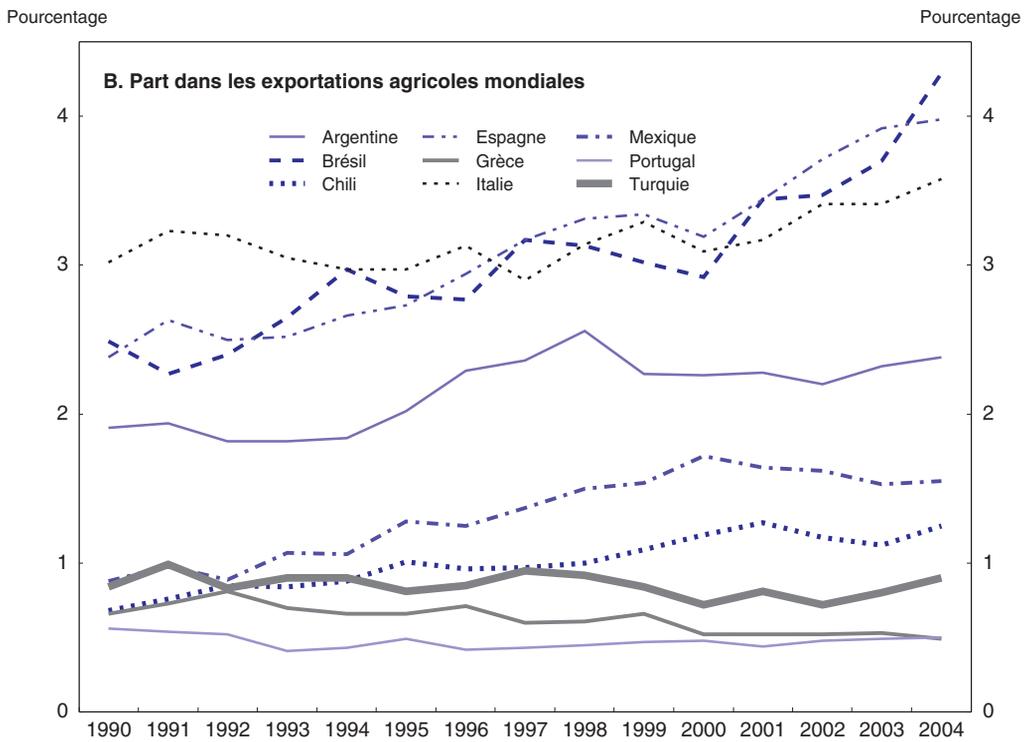
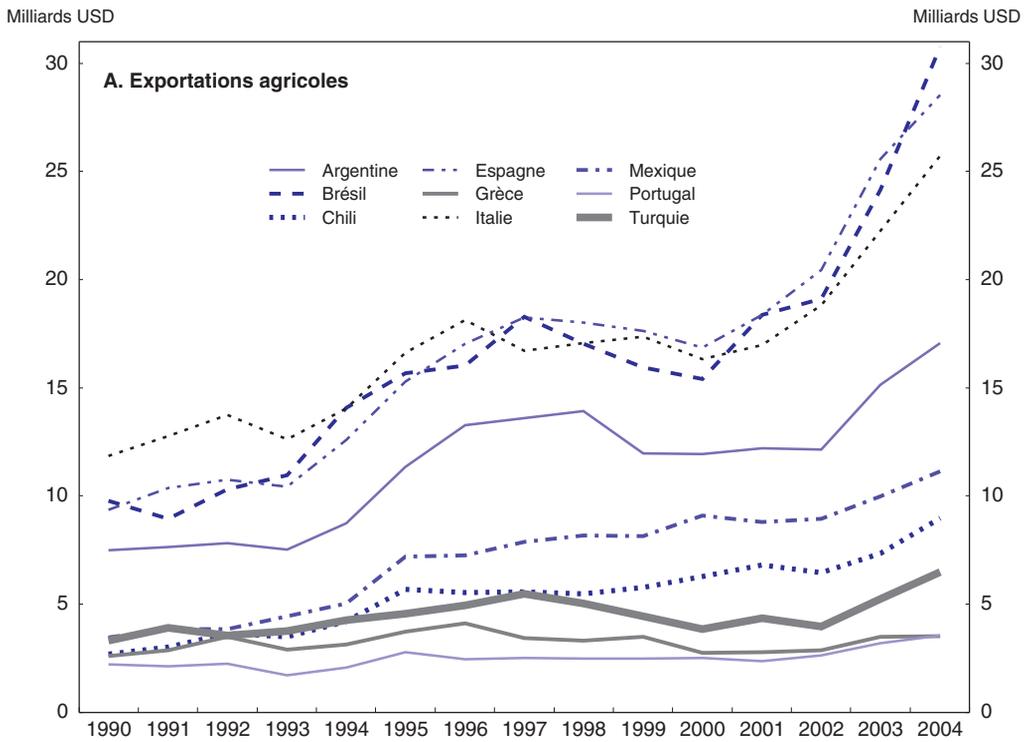
De nombreux facteurs influencent les performances de l'agriculture. Bien que la superficie des exploitations varie considérablement et que les conditions régionales et climatiques soient très hétérogènes, l'agriculture se distingue des autres secteurs économiques par les subventions et les mesures de protection du commerce dont elle bénéficie. Pendant longtemps, les politiques agricoles turques ont visé à agir sur le niveau et la composition de la production pour garantir la sécurité alimentaire du pays. Les gouvernements se sont efforcés d'assurer un approvisionnement alimentaire suffisant en subventionnant fortement l'utilisation d'intrants essentiels tels que les machines agricoles simples, les engrais, les pesticides, les semences améliorées et l'eau d'irrigation. Ces politiques initialement axées sur les intrants ont permis une croissance régulière de la production, même si le rendement était inférieur au seuil de productivité et si le processus a engendré un certain nombre de distorsions⁶. Bien que la croissance de la production ait connu une évolution globalement conforme aux attentes, ces politiques ont maintenu l'agriculture à un niveau techniquement sous-optimal.

Outre la sécurité alimentaire, l'autre objectif majeur des politiques agricoles était la préservation du revenu et de l'emploi des très nombreux agriculteurs. Toutefois, les aides étaient principalement liées à la production et aux intrants, ce qui a surtout favorisé les grandes et moyennes exploitations plutôt que les petites exploitations à faible revenu. Ces interventions ont néanmoins largement stabilisé les revenus et les activités dans l'ensemble des zones rurales. Le niveau de l'emploi agricole est donc resté globalement stable entre 1950

Graphique 6.3. **Écarts de productivité par rapport à d'autres économies**

Source : FAO.

Graphique 6.4. **Exportations agricoles**



et 2000, tandis que sa part dans l'emploi total a très progressivement diminué et n'est descendue sous la barre des 50 % qu'en 1986.

Le soutien à l'agriculture se caractérise par un vaste éventail de régimes d'aides et d'organismes responsables de la mise en œuvre des politiques. Au cours des décennies passées, ce système s'appuyait sur des organismes publics d'achat qui soutenaient les prix du marché⁷. De plus, les coopératives de commercialisation des produits et de crédit agricole, qui avaient été constituées sous la forme d'entreprises commerciales, sont devenues des entreprises publiques chargées de verser les subventions⁸. Les intrants essentiels tels que les engrais, les pesticides et les semences étaient fournis à des prix subventionnés par des entreprises d'État ou par des fournisseurs privés, tandis que les services d'infrastructure de base liés à l'irrigation et à la diffusion des technologies étaient assurés par des monopoles d'État à des tarifs fortement subventionnés. Enfin, la banque agricole d'État (Ziraat, principale institution financière du pays) était la seule à accorder des crédits agricoles en bonne et due forme. La plupart des activités agricoles étaient financées par des emprunts très coûteux obtenus par des filières informelles⁹.

Cette infrastructure assure un transfert important de ressources vers le secteur agricole. Mesuré par l'estimation du soutien aux producteurs (ESP) – l'indicateur élaboré par l'OCDE – le soutien à l'agriculture avoisinait 3½ pour cent du PIB en 2005. Ce pourcentage, le plus élevé parmi les pays de l'OCDE¹⁰, reflète également le poids considérable de l'agriculture dans l'économie turque (graphique 6.5). L'appréciation de la livre turque après la crise de 2001 a sans doute aussi joué un rôle. Bien que la part du soutien total à l'agriculture dans le PIB soit restée importante au cours de la décennie écoulée, l'aide est répartie entre un grand nombre de bénéficiaires, de sorte que sa part dans le revenu des agriculteurs – environ 25 % des recettes de l'exploitation – reste inférieure à celle observée dans d'autres pays qui accordent également un soutien élevé à leur agriculture (graphique 6.6).

Par ailleurs, le soutien est très cyclique et moins stable que dans d'autres pays de l'OCDE. Cette caractéristique, qui persiste à l'heure actuelle (encadré 6.1), reflète non seulement les fluctuations des prix des produits sur les marchés mondiaux, mais également les effets des politiques économiques, avec une hausse des transferts aux agriculteurs en période préélectorale et post-électorale et un recul en dehors de ces périodes. En 2002-2004, plus des trois quarts du soutien accordé aux agriculteurs turcs ont été financés par les consommateurs sous la forme de mesures de protection à la frontière et près d'un quart par le budget. À titre de comparaison, les parts moyennes correspondantes pour la zone OCDE atteignent 61 % et 39 %.

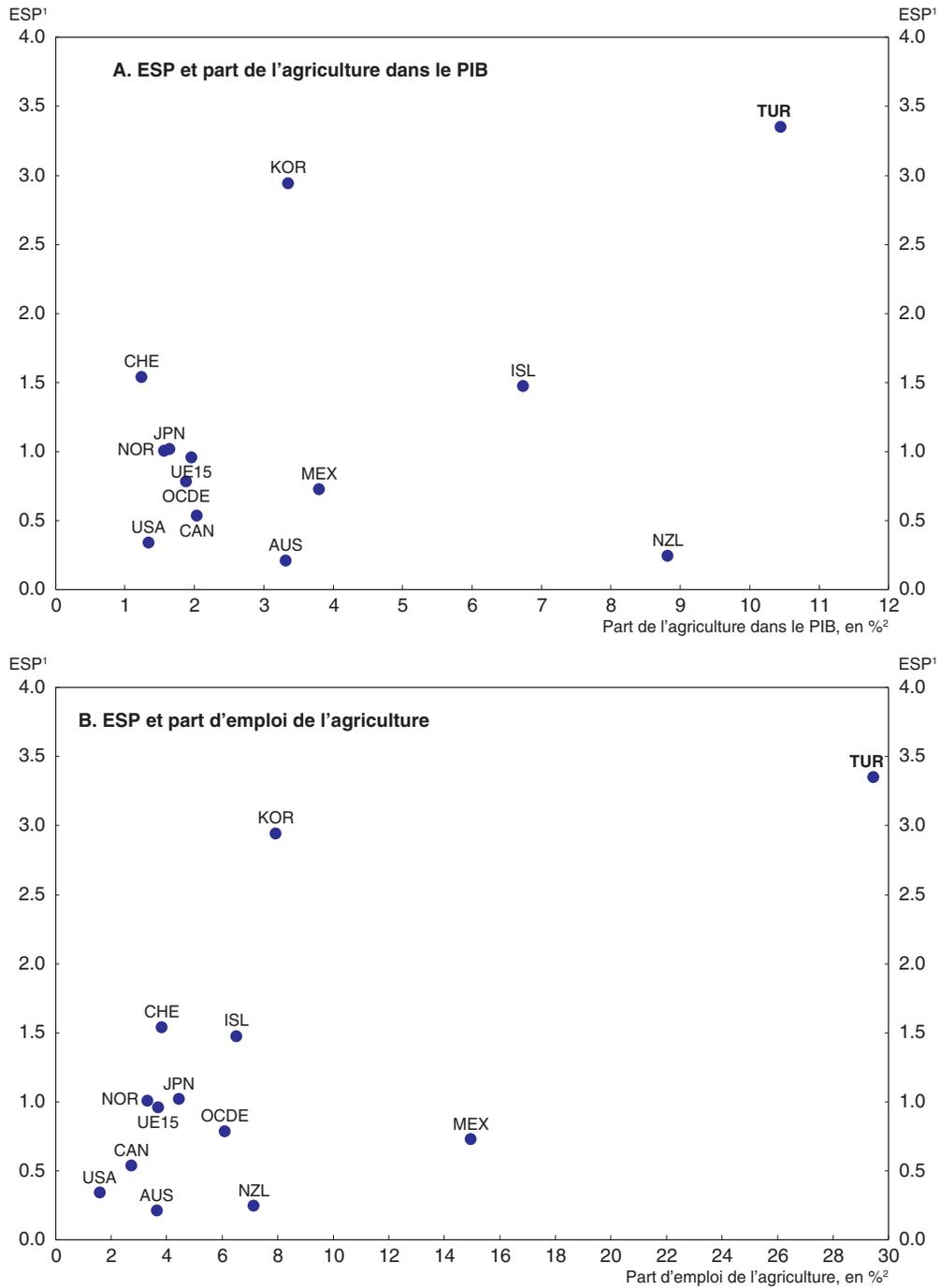
Le système de soutien à l'agriculture a été remis en cause...

Ces dernières années, le système d'aide à l'agriculture a été remis en question:

- On est désormais en mesure de mieux cerner les *coûts directs* du soutien à l'agriculture. Les analyses qui ont été effectuées après la mise en œuvre des politiques de désinflation et d'assainissement des finances publiques au lendemain de la crise de 2001 ont davantage mis en lumière la charge du système en vigueur supportée par les consommateurs et par le budget, et notamment l'efficacité extrêmement réduite des transferts¹¹.
- Les *coûts inhérents au manque de compétitivité* d'un secteur agricole peu productif qui pèsent sur l'ensemble de l'économie apparaissent plus clairement. Les prix relatifs élevés des produits agricoles pénalisent les industries en aval qui les utilisent comme intrants. Ils réduisent également le niveau de vie des consommateurs (encadré 6.2).

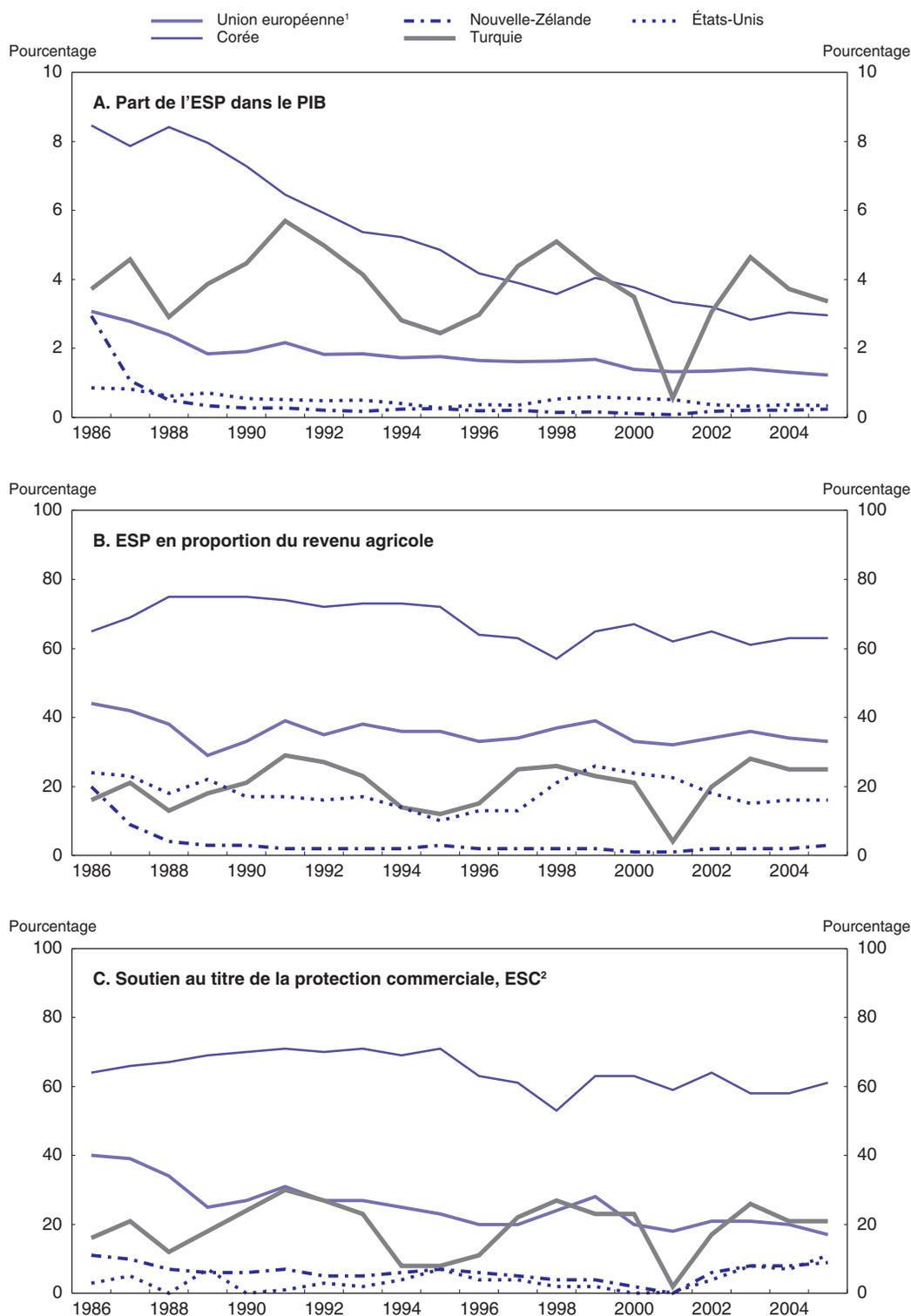
Graphique 6.5. Niveau de soutien aux producteurs et poids de l'agriculture dans l'économie

2005



1. Estimations du soutien aux producteurs en proportion du PIB.
2. Ou dernière année disponible.

Source : OCDE, Base de données ESP/ESC, 2006, et Comptes nationaux.

Graphique 6.6. **Évolution du soutien à l'agriculture**

1. Union européenne-12 jusqu'en 1996, Union européenne-15 par la suite.

2. ESC = estimation du soutien aux consommateurs, en pourcentage des prix à la consommation.

Source : OCDE, base de données des estimations du soutien aux producteurs et aux consommateurs.

Encadré 6.1. Un environnement économique atypique

Les politiques agricoles turques sont profondément enracinées dans un environnement économique unique en son genre au sein de la zone OCDE. Les agriculteurs, qui constituaient la majorité de la population jusqu'à la fin des années 80, représentent encore près de 40 % du corps électoral¹. Les gouvernements qui se sont succédé et la plupart des partis politiques ont donc eu à cœur de garantir un minimum de stabilité en ce qui concerne les revenus et l'emploi de la population rurale sans remettre en question les structures de production et de compétences existantes.

La plupart des agriculteurs ne possèdent que de petites parcelles et disposent d'un capital humain et physique très limité. Ils ne sont pas favorables aux politiques susceptibles d'accroître la concurrence sur les marchés et d'exiger des ajustements au niveau des techniques, des compétences pratiques et des circuits de commercialisation. Ils soutiennent des politiques qui maintiennent le *statu quo* dans le secteur et qui préservent les revenus individuels, plutôt que des approches davantage axées sur la concurrence, qui entraîneraient un ajustement structurel, une réaffectation des terres et un progrès technologique. Ce conservatisme, qui s'est répercuté sur les politiques agricoles, a ralenti la croissance de la productivité globale et de la production.

Malgré une opinion extrêmement favorable aux politiques de protection et de soutien, le revenu moyen de la grande majorité des agriculteurs n'a guère progressé. La faible productivité et le peu de latitude dont disposent les gouvernements, contraints de partager les aides – qu'il s'agisse de transferts budgétaires ou de transferts financés par les consommateurs par le biais de mesures de protection commerciale – entre une multitude de bénéficiaires, ont plafonné les recettes des exploitations. La pauvreté reste généralisée parmi les petits exploitants et dans de nombreuses régions, sans pour autant se transformer en dénuement².

1. La population rurale, qui est presque entièrement tributaire de l'agriculture, représentait 54 % de la population totale en 1985. Elle n'atteignait plus que 39 % fin 2003 et 38 % fin 2005. Toutefois, de nombreux travailleurs émigrés gardent des liens étroits avec leur village, tirent encore une part de leurs revenus de l'agriculture et continuent de s'identifier en partie à l'électorat rural.
2. Selon les dernières enquêtes sur le revenu des ménages, seulement 2 % environ de la population rurale se trouvait dans une situation de « pauvreté alimentaire » absolue. En revanche, 35 % des ménages ruraux se trouvaient dans une situation de « pauvreté générale » (mesurée par l'accès aux biens de consommation essentiels) en 2002. Ce pourcentage est passé à 37 % en 2003 et à 40 % en 2004.

- Les coûts d'opportunité du système de soutien sont à présent plus visibles. La nouvelle génération d'exploitants agricoles et de dirigeants est consciente que la restructuration et la rationalisation de l'agriculture peuvent entraîner des gains de production notables, accroître les revenus des agriculteurs et des investisseurs, augmenter les recettes fiscales, améliorer la balance commerciale et engendrer des synergies profondes avec les secteurs en aval¹².
- Enfin, la Turquie doit également se conformer aux exigences internationales, notamment en ce qui concerne la réforme de sa politique agricole. Le programme décidé en accord avec le Fonds monétaire international après la crise de 2001 prévoyait expressément la réduction des subventions agricoles. Par ailleurs, dans le cadre des négociations de préadhésion avec l'UE, la Turquie devra réduire considérablement les mesures de protection commerciale à l'égard de l'UE et de ses partenaires commerciaux¹³ (tableau 6.1). Le nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales remettra également en cause le régime de subventions, dont la réforme s'est arrêtée aux engagements pris à la fin du cycle précédent en 1995, et la Turquie sera invitée à procéder à des réductions supplémentaires¹⁴.

Encadré 6.2. La faible productivité de l'agriculture nuit à sa compétitivité

Quatre produits agricoles importants (coton, blé, sucre et lait) sont des intrants essentiels pour de grandes industries turques. Toutefois, la faible productivité de l'agriculture par rapport à la concurrence internationale, ainsi que les mesures de protection du commerce mises en place pour ces produits, nuisent à la compétitivité des secteurs en aval. Les autorités ont adopté des mesures visant à limiter les effets néfastes de ce manque de compétitivité, mais leur mise en œuvre pose un certain nombre de problèmes économiques et administratifs.

Le coton est l'intrant de base de l'industrie turque du textile et de l'habillement. L'existence d'une offre suffisante de coton turc de bonne qualité a toujours contribué de manière déterminante à la compétitivité du secteur. Plus récemment, la chute des cours mondiaux – le coton est l'un des marchés agricoles les plus influencés par les subventions à la production – a porté un coup à la compétitivité du coton local. Afin d'éviter toute retombée néfaste pour l'industrie du textile et de l'habillement, le gouvernement a réduit à zéro les droits de douane sur le coton pour permettre aux fabricants d'acheter leur intrant de base au prix mondial. La production de coton turc a ensuite connu un déclin et l'on redoute une disparition irréversible des capacités dans ce secteur, où la Turquie bénéficie sans nul doute d'un avantage comparatif à long terme en l'absence de toute distorsion des prix sur les marchés mondiaux. Étant donné que l'abandon puis la reprise de la culture du coton engendre des coûts irrécupérables, on a proposé d'introduire un mécanisme compensatoire pour contrebalancer les distorsions des prix mondiaux induites par les subventions et permettre aux producteurs nationaux de lutter à armes égales avec les concurrents internationaux. À cet effet, les autorités ont déjà introduit, sur une échelle restreinte, un système de « paiements compensatoires ». Toutefois, lorsqu'il serait intégralement mis en œuvre, celui-ci entraînerait des coûts budgétaires très élevés et non limités. En outre, étant donné que la Turquie s'est engagée dans le cadre de l'OMC à ne pas subventionner son coton au-delà de 10 % de la valeur de production, il apparaît impossible de compenser totalement les distorsions internationales par des subventions internes. Dans ces conditions, on peut légitimement se demander s'il ne serait pas préférable de laisser ce secteur soumis à des distorsions déclinier quelque peu puis d'appuyer un redémarrage après la libéralisation des échanges.

Des approvisionnements en **blé** à un prix avantageux sont essentiels pour garantir la compétitivité des minoteries et des fabricants de pâtes alimentaires, qui ont connu une forte croissance ces deux dernières décennies sur le marché national et à l'étranger. Or, ce secteur n'est pas compétitif les années où le cours mondial du blé est inférieur au prix intérieur (protégé et soutenu). Le blé étant le principal sous-secteur agricole soutenu par une entreprise publique d'achat (la TMO), les autorités n'ont pas libéralisé les échanges comme elles l'ont fait pour le coton, mais ont introduit une autre mesure : elles ont garanti aux industries de transformation en aval, *pour la part de la production destinée aux marchés internationaux*, la possibilité d'acheter du blé national *au cours mondial*. Depuis son entrée en vigueur, cette mesure n'a cessé de faire l'objet de controverses ayant trait à la fixation des prix internationaux de référence. Il semblerait également que des fraudes soient commises par des opérateurs qui réinjectent du blé subventionné sur le marché intérieur¹. La coexistence de deux prix pour les intrants – l'un pour la production nationale et l'autre pour les exportations – a faussé la concurrence dans l'industrie agro-alimentaire. La gestion de ce régime est donc plus complexe que prévu. À l'évidence, la solution idéale consisterait à accroître la productivité des cultures nationales et à libéraliser les échanges (l'adoption du système de soutien direct des revenus devrait faciliter la mise en œuvre de cette solution).

Encadré 6.2. La faible productivité de l'agriculture nuit à sa compétitivité (suite)

Le sucre est également sujet à controverse. La culture des betteraves et leur transformation en sucre sont deux industries importantes, qui appartiennent respectivement au secteur primaire et au secteur secondaire de l'économie. Neuf sucreries sont approvisionnées par de nombreux producteurs de betteraves, qui bénéficient d'une protection commerciale élevée et qui pratiquent couramment l'agriculture sous contrat². En 2005, les mesures de protection à la frontière ont fait grimper les prix intérieurs du sucre bien au-delà des cours mondiaux. Désireux de rester compétitifs, les confiseurs et autres producteurs alimentaires ont alors exigé de pouvoir i) acheter du sucre au cours mondial et ii) accéder au *fructose*, substitut moins onéreux dérivé du maïs. La Turquie possède une importante capacité de production potentielle de fructose, mais celle-ci est limitée par les contrôles réglementaires instaurés sous la pression des betteraviers. Cette politique sucrière nuit à la compétitivité de l'industrie agro-alimentaire.

Le lait et le lait en poudre sont également des intrants importants pour l'industrie agro-alimentaire. Le gouvernement a libéralisé les importations de *lait en poudre* au prix mondial, mais les importations de *lait liquide*, qui sont au demeurant techniquement complexes, sont soumises à des droits de douane élevés. Par conséquent, les prix intérieurs sont exclusivement déterminés par le jeu de l'offre et de la demande sur le marché national. Par ailleurs, les progrès technologiques ont pour effet d'accroître rapidement la substituabilité entre lait liquide et lait en poudre, de sorte que les variations des prix (sur le marché international) du lait en poudre se répercutent sur le marché (intérieur) du lait liquide. En outre, il semblerait que les subventions accordées par plusieurs pays producteurs engendrent d'importantes distorsions de prix sur le marché international du lait en poudre. De surcroît, le caractère très informel du secteur de la transformation du lait confère des avantages de coûts aux entreprises qui utilisent du lait liquide turc – généralement commercialisé dans des circuits informels – par rapport à celles qui transforment du lait en poudre, qui est le plus souvent commercialisé par les réseaux officiels de distribution. Compte tenu de ce manque de transparence, il est difficile d'égaliser les conditions de concurrence entre le marché du lait liquide et celui du lait en poudre. Bien que plusieurs pays de l'OCDE aient mis en cause l'action des « offices de commercialisation » et renforcé les règles de concurrence à l'égard de ceux qui détenaient un monopole pour l'achat du lait et pour la distribution et la vente des produits laitiers, il a été suggéré de créer un « office du lait » pour rendre le marché du lait plus transparent³.

1. Les prix du blé fluctuent sur les marchés internationaux et les entreprises agro-alimentaires turques affirment que leurs concurrents internationaux ont accès aux prix les plus avantageux, y compris sur les marchés au comptant. Par contre, la TMO (entreprise d'État chargée des achats de blé) fixe le prix de référence du blé à son niveau maximal pour limiter ses pertes d'exploitation. Cette situation est devenue très critique en 2005 : selon les minotiers et les fabricants de pâtes alimentaires, le prix de référence du blé TMO était nettement supérieur au prix du blé ukrainien, dont l'offre était particulièrement abondante à la frontière nord de la Turquie.
2. L'« agriculture sous contrat », où la production est commandée et achetée à des prix convenus au préalable, a été introduite par la Turquie sur le marché du sucre.
3. La SETBIR (Fédération des producteurs de lait et de produits laitiers) a récemment proposé la création d'un « office du lait ».

Tableau 6.1. **Perspectives de convergence tarifaire : droits de douane en Turquie et dans l'UE**

	Nombre de lignes tarifaires	Taux tarifaires appliqués par l'UE aux importations en provenance de Turquie	Taux tarifaires appliqués par la Turquie aux importations en provenance de l'UE (valeurs pondérées)	Taux tarifaires appliqués par l'UE aux importations en provenance de pays tiers (valeurs pondérées)	Taux tarifaires appliqués par la Turquie aux importations en provenance de pays tiers (valeurs pondérées)
<i>Animaux vivants et produits animaux</i>					
Animaux vivants	27	01 ¹	1.7	56.7	1.7
Viande et abats comestibles	10	01 ¹	71.4	68.6	71.4
Poisson et produits de la mer	89	01 ¹	19.6	11.6	37.6
Lait et produits laitiers; œufs; miel	72	01 ¹	101.8	69.2	103.2
<i>Produits végétaux</i>					
Légumes, racines et tubercules	78	01 ¹	20.4	13.8	20.4
Fruits; agrumes	93	01 ¹	120.2	12.1	120.2
Café, thé, épices	45	01 ¹	46.1	4.3	47.3
Céréales	39	01 ¹	17.0	79.1	17.0
Oléagineux, graines/fruits divers plantes industrielles	88	01 ¹	3.6	1.0	5.5

1. Ces importations peuvent être soumises à des « contingents tarifaires » (application d'un droit de douane quand les importations dépassent un certain seuil) et à un « système de prix d'entrée » (des droits spécifiques sont appliqués si les prix à l'importation tombent au-dessous du « prix d'entrée »).

Source : Togan et al., 2005.

... et a été remanié en profondeur

Après plusieurs tentatives de réforme visant à accroître la compétitivité de l'agriculture¹⁵, une refonte majeure a été entreprise en 1999-2001. Dans le cadre de l'assainissement des finances publiques mis en œuvre conformément à l'accord de confirmation conclu fin 1999 avec le FMI, et sur la base du projet de mise en œuvre de la réforme agricole lancé avec l'appui technique complémentaire de la Banque mondiale, la Turquie a adopté quatre types de mesures¹⁶ :

- élimination progressive des mesures de soutien des prix, des subventions au titre de l'utilisation d'engrais et des crédits bonifiés et mise en place d'un régime de *soutien direct des revenus* (SDR) des agriculteurs grâce à un paiement uniforme à l'hectare (environ 90 USD/ha) découplé de la production de cultures spécifiques, sur la base d'un registre national des agriculteurs ;
- transformation en entreprises commerciales et privatisation des entreprises d'État et des coopératives sous tutelle publique, qui dominent le circuit de commercialisation des principaux produits agricoles, notamment le blé, le sucre, le tabac, le thé, les olives, le coton, la viande et le lait ;
- forte réduction des achats d'intervention financés par le budget en vue d'entraîner les prix à la baisse. Les baisses de prix escomptées étaient comprises entre 20 et 30 % pour la plupart des produits. Les achats d'intervention devaient être réduits de 45 % en deux ans pour le blé, principal produit de base ;
- versement d'une aide ponctuelle aux agriculteurs qui abandonnent les cultures excédentaires, comme les noisettes et le tabac, pour leur permettre de couvrir les coûts supportés durant la période de transition.

Ces mesures ont été introduites rapidement. Les principaux organismes d'achat (TMO pour les céréales, TSFAS pour le sucre, ÇAYKUR pour le thé et TEKEL pour le tabac) sont restés des entreprises d'État – en même temps, TFSAS et TEKEL sont sur la liste des privatisables – mais la plupart des autres mesures ont été mises en œuvre rapidement. Dès 2002 et surtout en 2003 – première année de mise en œuvre complète des mesures – les coûts budgétaires liés au soutien à l'agriculture ont donc chuté, ce qui a contribué à l'assainissement des finances publiques (tableau 6.2). Les revenus réels des agriculteurs ont diminué de 16 % en raison de la chute des prix et des baisses de production, mais ces pertes ont été compensées à hauteur de 45 % environ par les paiements au titre du soutien direct. La consommation des engrais et des produits chimiques précédemment subventionnés a baissé de 25 à 30 % et la Ziraat a pratiquement cessé d'accorder des crédits bonifiés. La superficie totale cultivée a diminué de 2 % partout, sauf en région méditerranéenne où l'agriculture commerciale a continué de se développer, et la production agricole totale (à prix constants) a reculé de 4 % en volume. Les paiements au titre du soutien direct des revenus ont été subordonnés à la propriété ou à la location des terres plutôt qu'aux activités agricoles : les terres bénéficiant de ce type d'aide doivent simplement être « cultivées », ce qui peut être réalisé de diverses manières et à un coût réduit.

Tableau 6.2. **Transferts des consommateurs et des contribuables après la réforme**

	Estimation du soutien total (EST) ¹		Transferts à la charge des consommateurs		Transferts à la charge des contribuables	
	Millions TRY ²	En % du PIB	Millions TRY ²	En % du PIB	Millions TRY ²	En % du PIB
1995	14 678	3.6	4 994	1.2	10 240	2.5
1996	18 260	4.3	7 598	1.8	10 828	2.5
1997	25 484	5.7	14 887	3.3	11 182	2.5
1998	30 636	7.0	18 832	4.3	12 083	2.7
1999	25 960	6.6	14 518	3.7	11 902	3.0
2000	22 039	5.4	12 730	3.1	9 753	2.4
2001	10 450	2.7	944	0.2	9 633	2.5
2002	17 012	4.2	8 997	2.2	8 099	2.0
2003	21 405	5.1	16 565	3.9	4 717	1.1
2004	18 379	3.9	13 253	2.8	4 440	1.0
2005	18 660	3.8	13 069	2.7	5 141	1.1

1. Millions de nouvelles livres turques (TRY), prix de 2005.

2. L'estimation du soutien total n'est pas exactement égale à la somme des transferts à la charge des consommateurs et des contribuables. Les transferts au budget (recettes budgétaires) générés par les politiques – équivalant à 0.1 % du PIB ou moins – expliquent cette différence.

Source : Agriculture and Food Statistics Database.

Ces premiers résultats étaient conformes aux objectifs budgétaires. En raison du changement d'instruments d'action, l'efficacité de transfert des aides à l'agriculture s'est considérablement améliorée¹⁷. De plus, les pertes nettes au niveau de la production et des revenus sont restées assez limitées malgré l'ampleur des réformes. Néanmoins, il est devenu manifeste que des mesures supplémentaires devaient être prises pour exploiter pleinement les possibilités de croissance de la productivité et de la production offertes par ces nouvelles conditions de marché.

Certains sous-secteurs ont réagi rapidement à la libéralisation du marché. C'est notamment le cas de l'huile d'olive, dont les exportations ont augmenté en flèche. Dans d'autres sous-secteurs, une asymétrie a semblé se dessiner entre les petits fournisseurs

pratiquant une agriculture artisanale et les entreprises commerciales d'achat extrêmement concentrées (en position de monopsonne ou d'oligopsonne). Cette évolution est allée de pair avec une chute des prix du marché et une augmentation des marges commerciales. En outre, de très nombreux agriculteurs ne semblaient pas disposer des ressources nécessaires (technologie, commercialisation) pour se reconvertir et réorienter leur production. Dans un rapport d'évaluation des premiers effets de la réforme, la Banque mondiale a conclu que « l'adoption du programme de soutien direct des revenus ne doit être considérée que comme la première phase de la réforme agricole. Une seconde phase doit à présent démarrer pour compléter les effets de ce programme en stimulant la productivité et la rentabilité de l'agriculture grâce à des investissements dans l'infrastructure rurale et dans des institutions rurales viables chargées de fournir les services qui font cruellement défaut, comme le crédit agricole, la commercialisation et la transformation, et le transfert technologique »¹⁸.

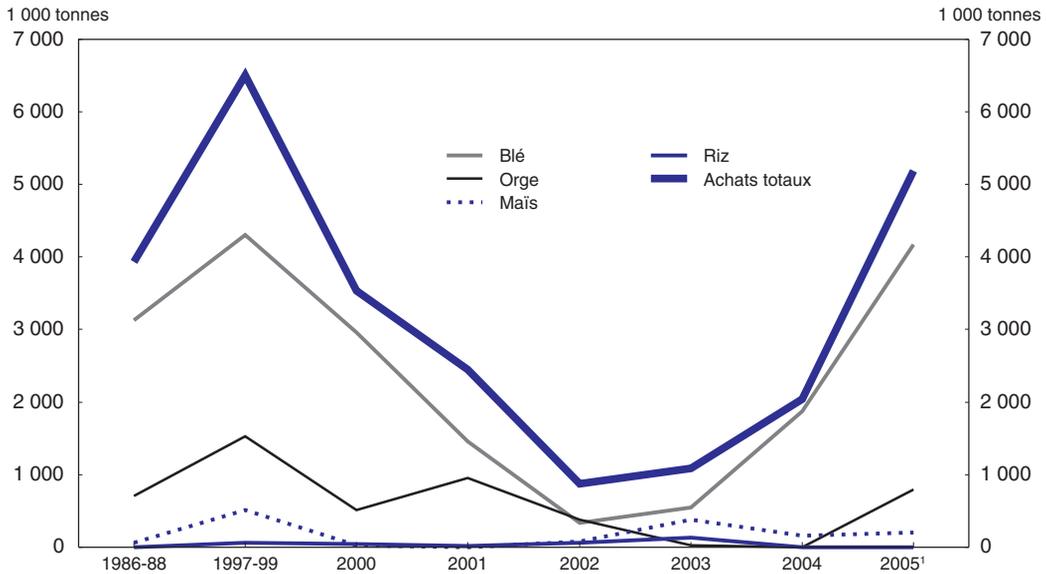
Conscient que la diversification de la production, l'amélioration de la qualité et l'accroissement de la productivité exigent l'adoption d'une démarche plus prévisionnelle, le gouvernement a adopté une « stratégie agricole », qui a été transformée en loi agricole en 2006¹⁹. Celle-ci met l'accent sur le soutien direct des revenus, qu'elle considère comme un instrument essentiel mais non unique, et prévoit des *paiements compensatoires* venant s'ajouter au prix mondial des produits dont le gouvernement souhaite préserver la capacité de production nationale. Sont également prévues des *primes à la reconversion*, des *mesures de soutien de l'élevage et du développement rural*, des *aides aux « projets agro-environnementaux »* et des *subventions octroyées lors de la conclusion de contrats d'assurance privée*. Cette panoplie d'instruments exclut en principe les aides les plus génératrices de distorsions, comme les achats d'intervention et les subventions aux intrants. La loi prévoit la création d'un conseil d'aide et d'orientation agricoles qui définira chaque année, en collaboration avec de nombreux ministères, les objectifs et les instruments de la politique agricole.

Il se pourrait toutefois que la réforme soit moins fructueuse que prévu. En effet, la part du soutien aux producteurs dans le total des recettes (ESP en pourcentage) a suivi une courbe ascendante depuis le début des années 2000 et a pratiquement renoué avec le niveau antérieur aux réformes (graphique 6.6). Le degré de protection à la frontière reste assez élevé et les achats d'intervention, qui avaient été supprimés en 2002, ont repris en raison d'une offre excédentaire dans certains secteurs (graphique 6.7). Vu la gestion administrative de ces achats (ils sont effectués par l'intermédiaire de la TMO, qui n'est pas un organisme budgétaire), les coûts budgétaires sont couverts avec un temps de retard. Il se peut même que des contraintes budgétaires freinent le remplacement des aides précédentes par le soutien direct des revenus, ce qui expliquerait la réapparition des mesures de protection à la frontière et d'autres formes d'aide traditionnelles.

À ce stade, il importe de réexaminer les principales composantes de la réforme structurelle qui doit être entreprise pour transformer un secteur agricole extrêmement protégé en un secteur concurrentiel. Comme le montre le tableau 6.3, une réforme en profondeur suppose à la fois l'amélioration des conditions-cadres sur tous les marchés des produits et des facteurs de production agricoles, *dont la libéralisation doit se poursuivre*, et par *le renforcement de l'appui assuré par les services publics connexes et les institutions du marché*. On peut espérer qu'une réforme aussi globale entraînera des gains de productivité, favorisera une augmentation de la production et empêchera le retour à l'ancien système d'interventions étatiques.

Graphique 6.7. **Les achats d'intervention ont-ils repris ?**

Achats d'intervention de céréales par la TMO, 1986-2005



1. A la mi-octobre 2005.

Source : Çakmak et Eryugur (2006) d'après MARA, TMO et TURKSTAT.

Le passage d'une politique agricole « protectionniste et axée sur le soutien » à un nouvel environnement de marché ne se fera pas du jour au lendemain. Le présent document n'a pas pour objet d'examiner les composantes et dimensions complémentaires de ce processus. Néanmoins, il importe de bien percevoir le caractère systémique et la logique sous-jacente de la transformation en cause, pour la poursuivre sur tous les fronts : les nouvelles politiques doivent exploiter les avantages et les contraintes de la concurrence sur tous les marchés des produits et des facteurs de production agricoles et favoriser la libéralisation grâce à la mise en place de services publics modernes et efficaces. Certains aspects, évoqués ci-après, méritent une attention particulière.

Le transfert de technologie

Les services de transfert de technologie, qui n'ont guère contribué jusqu'ici à la mise à niveau technologique de l'agriculture turque, devraient faciliter la diffusion d'informations sur des produits et des gammes de produits à plus forte valeur ajoutée répondant aux exigences du marché et sur les technologies à mettre en œuvre pour les produire. Il importe de disposer d'un éventail complet de technologies allant des produits et des modes de production « biologiques » (domaine dans lequel la Turquie semble détenir un certain potentiel – à l'heure actuelle, l'agriculture biologique ne couvre que 0.8 % de la superficie agricole totale) à des technologies génétiques performantes reconnues au niveau international (qui semblent également en mesure de réduire les besoins d'irrigation de l'agriculture turque, notamment pour la culture du coton). Les services de transfert technologique devraient également permettre de limiter l'utilisation incontrôlée de quantités excessives d'engrais, de produits chimiques et autres additifs qui présentent un danger pour la qualité et la sécurité de l'agriculture turque. La décentralisation administrative de ces services devrait permettre de les rendre plus réceptifs aux besoins du marché.

Tableau 6.3. **Agriculture : du protectionnisme à la compétitivité**

	Agriculture protégée	Agriculture concurrentielle
Marchés de produits	<ul style="list-style-type: none"> – Prix administrés. – Dominés par des acheteurs publics. – Les coopératives de commercialisation agissent comme des organismes publics. – La politique publique vise à concilier les intérêts des fournisseurs et des acheteurs. – Les Bourses de marchandises ont un rôle marginal. – Marchés fermés à la concurrence étrangère (droits de douane très élevés). 	<ul style="list-style-type: none"> – Prix du marché. – Dominés par des acheteurs privés. – Les coopératives de commercialisation agissent comme des entreprises concurrentielles. – La politique de la concurrence limite le pouvoir de marché des fournisseurs et des acheteurs. – Les Bourses de marchandises ont un rôle central. – Ouverture à la concurrence étrangère (Programme de réductions tarifaires).
Marchés fonciers	<ul style="list-style-type: none"> – La propriété des terres change au gré des transmissions. – Les droits de propriété sont en partie coutumiers et informels. – Morcellement des terres en cours. 	<ul style="list-style-type: none"> – La propriété des terres change au gré des transmissions et des transactions sur le marché. – Les droits de propriété sont formalisés grâce au cadastre. – Regroupement des terres en cours.
Marchés financiers	<ul style="list-style-type: none"> – Crédit fourni par l'État à des taux bonifiés, rationnement des prêts à faible coût. – Les prêts informels complètent (et dépassent) les crédits bancaires. 	<ul style="list-style-type: none"> – Crédit commercial aux taux du marché, crédit disponible à différents coûts dans différents segments de marché. – Besoin en prêts informels plus réduit.
Marchés d'intrants	<ul style="list-style-type: none"> – Les prix subventionnés des intrants encouragent une utilisation économiquement inefficace des intrants (engrais, semences, énergie). 	<ul style="list-style-type: none"> – Les prix de marché pour les intrants induisent une utilisation économiquement efficace des intrants (engrais, semences, énergie).
Marchés du travail	<ul style="list-style-type: none"> – Les travailleurs familiaux non rémunérés et peu qualifiés forment toujours l'essentiel de la main-d'œuvre. 	<ul style="list-style-type: none"> – Les exploitations commerciales dominantes améliorent leur productivité en recrutant de la main-d'œuvre plus qualifiée.
Infrastructure : irrigation	<ul style="list-style-type: none"> – L'eau d'irrigation est subventionnée. – Les investissements dans l'irrigation sont bridés par les contraintes budgétaires. – Un monopole d'État gère l'irrigation. – Il y a simultanément une consommation excessive et un rationnement de l'eau (suivant les exploitants). 	<ul style="list-style-type: none"> – L'eau d'irrigation est tarifiée. – Les investissements dans l'irrigation peuvent être financés localement et avec des fonds privés. – Des organisations locales et privées gèrent l'irrigation. – Allocation économique de l'eau grâce au mécanisme de prix.
Infrastructure : technologie	<ul style="list-style-type: none"> – Recherche agronomique dans quelques laboratoires publics insuffisamment financés. – Services nationaux de transfert de technologie. 	<ul style="list-style-type: none"> – Recherche contractuelle décentralisée dans l'agriculture. – Services régionaux de vulgarisation technique quasi-concurrentiels.
Couverture des risques	<ul style="list-style-type: none"> – Couverture <i>ex post</i> et <i>ad hoc</i> par l'État des risques d'intempérie, de maladie, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> – Assurance commerciale des risques explicites, avec soutien public possible.
Filet de protection sociale	<ul style="list-style-type: none"> – Coûteux « parapluie » de mesures de soutien des prix et de protection commerciale. – Le régime de sécurité sociale n'est pas appliqué. 	<ul style="list-style-type: none"> – Soutien direct des revenus pour les exploitants éligibles. – Régime de sécurité sociale appliqué.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

L'irrigation

La Turquie compte 8.5 millions d'hectares de terres irrigables, mais quelque 4.5 millions ha à peine étaient irrigués à la fin de 2005. En raison du climat et de la topographie du pays, les méthodes d'irrigation bien maîtrisées ont un rendement extrêmement élevé. Dans le passé, il n'existait guère de mécanismes permettant de favoriser une irrigation adéquate. Dans certaines régions, une tarification trop avantageuse, le manque de connaissances techniques et la couverture limitée des réseaux de distribution ont entraîné un gaspillage considérable de la part des exploitants ayant facilement accès aux ressources en eau, une salinisation des terres et l'apparition de profondes inégalités entre les agriculteurs qui pouvaient irriguer et les autres. En outre, les contraintes budgétaires récentes ont limité l'expansion des terres irriguées à 50 000 hectares par an, y compris dans le vaste projet de développement du sud-est de l'Anatolie (GAP), dont le potentiel s'élève à 1.7 million d'hectares (soit 20 % de la superficie totale des terres arables irrigables en Turquie). Le GAP pourvoit aux besoins d'une région peu développée mais dont le potentiel agricole est élevé, où la superficie irriguée représente 13 %

seulement de la couverture prévue. Ces premiers projets d'irrigation ont été extrêmement bénéfiques pour la collectivité.

Au rythme actuel des investissements dans le domaine de l'irrigation, la mise en œuvre du programme pourrait durer 80 ans. Le développement des investissements régionaux, coopératifs et privés permettrait d'accélérer les travaux. Les autorités ont d'ailleurs déclaré qu'elles examinaient des pistes pour augmenter la part des investissements privés dans le domaine de l'irrigation. Pour atteindre cet objectif, elles reconnaissent qu'il faudrait augmenter le prix de l'eau, ce qui a déjà entraîné une modification des tarifs de l'eau d'irrigation (qui comptaient parmi les moins élevés de la zone OCDE à la fin des années 90) (graphique 6.8). Il est impossible de relever brusquement les tarifs pour qu'ils couvrent l'intégralité des coûts d'investissement et d'équipement, mais les solutions ne manquent pas pour conclure des projets commerciaux complémentaires (en ce qui concerne les canalisations, par exemple) qui permettraient d'utiliser plus efficacement les ressources en eau disponibles. Les autorités devraient suivre de près les innovations financières et organisationnelles dans les autres pays de l'OCDE²⁰. Les lenteurs qui caractérisent la mise en place du réseau d'irrigation se traduisent actuellement par un coût d'opportunité très élevé.

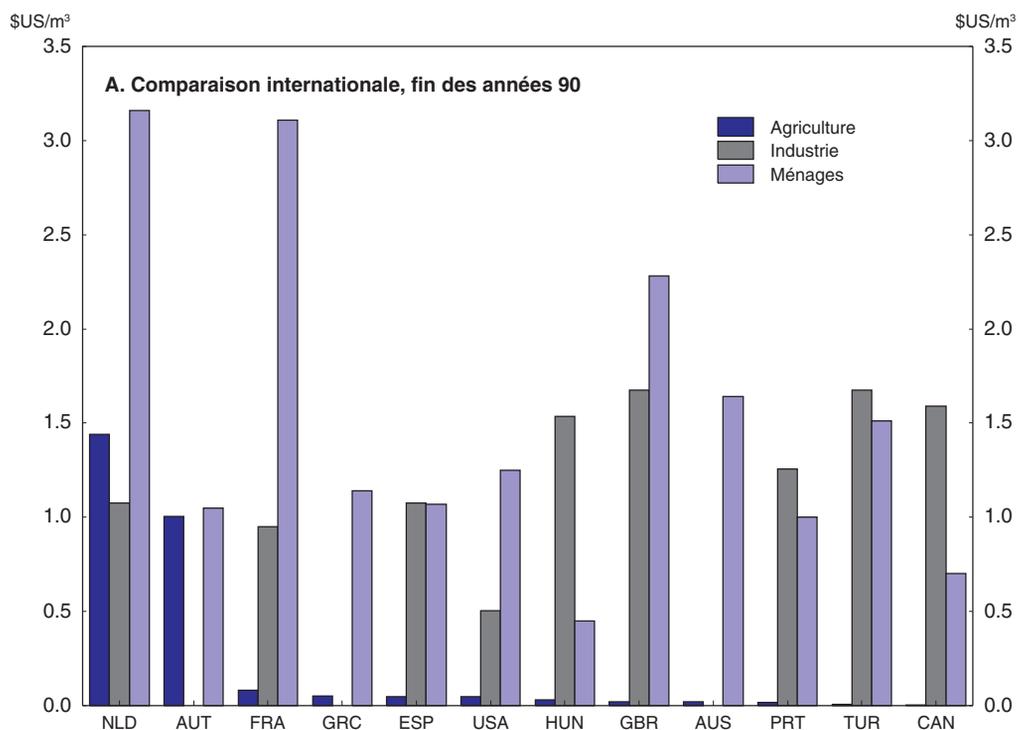
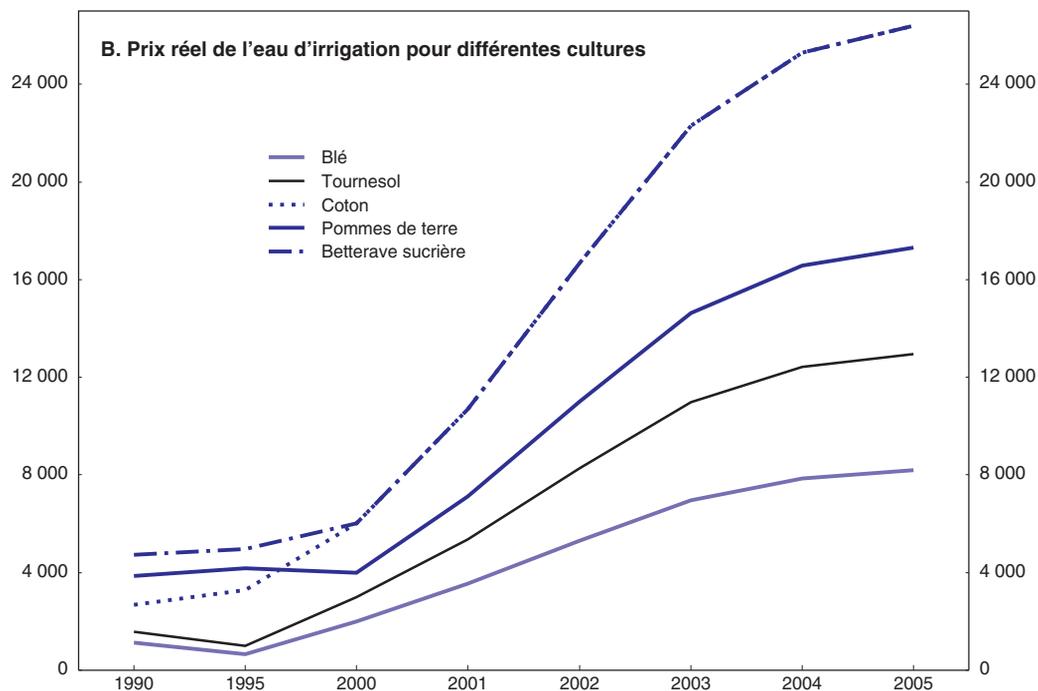
Il y a peu, les compétences en matière d'exploitation et de gestion des réseaux d'irrigation locaux (précédemment gérés par un monopole d'État, la DSI) ont été transférées à des organismes locaux autofinancés, qui ont augmenté les tarifs excessivement bas pour couvrir leurs coûts d'exploitation et qui gèrent plus efficacement les pénuries d'eau. Ces changements sont une étape fondamentale dans la rationalisation de la politique d'irrigation.

Le remembrement des terres

Pour accroître la productivité de l'agriculture, il est indispensable d'interrompre le morcellement des terres et de remembrer les propriétés extrêmement morcelées. Le cadre juridique et réglementaire en place n'a pas facilité ce processus. Avant 2001, les terres étaient automatiquement partagées entre les héritiers, contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays de l'OCDE, où la nécessité de préserver la taille économique des exploitations est généralement prise en compte. En 2001, le Code civil turc s'est enrichi d'un nouvel article prévoyant que les exploitations dont la superficie est inférieure à la taille économiquement rentable ne doivent pas être partagées en cas de succession (toutefois, l'autorisation de partager les terres peut être obtenue dans le cadre d'une procédure judiciaire).

Si les coûts de transaction sont élevés, il peut s'avérer plus difficile non seulement d'enrayer mais aussi d'inverser l'émiettement des terres, même si l'existence d'un marché plus concurrentiel devrait désormais favoriser ce processus et si la disponibilité accrue de capitaux d'investissement et de crédits agricoles devrait également y contribuer. C'est par la pratique que l'on vérifiera si le cadre juridique et réglementaire actuel facilite effectivement ce type d'opérations.

À l'heure actuelle, les autorités estiment que les dispositions législatives et réglementaires sont favorables au remembrement des terres. Toutefois, si elles constatent que les agriculteurs ayant entrepris de rassembler les parcelles de leur exploitation rencontrent des difficultés excessives, elles pourraient envisager de prendre des mesures complémentaires. Elles ont déjà prévu d'adopter une nouvelle réglementation pour la préservation, l'utilisation

Graphique 6.8. **Tarification de l'eau d'irrigation**Livres turques pour 1 000 m² de terresLivres turques pour 1 000 m² de terres

1. Prix du PIB constants, 2000.

Source : Ministère turc de l'Agriculture, OCDE.

et le remembrement des terres agricoles et de confier à un organisme spécifique la tâche de faciliter les opérations requises.

Malheureusement, on estime que 20 à 30 % des terres agricoles ne sont pas encore cadastrées (c'est-à-dire inscrites dans les registres fonciers de l'administration). Cela ralentit le remembrement, car les exploitants doivent entamer une longue procédure judiciaire pour faire valoir leurs droits de propriété. L'existence d'un registre complet et fiable des parcelles agricoles est également une condition préalable à la participation de la Turquie au système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) instauré dans le cadre de la Politique agricole commune de l'Union européenne. Le SIGC vise à mettre en place un système de contrôle par satellite des parcelles qui viendrait se superposer aux cadastres, et la Turquie entend participer à cette initiative. L'achèvement et la modernisation du cadastre devraient figurer parmi les principales priorités de la politique agricole turque.

La concurrence

La politique de la concurrence joue un rôle déterminant dans le fonctionnement des marchés agricoles. Dans la plupart des pays de l'OCDE, on déplore fréquemment, sur le marché des produits agricoles, l'existence de positions dominantes qui s'expliquent en grande partie par la faible élasticité à court terme de l'offre et de la demande. En Turquie, le problème est encore plus grave, car la libéralisation est récente et encore incomplète dans de nombreux domaines. En particulier, après la privatisation des entreprises d'État qui jouaient traditionnellement le rôle d'intermédiaires, il faudra un certain temps pour mettre en place les institutions et les circuits de commercialisation déjà présents dans les autres pays de l'OCDE, notamment les marchés à terme de marchandises et les coopératives de transformation et de commercialisation de produits. Les autorités de la concurrence devraient surveiller la mise en place de ces institutions, et en particulier des offices spécifiquement responsables de certains produits, afin d'empêcher la création de monopoles indésirables. A cet égard, il est heureux que la loi turque sur la concurrence ne prévoit pas aucune exemption au droit de la concurrence en ce qui concerne les pratiques sur les marchés agricoles. Depuis la réforme, l'autorité turque de la concurrence a déjà été saisie de dossiers controversés ayant trait, notamment, aux pratiques d'achat de la fédération des acheteurs de tomates, aux pratiques d'achat de lait de grandes entreprises laitières et à une importante fusion dans le secteur des engrais (qu'elle n'a pas autorisée). Pour garantir le développement de l'agriculture commerciale, il est primordial de faire en sorte que les marchés de produits et d'intrants soient pleinement concurrentiels et fonctionnent efficacement²¹.

Le financement des activités agricoles

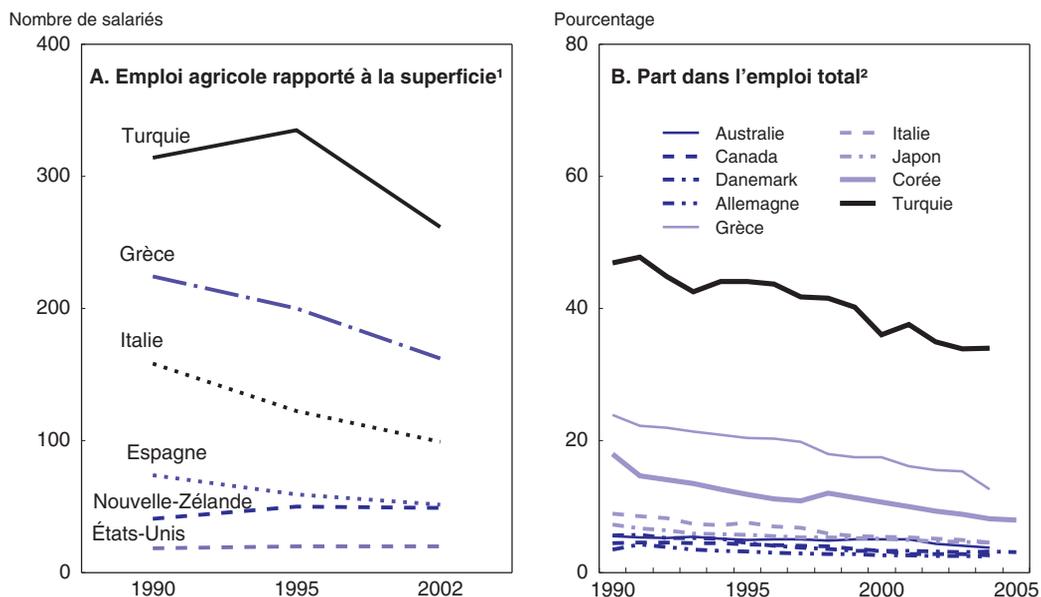
Les capitaux d'investissement et les crédits privés contribuent dans une large mesure au développement d'exploitations plus productives. Le secteur agricole a connu jusqu'ici une pénurie endémique de liquidités et les autorités ont dû rationner les crédits bonifiés distribués par la Ziraat (une banque d'État). En outre, ces crédits ont été en partie accordés sur la base de critères non économiques. L'octroi de prêts par des banques privées est limité par le manque d'informations et par les problèmes liés aux garanties de crédit et aux mesures d'exécution forcée qui caractérisent ce secteur dominé par les activités informelles. Le vide a été comblé par le crédit informel, extrêmement coûteux pour les emprunteurs. Les contraintes de liquidités de l'état ont aggravé la situation financière des agriculteurs. Ainsi, les aides directes aux revenus de 2004 ont été partiellement réglées en 2005 et le montant restant

a été versé en janvier 2006. Ces cinq dernières années, on a observé une augmentation des crédits privés : pratiquement inexistants en 2000, ils ont atteint une valeur totale de 110 millions TRY en 2005 (soit 0.03 % du PIB, ce qui reste un pourcentage très faible). Ces crédits privés sont accordés aux grandes exploitations qui achètent des machines agricoles lourdes dans le cadre de contrats de crédit-bail. Plusieurs banques (Isbank, Sekerbank, Finansbank et Denizbank) ont annoncé qu'elles envisageaient d'offrir un éventail plus diversifié de crédits agricoles. Pour ce faire, il est indispensable d'améliorer la réglementation relative aux garanties de crédit et de renforcer l'infrastructure administrative (notamment en achevant le cadastre).

Alléger le coût social de l'ajustement

Les autorités ont longtemps invoqué la protection des agriculteurs à faible revenu pour adopter des politiques génératrices de distorsions, qui ont incité les petits exploitants à poursuivre leurs activités alors qu'ils étaient rarement les principaux bénéficiaires de ces mesures. Aujourd'hui, le remembrement des terres a de lourdes conséquences sociales étant donné le poids démographique des petits exploitants, ce qui pourrait rendre la poursuite de la réforme délicate sur le plan politique. La transition serait facilitée par les réformes macroéconomiques approfondies proposées dans la présente *Étude* – qui favoriseraient la création d'emplois non agricoles, y compris en milieu rural – mais ce facteur d'attraction pourrait ne pas suffire. Il faudrait peut-être adopter des mesures d'accompagnement social pour faciliter la transition, notamment en encourageant les agriculteurs âgés à cesser leur activité et à vendre ou louer les terres qui leur offrent actuellement un moyen de subsistance. De fait, bien que les cessations d'activité se soient récemment multipliées dans le secteur agricole, il faut s'attendre à de nouveaux ajustements de main-d'œuvre²², comme l'a confirmé l'expérience d'autres pays en voie de rattrapage (graphique 6.9).

Graphique 6.9. **Marge d'ajustement de l'emploi**



1. Salariés pour 1 000 hectares de terres arables.

2. Part de l'emploi agricole dans l'emploi total.

Source : OCDE et FAO.

Dans le passé, plusieurs pays de l'OCDE ont mis en œuvre des programmes spécifiquement destinés à faciliter la transition dans le secteur agricole, notamment en finançant les régimes de retraite (surtout en faveur des agriculteurs qui n'ont pas cotisé au régime de sécurité sociale et qui n'étaient pas admissibles au bénéfice d'une pension de retraite). Toutefois, l'expérience acquise dans ce domaine montre que ces mesures peuvent entraîner un nombre excessif de retraits prématurés du marché du travail et engendrer d'importants coûts budgétaires. La Turquie doit donc faire preuve de la plus grande prudence en élaborant des politiques destinées à alléger le coût social de l'ajustement.

Une mesure susceptible de faciliter la transition consisterait à relever le montant des prestations du régime public de retraite soumises à des conditions de ressources, qui sont actuellement inférieures au seuil de pauvreté absolue. Cela permettrait d'agir plus globalement sur la pauvreté. Les autorités pourraient aussi prendre d'autres mesures d'aide sociale en faveur des agriculteurs. L'application de critères d'éligibilité adéquats permettrait de contrôler plus facilement le coût budgétaire global de ces mesures²³. On pourrait limiter encore le coût net de cette politique en affectant à ces programmes une partie des transferts budgétaires actuellement effectués en faveur de l'agriculture²⁴. Le tableau 6.2 montre que les réformes de la politique agricole ont déjà permis de réaliser d'importantes économies budgétaires. Celles-ci pourraient s'accroître si le processus de réforme se poursuivait sans être influencé par des changements d'orientation stratégique. Pour ce faire, il importe de maintenir la dynamique de réforme. La réaffectation des terres agricoles à des exploitations commerciales plus rentables élargirait l'assiette fiscale, ce qui contribuerait aussi au financement des politiques.

Conclusions

L'encadré 6.3 présente une synthèse des recommandations de ce chapitre.

Encadré 6.3. **Recommandations en vue de libérer le potentiel de l'agriculture**

Politique générale

Poursuivre la transition d'une agriculture protégée à une agriculture concurrentielle en intégrant cet objectif stratégique à tous les volets de la politique agricole. Afin d'optimiser l'effet positif des réformes, poursuivre la libéralisation de tous les marchés des produits, des terres, des intrants, des capitaux et des infrastructures.

Transfert de technologie

- Mettre en place des services de transfert technologique chargés de diffuser des informations sur des produits à forte valeur ajoutée répondant aux exigences du marché, ainsi que sur les technologies à mettre en œuvre pour les produire.
- Couvrir un éventail complet de technologies, des produits biologiques jusqu'aux technologies génétiques reconnues au niveau international.
- Veiller à ce que les services de transfert technologique soient plus réceptifs aux signaux du marché et envisager leur décentralisation.

Irrigation

- Éviter le gaspillage de la ressource en eau par les agriculteurs qui y accèdent aisément et à un prix trop avantageux. Le prix de l'eau d'irrigation devrait au moins couvrir les coûts d'exploitation.

Encadré 6.3. **Recommandations en vue de libérer le potentiel de l'agriculture** (suite)

- Accorder une importance prioritaire au financement public des travaux d'irrigation. Veiller aussi à ce que les projets soient sélectionnés en fonction de critères économiques et soient gérés efficacement.
- Reprendre le volet « irrigation » du projet de développement du sud est de l'Anatolie (GAP) et en assurer le financement.
- Trouver des pistes pour amener les investisseurs privés à financer des projets d'irrigation. Des projets pilotes pourraient être mis en œuvre à titre expérimental et il serait judicieux d'inciter les agriculteurs irrigants et les investisseurs privés à y participer.

Remembrement des terres

- Suivre de près l'évolution du remembrement et veiller à ce que les coûts des procédures judiciaires et des transactions restent abordables. Surveiller les effets de la modification du Code civil en 2001 relative au morcellement des terres en cas de succession.
- Achever et appliquer la réglementation sur la préservation, l'affectation et le remembrement des terres agricoles.
- Accorder une importance prioritaire à l'achèvement et à la modernisation du cadastre agricole.

Concurrence

- Inciter l'autorité de la concurrence à œuvrer activement au renforcement de la concurrence sur les marchés des produits, des intrants et des services agricoles.
- Surveiller les nouveaux organismes de commercialisation et d'achat de produits agricoles et veiller à ce qu'ils respectent les règles de la concurrence.

Financement des activités agricoles

- Renforcer la réglementation relative aux garanties de crédit (terre, bétail, etc.).

Filet de protection sociale

- Augmenter le montant des prestations du régime public de retraite soumises à des conditions de ressources et évaluer la nécessité d'accorder une aide sociale complémentaire aux exploitants qui cessent leur activité et qui contribuent au remembrement des terres.
- Définir judicieusement les critères d'admissibilité au bénéfice de l'aide sociale et faire en sorte que ces prestations soient financées grâce aux économies réalisées dans d'autres postes du budget de l'agriculture.

Politique commerciale

- Devancer les obligations de libéralisation futures de la Turquie dans le cadre de l'OMC et de l'UE et viser une libéralisation plus dynamique.

Notes

1. Le secteur agricole joue un rôle très important dans l'économie : il emploie 7.4 millions de travailleurs sur 22 millions ha, ce qui représente 103 % de la population d'agriculteurs de l'UE15 et 64 % de celle de l'UE25, 17 % de la superficie cultivée de l'UE15 et 12 % de celle de l'UE25. L'agriculture fait vivre 25 millions de personnes.
2. Seulement 3 000 agriculteurs (moins de 0.05 % du total) ont acquitté un impôt sur le revenu en 2005 sur la base des déclarations d'impôts. Le montant total des impôts perçus dans le secteur de l'agriculture s'est élevé à 340 millions TRY en 2005 (0.08 % du PIB).

3. Cette superficie moyenne des exploitations est bien inférieure aux 17 ha de l'Union européenne. Il convient toutefois de préciser que même dans l'UE, le niveau élevé du soutien à l'agriculture ralentit vraisemblablement le regroupement efficient des exploitations. La superficie moyenne des exploitations est nettement plus élevée aux États-Unis (180 ha).
4. Le fait que la Turquie ne bénéficie pas de la Politique agricole commune de l'Union européenne a certainement contribué à limiter la croissance des exportations par rapport aux États membres de l'UE qui sont en voie de rattrapage.
5. Kasnakoglu *et al.* (2005), par exemple.
6. Plusieurs études ont recueilli des données sur l'utilisation excessive des intrants de base dans l'agriculture turque, notamment le recours excessif à l'irrigation et la salinisation des terres dans les régions où l'eau est subventionnée, et l'utilisation et la présence de quantités excessives de phosphates dans les régions où les engrais sont subventionnés. Voir Oskam *et al.*, 2004.
7. Céréales (TMO), betterave sucrière (TSFAS), tabac (TEKEL), thé (ÇAYKUR), viande (EBK) et lait (SEK), etc. La plupart de ces organismes, à l'exception des plus importants, ont été privatisés ces dernières années.
8. Bon nombre de ces organismes ont été soumis à des pressions non commerciales et politiques. En outre, ils étaient soumis à des contraintes budgétaires minimales.
9. Selon une étude réalisée en 2001, l'encours des prêts formels accordés aux agriculteurs atteignait 13 % du PIB agricole de cette année, tandis que le montant des prêts informels représentait 30 % du PIB agricole.
10. Si l'on inclut les coûts de l'ensemble des services agricoles d'intérêt général – ils ne sont pas très élevés en Turquie, où ils représentent environ 10 % du soutien total à l'agriculture – l'estimation du soutien total (EST) atteignait 4 % en 2005, ce qui reste l'un des pourcentages les plus élevés de la zone OCDE.
11. Les avantages nets perçus par les agriculteurs sont très inférieurs aux coûts supportés par les consommateurs et les contribuables (« les transferts sont inefficients »). Deux facteurs sont en cause : a) les coûts de production (semences, engrais, pesticides, etc.) d'une masse « inerte » de produits agricoles à faible valeur ajoutée, du fait de mesures de soutien des prix du marché génératrices de distorsions et b) la multiplication des intermédiaires dans le système de soutien. Selon des calculs récents, en 1999, seul un quart environ des dépenses totales de soutien à l'agriculture supportées par le budget et les consommateurs ont profité effectivement aux agriculteurs. Voir Lundell *et al.* (2004).
12. Ces deux dernières années, plusieurs organismes ont publié des rapports sur le potentiel latent et inexploité de l'agriculture turque : TUGIAD (2004), TUSIAD (voir Kasnakoglu *et al.*, 2005), MUSIAD (2005).
13. Il convient de signaler que de nouvelles formes de soutien compatibles avec la politique agricole commune seront également proposées.
14. Deux observateurs des négociations commerciales entre la Turquie d'une part, et l'UE et l'OMC d'autre part, ont récemment constaté un ralentissement du processus, mais ont affirmé que ces retards n'étaient que temporaires: « Le retard pris dans la finalisation du nouvel accord sur l'agriculture à l'OMC, ainsi que la période d'adhésion à l'UE, pourraient permettre à la Turquie de maintenir la politique ancienne durant une décennie environ, mais elle finira par devoir adopter des mesures destinées à renforcer les structures de production. Apparemment, la Turquie doit envisager deux actions efficaces : i) mettre en valeur les terres et supprimer le caractère semi-aride de la production (par l'accès à l'irrigation) et/ou ii) investir dans la R-D en vue d'un transfert technologique ». Voir Çakmak et Eruygur (2006).
15. D'importants efforts de réforme ont été entrepris en 1982 et en 1994. Ils visaient des objectifs techniques rationnels, mais le soutien politique était faible et ils ont été dépassés par les développements politiques ultérieurs.
16. Le principal et unique exposé de ce programme consistait en une déclaration du Trésor turc en juin 2001 : « La réforme du secteur agricole : de quoi s'agit-il et pourquoi s'impose-t-elle? ». Le résumé de la réforme et le premier bilan présenté ici sont basés sur les études de Lundell *et al.* (2004) et du ministère turc de l'Agriculture et des Affaires rurales (2004).
17. Les subventions aux intrants, à faible efficience de transfert, ont été remplacées par le système de soutien direct des revenus, qui se caractérise par une plus grande efficience.

18. Dans une évaluation de la réforme effectuée pour le compte des autorités néerlandaises, un groupe d'experts conclut : « Bien que les développements intervenus dans le secteur privé en amont et en aval de l'agriculture aient engendré un certain changement structurel, la restructuration du secteur agricole est une condition préalable au renforcement de la filière agro-alimentaire et à l'augmentation de sa compétitivité. Ce processus sera trop lent s'il dépend uniquement des forces du marché et des pressions économiques. » (Oskam et al., 2004).
19. Voir Yuksek Planlama Kurulu (Conseil supérieur de la planification) (2004).
20. Voir OCDE (2002) et OCDE (2006c).
21. Le Comité de la concurrence de l'OCDE a récemment organisé une table ronde sur les questions de concurrence dans le secteur de l'agriculture. Après avoir passé en revue les préoccupations courantes concernant la puissance des acheteurs en situation de monopsonne et les coopératives de producteurs agricoles, il a formulé la recommandation générale suivante : « Il est inutile de prévoir des exemptions au droit de la concurrence pour le secteur agricole. Les organisations menant des activités communes qui couvrent un faible pourcentage de la production ou qui sont à l'origine de la création de marques peuvent être très profitables au consommateur ; c'est pourquoi, dans de nombreux pays, les activités communes ne sont généralement pas jugées contraires au droit de la concurrence. Par contre, les organisations menant des activités communes auxquelles il est obligatoire d'adhérer et qui restreignent la production ou réorientent l'activité risquent de porter préjudice au consommateur et ne favorisent pas l'intérêt public. Ces activités ne contribueraient à l'intérêt général que dans des cas exceptionnels, de sorte qu'elles ne méritent pas une large exemption. » (Voir OCDE, 2005). La loi turque pour la protection de la concurrence n° 4054 ne prévoit aucune exemption de ce type.
22. Dans ses projections générales pour le IX^e plan de développement 2007-2013, l'Organisme central de planification estime que la part de l'emploi agricole dans l'emploi total est susceptible de reculer de 29 % en 2005 à 19 % en 2013.
23. Si on suppose, à titre d'exemple, que 20 % des agriculteurs sont admissibles au bénéfice des prestations du régime public de retraite sous conditions de ressources, le coût budgétaire d'une telle mesure serait compris entre un tiers et trois quarts de point de PIB, selon que le montant de ces prestations correspond au « seuil de pauvreté exclusivement alimentaire » (qui s'élève actuellement à 85 TRY par mois, soit 43 EUR) ou au « seuil de pauvreté générale » (qui s'élève actuellement à 206 TRY, ou 105 EUR). Les pensions de retraite soumises à des conditions de ressources sont actuellement inférieures à ces seuils de pauvreté dans la mesure où elles s'élèvent à 65 TRY (33 UR), comme expliqué au chapitre 4. Le coût budgétaire total dépendra bien évidemment des critères d'éligibilité et d'admissibilité spécifiquement définis, ainsi que du nombre d'habitants déjà inactifs dans les zones rurales qui seront admis au bénéfice de ces prestations.
24. On pourrait réorienter une partie des paiements actuellement versés au titre du soutien direct aux revenus. Il y a apparemment des abus systématiques concernant l'admissibilité au bénéfice de ces prestations, et les économies réalisées grâce à une gestion plus rigoureuse et plus efficace de ce dispositif permettraient de financer des programmes sociaux.

Bibliographie

- Akal, M. (2005), « Estimation of Agricultural Trade Elasticities in Turkey », *Yapı Kredi Economic Review*, vol. 16, n° 2, Yapı Kredi Bank, Istanbul.
- Akasaka, K. (2006), « Garantir l'avenir de l'eau », *L'Observateur de l'OCDE* n° 254, Paris.
- Akder, A.H. (2004), « Türkiye Tarım Politikasında "Destekleme Reformu" « Soutenons la réforme » de la politique agricole turque), rapports et documents du projet de mise en œuvre de la réforme de l'agriculture, mai.
- Aksoy, M.A. (2004), « The Evolution of Agricultural Trade Flows », in *Global Agricultural Trade and Developing Countries*, Banque mondiale, Washington.
- Baffes, J. et H. de Gorter (2004), « Experience with Decoupling Agricultural Support », in *Global Agricultural Trade and Developing Countries*, Banque mondiale, Washington.
- Coelli, T.J. et D.S.P. Rao (2003), « Total Factor Productivity Growth in Agriculture: A Malmquist Index Analysis of 93 Countries, 1980-2000 », document de travail du CEPA, Université du Queensland.
- Çakmak, E. et O. Eryugur (2006), « Cereals and Related Policies in Turkey », document non publié, Université technique du Moyen-Orient, Ankara.
- Çakmak, E.H. et A.H. Akder (2000), « A Search for New Agricultural Policies: The Case of Turkey », Association turque des industriels et des hommes d'affaires (TÜSİAD), Istanbul.

- Çevik, S. (2006), « Turkey: Urban Recovery, Rural Poverty », commentaire de la Morgan Stanley 16/02/2006, Morgan Stanley Equity Research Europe, Londres.
- Dehousse, F. et W. Coussens (2002), « The Commission's Propositions for the Enlargement Negotiations on Agriculture, Structural Funds and the Budget: An Analysis », Institut royal des Relations Internationales, Bruxelles.
- Demirbilek, S., C. Koç et M. Arslan (2002), « Ticaret Borsalarından Gerçek Borsaya Genel Yaklaşım – Tarımsal Ürün Piyasalarının Liberalizasyonu (Approche générale, des échanges commerciaux aux échanges réels – La libéralisation des marchés agricoles) », Sous secrétariat du Premier Ministre au Commerce extérieur, Ankara.
- Gorter, H. de, M.D. Ingco et C. Short (2005), « The Distributional Effects of Agricultural Policy Reforms », dans *Agriculture and the WTO*, Banque mondiale, Washington.
- Gökdemir, B. (2002), « Tarımsal Reform ve Rekabet Politikası (La réforme agricole et la politique de la concurrence) », *Rekabet Dergisi*, Autorité turque de la concurrence, Ankara.
- Hoff, K., A. Braverman et J.E. Stiglitz (1993), *The Economics of Rural Organisation – Theory, Practice, and Policy*, Oxford University Press, New York.
- Kasnakoğlu, H., E. Çakmak et A.H. Akder (2005), « DTÖ ve AB'deki Gelişmeler Işığında 21. Yüzyılda Türkiye Tarımı (L'agriculture turque au XXI^e siècle à la lumière des développements intervenus au sein de l'OMC et de l'UE) », Association turque des industriels et des hommes d'affaires (TÜSİAD), Istanbul.
- Kiyamaz, T. (2000), « Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de Hububat, Şeker ve Süt'de Uygulanan Tarımsal Destekleme Politikaları, ve Bunların Gıda Sanayiine Etkileri (Les politiques de soutien mises en œuvre par l'UE et par la Turquie dans les secteurs des céréales, du sucre et du lait et leurs effets sur l'industrie agro-alimentaire) », Organisme central de planification, Ankara.
- Kristinek, J.J., D.P. Anderson (2002), « Exchange Rates and Agriculture: A Literature Review », Document de travail de l'AFPC 02-2.
- Lundell, M., J. Lampietti, R. Pertev, L. Pohlmeier, A.H. Akder, E. Ocek et S. Jha (2004), « Turkey – A Review of the Impact of the Reform of Agricultural Sector Subsidisation », Document de travail, 9 mars 2004, Banque mondiale, Washington.
- MÜSİAD (2005), « Tarıma Girişimcilik Aşısı' (Instiller l'esprit d'entreprise dans le secteur agricole) », *Çerçeve Dergisi*, Association indépendante des industriels et des hommes d'affaires, Istanbul.
- OCDE (2006a), « Les politiques agricoles des pays de l'OCDE : Panorama 2006 », Paris.
- OCDE (2006b), « Competition and Regulation in Agriculture: Monopsony Buying and Joint Selling », Paris (www.oecd.org/dataoecd/7/56/35910977.pdf).
- OCDE (2006c) « Water and Agriculture: Sustainability, Markets and Policies », Actes de la conférence d'Adelaïde, 2006, à paraître.
- OCDE (2003), « Organic Agriculture: Sustainability, Markets and Policies », Paris.
- OCDE (2002), « Transition to Full Cost Pricing of Irrigation Water for Agriculture in OECD Countries », Paris (www.oecd.org/dataoecd/7/56/35910977.pdf).
- OCDE (1994a), « National Policies and Agricultural Trade Country Study: Turkey », Paris.
- OCDE (1994c), « Études économiques de l'OCDE : Turquie (chapitre sur l'agriculture) », Paris.
- Oskam, A., A. Burrell, T. Temel, S.V. Berkum, N. Longworth et I.M. Vilchez (2004), « Turkey in the European Union – Consequences for Agriculture, Food, Rural Areas and Structural Policy », rapport commandé par le ministère néerlandais de l'Agriculture, de la Nature et de la Qualité des aliments, Wageningen.
- Özkaya, T., O. Oyan, F. Işın, et A. Uzmay (2001), « Türkiye'de Tarımsal Destekleme Politikaları: Dünün Bugünü Geleceği (Les politiques de soutien à l'agriculture en Turquie: passé, présent, avenir) », Union des chambres d'agriculture turques (TZOB) et Fondation turque pour la recherche sociale, économique et politique (TÜSES), Ankara.
- Tarım ve Köyişleri Bakanlığı (2004a), « II. Tarım Şurası Üretim ve Pazarlama Politikaları Komisyon Raporu (Deuxième congrès de l'agriculture, rapport de la commission sur les politiques en faveur de la production et de la commercialisation) », ministère de l'Agriculture et des Affaires rurales, Ankara.

- Tarım ve Köyişleri Bakanlığı (2004b), « II. Tarım Şurası Tarımsal Yapıda Değişme ve Gelişmeler Komisyon Raporu: (Deuxième congrès sur l'agriculture, rapport de la commission sur la transformation et l'évolution de la structure agricole) », ministère de l'Agriculture et des Affaires rurales, Ankara.
- Togan, S., A. Bayaner et J. Nash (2005), « Analysis of the Impact of EU Enlargement on the Agricultural Markets and Incomes of Turkey », dans *Turkey Economic Reform and Accession to the European Union*, Banque mondiale, Washington.
- TUGIAD (2004), « Türk Tarımında Reform Stratejileri Önerileri (Propositions pour une réforme stratégique de l'agriculture turque) », Association turque des jeunes hommes d'affaires, Istanbul.
- Trésor turc (2001), « Tarım Sektöründe Reform: Nedir – Niçin Gereklidir? (La réforme du secteur agricole : de quoi s'agit-il et pourquoi s'impose-t-elle?) », rapport du Trésor sur la réforme structurelle, Ankara.
- Usumi, S. (1995), « Açık Artırmalı Tutun Satısı Baslamalı ». (La vente aux enchères doit être instaurée sur les marchés du tabac), *Sabah*, 05/02/1995, Istanbul.
- Usumi, S. (1999), « Et ve Süt Piyasasında Tekeller Oluşuyor. (Des monopoles se forment sur les marchés de la viande et du lait) », *Cumhuriyet*, 07/04/1999, Istanbul.
- Yükseler, Z. (1999), « Tarımsal Destekleme Politikaları ve Doğrudan Gelir Desteği Sisteminin Değerlendirilmesi (Évaluation des politiques de soutien à l'agriculture et du régime de soutien direct des revenus) », Organisme central de planification, Ankara.
- Yüksek Planlama Kurulu (2004), « Tarım Stratejisi (2006-2010) (Stratégie agricole 2006-2010) », Conseil supérieur de la planification, Bureau du Cabinet, Ankara.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2006 15 2 P) ISBN 978-92-64-02918-7 – n° 55312 2008

Turquie

Thèmes spéciaux : Renforcer la compétitivité et la croissance
Réduire les incitations à opérer dans l'économie informelle

Études économiques

Dernières parutions

Allemagne, avril 2008
Australie, juillet 2006
Autriche, juillet 2007
Belgique, mars 2007
Canada, juin 2008
Corée, avril 2007
Danemark, février 2008
Espagne, janvier 2007
États-Unis, mai 2007
Finlande, mai 2008
France, juin 2007
Grèce, mai 2007
Hongrie, mai 2007
Irlande, avril 2008
Islande, février 2008
Italie, juin 2007
Japon, avril 2008
Luxembourg, juin 2008
Mexique, septembre 2007
Norvège, juillet 2008
Nouvelle-Zélande, avril 2007
Pays-Bas, janvier 2008
Pologne, juin 2008
Portugal, juin 2008
République slovaque, avril 2007
République tchèque, avril 2008
Royaume-Uni, septembre 2007
Suède, février 2007
Suisse, novembre 2007
Turquie, octobre 2006
Union européenne, septembre 2007
Zone euro, janvier 2007

Économies des pays non membres

Dernières parutions

Brésil, novembre 2006
Bulgarie, avril 1999
Chili, novembre 2007
Chine, septembre 2005
Indonésie, juillet 2008
Les États baltes, février 2000
Roumanie, octobre 2002
Fédération de Russie, novembre 2006
Slovénie, mai 1997
République fédérale de Yougoslavie,
janvier 2003

Les abonnés à ce périodique peuvent accéder gratuitement à la version en ligne. Si vous ne bénéficiez pas encore de l'accès en ligne à travers le réseau de votre institution, contactez votre bibliothécaire. S'il s'agit d'un abonnement individuel, écrivez-nous à :

SourceOECD@oecd.org

www.oecd.org

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2006
(18 NUMÉROS)



Volume 2006/15 – Octobre 2006

ISBN 978-92-64-02918-7
10 2006 15 2 P

