



**Études économiques
de l'OCDE**

TURQUIE



**Études économiques
de l'OCDE :
Turquie
2008**



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements 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, le Chili, 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 Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne 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.

ISBN 978-92-64-04635-1 (imprimé)
ISBN 978-92-64-04923-9 (PDF)

Série : Études économiques de l'OCDE
ISSN 0304-3363 (imprimé)
ISSN 1684-3428 (en ligne)

Études économiques de l'OCDE : Turquie
ISSN 1995-3437 (imprimé)
ISSN 1999-0499 (en ligne)

Publié également en anglais.

Crédits photo : Couverture © Altrendo Nature/Altrendo/Getty Images.

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

© OCDE 2008

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@efcopies.com.

Table des matières

Résumé	9
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. L'économie turque : nouveaux enjeux	21
Une nouvelle ère de stabilisation macroéconomique et d'accélération de la croissance	22
Les obstacles à surmonter pour assurer durablement une croissance plus forte ..	23
L'économie s'est sensiblement renforcée depuis 2001.	25
Les faiblesses structurelles ralentissent le rattrapage	33
Réformes budgétaires (chapitre 2)	54
Politique monétaire (chapitre 3)	54
Réformes structurelle visant à renforcer le secteur des entreprises (chapitre 4) ..	55
Notes	55
Bibliographie	56
Annexe 1.A1. Sélection de recommandations de l'Étude de 2006 et mesures nationales de suivi.	58
Annexe 1.A2. Viabilité de la dette extérieure brute : méthodologie et hypothèses	60
Annexe 1.A3. Estimation de la notation de crédit pays pour les marchés émergents	63
Chapitre 2. Le passage à une stratégie budgétaire favorable à la croissance	65
En dépit des progrès réalisés, beaucoup reste à faire	66
Réexaminer l'orientation et l'ancrage de la politique budgétaire.	70
Les défis de la réforme des dépenses	75
Les défis de la réforme fiscale	92
Conclusion	100
Notes	102
Bibliographie	104
Annexe 2.A1. Scénarios de viabilité de l'endettement net : méthodologie et hypothèses	106
Annexe 2.A2. Comparaison internationale des performances turques en matière d'éducation	108
Annexe 2.A3. Comparaison internationale des performances turques en matière de santé	109
Annexe 2.A4. Projections budgétaires de base à long terme, 2005-35	110
Chapitre 3. La politique monétaire : relever les défis	113
Chronique d'une inflation élevée et tenace	114
La désinflation amorcée après 2001	115

L'inertie de l'inflation durant la période récente	118
Le dilemme structurel de la politique économique	124
Recommandations	137
Notes	138
Bibliographie	139
Annexe 3.A1. L'expérience des entrées de capitaux dans d'autres pays à revenu intermédiaire : enseignements pour la Turquie	142
Chapitre 4. Renforcer la compétitivité en favorisant la croissance du secteur formel ...	145
Les écarts de performance se sont creusés dans le secteur des entreprises	146
Le nouveau programme du gouvernement pour renforcer le secteur des entreprises	154
Deux priorités essentielles pour favoriser le développement du secteur formel ..	163
Gérer la transition du secteur informel au secteur formel	168
Résumé des recommandations	170
Notes	172
Bibliographie	174
Glossaire	177
Encadrés	
1.1. L'ascension des « tigres d'Anatolie », changement culturel	28
1.2. Les avantages comparatifs révélés de la Turquie	31
1.3. La compétitivité internationale de la Turquie en situation de fluctuations du taux de change réel	40
1.4. Évolutions et perspectives économiques à court terme (<i>Perspectives économiques de l'OCDE, prévisions du printemps 2008 pour la Turquie</i>)	44
2.1. La réforme de la rémunération des fonctionnaires	87
2.2. Leçons des expériences nationales en matière de budgétisation axée sur les performances	91
2.3. Les leçons des expériences nationales de partenariat public-privé	93
2.4. Coût budgétaire probable d'une diminution sensible de l'impôt sur le travail ...	95
2.5. Résumé des recommandations pour une politique budgétaire favorable à la croissance	101
3.1. Le cadre opérationnel du ciblage de l'inflation	116
3.2. Révision des objectifs d'inflation	120
3.3. Étude économétrique de la dynamique des anticipations inflationnistes en Turquie	129
3.4. Dans quelle mesure la livre turque était-elle surévaluée jusqu'en 2007?	133
3.5. Le rôle du dialogue social pour soutenir les objectifs macroéconomiques et monétaires	136
3.6. Recommandations en faveur d'une politique monétaire globale	137
4.1. La lente adaptation du secteur du textile et de l'habillement	149
4.2. La modernisation de l'industrie du cuir	151
4.3. Les dispositifs d'incitation en place à l'intention des entreprises	155
4.4. La croissance rapide du pôle de construction navale et ses problèmes de réglementation	159
4.5. L'émergence du marché boursier en tant que source de financement	167
4.6. Les enseignements de la campagne de « régularisation » menée par l'Italie dans les années 2000	169
4.7. Initiatives recommandées pour renforcer la compétitivité en favorisant la croissance du secteur formel	170

Tableaux

1.1. Coefficient de corrélation de rang de Spearman, ACR 1996 et ACR 2006	31
1.2. Les facteurs potentiels de vulnérabilité extérieure de la Turquie	45
1.3. Notation de crédit pays et indicateurs de vulnérabilité	47
1.A2.1. Hypothèses du scénario de référence pour l'endettement extérieur	62
2.1. Turquie : excédent primaire requis pour stabiliser la dette publique nette à 30 % du PIB de 2007 à 2015	70
2.2. Turquie : objectifs d'excédent primaire prévus par le cadre budgétaire à moyen terme (CBMT).	72
2.3. Turquie, 2005-35 : projections budgétaires à long terme	80
2.4. Classement fonctionnel des dépenses publiques, 2005 (ou dernière année disponible)	81
2.5. Turquie : progrès dans l'application de la loi sur la gestion et le contrôle des finances publiques.	85
2.6. Montant réel et théorique de l'impôt sur le revenu dans différentes professions	99
2.A1.1. Hypothèses du scénario d'orientation budgétaire constante.	107
3.1. Objectifs d'inflation et résultats	119
3.2. Objectifs d'inflation révisés	120
3.A1.1. Instruments d'action possibles pour lutter contre les effets pernicioeux des entrées de capitaux	143
4.1. Position concurrentielle des fournisseurs de textiles et d'articles d'habillement de l'UE	150
4.2. Coin fiscal sur le travail avant et après les réformes.	161

Graphiques

1.1. L'accélération de la croissance après 2001	25
1.2. L'accélération de la croissance tient à un rattrapage en termes de productivité plutôt qu'en termes d'emploi	26
1.3. Le secteur privé a été l'unique moteur de la croissance	27
1.4. Part des grandes entreprises et des moyennes et petites entreprises dans l'industrie	27
1.5. Mondialisation de l'économie turque	30
1.6. La spécialisation des échanges n'évolue pas beaucoup, mais la qualité s'améliore	32
1.7. La concurrence des importations sur le marché intérieur	33
1.8. Les entrées de capitaux financent de plus en plus l'investissement et la consommation privés	34
1.9. Origine des différences de revenu réel	35
1.10. Les carences structurelles du marché du travail	36
1.11. Réglementation des marchés de produits et du marché du travail.	38
1.12. Coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre : comparaison entre la Turquie et quelques pays de référence.	39
1.13. Compétitivité de l'industrie turque, 1998-2007.	40
1.14. Les sources de la croissance sont moins équilibrées que dans les autres économies en voie de rattrapage.	43

1.15.	Pourquoi l'économie turque apparaît-elle encore vulnérable ? Comparaison internationale	46
1.16.	Réserves officielles brutes et croissance du crédit	49
1.17.	Indicateurs d'endettement extérieur	49
1.18.	L'encours brut de la dette extérieure avec différents scénarios	50
1.19.	Notations pays estimées et effectives pour la Turquie	52
2.1.	Évolution budgétaire récente	68
2.2.	Encours de la dette publique nette avec différents scénarios	71
2.3.	Dépenses d'éducation par élève/étudiant (2004)	76
2.4.	Solde du système de retraite avec et sans réforme	78
2.5.	Comparaison internationale des dépenses des administrations pour l'éducation, la santé, la sécurité sociale et la protection sociale	82
2.6.	Emploi et rémunération dans les administrations publiques pour une sélection de pays de l'OCDE	88
2.7.	Coût budgétaire net d'une diminution de l'impôt sur la main-d'oeuvre	96
2.8.	Comparaison des recettes fiscales, 2005	98
3.1.	Taux d'inflation en Turquie	114
3.2.	Évolution de la productivité et des salaires réels	117
3.3.	Estimation de l'écart de production	118
3.4.	Inflation sous-jacente	121
3.5.	Les composantes de l'inflation	122
3.6.	Prix des biens et des services	123
3.7.	Répercussions cumulées du taux de change sur l'inflation globale	123
3.8.	Taux directeur de la Banque centrale et taux d'intérêt du marché	125
3.9.	Courbes de rendement	125
3.10.	Anticipations d'inflation	126
3.11.	Écart de crédibilité	127
3.12.	Prévisions et anticipations d'inflation	128
3.13.	Prévisibilité des décisions de la Banque centrale	128
3.14.	Évolution des facteurs influant sur les anticipations – estimations récursives des coefficients	130
3.15.	Entrées de capitaux	131
3.16.	Diverses mesures des taux de change réels	132
3.17.	Taux de change réels dans une sélection de pays	132
3.18.	Estimation de la surévaluation du taux de change réel jusqu'en 2007	133
3.19.	Interventions sur les marchés des changes et achats aux enchères par la Banque centrale	135
4.1.	Résultats des secteurs performants, pris en étau et se trouvant dans une situation intermédiaire, sur la période 2002-07	147
4.2.	L'emploi depuis 2001	153
4.3.	La vulnérabilité des personnes peu qualifiées, 2000-07	154
4.4.	Prix de l'électricité à usage industriel	160
4.5.	Coin fiscal sur le travail pour les personnes rémunérées au salaire minimum, avant et après les réformes	162
4.6.	Le salaire minimum limite la demande de main-d'œuvre dans le secteur formel	164

Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement de l'OCDE, 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 19 juin 2008. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 30 juin 2008.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Rauf Gönenç, Rina Bhattacharta, Olcay Çulha et Cafer Kaplan sous la direction de Andreas Wörgötter. La recherche statistique a été assurée par Béatrice Guérard.

L'Étude précédente de la Turquie a été publiée en octobre 2006.

Des informations sur la dernière Étude et les Études précédentes ainsi que sur la préparation des Études économiques sont disponibles sur www.oecd.org/eco/etudes/turquie.

Ce livre contient des...



StatLinks

**Accédez aux fichiers Excel®
à partir des livres imprimés !**

En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*.

Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>.

Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien.

Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.

STATISTIQUES DE BASE DE LA TURQUIE (2007)

LE PAYS

Superficie (2006, milliers de km ²) :	Villes principales, (2000, milliers d'habitants) :		
Total	784	Istamboul	10 019
Superficie agricole	222	Ankara	4 008
Forêts	212	Izmir	3 371

LA POPULATION

Population (millions)	70.6	Population active civile (2006, millions)	23.7
Densité au km ²	90.1	Emploi civil (2006, millions)	20.9
Accroissement annuel de la population, 1997-2007	1.0	Agriculture, sylviculture et pêche	6.1
		Industrie	4.4
		Construction	1.3
		Services	10.6

PRODUCTION

Produit intérieur brut (PIB, milliards TRY)	856	Origine du PIB (%) :	
PIB par habitant (\$ PPA)	12 660	Agriculture, sylviculture et pêche	7.7
Investissement fixe brut (milliards TRY)	184	Industrie	24.5
En pourcentage du PIB	21.5	Services	67.8
Par habitant (\$ PPA)	2 722		

L'ÉTAT

Consommation publique (% du PIB)	12.2	Dette publique brute (provis., % du PIB)	41.3
Recettes courantes de l'administration centrale		Intérieure	31.8
(% du PIB)	22.1	Extérieure	9.6

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (% du PIB)	21.9	Importations de biens et services (% du PIB)	27.0
Principales exportations (% du total) :		Principales importations (% du total) :	
Véhicules routiers	14.6	Pétrole	11.4
Vêtements et accessoires	13.0	Véhicules routiers	7.1
Produits sidérurgiques	8.9	Gaz	7.0
Textiles	8.3	Produits sidérurgiques	6.7
Autres produits exportés	55.2	Autres produits importés	67.8

LA MONNAIE

Unité monétaire : Nouvelle livre turque	Unités monétaires par USD (moyenne de la période) :		
		Année 2007	1.2999
		Avril 008	1.2955
	Unités monétaires par EUR (moyenne de la période) :		
		Année 2007	1.7795
		Avril 2008	2.0399

Résumé

Les vastes réformes institutionnelles et structurelles menées après la crise de 2001 se sont traduites par une période sans précédent de forte croissance jusqu'en 2007. Ces derniers temps, toutefois, des tensions sont apparues et la croissance a ralenti sous l'effet d'une érosion de la compétitivité dans de grands pans de l'économie, de la dégradation de la conjoncture internationale et d'un fléchissement de la confiance interne. En prenant de nouvelles initiatives pour renforcer le cadre de la politique macroéconomique, mais aussi rehausser la compétitivité de l'industrie et sa capacité à créer des emplois, les autorités aideraient l'économie à retrouver une trajectoire de croissance plus vigoureuse. Les principaux défis à cet égard sont les suivants :

- Préserver l'acquis de l'assainissement budgétaire et rendre la politique budgétaire plus compatible avec une croissance plus élevée.
- Relancer le processus de désinflation et mieux aligner les politiques structurelles et la politique budgétaire sur le cadre de ciblage de l'inflation.
- Réduire les obstacles à l'emploi formel afin de mobiliser le potentiel de productivité et d'améliorer la résilience de l'économie turque.

Consolider la politique macroéconomique

Dans le domaine de la **politique budgétaire**, les gains induits par les récentes réformes budgétaires institutionnelles et le processus énergique d'assainissement budgétaire devraient être préservés, et la crédibilité renforcée, durant la transition après la phase de surveillance par le FMI. *On peut y parvenir en appliquant des plafonds de dépenses pluriannuels associés à un objectif d'excédent primaire, pour continuer de réduire le ratio d'endettement public.*

Dans le domaine de la **politique monétaire**, la stratégie de désinflation de la Banque centrale doit s'appuyer sur des actions plus globales pour améliorer les anticipations d'inflation, notamment la mise en œuvre intégrale d'un cadre budgétaire robuste, des réformes du régime de la concurrence visant à modérer la hausse des prix des services, et des mesures incitant les partenaires sociaux à adopter l'objectif d'inflation comme point d'ancrage pour la détermination des prix et des salaires.

Renforcer la compétitivité et la capacité de création d'emplois du secteur des entreprises

Le secteur des entreprises doit répondre à la concurrence croissante des pays à faibles coûts et à l'appréciation tendancielle de la monnaie en termes réels en accélérant les gains de productivité, en maintenant la progression des salaires au diapason de la productivité et en développant l'innovation et la différenciation des produits. *Ces actions doivent être menées non seulement dans les segments les plus avancés de l'industrie, mais aussi dans les activités traditionnelles à forte intensité de main-d'œuvre.*

Il convient de mobiliser la productivité latente et le potentiel de compétitivité en facilitant l'entrée dans le secteur formel et en encourageant ainsi les entreprises, qui utilisent plus pleinement les ressources en technologie moderne, en main-d'œuvre qualifiée, en capital et en IDE.

Deux grandes priorités s'imposent pour promouvoir la croissance du segment le plus productif de l'économie : i) réformer la réglementation du marché du travail afin de surmonter le clivage entre des pratiques d'emploi respectueuses du droit, mais rigides, et des pratiques très flexibles, mais contraires à la loi, et ii) améliorer les marchés du financement des entreprises pour permettre à celles qui rejoignent le secteur formel d'accroître rapidement leur base de fonds propres, leur capacité de production et leur productivité.

En approfondissant les initiatives de réforme récemment lancées dans ces domaines, la Turquie pourra raffermir les perspectives d'emploi de sa population urbaine d'âge actif en pleine expansion, restaurer totalement la confiance dans ses perspectives de croissance, améliorer ses primes de risque et sa cote de solvabilité et s'inscrire ainsi dans une trajectoire de rattrapage plus rapide.

Évaluation et recommandations

Du rebond post-crise à une croissance durable : un chemin difficile

Au cours des deux décennies écoulées, la Turquie est parvenue à se réorienter vers une stratégie de croissance fondée sur des marchés ouverts et concurrentiels. Cependant, l'instabilité macroéconomique récurrente a freiné la croissance tendancielle. La reprise après la crise de 2001 a instauré une période sans précédent de croissance élevée et fait apparaître les premiers signes palpables d'un rattrapage et d'une convergence soutenue. À l'heure actuelle, la Turquie traverse une difficile période de transition entre la « reprise post-crise » et une trajectoire durable de croissance élevée. Les principaux défis qui se posent pendant cette transition sont les suivants :

- Préserver l'acquis de l'assainissement budgétaire et gagner de la crédibilité avec une règle budgétaire qui autorise le classement des programmes de dépenses par ordre de priorité, évite les politiques procycliques et atténue le sentiment de risque chez les investisseurs internationaux.
- Permettre à la politique monétaire et au ciblage de l'inflation d'agir jusqu'au bout, en inscrivant plus clairement les autres politiques, en particulier les politiques structurelles, sur une ferme trajectoire de désinflation, et en veillant à ce que la politique budgétaire appuie cet objectif.
- Réduire les obstacles à l'emploi formel afin de mobiliser le potentiel de productivité et d'améliorer la résilience de l'économie turque.

Réaliser cette transition est loin d'être simple, comme en témoignent la nervosité des marchés de capitaux, la volatilité accrue du taux de change, la montée des tensions dans l'économie, ainsi que l'évolution décevante de la croissance depuis le milieu de 2007. S'engager sur une nouvelle trajectoire durable de croissance élevée exigera des mesures de politique économique, mais des tensions politiques internes et externes compliquent le processus décisionnel. En outre, il faut prendre soin de quitter de manière appropriée la tutelle du FMI, qui a été un gage de transparence accrue et de crédibilité. Toutefois, si elle relève les défis ci-dessus au moyen de réformes décisives, la Turquie pourra exploiter plus pleinement ses avantages comparatifs, recueillir les fruits de la mondialisation et de l'ouverture des marchés financiers et améliorer sa résilience face aux chocs internationaux négatifs.

*Entre 2002 et 2007, des réformes
macroéconomiques et structurelles fondamentales
ont induit une croissance vigoureuse*

En 2001, après l'épisode le plus sévère d'une série de cycles d'expansion-récession, les autorités ont mis en œuvre un programme de réformes budgétaires, monétaires et institutionnelles fondamentales. Confortée par un environnement international favorable et par l'ouverture des négociations d'adhésion avec l'Union européenne, l'économie a affiché un taux de croissance moyenne de près de 7 % sur la période 2002-07, amorçant opportunément un processus de rattrapage de la moyenne OCDE. De fortes créations d'emplois dans l'industrie et les services ont coïncidé avec des sorties de l'agriculture, tandis que l'inflation a décliné. Un excédent budgétaire primaire de l'ordre de 6 % du PIB a été dégagé pendant plusieurs années, et la dette publique a été abaissée et inscrite sur une trajectoire soutenable.

*La montée de la concurrence des pays à faibles
coûts et la forte appréciation tendancielle
de la monnaie ont pesé sur les secteurs
à forte intensité de main-d'œuvre,...*

Au cours de la même période, les entrées de capitaux se sont accélérées sous l'effet de taux d'intérêt réels très élevés et de possibilités de rendements lucratifs, ce qui a entraîné une forte hausse du taux de change en termes réels – sauf pendant de brèves périodes marquées par des chocs internationaux ou intérieurs négatifs. Si l'appréciation tendancielle a contribué à la désinflation, elle a aussi aggravé les problèmes que les industries exportatrices traditionnelles de la Turquie rencontrent face à la concurrence des pays émergents à faibles coûts. Les industries de pointe ont bien résisté et ont créé de nouvelles possibilités d'emploi, mais les industries traditionnelles, tributaires d'une main-d'œuvre peu qualifiée, principale ressource de l'économie turque, ont eu tendance à perdre des parts de marché et ont été confrontées à une vive accélération de la pénétration des importations. L'emploi dans ces secteurs a diminué, et comme la reconversion a été entravée par des inadéquations régionales et en termes de qualifications, la création nette d'emplois de l'économie dans son ensemble est devenue nettement inférieure à l'accroissement de la population d'âge actif. Le taux d'emploi total a baissé en conséquence et le taux de chômage global a légèrement augmenté.

*... soulignant la nécessité de nouvelles réformes
structurelles pour rendre la Turquie moins
tributaire d'une conjoncture externe favorable*

Un déficit extérieur est apparu du fait de la vigueur de la demande intérieure alimentée par les entrées de capitaux, de la pénétration croissante des importations et de la flambée mondiale des prix de l'énergie et des matières premières. Ce creusement du déficit extérieur a rendu la Turquie plus vulnérable aux changements d'humeur des investisseurs. Pourtant, selon les analyses développées pour la présente *Étude*, si l'on considère les paramètres économiques fondamentaux, l'évaluation du risque de la Turquie par les marchés financiers aurait dû s'améliorer davantage qu'elle ne l'a fait effectivement tout au

long des années 2000. La révision systématique des comptes nationaux de la Turquie en mars 2008, qui a eu pour effets de majorer le PIB de plus de 30 % et de ramener les ratios dette publique/PIB et déficit courant/PIB à des niveaux plus gérables, a également renforcé les perspectives d'un relèvement de la cote de solvabilité. Toutefois, celui-ci ne s'est pas concrétisé, du fait de la dégradation des conditions financières internationales et de la situation politique intérieure au premier semestre 2008. Ces événements ne font que confirmer la nécessité d'engager de nouvelles réformes structurelles pour rendre la Turquie moins tributaire de circonstances extérieures favorables.

La situation politique intérieure et les conditions financières internationales ont freiné un peu plus la croissance

Au début de 2008, d'importantes tensions sont apparues dans le paysage politique intérieur, avec une dégradation parallèle des conditions sur les marchés financiers internationaux. Le taux de change s'est déprécié d'environ 14 % sur les quatre premiers mois de 2008. Cette baisse a permis de récupérer en partie les pertes antérieures de compétitivité, mais les taux d'intérêt ont aussi augmenté considérablement, l'inflation effective et les anticipations inflationnistes se sont accélérées pour dépasser les objectifs, et la croissance des marchés d'exportation de la Turquie s'est modérée. Dans ces conditions, la confiance des consommateurs et des chefs d'entreprise a faibli et les prévisions macroéconomiques pour 2008 et 2009 sont actuellement les plus sombres de la période postérieure à 2001. *Afin de déclencher une reprise, il faut restaurer la confiance dans la stabilité du cadre général de gouvernance et offrir au secteur des entreprises, des conditions structurelles plus stimulantes.* Le retour à une trajectoire de croissance plus vigoureuse avec reprise de l'emploi contribuerait à raffermir la confiance intérieure et internationale et à améliorer les conditions requises pour une baisse des primes de risque, une remontée de la cote de solvabilité et une accélération de l'investissement et de la croissance. Si cette embellie se produit, la Turquie sera probablement confrontée au défi d'une forte appréciation de la monnaie en termes réels, et il sera d'autant plus indispensable de hâter les réformes structurelles requises pour y faire face.

Une nouvelle stratégie budgétaire devrait être au centre d'un cadre de politique macroéconomique propice à la confiance

Après six années d'une politique budgétaire très restrictive, étayée par l'accord avec le FMI qui fournissait un point d'ancrage central décisif pour rétablir la stabilité macroéconomique, la Turquie se heurte à la difficulté de trouver un équilibre approprié entre les horizons contradictoires de plusieurs objectifs importants :

- maintenir une orientation rigoureuse de la politique budgétaire; tout en
- renforçant les services publics qui stimulent la croissance; et
- en réduisant simultanément les éléments du système fiscal qui créent le plus de distorsions.

L'accord avec le FMI ayant pris fin en mai 2008, la Turquie devrait mettre en place un cadre crédible pour préserver la confiance acquise sous la surveillance du FMI, tout en opérant

les modifications nécessaires de la structure des recettes et des dépenses. La décision des autorités de publier, à partir de 2009, l'intégralité des comptes des administrations publiques sur la base des normes comptables internationales constituera une étape importante dans l'amélioration de la transparence budgétaire, et elle devra être mise en œuvre dans les délais prévus. Suite au ralentissement macroéconomique qui met à l'épreuve les finances publiques, la transition à un nouveau plan doit aussi être étayée par un cadre de gestion budgétaire robuste, de façon à dissiper les incertitudes des investisseurs nationaux et étrangers. Le cadre budgétaire à moyen terme récemment annoncé donne des directives satisfaisantes concernant les marges budgétaires disponibles dans les années 2008-12, mais il appelle un large éventail de mesures.

Les réformes budgétaires récemment adoptées devraient être mises en œuvre intégralement et des plafonds de dépenses pluriannuels effectifs devraient être instaurés...

La Turquie se trouve dans une situation très favorable pour s'orienter vers cette nouvelle stratégie budgétaire. Grâce à la rigueur budgétaire passée, la dette publique s'inscrit sur une trajectoire viable et les institutions budgétaires sont en voie de modernisation, avec des réformes du cadre juridique et institutionnel, notamment une nouvelle *loi sur la gestion et le contrôle des finances publiques*. En raison d'une forte poussée des dépenses, imputable notamment au système de sécurité sociale, toutes les dispositions de la nouvelle loi n'ont pas pu être pleinement appliquées jusqu'ici : des dépassements de dépenses en 2007 ont signalé l'urgence d'une application intégrale du nouveau cadre. En outre, pour compléter l'ancien repère constitué par l'excédent primaire – qui a exercé une influence cruciale tout au long des années 2000 pour abaisser la dette publique et remettre les finances publiques sur une trajectoire viable, mais qui est moins utile comme point d'ancrage exclusif de la politique budgétaire à plus long terme – il serait souhaitable de mettre en place des plafonds de dépenses pluriannuels pour les principales catégories de dépenses. Selon l'Étude, *les nouveaux dispositifs budgétaires de la Turquie devraient être intégralement mis en œuvre et appliqués, et complétés par des plafonds de dépenses pluriannuels effectifs.*

... et complétés par des mécanismes de garantie des recettes

La nouvelle règle du cadre budgétaire devrait spécifier non seulement la trajectoire d'excédent primaire compatible avec la viabilité de la dette publique, mais aussi le volume total et la structure des recettes nécessaires pour financer le programme de dépenses dans la limite du plafond. La politique budgétaire étant désormais engagée sur une trajectoire soutenable, qui est protégée par le cadre, il est possible de ménager une marge de flexibilité anticyclique appropriée pour soutenir l'économie lorsque la croissance du PIB et les recettes fiscales subissent une baisse conjoncturelle, comme en 2008. Afin de maintenir la crédibilité dans le contexte des récents dérapages budgétaires et durant la transition vers un nouvel accord avec le FMI, *les plafonds de dépenses devraient être étayés par un objectif d'excédent budgétaire primaire convenablement défini, qui serait ajustable en cas de circonstances exceptionnelles.*

La réussite de la nouvelle stratégie budgétaire passe par la modernisation des institutions budgétaires et par une forte volonté politique

Sur le plan des dépenses comme sur celui des recettes fiscales, la nouvelle stratégie budgétaire exige des institutions budgétaires appropriées ainsi qu'une orientation politique résolue. Un ferme engagement des décideurs publics est en particulier nécessaire pour :

- clarifier et mettre en œuvre les principales priorités de dépenses de la Turquie, notamment dans les domaines critiques de l'investissement en infrastructures et de l'éducation des jeunes et des adultes ;
- adopter des mécanismes de prestation plus efficaces par rapport à leur coût dans les principaux services publics, où le dispositif actuel est généralement coûteux et difficile à surveiller, et appelle une offre plus réactive aux conditions de marché, avec notamment une mise en concurrence des fournisseurs privés ;
- réduire les impôts qui créent le plus de distorsions, notamment en continuant d'abaisser les cotisations de sécurité sociale obligatoires, tout en éliminant les lacunes fiscales les plus manifestes et en renforçant le recouvrement de l'impôt; et
- mettre en œuvre intégralement la réforme de la sécurité sociale récemment adoptée et promouvoir un régime de retraite public obligatoire moins coûteux en termes budgétaires, complété par une épargne privée volontaire plus développée, afin de préserver la viabilité du système de sécurité sociale, et réduire les coins fiscaux générateurs de distorsions (voir plus loin).

La politique monétaire s'est montrée efficace pour gérer la désinflation, mais se heurte aujourd'hui à la forte inertie des anticipations d'inflation

La politique monétaire et de change a été l'un des principaux piliers de la reprise survenue après 2001. Toutefois, lorsque la Banque centrale, encouragée par cette réussite, a fixé un objectif d'inflation explicite à moyen terme de 4 % pour 2007-10, cet objectif s'est heurté à d'importants écueils. D'une part, l'inertie de l'inflation et les chocs négatifs sur l'offre ont fait que l'inflation globale s'est établie aux alentours de 9 %. D'autre part, les taux d'intérêt réels prévisibles et les taux de rendement élevés sont devenus très attractifs, alimentant des entrées massives de capitaux et une appréciation de la monnaie. En conséquence, l'économie turque est confrontée à un défi typique des économies en rattrapage performantes : l'inertie de l'inflation exige une politique monétaire restrictive, mais les pertes de compétitivité dépassent apparemment la capacité d'adaptation de certains secteurs et induisent des pressions en faveur d'une réduction des taux d'intérêt et d'un freinage de l'appréciation monétaire. Ce défi s'est accentué à la fin de 2007 et au premier semestre 2008, lorsque l'envolée des prix alimentaires et énergétiques a alimenté l'inflation globale, créant un nouveau risque de dérapage des anticipations inflationnistes. L'inflation tendancielle est restée inférieure à l'inflation globale pendant quelque temps, mais elle a commencé de s'en rapprocher au printemps 2008, faisant craindre une nouvelle spirale inflationniste. Dans ces circonstances, la politique monétaire a besoin de l'appui concerté d'une série d'autres mesures pour relancer le processus de désinflation. C'est alors seulement que la Banque centrale pourra utiliser efficacement ces instruments pour

maintenir l'inflation aux alentours de l'objectif. Dans ce contexte, il importe que la révision de l'objectif d'inflation pour les trois prochaines années annoncée par la Banque centrale en juin 2008 apparaisse comme une mesure exceptionnelle consécutive à des chocs imprévisibles. Dans cet environnement, la Banque centrale maintient à juste titre une politique restrictive en dépit de la faiblesse conjoncturelle de l'économie, pour éviter de donner à tort l'impression que les autorités ne sont pas prêtes à aller « jusqu'au bout » pour abaisser les taux d'inflation.

Le taux de sacrifice pour la politique monétaire peut être sensiblement réduit si d'autres politiques jouent un rôle de soutien

La présente Étude fait valoir que la politique monétaire de la Turquie doit être étayée par des politiques qui lui permettent d'atteindre l'objectif pour un coût raisonnable. Comme c'est le cas d'ordinaire dans une économie en rattrapage performante, la production potentielle est un objectif mobile et les pénuries de capacité sont couvertes soit par des importations, soit par de nouveaux investissements. Une politique monétaire restrictive peut agir comme un frein sur l'économie, mais son action aura un coût prohibitif si les anticipations inflationnistes ne sont pas maîtrisées. Dans ces circonstances, *afin de réduire les pressions inflationnistes internes et d'améliorer ainsi les anticipations d'inflation, il conviendrait de recourir à des instruments d'action supplémentaires, notamment des réformes du régime de la concurrence visant à modérer les prix des services, un cadre budgétaire pluriannuel intégralement mis en œuvre, et l'adoption par les employeurs et les salariés de l'objectif d'inflation comme point d'ancrage de leurs stratégies en matière de tarification et de salaires.* La réussite de ces politiques atténuerait le poids qui s'exerce sur le taux d'intérêt directeur de la Banque centrale en tant qu'instrument unique pour asseoir la crédibilité de l'objectif d'inflation.

Accroître la compétitivité des activités à forte intensité de main-d'œuvre demeure un objectif essentiel

La bonne performance post-crise et la capacité de création d'emplois du secteur des entreprises ont été mises à l'épreuve, indépendamment des chocs intérieurs internationaux du début de 2008. L'intensification de la concurrence des pays à bas coûts et la forte appréciation tendancielle de la monnaie en termes réels ont considérablement affaibli le secteur exposé aux échanges internationaux, en particulier les activités sensibles aux coûts fortement tributaires des intrants locaux et d'une main-d'œuvre peu qualifiée. Étant donné que la main-d'œuvre peu qualifiée est la ressource la plus abondante de l'économie turque et que ces secteurs représentent une forte proportion du total de la production et des emplois, ainsi que des exportations, ces tensions se sont répercutées sur l'économie tout entière. Les activités à l'abri du commerce international ont été initialement stimulées par l'augmentation des revenus des ménages à la faveur de l'appréciation réelle de la monnaie. Toutefois, l'inflation plus forte que prévu et la montée du chômage ont entamé les revenus réels dans l'ensemble de l'économie et affecté le secteur des biens non échangeables, contribuant ainsi à affaiblir la croissance. Un redressement n'est possible qu'avec une amélioration de la compétitivité des activités à forte intensité de main-d'œuvre.

L'amélioration de la compétitivité devrait reposer sur des bases structurelles plus solides

Les gains de compétitivité indispensables pour rééquilibrer la dynamique de la croissance ne peuvent pas provenir d'une inversion de l'appréciation tendancielle réelle de la monnaie induite par les politiques publiques, qui fait partie intégrante du processus de rattrapage. Les chocs externes et internes déclenchent des dépréciations, mais celles-ci se révèlent généralement de courte durée, tandis que la dynamique à long terme des entrées de capitaux reste très vigoureuse. Dans ces circonstances, les gains de compétitivité nécessaires dans le secteur des entreprises ne peuvent être obtenus qu'en stimulant la productivité, en modérant les augmentations de salaire et en opérant une différenciation adéquate de la production (de manière à pouvoir pratiquer des prix inférieurs à ceux des concurrents à bas coûts). En d'autres termes, les progrès passent par un marché du travail flexible et un environnement propice à la concurrence sur les marchés de produits. *L'Étude* confirme que l'industrie a obtenu des résultats remarquables dans ces domaines, mais ces gains se concentrent sur la composante moderne de l'économie. *Les gains de productivité et de compétitivité doivent être étendus à l'économie tout entière à la faveur de réformes supplémentaires.*

Il convient de mobiliser le potentiel de productivité en favorisant l'expansion du secteur formel

Le secteur des entreprises recèle d'importantes réserves de productivité. En effet, une grande partie de l'activité économique est encore réalisée dans des entités formelles et semi-formelles. Si davantage de ressources peuvent être redéployées vers les activités entrepreneuriales formelles, la productivité totale et la performance concurrentielle de l'économie s'amélioreront à la faveur d'un accès élargi aux services financiers, de possibilités accrues de renforcer la division du travail et de développer des avantages comparatifs propres, mais aussi de plus fortes incitations à investir dans le capital humain de l'entreprise. Les entreprises du secteur formel utilisent plus efficacement les ressources en technologie, la main-d'œuvre qualifiée, le capital et l'IDE qui deviennent disponibles dans une économie en voie de mondialisation rapide. *Surmonter le dualisme entre les secteurs formel et informel et accélérer le transfert de ressources au secteur formel, tels devraient être les objectifs majeurs des réformes structurelles en Turquie.*

Les réformes en cours devraient être complétées par de nouvelles mesures visant à activer les synergies

Les autorités ont lancé une série d'importantes initiatives pour renforcer le secteur des entreprises, et la Turquie a commencé à gagner des places dans divers classements internationaux fondés sur les indicateurs des affaires. En particulier, un *Programme pour l'emploi* adopté en mai 2008 prévoit des mesures énergiques pour réduire les coïns fiscaux sur le travail et encourager les services nationaux de l'emploi à mettre l'accent sur le recyclage de la main-d'œuvre. Toutefois, les progrès ont été limités dans certains des

domaines les plus critiques, ce qui nuit à l'efficacité d'autres réformes. Les principales priorités pour promouvoir le développement du secteur formel sont les suivantes :

- *mettre en œuvre une réforme complète des réglementations du marché du travail dans le respect des meilleures pratiques de la zone OCDE; et*
- *accélérer la modernisation des marchés financiers pour accroître les avantages de l'activité formelle et stimuler l'investissement, la productivité et l'emploi.*

Instaurer la concurrence sur les marchés de produits et alléger les coûts administratifs de l'activité entrepreneuriale dans le secteur formel devrait aussi rester un objectif permanent, en particulier dans les secteurs de services où la concurrence demeure moins dynamique que dans les activités exposées aux échanges internationaux.

Réformes du marché du travail

La réglementation du marché du travail demeure l'une des plus rigides de la zone OCDE, même après la mise en œuvre du programme pour l'emploi de 2008. Priorité doit être donnée aux réformes visant à :

- *réduire les coûts de l'emploi légal de travailleurs peu qualifiés en maîtrisant la croissance des salaires minimums obligatoires et en créant un cadre pour moduler les salaires minimums selon les secteurs et les régions ;*
- *continuer de réduire les taux des prélèvements sociaux obligatoires et renforcer le rôle des régimes d'épargne volontaire dans le financement du système de sécurité sociale ;*
- *rendre les contrats de travail permanents plus flexibles en réduisant la protection obligatoire de l'emploi et en favorisant les formes de protection négociées; faciliter les modalités d'emploi plus souples telles que les contrats à durée déterminée et les missions d'intérim; et*
- *éliminer les seuils de taille pour l'application de la loi sur le travail.*

La modernisation des marchés de capitaux nécessite une plus grande transparence financière, mais cela amène des défis

Les marchés du crédit aux entreprises sont aujourd'hui embryonnaires en Turquie. L'amélioration de la transparence est le principal impératif pour le développement de marchés des prêts bancaires à moyen et long terme, des titres du secteur privé, des placements privés de fonds propres et des actions cotées. Ces sources de capital ont toutes un rôle à jouer dans le renforcement de la productivité et de la compétitivité des entreprises du secteur formel. Trois aspects particulièrement importants ont été traités par les autorités, mais les progrès sont plus lents que prévu :

- *passage aux règles de Bâle II pour les services bancaires aux entreprises ;*
- *adoption d'un nouveau code commercial stipulant que les entreprises de toutes tailles doivent produire des comptes vérifiés par des auditeurs externes; et*
- *modernisation des registres de garanties et du régime de nantissement.*

Les autorités devraient détecter les obstacles aux progrès dans ces domaines et poursuivre leurs efforts pour accroître la transparence financière et favoriser ainsi le développement de marchés financiers formels.

*Le passage à une application plus stricte
des règles doit s'accompagner d'un
approfondissement des réformes structurelles*

L'application des réglementations commerciales s'est récemment intensifiée et l'on ne peut que s'en féliciter. Mais si les réformes structurelles ne sont pas approfondies en parallèle, de manière à réduire le coût des activités industrielles et commerciales dans le secteur formel, il peut en résulter des pertes de production et d'emploi. Les autorités devraient élaborer et mettre en œuvre une « stratégie de formalisation » intégrée associant la poursuite de réformes structurelles dans les domaines les plus prioritaires et une application plus stricte des règles et réglementations.

Chapitre 1

L'économie turque : nouveaux enjeux

Ces deux dernières décennies, la Turquie a mis en œuvre avec succès une stratégie de croissance axée sur sa compétitivité. Cette stratégie a permis le développement d'un secteur privé extrêmement dynamique, qui a commencé à tirer parti plus efficacement des capitaux, des technologies et des marchés à l'échelle mondiale. Mais cette nouvelle trajectoire de croissance n'a pas pu éviter des chocs macroéconomiques profonds et récurrents. Après une succession de cycles d'accélération et de ralentissement, dont le plus critique s'est produit en 2001, un vaste ensemble de réformes budgétaires, monétaires et institutionnelles a été mis en place.

La croissance économique s'est ensuite régulièrement accélérée, avec un rythme moyen de près de 7 % par an au cours de la période 2002-07, confirmé par les dernières révisions du PIB. De très nombreux emplois ont été créés dans l'industrie et dans les services, tandis que l'inflation enregistrait une baisse spectaculaire. Le solde budgétaire s'est remarquablement amélioré et le taux d'endettement a régulièrement diminué.

Dans le même temps, stimulée par le niveau élevé de l'IDE et des emprunts étrangers du secteur privé lié à des conditions favorables sur les marchés financiers mondiaux, sans compter des entrées de capitaux attirés par le niveau élevé des taux d'intérêt locaux, la monnaie turque a eu tendance à s'apprécier très fortement en termes réels, sauf durant les périodes de turbulences sur les marchés financiers internationaux ou de tensions politiques internes. L'appréciation tendancielle de la monnaie a contribué à la désinflation, mais elle a aussi avivé la concurrence des pays à plus faible coût dans les activités industrielles. Les industries les plus évoluées ont bien résisté à ces pressions, mais les segments traditionnels s'appuyant sur une main-d'œuvre peu qualifiée et des ressources locales ont généralement perdu des parts de marché et connu une forte pénétration des importations. En conséquence, le recul des exportations nettes et l'accroissement du déficit extérieur ont affaibli la performance macroéconomique et, malgré l'amélioration globale des fondamentaux macroéconomiques, l'économie est plus vulnérable en cas de modification de la situation extérieure.

La Turquie a les ressources nécessaires pour en revenir à une trajectoire de croissance plus équilibrée et plus forte. Mais il faut pour cela consolider de façon irréversible le cadre de politique macroéconomique et offrir à l'ensemble du secteur des entreprises – c'est-à-dire aussi bien à ses segments modernes qu'à ses segments moins productifs – un environnement microéconomique bien plus propice à la croissance et à l'emploi.

Une nouvelle ère de stabilisation macroéconomique et d'accélération de la croissance

La Turquie devrait s'engager sur une trajectoire de forte croissance induite par le marché, à condition que le gouvernement poursuive sa politique de réformes. Après plusieurs décennies marquées par une politique de remplacement des importations sous la conduite de l'État, une libéralisation résolue, aussi bien sur le plan interne que sur le plan externe, a déclenché dans l'ensemble du pays, à partir des années 80, un vif mouvement de croissance dont le secteur privé a été l'élément moteur. Après la libéralisation totale des mouvements de capitaux en 1989, les entrées de capitaux étrangers, réagissant à l'ouverture des marchés, ont contribué au financement de cette nouvelle vague de croissance.

Mais cette phase de profonde libéralisation ne s'est pas appuyée sur un cadre solide de prise de décision macroéconomique du point de vue institutionnel et juridique¹. La croissance de l'investissement et de la consommation privés est allée de pair avec des dépenses budgétaires et quasi budgétaires à effet procyclique, ce qui a creusé le déficit de balance courante et nui à une répartition efficace des capitaux dans le système financier. D'où une succession d'accélération de l'inflation et de crises de balance des paiements. Encore récemment, c'est le phénomène de « coups d'accordéon » qui caractérisait l'économie turque.

Après le ralentissement le plus critique, en 2001, les autorités turques ont mis en œuvre un vaste ensemble de réformes budgétaires, monétaires et financières². Soutenues activement par les institutions financières internationales, ces mesures ont été efficacement appliquées sous deux législatures successives. Grâce au renforcement des différents éléments du cadre macroéconomique et financier qui a pu être ainsi obtenu, l'économie est maintenant plus réactive et plus attrayante pour l'investissement aussi bien national qu'étranger.

Les contrôles budgétaires ont été extrêmement durcis et une règle stricte d'excédent primaire a été appliquée. Une surveillance étroite de la part du FMI a assuré la transparence de cette action. En conséquence, le ratio dette/PIB a considérablement diminué. Le secteur bancaire, qui avait joué un grand rôle dans la dérive procyclique que le crédit avait connue antérieurement, a été consolidé et recapitalisé. L'intermédiation financière a été soumise à une surveillance prudentielle moderne. La banque centrale est maintenant indépendante et la stabilité des prix est l'une de ses principales missions. Grâce à toutes ces mesures, le cadre macroéconomique turc est aujourd'hui plus proche de celui des autres pays de l'OCDE.

Cet effort a jeté les bases d'une reprise vigoureuse et durable. La croissance annuelle du PIB a atteint en moyenne 7.2 % sur la période 2002-06 et l'économie a créé plus de 2 800 000 emplois dans le secteur non agricole, ce qui représente une croissance de l'emploi de 3.9 % par an. Durant cette période, la Turquie a été elle aussi touchée par les turbulences qu'ont connues les marchés internationaux, mais la dépréciation de sa

monnaie qui en a résulté n'a que peu duré en 2004 et en 2006 et le taux de change réel a continué de s'apprécier régulièrement à moyen terme.

Avec l'amélioration corrélative des revenus des ménages et du niveau de vie, la population est restée favorable aux réformes en cours, qui ont pu également s'appuyer sur l'ouverture de négociations d'adhésion avec l'UE en 2005. Lors des élections législatives de juillet 2007, le gouvernement en place a conservé la majorité sans avoir à faire appel à d'autres parties. Dans sa campagne électorale et son programme, le gouvernement a clairement fait savoir qu'il s'en tiendrait à sa politique de gestion macroéconomique prudente et à des réformes ambitieuses, sur le plan des structures et des services publics, visant à l'alignement sur les meilleures pratiques de l'OCDE et de l'UE. Malgré des tensions politiques internes périodiques et une situation géopolitique difficile, et notamment certaines opérations militaires, cet environnement a ouvert des perspectives économiques à moyen terme globalement favorables.

Les obstacles à surmonter pour assurer durablement une croissance plus forte

L'économie turque se trouve toutefois confrontée à une série de difficultés macroéconomiques et structurelles. Certaines tiennent à l'inachèvement de plusieurs des réformes entreprises après 2001, mais d'autres sont dues, paradoxalement, à l'attrait que le pays exerce sur les capitaux internationaux, qui se traduit par une appréciation de la monnaie et entrave la compétitivité.

Les enjeux macroéconomiques sont ceux qui caractérisent généralement une économie en voie de rattrapage

- *Politique budgétaire.* La politique budgétaire turque doit faire face à plusieurs impératifs contradictoires : répondre aux besoins de dépenses pour certains services publics essentiels comme les infrastructures matérielles et l'irrigation (du fait des restrictions qu'a entraînées l'assainissement budgétaire postérieur à 2001), remédier aux distorsions les plus flagrantes du système fiscal et maintenir une politique budgétaire prudente.
- *Réforme de la sécurité sociale.* La réforme du système de sécurité sociale, enlisée depuis 2006 jusqu'à l'adoption, en avril 2008, d'un projet de loi révisé sur la réforme de la sécurité sociale, devrait être poursuivie prioritairement. En plus (et indépendamment) de cette réforme, le gouvernement a l'intention de réduire progressivement et sensiblement les taux de cotisation afin de stimuler l'emploi légal dans le secteur formel. De nouvelles mesures devront être prises pour remédier aux conséquences budgétaires de cette baisse des cotisations et faire en sorte qu'elle soit conforme à la neutralité actuarielle du système de sécurité sociale.
- La *politique monétaire* est parvenue à ramener l'inflation de près de 70 % en 2001 à moins de 8 % en 2005. Elle comporte maintenant un objectif de désinflation explicite et plus ambitieux, mais elle se heurte à l'inertie de la hausse des prix à la consommation. Les marchés internationaux des produits de base et de l'énergie exercent de fortes pressions exogènes sur les prix et les anticipations inflationnistes restent bien supérieures à l'objectif. La tâche de la banque centrale est très délicate : elle doit faire reculer l'inflation sans maintenir les taux d'intérêt à un niveau trop élevé et sans déclencher des pressions excessives dans le sens de l'appréciation du taux de change et nuire ainsi à la compétitivité des entreprises.

- *Appréciation de la monnaie en termes réels.* La livre turque s'est très fortement appréciée en termes réels depuis 2001, malgré plusieurs brefs épisodes de dépréciation dus à un affaiblissement temporaire des marchés internationaux de capitaux et parfois aggravés par des tensions politiques internes. L'appréciation tendancielle de la monnaie en termes réels, se doublant d'une concurrence de plus en plus vive des pays à faible coût, pèse sur les segments de l'économie à forte intensité en main-d'œuvre.
- *Dépendance à l'égard des entrées de capitaux étrangers.* Ces trois dernières années, les entrées de capitaux ont plus que financé l'ample déficit de balance courante, supérieur à 5 % du PIB. L'économie poursuit sa croissance grâce à ces entrées de capitaux et reste donc vulnérable en cas de modification de la situation extérieure et de l'attitude des investisseurs. Malgré l'amélioration globale des fondamentaux économiques, la notation de crédit de la Turquie reste inférieure à la qualité « investissement » et ses primes de risque et ses taux d'intérêt réels sont encore très élevés.

Enjeux structurels

- *Le dispositif réglementaire demeure trop rigide.* La Turquie conserve l'une des réglementations les plus rigides de la zone OCDE pour le marché du travail et les marchés de produits. Exercer des activités industrielles ou commerciales *en conformité avec la loi* demeure moins attrayant que dans la plupart des autres pays de l'OCDE et, a fortiori, que dans les économies émergentes qui concurrencent directement la Turquie.
- *L'activité informelle est une solution facile, mais coûteuse.* Opérer dans le secteur informel ou semi-formel est la voie choisie fréquemment par les entreprises à faible productivité qui sont confrontées à une concurrence de plus en plus vive sur le plan interne et externe. Ces entreprises se trouvent ainsi à l'écart du mouvement de modernisation des équipements et d'amélioration des qualifications de la main-d'œuvre, et elles n'ont qu'un accès très limité aux investissements directs étrangers.
- *Le capital humain est insuffisant.* Le niveau moyen d'instruction de la population d'âge actif est inférieur à sept années de scolarité. Une scolarité de trois ans seulement, en particulier pour les filles en zone rurale, n'est pas rare. L'accumulation de capital humain est donc nettement plus faible que dans les autres pays de l'OCDE. Une petite frange très bien formée de la population active assimile très efficacement les meilleures pratiques dans le segment moderne du secteur des entreprises, mais les salariés ont dans leur majorité un capital humain plus faible. L'inertie des effets de cohorte et les carences persistantes du système éducatif font qu'il sera difficile de remédier à cette situation.
- *L'offre et la demande de main-d'œuvre peu qualifiée sont déséquilibrées.* La demande de main-d'œuvre peu qualifiée est en baisse du fait de la concurrence de la part des pays à bas salaires pour les biens et services échangeables et du développement des entreprises modernes de services dans des activités dont la main-d'œuvre est traditionnellement peu qualifiée, comme le commerce de détail et la construction. Le coût de l'emploi salarié peu qualifié est trop élevé dans le secteur formel, de sorte que les travailleurs peu qualifiés se trouvent cantonnés à des activités informelles dans le secteur « gris » et n'ont guère de possibilités de se former en cours d'emploi.

On verra ci-après comment la croissance s'est accélérée depuis 2001. Puis on dressera le bilan dans la section suivante des faiblesses structurelles persistantes qui entravent le rattrapage économique et qui empêchent le relèvement de la *notation de crédit* et la

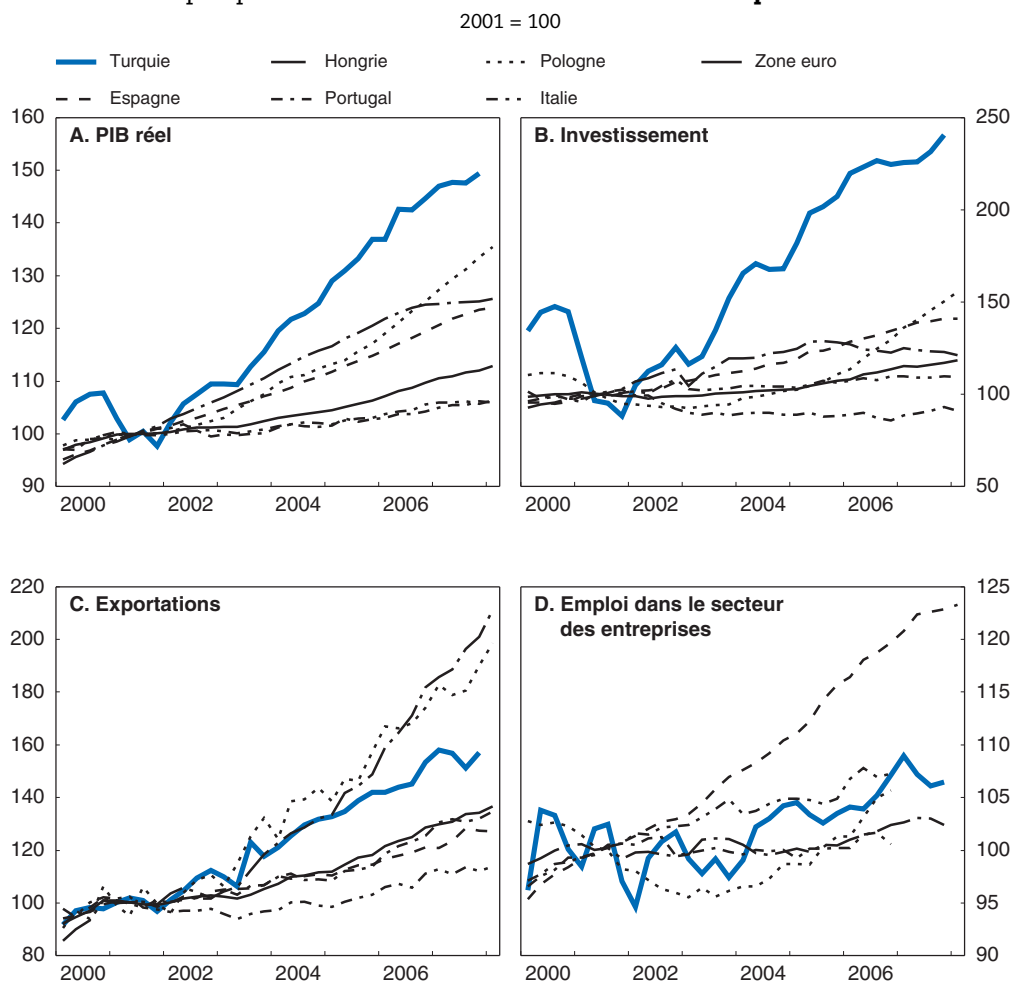
diminution des primes de risque. La dernière section introduira les chapitres suivants, qui passeront en revue l'action du nouveau gouvernement et les problèmes qui subsistent dans les domaines les plus cruciaux.

L'économie s'est sensiblement renforcée depuis 2001

La croissance s'est appuyée sur un secteur privé vigoureux

L'économie turque connaît une croissance régulière depuis 2002, soit 24 trimestres. La Turquie n'avait pas connu récemment une telle vigueur macroéconomique, inégalée dans la plupart des autres pays de la région (graphique 1.1).

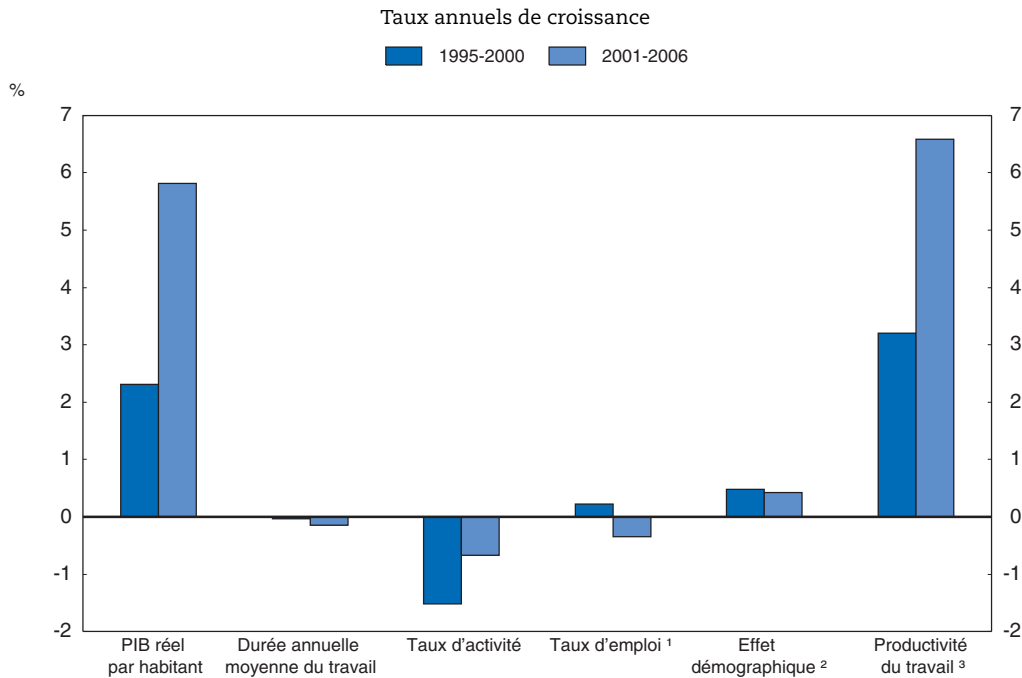
Graphique 1.1. **L'accélération de la croissance après 2001**



Source : OCDE (2008), Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 83.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/418138176861>

Si l'on décompose les sources de la croissance, on constate que l'accélération est due essentiellement aux gains de productivité rendus possibles par la rationalisation du capital. En revanche, la Turquie ne se rapproche encore que très lentement des taux de mobilisation et d'utilisation de la main-d'œuvre observés dans la zone OCDE (graphique 1.2).


Graphique 1.2. **L'accélération de la croissance tient à un rattrapage en termes de productivité plutôt qu'en termes d'emploi**

1. Ratio emploi/population active.

2. Part de la population d'âge actif dans la population totale.

3. PIB/heures travaillées.

Source : OCDE (2008), Base de données des Comptes nationaux, OCDE (2008), Base de données sur la Productivité, et OCDE (2008), Base de données sur les Statistiques de la population active.

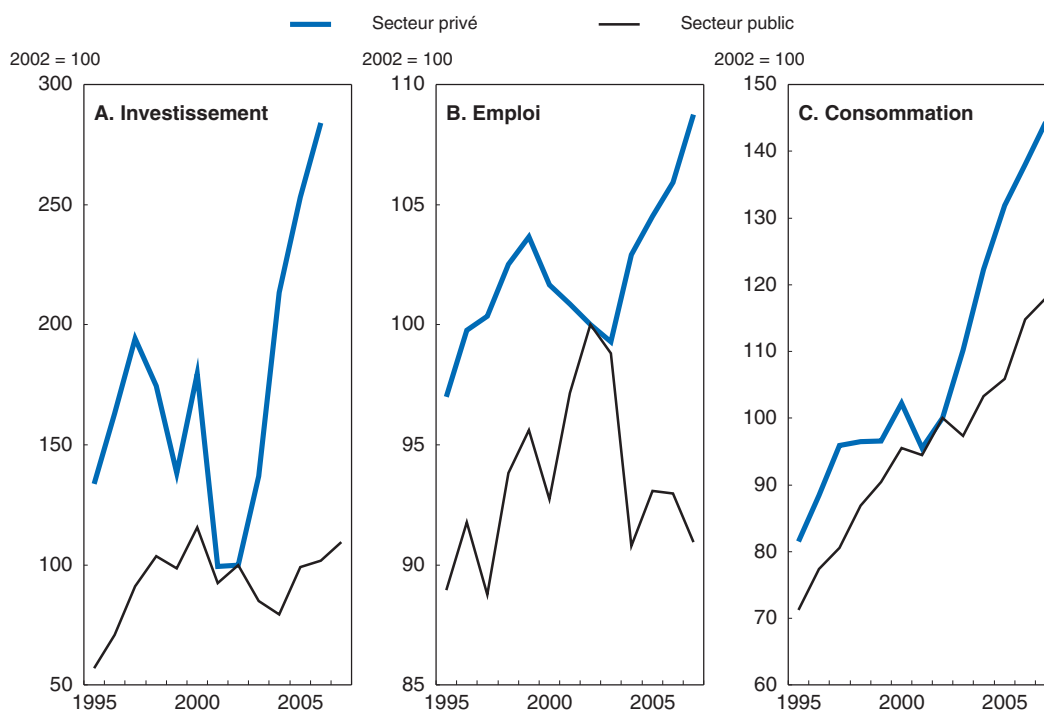
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/418184144807>

Ce sont l'investissement et l'emploi dans le secteur privé qui ont entièrement alimenté la croissance (graphique 1.3). Les profonds changements structurels qu'a connus le secteur des entreprises ont renforcé sa contribution à la croissance, la dynamique étant très différente pour trois grandes catégories d'entreprises (graphique 1.4) :


i) **Les entreprises turques modernes du secteur formel** se montrent très performantes depuis 2001 sur le plan de la production, de l'exportation et de la productivité. En 2006, les 500 plus grandes entreprises ont représenté 49 % de la valeur ajoutée industrielle totale et 54 % des exportations (graphique 1.4). Mais elles n'emploient que 12 % de la main-d'œuvre industrielle. Leur contribution limitée à l'emploi reflète leur forte intensité capitalistique et les gains rapides de productivité qu'elles ont dégagés récemment.

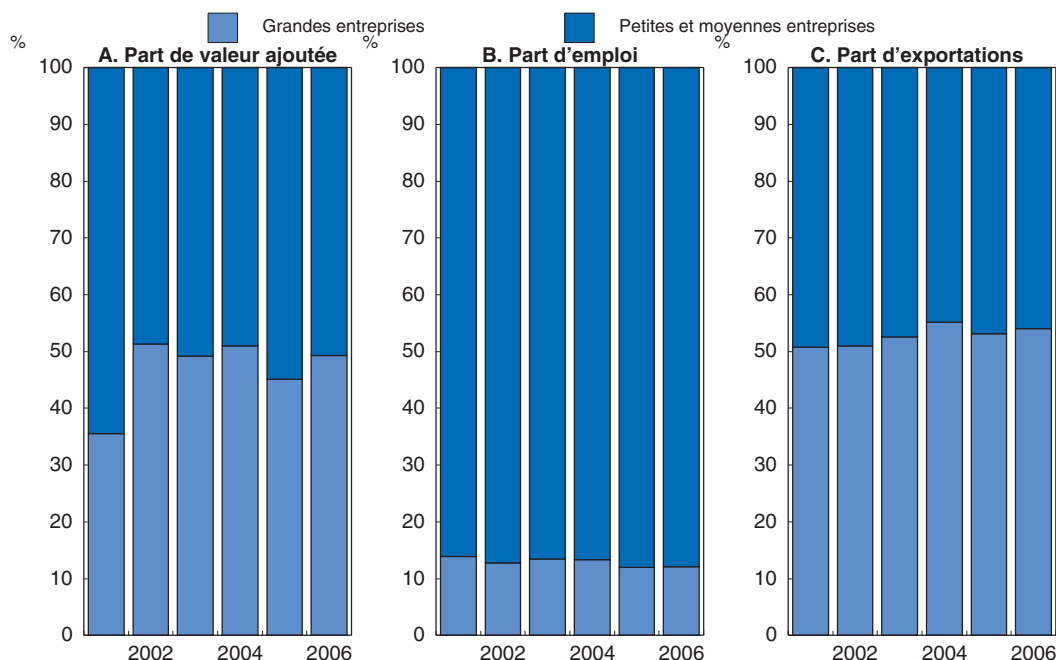
La plupart des entreprises turques modernes n'ont pas souffert de pertes de compétitivité liées à l'appréciation tendancielle de la monnaie et à la concurrence des pays à faible coût. Elles ont pu préserver leurs marges bénéficiaires grâce à des gains de productivité, à l'importation et à un recentrage de leurs activités sur le marché intérieur³. En outre, un grand nombre de ces entreprises ont commencé d'investir à l'étranger, en bénéficiant de l'appréciation en termes réels de la livre turque et en tirant parti d'une abondante trésorerie⁴.

Graphique 1.3. Le secteur privé a été l'unique moteur de la croissance



Source : OCDE (2008), Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 83.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/418216024175>

Graphique 1.4. Part des grandes entreprises et des moyennes et petites entreprises dans l'industrie¹

1. Les grandes entreprises sont celles qui figurent dans la liste des 500 premières entreprises turques établie par la Chambre de l'industrie d'Istanbul. Les moyennes et petites entreprises sont toutes les autres entreprises.

Source : Avec l'aimable autorisation de la Chambre de l'industrie d'Istanbul.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/418236075558>

- ii) Les **entreprises sous contrôle étranger** sont beaucoup plus nombreuses qu'en 2001. Se limitant au départ à certains secteurs comme l'exploration et la distribution du pétrole, l'IDE prenait essentiellement la forme d'entreprises conjointes avec des partenaires locaux. Les entreprises à capitaux entièrement étrangers se sont multipliées dans les années 2000 après les privatisations et les opérations de fusion à grande échelle.

Les entreprises à capitaux étrangers se trouvent principalement dans les activités tournées vers le marché intérieur comme la banque, les télécommunications et le commerce de détail. Leur rôle dans des activités manufacturières exportatrices est mineur, sauf dans l'industrie automobile. Elles contribuent à l'innovation et à la formation de capital, mais elles n'ont qu'une part très limitée dans la croissance de l'emploi et des exportations.

- iii) Les **entreprises moyennes émergentes** ont été le principal moteur de la croissance dans les années 2000. Elles se sont développées dans tout le pays, y compris les régions qui n'avaient traditionnellement pas d'activités industrielles. Il s'agit en général d'entreprises familiales très dynamiques de la première génération. Elles font appel à la main-d'œuvre locale et aux autres ressources locales et peuvent se montrer très efficaces à l'exportation, en particulier lorsque la monnaie se déprécie, ce qui les aide à préserver leur compétitivité. Un grand nombre d'entreprises moyennes recourent à l'emploi informel à faible coût par divers canaux.

Ces entreprises ont créé selon les estimations 700 000-800 000 emplois dans le seul secteur manufacturier depuis 2000, alors que 100 000 emplois industriels nets ont été perdus dans le secteur formel moderne. En revanche, les entreprises moyennes émergentes ont été plus durement touchées que les entreprises plus modernes par l'appréciation tendancielle du taux de change et la plus vive concurrence des pays à faible coût.

Selon plusieurs analyses récentes, la croissance des entreprises moyennes marque également une nouvelle phase dans la modernisation culturelle et sociale de la Turquie⁵ (encadré 1.1).

Encadré 1.1. **L'ascension des « tigres d'Anatolie », changement culturel**

Des recherches de l'European Stability Institute donnent un nouvel éclairage sur les facteurs de développement du secteur des entreprises en Turquie. Elles se fondent sur une analyse approfondie des moteurs de la croissance à Kayseri, ville de moyenne importance de l'Anatolie intérieure, qui offre l'un des exemples de réussite de cette transformation. Les principaux constats de cette étude de la dynamique d'accélération de la croissance sont les suivants :

- *Croissance endogène* : i) la croissance intervient dans le cadre de concentrations techniques où des dizaines d'entreprises locales se concurrencent et coopèrent (meubles, tissus, textiles, câbles électriques); ii) l'esprit d'entreprise, l'épargne et un dur labeur sont décisifs dans le succès; iii) l'accès aux technologies étrangères joue un grand rôle : les ingénieurs étrangers sont très bien accueillis; iv) la protection commerciale a facilité le démarrage de nouvelles activités ; v) l'entrée de la Turquie dans le *marché unique de l'UE* a relancé le développement industriel.

Encadré 1.1. **L'ascension des « tigres d'Anatolie », changement culturel** (suite)

- *Nouvelle éthique entrepreneuriale* : i) un courant de l'Islam turc, influent dans le pays, met l'accent sur l'esprit d'entreprise, le travail intense et la frugalité; ii) les réseaux religieux diffusent ces valeurs dans la société (à Kayseri, il existe 600 congrégations d'« enseignement/apprentissage »; iii) ces réseaux servent également de plateformes pour la coopération entre entreprises, l'échange d'informations et les transactions entre membres sur la base de la confiance; iv) il y a également un grand nombre de réseaux locaux qui sont centrés sur les entreprises, la technologie et les questions éducatives d'intérêt commun. Ces structures en réseau sont difficiles d'accès pour les personnes extérieures.
- *Rôle de l'éducation* : i) les responsables des moyennes entreprises attachent une grande importance au niveau d'instruction (bien qu'en général, ils n'aient qu'un faible bagage éducatif formel); ii) les organismes caritatifs gérés professionnellement mettent l'accent sur la construction d'écoles et le financement des établissements scolaires; iii) on suit de près les résultats des élèves de la localité aux examens nationaux; iv) les élèves doués bénéficient d'aides et de bourses pour suivre des études universitaires en Turquie et à l'étranger.
- *Modalités pragmatiques de financement* : i) l'épargne familiale est la première source de l'investissement; ii) le prêt à intérêt est utilisé si nécessaire; il n'est pas écarté pour des motifs religieux; iii) on utilise également le financement avec partage des risques dans le cadre des réseaux religieux; iv) au fur et à mesure qu'elles se développent, les entreprises peuvent recourir à des formules de financement « conformes à la religion », mais apparemment dans une proportion limitée; v) l'entreprise est généralement dirigée par la famille, mais on fait appel également à des gestionnaires professionnels de confiance; vi) pour éviter une dilution de la direction de l'entreprise à la deuxième génération, des cessions par partage entre membres de cette génération peuvent intervenir.
- *Rôle des femmes* : i) localement, les femmes ne travaillent généralement pas; ii) certaines femmes jouent un rôle pionnier en travaillant, mais elles sont encore peu nombreuses; iii) ces femmes ont pu trouver un emploi dans les entreprises qui renoncent aux habitudes traditionnelles; iv) les filles des entrepreneurs qui réussissent vont toutes à l'université; v) au niveau local, toutes les parties prenantes conviennent, à des degrés divers, qu'à cause des goulets d'étranglement sur le marché du travail il faudra employer davantage de femmes à l'avenir.

Source : European Stability Initiative, *Islamic Calvinists : Change and Conservatism in Central Anatolia*, Septembre 2005.

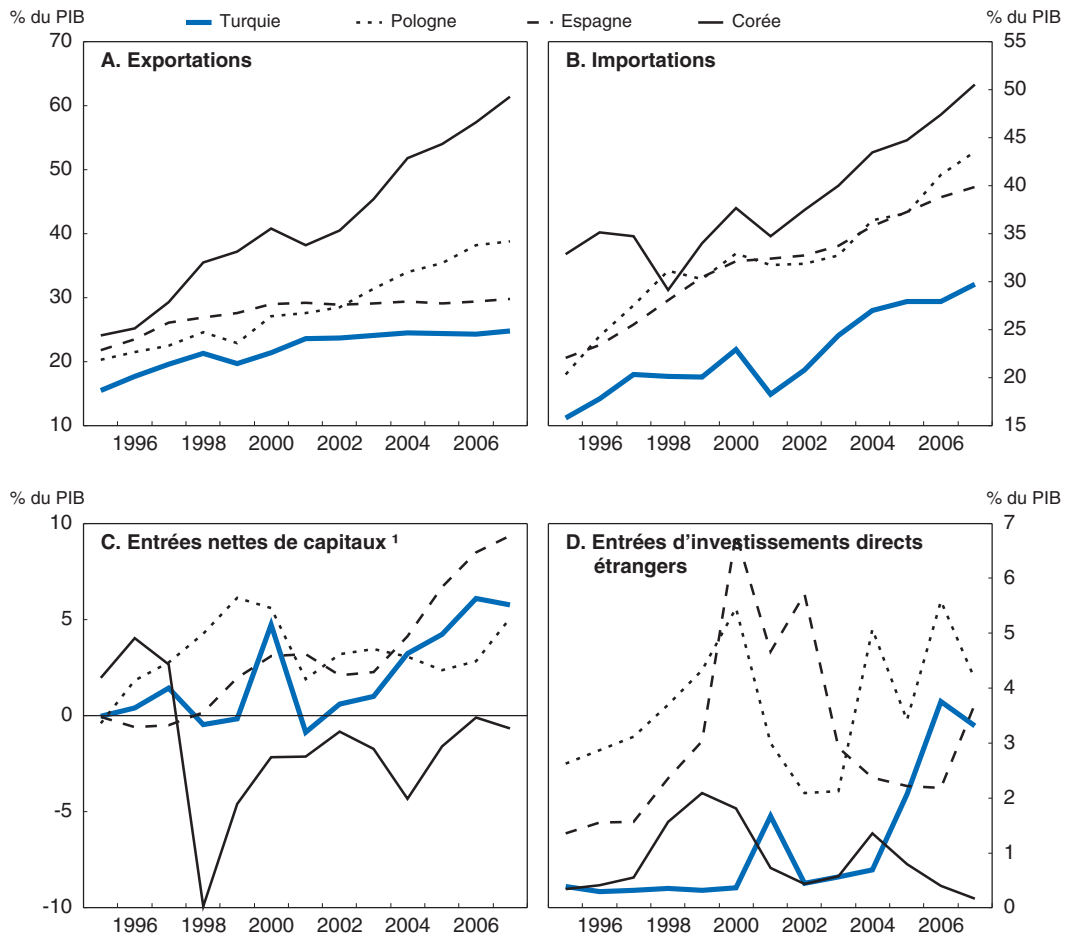
L'économie se mondialise de plus en plus

La mondialisation de l'économie a progressé par rapport à 2001 (graphique 1.5). Plusieurs facteurs contribuent à ce phénomène : i) la part des exportations dans la production est en augmentation; ii) les marchés intérieurs s'ouvrent à la concurrence des importations; iii) l'épargne internationale finance de plus en plus l'investissement :

- i) Sans être un grand exportateur mondial, la Turquie a accru ses parts de marché à l'international. Elle reste spécialisée dans les textiles, l'habillement et un petit nombre d'activités de moyenne technologie, notamment l'assemblage automobile,


Graphique 1.5. Mondialisation de l'économie turque

1995-2007



1. Solde des transactions financières, y compris les variations des réserves officielles.

Source : OCDE (2008), Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 83, et OCDE (2008), Base de données des Principaux indicateurs économiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/418246765265>

l'électronique grand public, l'électroménager et les petits équipements industriels. Malgré la lente évolution du profil sectoriel de son commerce extérieur, la Turquie a amélioré sa spécialisation dans les années 2000, ses producteurs ayant nettement progressé sur le plan de la qualité et de l'innovation de produit. Le décalage entre le niveau élevé de qualité de l'économie et sa spécialisation sectorielle qui n'évolue guère révèle sans doute une tension entre la vitalité entrepreneuriale du secteur des entreprises et sa base technologique relativement étroite (encadré 1.2).

- ii) Le marché intérieur est de plus en plus exposé à la concurrence étrangère. Cette tendance s'est accélérée avec l'accord d'union douanière de 1996 entre la Turquie et l'UE, et elle s'est encore accentuée après 2001. La plus forte pénétration des importations après 2001 est probablement due à des changements structurels dans le secteur manufacturier, au profit de procédés de production à plus forte intensité

Encadré 1.2. Les avantages comparatifs révélés de la Turquie

La spécialisation commerciale de la Turquie a été évaluée au moyen d'indicateurs d'avantage comparatif révélé (ACR). Deux indicateurs ont été utilisés : l'indicateur « Balassa » (ACR1)¹ et un indicateur de compétitivité dérivé de Vollrath (1991) (ACR2)².

Entre 1993 et 2006, la Turquie est restée surtout spécialisée dans les « vêtements et accessoires du vêtement ». C'est dans ces secteurs que l'ACR1 et l'ACR2 sont de loin les plus élevés. Ce secteur représentait en moyenne 23 % des exportations totales au cours de la période de référence et 0.5 % en moyenne des importations totales. Toutefois, cette spécialisation s'atténue car on voit apparaître de nouveaux points forts.

L'autre principale spécialisation concerne les « fils textiles et produits connexes ». L'ACR1 est élevé et l'ACR2 moyen, ce qui montre que la Turquie importe également beaucoup de textiles. Ces produits représentaient en moyenne entre 1993 et 2006 12 % des exportations totales et 4.5 % des importations totales.

Les « véhicules routiers » représentent une nouvelle spécialisation de la Turquie, qui tend à se développer. L'ACR1 et l'ACR2 sont devenus positifs dans les années 2000 et progressent rapidement. La part des exportations de « véhicules routiers » dans les exportations totales est passée de 1.9 % en 1993 à 13.7 % en 2006.

Le secteur « produits sidérurgiques » progresse lentement en tant que domaine de spécialisation. L'ACR1 est moyen et l'ACR2 faible. Ces produits représentaient au cours de la période de référence 8.5 % des exportations totales et 5 % des importations totales.

Les « machines et appareils électriques » sont également en progression depuis quelque temps. L'ACR1 et l'ACR2 restent inférieurs à l'unité – car d'autres producteurs de matériel électrique se sont implantés sur les marchés internationaux et la Turquie importe beaucoup de ses produits – mais ils sont tous deux en hausse. En 2006, la part des produits électriques dans les exportations totales atteignait 5 %.

Les « fruits et légumes » étaient un domaine de spécialisation de la Turquie dans les années 90. Mais, malgré les conditions naturelles favorables dont elle bénéficie, la Turquie a perdu du terrain ces derniers temps sur les autres exportateurs internationaux.

On a également évalué la dynamique des avantages comparatifs révélés, au moyen d'un coefficient de corrélation de Spearman tel que proposé par Clark, Sawyer et Sprinkle (2005). Chaque secteur a été classé en 1996 et en 2006 en fonction de son indicateur ACR. Le coefficient de corrélation de Spearman, statistique non paramétrique, est le coefficient de corrélation entre ces deux classements. Une valeur proche de l'unité indique une forte corrélation de rang entre 1996 et 2006 et peut être interprétée comme un signe d'inertie du profil de spécialisation. Un faible coefficient indique une profonde modification du classement, et donc un changement structurel plus rapide.

Tableau 1.1. Coefficient de corrélation de rang de Spearman, ACR 1996 et ACR 2006

	Turquie	Mexique	Corée	Espagne	Portugal	États-Unis
$R_s(\text{ACR96}, \text{ACR06})$	0.87	0.88	0.79	0.83	0.76	0.95

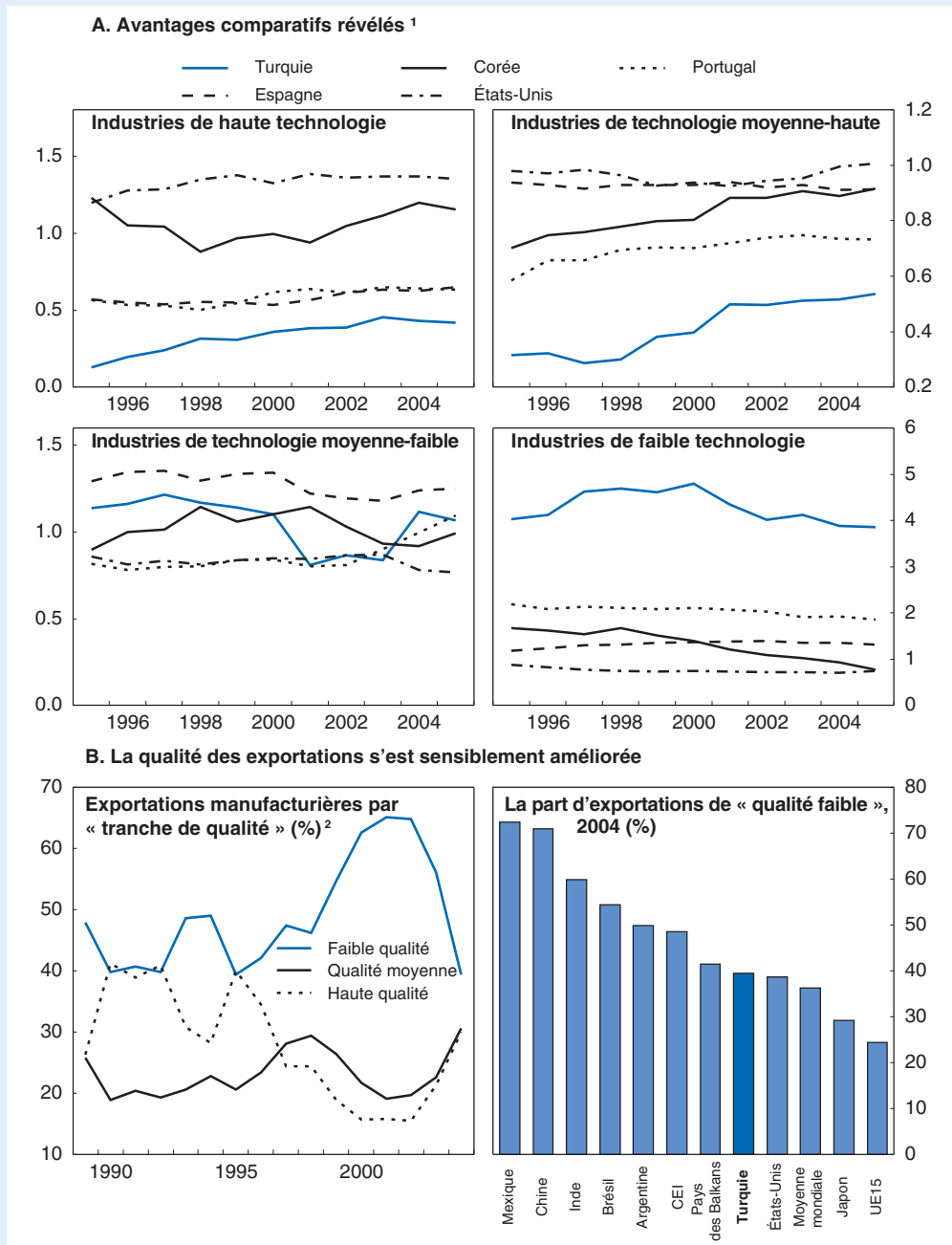
Après les États-Unis, ce sont la Turquie et le Mexique qui ont les coefficients les plus élevés et donc une spécialisation sectorielle moins évolutive que dans les autres pays. L'Espagne, le Portugal et la Corée ont un plus faible coefficient, ce qui traduit en un changement structurel plus rapide dans leur profil de spécialisation.

Une hausse des « valeurs unitaires » des exportations révèle en revanche – alors que l'évolution structurelle des échanges est faible – une rapide progression de l'innovation et de la qualité des produits exportés. On utilise de plus en plus les valeurs unitaires relatives des exportations dans les études internationales comme indicateur de l'innovation et de la différenciation qualitative de l'industrie d'un pays. À cet égard, les exportateurs turcs paraissent avoir progressé rapidement ces derniers temps dans l'innovation et la qualité (graphique 1.6).

1. $\text{ACR1}_{ij} = (X_{ij}/X_{it})/(X_{nj}/X_{nt})$, où X_{ij} = exportations du pays i (n =total OCDE) pour le produit j (t =produits totaux).

2. $\text{ACR2}_{ij} = (X_{ij}/X_{it})/(X_{nj}/X_{nt})/[(M_{ij}/M_{it})/(M_{nj}/M_{nt})]$, où X_{ij} = exportations du pays i (n = total OCDE) pour le produit j (t = produits totaux) et M_{ij} = importations du pays i (n =total OCDE) pour le produit j (t =produits totaux).

Encadré 1.2. **Les avantages comparatifs révélés de la Turquie (suite)**
 Graphique 1.6. **La spécialisation des échanges n'évolue pas beaucoup, mais la qualité s'améliore**



1. L'indicateur d'avantage comparatif révélé proposé par Vollrath (1991) a été calculé pour chaque pays par rapport au total pour l'OCDE. Il est défini comme suit : $ACR = [(X_{ij}/X_{it})/(X_{nj}/X_{nt})]/[(M_{ij}/M_{it})/(M_{nj}/M_{nt})]$, où X = exportations, M = importations. I = pays, j = industrie manufacturière classée par niveau technologique, n = ensemble des pays de l'OCDE et t = ensemble des industries manufacturières. Lorsque l'indicateur ACR est supérieur à l'unité, le pays est compétitif au niveau international pour la production de ce produit.

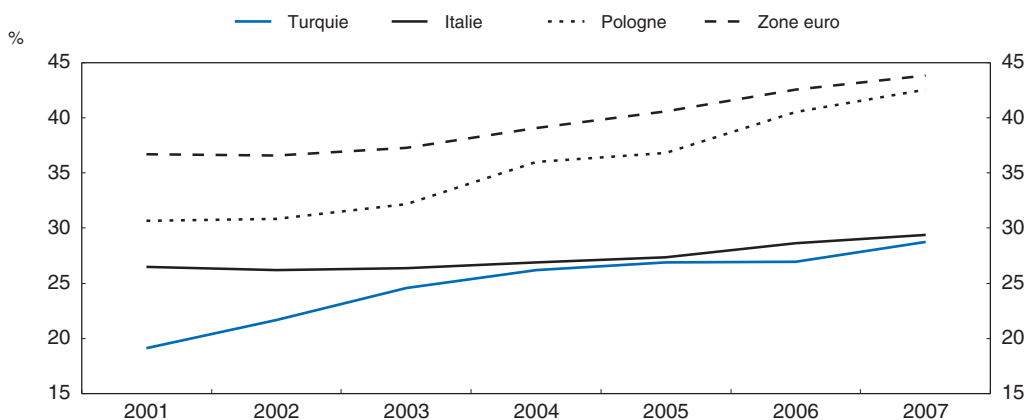
2. Comme indicateur de qualité, on calcule les « valeurs unitaires mondiales » (VU). Pour chaque produit et chaque année, les VU sont classées en « qualité moyenne » = [VU moyenne -25 %, VU moyenne +25 %], « qualité faible » = [VU moyenne -25 % minimum] ou « haute qualité » = [VU moyenne +25 % maximum].

Source : OCDE (2007), Base de données des Statistiques du commerce international par produit et calculs de l'OCDE; Base de données Baci CEPII, avec l'autorisation de D. Unal-Kesenci.

d'intrants et de biens d'équipement importés, et à la progression des importations en provenance des pays d'Asie à faible coût, dans les deux cas à la faveur de l'appréciation tendancielle de la monnaie. Cette progression des importations n'a généralement pas entraîné les pertes de marché que redoutaient les entreprises locales (jusqu'à la forte appréciation très récente de la monnaie). Des études récentes montrent que la plus vive concurrence des importations a été en général à l'origine d'une croissance de la productivité et de la production supérieure à la moyenne dans les secteurs exposés⁶ (graphique 1.7).

Graphique 1.7. **La concurrence des importations sur le marché intérieur**

Part en pourcentage des importations dans la demande intérieure finale



Source : OCDE (2008), Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 83.

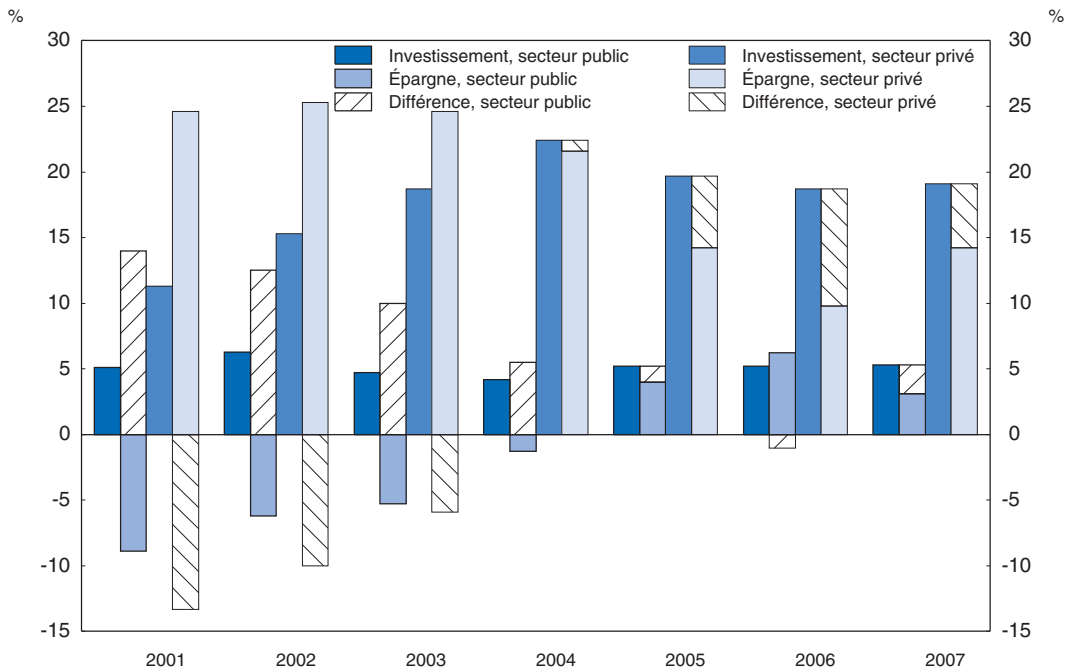
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/418300640287>

- iii) Les investisseurs internationaux de toutes catégories ayant prêté davantage attention à la Turquie après 2001, les emprunteurs turcs ont eu davantage accès à l'épargne internationale. Tous les segments ont participé à ce mouvement : les investissements de portefeuille sur le marché boursier, les prêts bancaires à moyen et long terme aux établissements de crédits locaux et aux sociétés non financières, les crédits acheteurs et fournisseurs, de même que les investissements directs étrangers purs et simples. L'appréciation tendancielle de la monnaie y a elle aussi contribué en creusant l'écart entre le coût élevé du capital sur le marché local et le coût bien plus faible de l'emprunt extérieur après l'ajustement du taux de change. Les besoins d'emprunt ayant diminué avec l'assainissement budgétaire, l'épargne internationale a financé en majeure partie une augmentation de l'investissement des entreprises privées et de la consommation des ménages (graphique 1.8).

Les faiblesses structurelles ralentissent le rattrapage


L'écart reste très marqué par rapport au niveau de vie de la zone OCDE

Même après six années de forte croissance, la Turquie reste de loin l'un des pays de l'OCDE qui ont le revenu le plus faible. Les déterminants du PIB par habitant confirment qu'il subsiste un net écart par rapport à la zone OCDE pour la productivité du travail et l'utilisation des ressources en main-d'œuvre. L'avantage démographique de la Turquie,

Graphique 1.8. **Les entrées de capitaux financier de plus en plus l'investissement et la consommation privés**En pourcentage du PIB¹

1. Les ratios sont calculés à partir des séries anciennes du PIB.

Source : Programmes annuels, Service du Plan et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/418322512780>

sous la forme d'une population d'âge actif relativement nombreuse (avec une proportion relativement plus faible de travailleurs âgés et une proportion relativement plus forte de jeunes), ne joue qu'un rôle positif marginal (graphique 1.9).

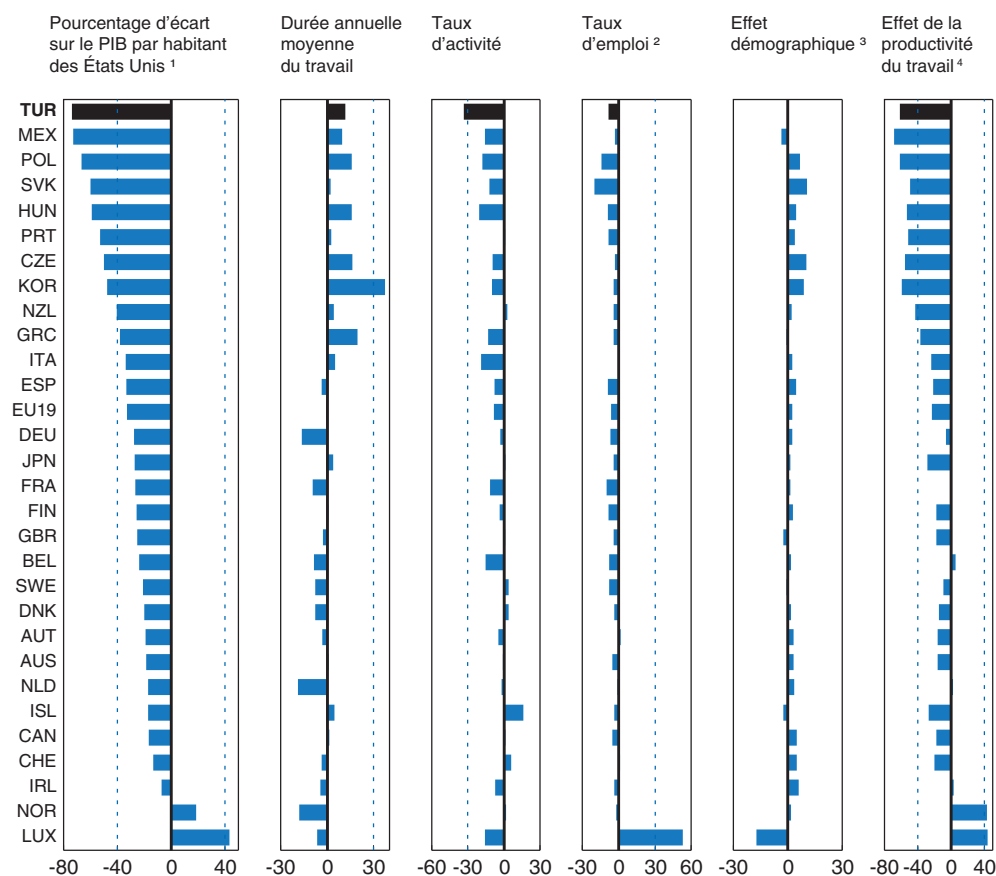
Mais ces faibles moyennes dissimulent de fortes disparités. Les taux d'activité et d'emploi sont très différents d'une catégorie à l'autre de la population et il en est de même pour les niveaux de productivité selon le type d'entreprise. Les hommes d'âge actif ont des taux d'activité et d'emploi nettement plus élevés que les femmes des mêmes tranches d'âge et les entreprises modernes du secteur formel sont beaucoup plus productives que celles du secteur informel et semi-formel. On constate ces fortes disparités entre les différentes catégories d'entreprises aussi bien dans le secteur manufacturier que dans les services et dans l'agriculture.

Une forte incitation à travailler se double d'un faible capital humain

Les niveaux moyens d'instruction et les taux moyens d'emploi sont nettement plus faibles que dans d'autres pays de l'OCDE (graphique 1.10). Le travail indépendant est très répandu – il est bien supérieur à la moyenne OCDE – malgré la faible qualité du travail et les bas revenus dans la plupart des activités qui relèvent du travail indépendant. Ce phénomène traduit la forte incitation à travailler pour les hommes d'âge essentiellement actif. Les femmes qui quittent la campagne pour la ville se retirent généralement de la population active, car elles cessent alors d'exercer un emploi familial non rémunéré. Cette tendance devrait persister parce qu'il subsiste un ample gisement de migrations

Graphique 1.9. Origine des différences de revenu réel

2006



1. Pour l'année 2006, à parités de pouvoir d'achat (PPA).

2. Emploi/population active.

3. Population d'âge actif/population totale.

4. PIB/heures travaillées.

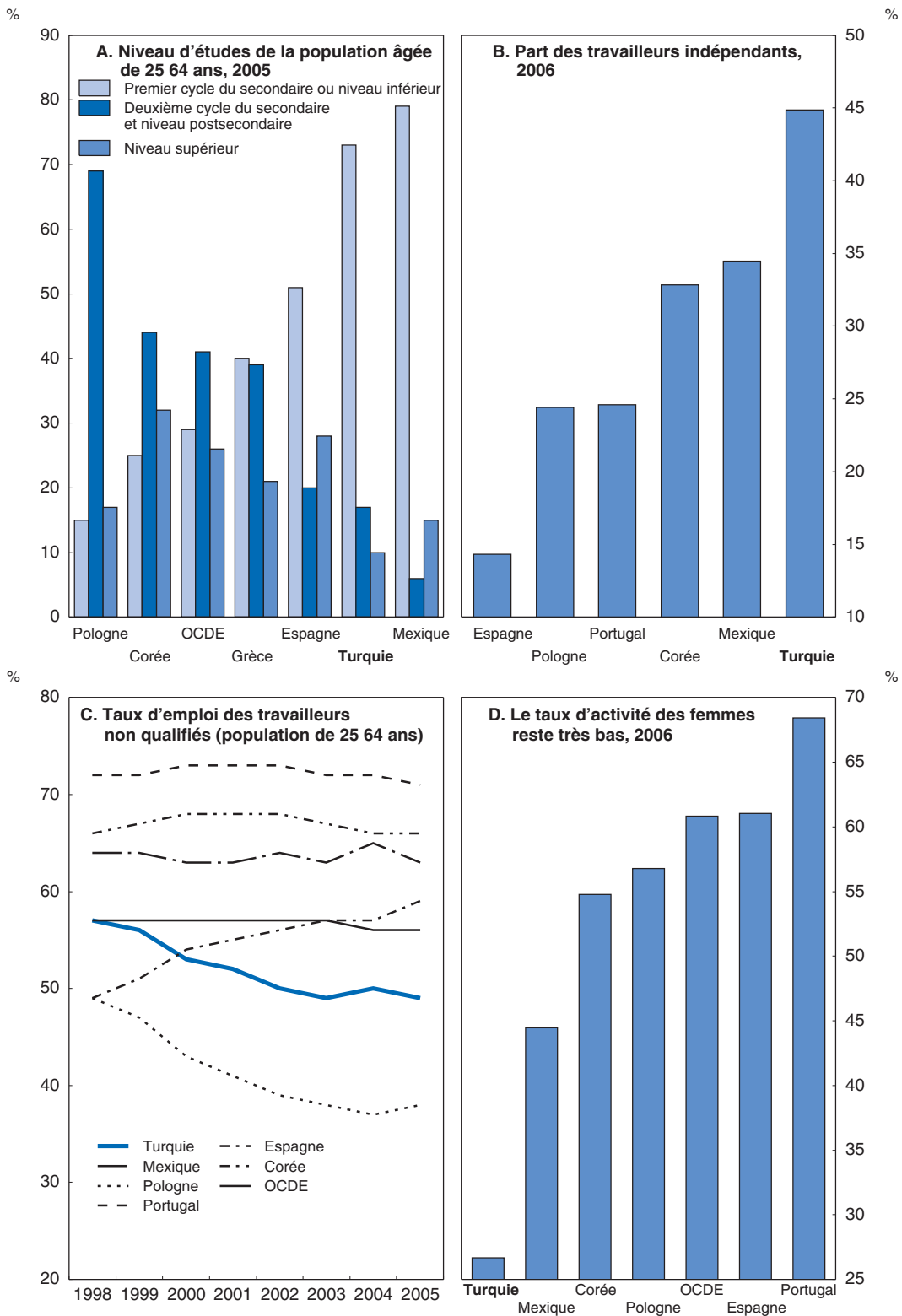
Source : OCDE (2008), Bases de données des Comptes nationaux, de la Productivité et des Statistiques de la population active et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/418332332750>


internes⁷. Les taux d'activité des femmes augmentent en fonction de leur niveau d'instruction, mais le niveau moyen reste inférieur à celui des hommes, y compris pour les jeunes cohortes (graphique 1.10).

Les déficiences sur le plan du capital humain comportent deux aspects : i) le faible niveau moyen d'instruction de la population d'âge actif, qui s'améliore pour les jeunes, mais n'évolue que lentement pour l'ensemble de la population active à cause d'un phénomène d'inertie démographique et d'une formation postscolaire insuffisante; ii) la qualité inégale de l'enseignement dispensé aux jeunes. Les jeunes ont un niveau d'instruction formelle supérieur à celui des générations précédentes, mais ils ne sont qu'une minorité à recevoir une éducation suffisamment complète pour être prêts à acquérir une formation complémentaire liée au marché du travail. Si l'on considère la distribution des résultats des élèves turcs lors des tests PISA, on constate cette structure très déséquilibrée du capital humain acquis dans le système éducatif⁸, et les

Graphique 1.10. Les carences structurelles du marché du travail



Source : OCDE (2007), *Regards sur l'éducation*; OCDE (2008), *Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 83, et OCDE (2008), *Base de données des Statistiques de la population active*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/418358137775>

offres d'emplois non satisfaites, qui sont de plus en plus nombreuses pour les emplois semi-qualifiés, confirment l'ampleur de ce déficit sur le plan de la qualité de l'éducation et des qualifications.

Le cadre réglementaire formel n'est pas propice à la croissance

Le cadre réglementaire officiel des activités industrielles et commerciales n'est pas propice à la croissance de la productivité et de l'emploi. Les importantes réformes des années 2000, qui ont consisté surtout à libéraliser les investissements étrangers et ont aidé la Turquie à améliorer sensiblement ses résultats pour les indicateurs *Doing Business* de la Banque mondiale, ne se sont pas encore attaquées aux problèmes les plus aigus.

Du fait de la réglementation actuelle des marchés de produits et des marchés du travail, il est encore difficile pour une entreprise de respecter totalement la loi (graphique 1.11). Opérer dans le secteur formel et avoir pleinement accès aux équipements modernes, à une main-d'œuvre qualifiée, aux technologies de pointe et à l'investissement direct étranger est très coûteux. Les entreprises très productives ont les moyens de respecter la loi et la transparence financière, mais la grande masse des entreprises moins productives du secteur informel et semi-formel opèrent dans une zone grise et s'en trouvent pénalisées⁹. Ce cadre ne favorise pas la modernisation et l'amélioration généralisée de la productivité dans l'ensemble du secteur des entreprises¹⁰.

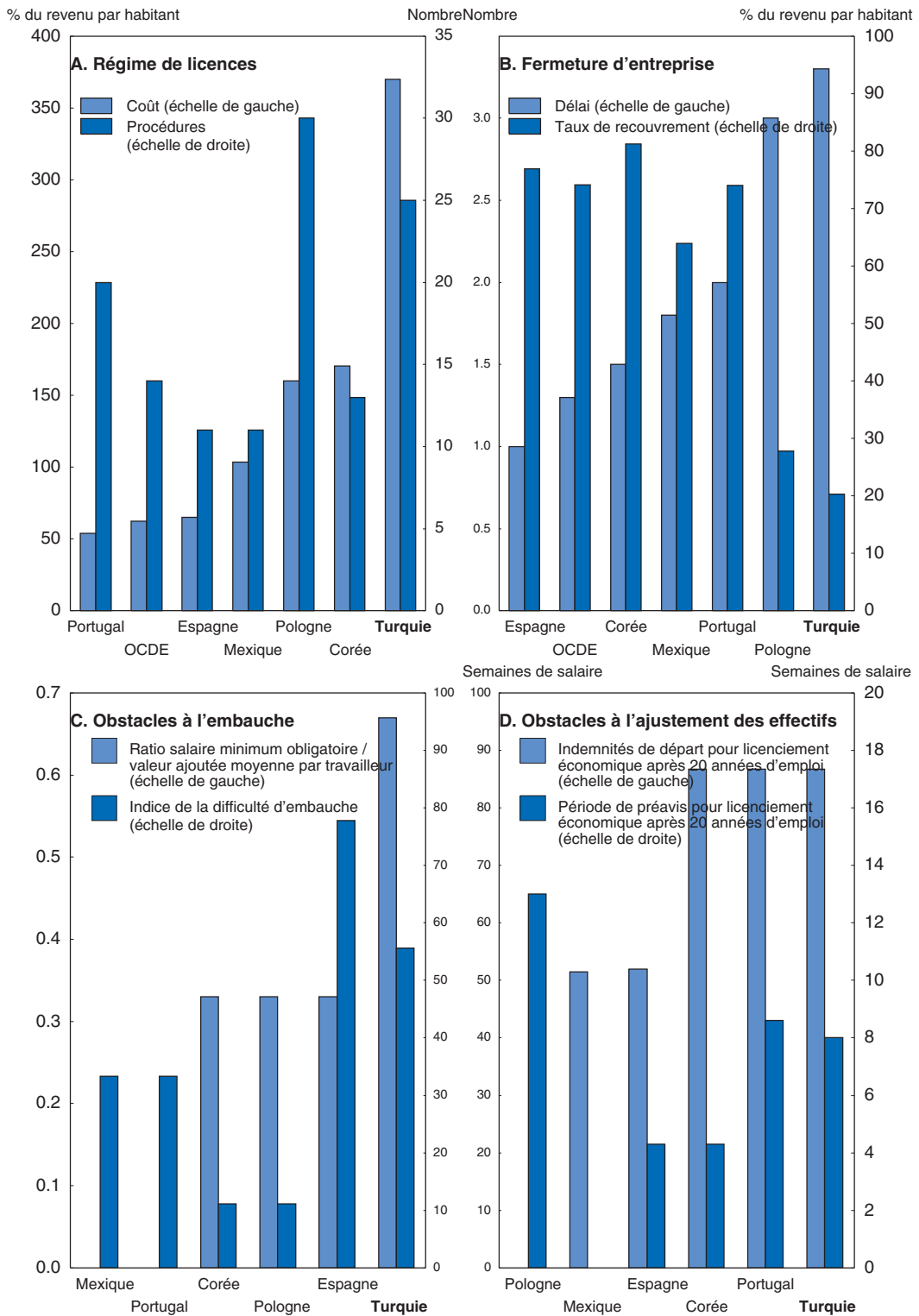
Parmi les problèmes que pose la réglementation, le plus aigu concerne le marché du travail. Ce sont surtout les caractéristiques suivantes qui sont en cause : i) un rapport très élevé entre le salaire minimum et le salaire moyen, ii) un coin fiscal sur le travail qui est marqué et iii) une stricte protection de l'emploi et des indemnités de licenciement qui sont les plus élevées de la zone OCDE.

Le travail indépendant, très répandu, ne s'appuie pas lui non plus sur une réglementation adéquate. Dans une proportion de plus de 40 %, la population active turque est constituée de travailleurs indépendants, les chiffres étant de 90 % dans l'agriculture, de près de 30 % dans les services et de près de 15 % dans les activités manufacturières. Le travail indépendant est très souvent informel et échappe à la législation fiscale et au système de sécurité sociale. Dans leur grande majorité, les travailleurs indépendants ne peuvent guère sortir d'une situation inférieure à la normale.

Le cadre économique comporte une autre déficience majeure qui concerne la justice commerciale. Les problèmes dans ce domaine tiennent à la fois à des moyens insuffisants pour administrer cette justice et aux incohérences juridiques qui s'accumulent depuis longtemps. Les conflits entre différentes sources de droit peuvent donner des résultats imprévisibles. C'est ainsi que la Cour suprême a récemment annulé la loi de 2006 portant réforme de la sécurité sociale en invoquant les dispositions de la Constitution qui ont trait aux droits particuliers des fonctionnaires.

Mais le système judiciaire a su se montrer suffisamment souple pour répondre aux besoins spécifiques de l'économie informelle. On citera comme exemple la validité en justice des preuves non formelles de propriété, qui rend possibles les transactions sur le marché. Cette souplesse du système judiciaire n'est toutefois, bien entendu, qu'un coûteux pis-aller, qui n'est pas adapté aux impératifs d'une économie moderne. Les investisseurs internationaux sont en particulier désorientés par ces aléas.

Graphique 1.11. **Réglementation des marchés de produits et du marché du travail**



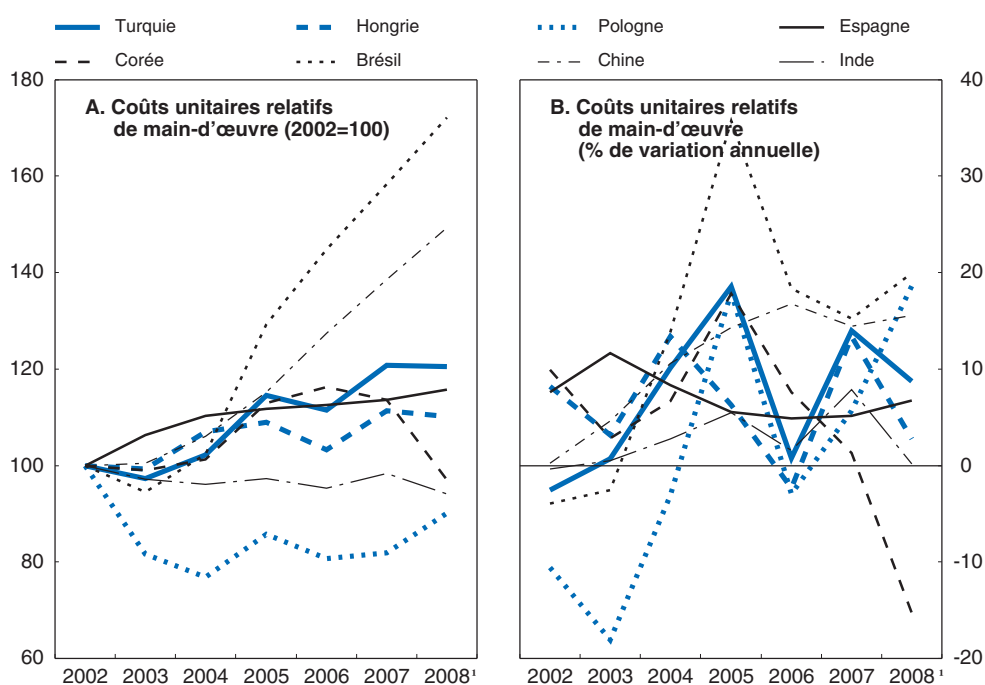
Source : Banque mondiale (2007), *Doing Business*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/418370488822>

La compétitivité de l'économie est mise à l'épreuve

La compétitivité de l'économie a été mise à rude épreuve ces derniers temps. La Turquie est le pays de l'OCDE qui a connu le rythme le plus rapide d'appréciation de sa monnaie en termes réels depuis quelques années, et plus spécialement en 2007. Cela tient à la fois à un écart d'inflation très marqué avec les partenaires commerciaux et à l'appréciation nominale de la livre turque. Au premier trimestre 2008, la dégradation de la situation financière internationale et les tensions politiques internes ont été à l'origine d'une nette dépréciation du taux de change; il est toutefois difficile de savoir quelle pourrait être la durée probable de ces circonstances spéciales, et les principaux secteurs de l'économie restent vulnérables en cas de nouvelles pressions sur leur compétitivité (graphique 1.12).

Graphique 1.12. **Coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre : comparaison entre la Turquie et quelques pays de référence**



1. Sur la base de l'indice moyen pour T1 et T2 2008.

Source : OCDE (2008), Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 83.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/418422476203>

Aux fins de la présente *Étude*, on a analysé l'évolution de la compétitivité de l'industrie turque entre 1998 et 2007 en examinant comment cette industrie a réagi aux pressions concurrentielles, notamment par la différenciation des produits, la modération salariale et les gains de productivité (encadré 1.3).

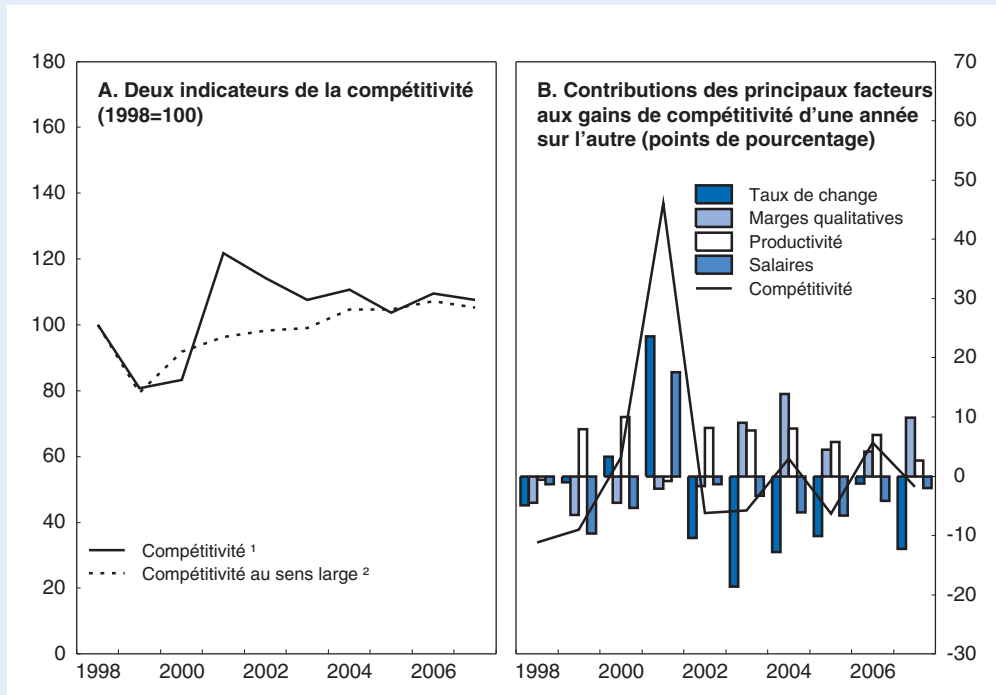
La demande de main-d'œuvre peu qualifiée a diminué

Du fait des pertes de compétitivité dans les activités à faible technologie, qui représentent la majeure partie de la production manufacturière totale, la demande de main-d'œuvre peu qualifiée s'est nettement contractée (voir le chapitre 4). En revanche, l'offre de main-d'œuvre peu qualifiée augmente en raison de l'exode rural.

Encadré 1.3. La compétitivité internationale de la Turquie en situation de fluctuations du taux de change réel

Avec le concours du Département des recherches de la banque centrale, une analyse quantitative a été réalisée afin de déterminer les sources de compétitivité internationale de l'économie turque. À partir d'une méthodologie élaborée pour l'Étude de 2006¹, on a calculé les coûts unitaires de main-d'œuvre corrigés des prix. On a également calculé la contribution des variations du taux de change, des gains de productivité, de la croissance des salaires et des marges bénéficiaires – qui reflètent l'effet de différenciation des produits (graphique 1.13).

Graphique 1.13. Compétitivité de l'industrie turque, 1998-2007



1. Sur la base des coûts unitaires de main-d'œuvre (prix à l'exportation/coûts unitaires de main-d'œuvre).

2. Sur la base des coûts unitaires pour la main-d'œuvre, le capital, l'énergie et les intrants importés (prix à l'exportation/somme pondérée des coûts unitaires).

Source : G. Yılmaz et R. Gönenç (2008, à paraître). Voir également cet ouvrage en ce qui concerne la méthode de calcul et les résultats détaillés.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/418446007381>

On a élargi cette méthode pour prendre en compte l'influence qu'exercent sur la compétitivité les éléments de coûts « hors main-d'œuvre ». Ces éléments sont les coûts unitaires du capital (qui ont baissé du fait de la stabilisation macroéconomique), les coûts unitaires des intrants (différents selon les secteurs en fonction de leur part dans les intrants importés) et les coûts unitaires de l'énergie (qui fluctuent selon les décisions administratives concernant les prix). Le but de cet élargissement était de mieux évaluer la compétitivité effective de l'industrie turque².

On peut distinguer quatre périodes :

- i) Une érosion progressive de la compétitivité entre 1998 et 2000, avant la crise monétaire de 2001 ;
- ii) Un rétablissement soudain de la compétitivité en 2001, grâce à la forte dépréciation de la monnaie et à la baisse des salaires en termes réels (après l'accélération de l'inflation et le chômage déclenchés par la crise) ;

Encadré 1.3. La compétitivité internationale de la Turquie en situation de fluctuations du taux de change réel (suite)

- iii) Une phase de normalisation entre 2002 et 2006 : la compétitivité s'est dégradée ou améliorée en fonction de l'appréciation ou de la dépréciation de la monnaie (les épisodes de dépréciation, en général la conséquence des turbulences financières au niveau mondial, ont été de brève durée) ;
- iv) 2007, année de dégradation exceptionnelle de la compétitivité, avec la conjonction d'un écart très marqué d'inflation par rapport aux partenaires commerciaux et d'une forte appréciation nominale du taux de change.

Les divers indicateurs de compétitivité utilisés dans cette étude donnent les résultats suivants :

- v) Les coûts unitaires de main-d'œuvre corrigés des prix indiquent une relative stabilité de la rentabilité à l'exportation pour l'ensemble de l'industrie. Les marges estimées pour l'ensemble du secteur manufacturier ne sont tombées à la fin de 2007 qu'à leur niveau de 1997. L'amélioration des marges réalisée en 2001 a eu un effet puissant d'amortissement, dont l'économie a pu tirer parti jusqu'à fin 2007.
- vi) Mais cet effet d'amortissement a été totalement épuisé à la fin de 2007. Toute nouvelle perte de compétitivité devra être absorbée par une baisse des revenus de tous les facteurs de production.
- vii) Lorsqu'on estime de façon plus complète la compétitivité à l'exportation, en prenant en compte les éléments des coûts unitaires autres que la main-d'œuvre, les marges paraissent s'être moins contractées. Pour l'ensemble du secteur manufacturier, les marges estimées pourraient être encore supérieures de 20 % à leur niveau de 1997.
- viii) L'évolution de la compétitivité a été très différente d'une branche d'activité à l'autre. Les activités traditionnelles à forte intensité en main-d'œuvre ont été beaucoup plus touchées que les activités plus productives à forte intensité en capital.
- ix) Dans le secteur manufacturier, la rentabilité sur le marché intérieur s'est moins érodée que sur les marchés internationaux. Les entreprises ont pu en quelque sorte s'appuyer sur leur « pouvoir de marché local » pour moins ajuster les prix intérieurs que les prix à l'exportation.
- x) Cette protection par les prix s'est révélée éphémère. En 2007, les prix intérieurs et les prix à l'exportation ont évolué en parallèle pour la première fois. Les marges sur le marché intérieur se sont resserrées de la même manière que les marges à l'exportation, ce qui traduit un degré croissant d'intégration entre le marché intérieur et les marchés extérieurs.

Durant cette période, les principaux déterminants de l'évolution de la compétitivité de l'industrie turque ont été les suivants :

- xi) Les fluctuations des taux de change ont joué un rôle crucial. Ce sont elles qui ont la plus forte variance parmi tous les facteurs et qui ont aussi l'impact le plus marqué sur les marges (comme on pouvait s'y attendre, la compétitivité s'érode fortement en période d'appréciation et s'améliore en période de dépréciation).
- xii) Mais les taux de change ne sont en aucun cas l'unique déterminant de la compétitivité. Les variations de la valeur unitaire des produits (marges qualitatives) jouent également un grand rôle. On peut distinguer deux périodes dans l'évolution de ces marges :
 - Jusqu'en 2002, les marges sur les prix à l'exportation ont été « négatives » ; autrement dit, les prix à l'exportation ont augmenté moins que pouvait le laisser penser le modèle estimé (ce qui peut être interprété comme suit : les exportateurs n'ont pas pu résister à la baisse des prix imposée par leurs concurrents).
 - À partir de 2002, la situation s'est modifiée. Les exportateurs ont pu fixer leurs prix à des niveaux supérieurs à la valeur prédite par le modèle et les marges estimées sont devenues positives. Un grand nombre de producteurs turcs ont fréquemment réagi aux pressions concurrentielles en relevant la valeur unitaire de leurs produits au-dessus de celle de leurs concurrents.

**Encadré 1.3. La compétitivité internationale de la Turquie
en situation de fluctuations du taux de change réel (suite)**

- xiii) La productivité du travail a grandement contribué à la compétitivité tout au long de la période considérée. Cette contribution s'est accentuée après 2001.
 - xiv) Les salaires réels ont augmenté régulièrement (sauf les années où l'inflation s'est accélérée), mais ils sont restés inférieurs aux gains de productivité. Cette modération a appuyé la compétitivité et facilité l'accroissement de la production et de l'emploi.
 - xv) Les résultats sont très différents d'un secteur à l'autre. Les activités les plus modernes ont réussi à améliorer leur compétitivité, alors que les activités à plus basse technologie, faisant appel à une main-d'œuvre peu qualifiée et à des intrants locaux, ont été plus durement touchées. On constate qu'un vaste groupe intermédiaire d'activités continue de se battre pour préserver sa compétitivité par différents moyens³.
1. OCDE, *Étude économique de la Turquie*, 2006, annexe 3 : « Analyse de l'évolution et des déterminants de la rentabilité dans l'industrie manufacturière turque, 1998-2005 ».
 2. Voir à ce sujet G. Yılmaz et R. Gönenç (2008), « How Did Turkish Industry Respond to Increased Competitive Pressures, 1998-2007? », *Turkish Central Bank Discussion Papers*, à paraître.
 3. Voir à ce sujet le chapitre 4.

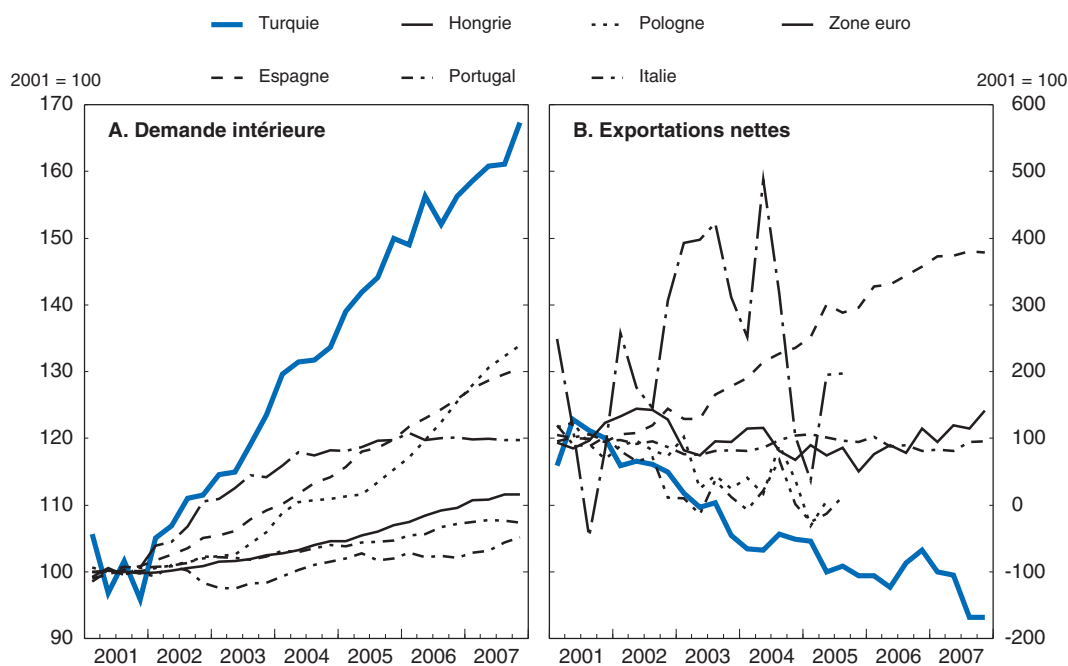
La Turquie éprouve donc des difficultés à mobiliser sa ressource la plus abondante, la main-d'œuvre peu qualifiée. La demande de main-d'œuvre, qui reste vigoureuse dans les secteurs les plus modernes de l'économie, n'atténue pas ce phénomène. On examinera au chapitre 4 les problèmes que pose l'emploi des travailleurs peu qualifiés dans les secteurs autres que le travail indépendant de faible qualité (qui constitue de plus en plus une forme de sous-emploi dissimulé).

Le déséquilibre persiste entre la demande intérieure et la demande extérieure


La vigueur de la demande intérieure, à la faveur des gains de revenu en termes réels rendus possibles par l'appréciation de la monnaie, contrastait, encore dernièrement, avec le ralentissement de la demande nette extérieure sous l'effet des pertes de compétitivité et de l'amélioration des termes de l'échange. Cette configuration n'est pas tenable à moyen terme. Même si le biais en faveur de la demande intérieure, au détriment de la demande extérieure, est fréquent pour les économies en voie de rattrapage, il est généralement moins prononcé qu'en Turquie. Si les pressions qui entament la compétitivité sont trop fortes par rapport à la capacité d'absorption de l'économie et que des réformes structurelles supplémentaires ne permettent pas d'accroître les capacités de redéploiement des ressources, la croissance en souffre inévitablement (graphique 1.14).

On pourrait rééquilibrer les sources de la croissance par deux moyens : des ajustements du taux de change dans le cadre du régime de changes flottants et des réformes microéconomiques bien ciblées. Sinon, une faiblesse persistante de la demande extérieure aura des retombées négatives sur la demande dans l'ensemble de l'économie et sapera la confiance. Malgré la plus grande stabilité politique après les élections de l'été et un environnement international globalement favorable, depuis le deuxième semestre 2007 l'économie turque est victime d'un tel fléchissement de la confiance, qui a été amplifié par les effets d'une sécheresse sur l'agriculture et par la dégradation des conditions sur les marchés financiers internationaux dans la seconde moitié de l'année (encadré 1.4).

Graphique 1.14. **Les sources de la croissance sont moins équilibrées que dans les autres économies en voie de rattrapage**



Source : OCDE (2008), Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 83.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/418501083462>

L'économie turque n'est pas jugée suffisamment résiliente

L'économie turque est encore considérée comme vulnérable en cas de choc externe. Les ouvrages récents consacrés aux déterminants de la vulnérabilité des économies nationales aux conditions extérieures mettent en avant plusieurs facteurs de risque. De la configuration de ces facteurs découle la situation et la notation d'un pays au regard des risques internationaux. Certaines études récentes sur ce thème font expressément référence à l'expérience turque. Les principaux facteurs recensés sont énumérés ci-dessous sur le tableau 1.2, qui fait le point sur les progrès récents et les déficiences persistantes de l'économie turque dans ces domaines. Le graphique 1.15 compare à cet égard la Turquie et d'autres pays émergents.

Malgré les progrès considérables accomplis ces dernières années aussi bien sur le plan macroéconomique que sur le plan structurel, la Turquie conserve une note de crédit qui reste inférieure à la qualité investissement et cette notation ne s'est améliorée que lentement. On peut donc se demander si cette note est trop basse ou si elle se justifie au regard des fondamentaux actuels de l'économie turque. C'est à cette question qu'on s'efforcera de répondre dans la section qui suit. Le principal facteur considéré comme négatif reste le déficit élevé de balance courante, mais la persistance d'incertitudes politiques quant au rythme des réformes peut également jouer un rôle¹¹.

L'accord de confirmation conclu avec le FMI et systématiquement appliqué depuis 2001 a beaucoup contribué à rétablir la crédibilité de la politique macroéconomique turque sur les marchés internationaux, comme on le verra au chapitre 2¹². L'expiration de cet accord en mai 2008 représente un enjeu essentiel pour la Turquie. Il faudrait concevoir

Encadré 1.4. Évolutions et perspectives économiques à court terme
(Perspectives économiques de l'OCDE, prévisions du printemps 2008 pour la Turquie)

La croissance s'est ralentie pour s'établir à un rythme annuel de 3.4 % au dernier trimestre 2007 et est ressortie à 4.5 % pour l'ensemble de l'année. La dégradation de la contribution nette du commerce extérieur s'est répercutée sur tous les secteurs de l'économie et toutes les composantes de la demande. Les créations nettes d'emplois se sont ralenties et le chômage est en hausse depuis la fin de 2007.

Les primes de risque ont augmenté et le taux de change s'est déprécié au premier trimestre 2008. La dégradation de la situation financière internationale et les incertitudes liées à l'environnement politique ont contribué à une hausse des primes de risque et des taux d'intérêt plus forte que dans les autres pays émergents.

La croissance devrait ralentir à moins de 4 % en 2008 avant de remonter aux environs de 4.5 % en 2009 à supposer que les incertitudes actuelles s'estompent. Les risques d'évolution négative tiennent aux conditions de sortie de l'accord conclu avec le FMI et à d'éventuelles complications politiques internes qui pourraient faire monter les primes de risque et les taux d'intérêt et freiner ainsi la croissance. Mais si la confiance revient sur le plan économique et si la mise en œuvre des réformes structurelles s'accélère, la croissance pourrait monter en régime plus rapidement.

Turquie : Demande, production et prix

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	Prix courants milliards TRL	Pourcentages de variation en volume (prix de 1998)				
Consommation privée	398.6	7.9	4.6	4.6	3.0	4.1
Consommation publique	66.8	2.5	8.4	2.8	1.1	4.6
Formation brute de capital fixe	113.7	17.4	13.3	3.3	2.0	4.7
Demande intérieure finale	579.1	9.1	6.8	4.1	2.6	4.3
Variation des stocks ¹	-5.3	0.0	-0.1	1.5	0.8	0.0
Demande intérieure totale	573.8	9.2	6.7	5.5	3.4	4.2
Exportations de biens et services	131.7	7.9	6.6	6.7	6.3	4.9
Importations de biens et services	146.4	12.2	6.9	11.1	4.4	3.7
Exportations nettes ¹	-14.7	-1.3	-0.3	-1.6	0.2	0.1
PIB aux prix du marché	559.0	8.4	6.9	4.5	3.7	4.5
Déflateur du PIB		7.1	9.3	8.1	9.5	7.3
<i>Pour mémoire :</i>						
Indice des prix à la consommation	-	8.2	9.6	8.8	9.6	7.5
Déflateur de la consommation privée	-	8.3	9.8	8.2	9.5	7.5
Taux de chômage	-	10.0	9.7	9.5	10.2	10.5
Balance des opérations courantes ²	-	-4.7	-6.1	-5.8	-5.4	-5.3

1. Contributions aux variations du PIB en volume (en % du PIB en volume), montant effectif pour la première colonne.

2. En % du PIB.

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 83.

un dispositif fiable remplaçant le programme du FMI si l'on veut préserver la crédibilité que la politique des autorités turques a commencé d'acquérir sous la surveillance étroite et la transparence internationale qu'a instaurées l'accord avec le FMI.

La consolidation macroéconomique récente et la notation de crédit de la Turquie

Depuis la crise de 2001, la situation budgétaire de la Turquie s'est considérablement améliorée. La dette publique a très fortement baissé, les banques nationales ont été recapitalisées, l'inflation est tombée à moins de 10 % et la croissance économique est

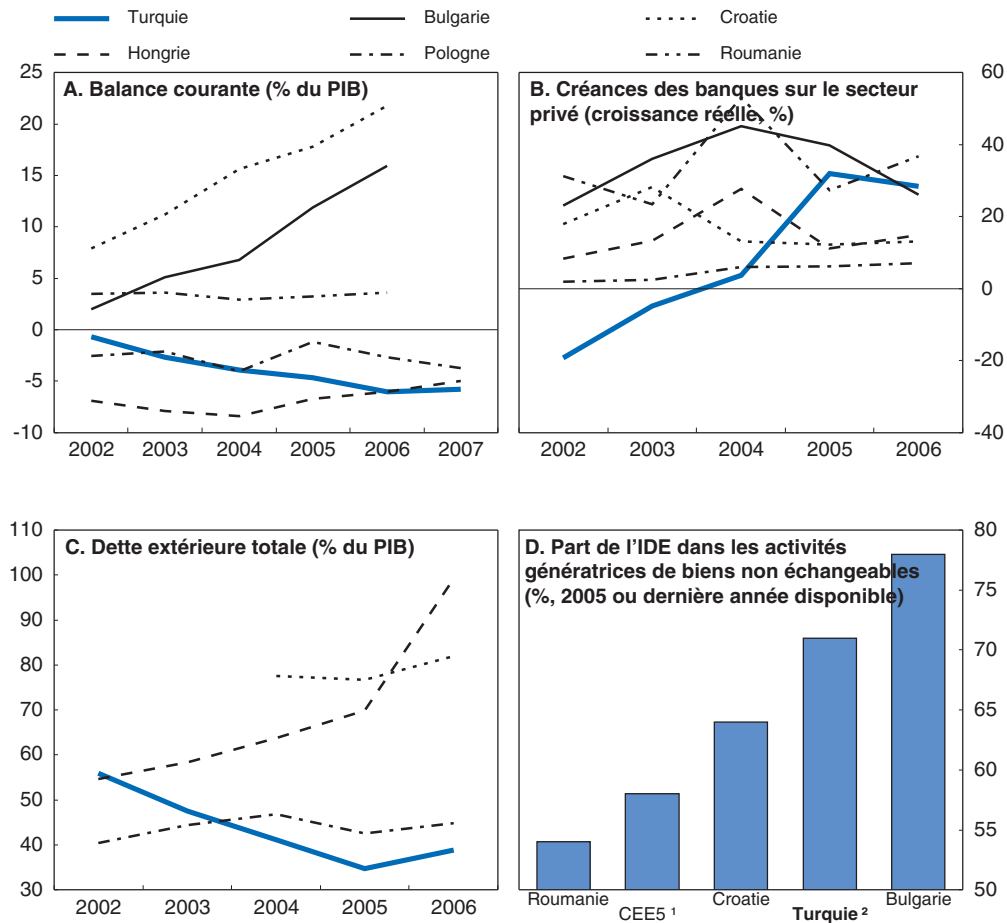
Tableau 1.2. **Les facteurs potentiels de vulnérabilité extérieure de la Turquie**

Sources de vulnérabilité extérieure	Valeur de référence pour les pays émergents	Résultats récents de la Turquie
Viabilité budgétaire	Un ratio excédent budgétaire total/PIB supérieur à 2-3 % est souhaitable.	La Turquie a beaucoup progressé pour le solde primaire (même si le solde total ne respecte pas encore la valeur de référence). Il subsiste certaines carences sur le plan de la transparence et des dérives électorales se sont produites en 2007.
Croissance de la dette publique	Le ratio dette publique consolidée/PIB devrait être inférieur à 50 %.	L'encours brut de la dette publique turque est de l'ordre de 40 % du PIB, l'encours net étant d'environ 30 %.
Stabilité monétaire	Le taux d'inflation devrait être inférieur à 4 %.	Des progrès spectaculaires ont été accomplis, la Turquie échappant maintenant à l'hyperinflation et à une hausse de prix extrêmement instable. Toutefois, l'objectif explicite de faible inflation s'est heurté à l'inertie des résultats et des anticipations en matière d'inflation.
Balance des opérations courantes	Le déficit de balance courante devrait être inférieur à 3 % du PIB.	Le déficit de la balance courante est tombé de 6.1 % du PIB en 2006 à 5.8 % en 2007.
Croissance de la dette extérieure	Le ratio d'endettement extérieur devrait être inférieur à 50 % du PIB.	La dette extérieure brute de la Turquie atteint environ 38 % du PIB.
Composition des entrées de capitaux	L'IDE et les prêts à long terme devraient représenter l'essentiel du financement de la balance courante.	La part de l'IDE et de la dette à long terme s'est nettement accrue récemment.
Destination des entrées d'IDE	Les entrées d'IDE doivent être suffisamment vigoureuses dans les activités tournées vers l'extérieur qui procurent d'importantes recettes à l'exportation.	Les entrées récentes d'IDE ont concerné surtout les services tournés vers le marché intérieur, notamment les services bancaires, les télécommunications et le commerce de détail.
Rythme de croissance du crédit intérieur	La croissance annuelle du crédit devrait être inférieure à 25 % en termes réels.	Le crédit au secteur privé a augmenté très rapidement pour financer à la fois l'investissement des entreprises et la consommation des ménages.
Appréciation du taux de change en termes réels	Une appréciation excessive du taux de change réel est une source de vulnérabilité.	La Turquie a connu jusqu'à la fin de 2007 l'une des appréciations les plus rapides de sa monnaie en termes réels.
Solidité du secteur bancaire	Le ratio de prêts improductifs des banques devrait être inférieur à 5 %.	Après les réformes de la surveillance prudentielle des années 2000, le ratio de prêts improductifs est tombé de plus de 20 % en 2002 à moins de 5 % en 2007.

restée vive jusqu'à la fin de 2007. Malgré ces résultats, la notation de crédit de la Turquie reste dans la catégorie dite « spéculative » et ne s'est améliorée que lentement : par exemple, Standard & Poor's n'a relevé la notation souveraine de la Turquie que de trois crans, de B- à la fin de 2002 à BB- à la fin de 2007, avant de réviser à la baisse la perspective de notation en avril 2008 (tableau 1.3)¹³. Il en résulte que la Turquie reste considérée comme très vulnérable à un choc externe. Mais les fondamentaux économiques justifient-ils une telle évaluation ?

Les modèles de vulnérabilité de la « première génération »¹⁴ mettaient l'accent sur le laxisme de la politique monétaire et la dégradation constante des fondamentaux macroéconomiques, aboutissant à une diminution constante des réserves officielles brutes de la banque centrale. Dans ces modèles, une croissance rapide du crédit est associée à un financement monétaire d'un déficit important du secteur public. Certes, la croissance du crédit en termes réels a été très rapide en Turquie jusqu'au milieu de 2004, mais c'est le crédit au secteur privé, et pas au secteur public, qui a beaucoup augmenté (graphique 1.16). De plus, les réserves officielles brutes ne sont pas d'un niveau très bas par rapport à d'autres économies émergentes : les réserves brutes de la Turquie sont similaires à celles de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque si on les mesure par rapport à la masse monétaire au sens large, et nettement plus élevées si on les mesure en mois d'importations de biens et de services. Or, la notation souveraine de la Turquie est sensiblement plus faible (graphique 1.16, tableau 1.3).


Les modèles ultérieurs de vulnérabilité externe de la « deuxième génération » privilégient le rôle de la politique budgétaire et de l'endettement¹⁵. Si les déficits publics sont financés par l'emprunt et pas par la création de monnaie, cela limite la masse

Graphique 1.15. Pourquoi l'économie turque apparaît-elle encore vulnérable ?
Comparaison internationale

1. Hongrie, Pologne, République slovaque, République tchèque et Slovaquie.

2. Pour 2006.

Source : FMI (2008), Statistiques financières internationales, OCDE (2008), Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 83, Banque mondiale, JEDH, WIIW, NBS et CBRT.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/418562238615>

monétaire excédentaire et empêche aussi bien une forte montée de l'inflation qu'une baisse constante des réserves internationales. Mais si le taux d'intérêt réel est supérieur au taux de croissance réelle de l'économie et qu'il n'y a pas d'excédents primaires compensatoires, la croissance de la dette publique n'est pas tenable. En conséquence, l'économie se révèle vulnérable en cas d'attaques spéculatives autoréalisatrices, à un moment qu'il est difficile de prévoir. En ce qui concerne la Turquie (voir le chapitre 2), l'État a régulièrement renforcé sa situation budgétaire (sauf en 2007) et l'endettement public net est en recul constant, de près de 70 % du PIB en 2001 à un chiffre qu'on peut estimer à 30 % du PIB en 2007. En revanche, l'emprunt du secteur privé à l'étranger a rapidement augmenté. Dès lors, l'endettement extérieur total de la Turquie rapporté aux exportations, après avoir constamment diminué entre 2001 et 2005, a augmenté en 2006 avant de décroître à nouveau en 2007. Les indicateurs d'endettement extérieur et le ratio de service de la dette de la Turquie sont à présent plutôt élevés par comparaison avec d'autres économies de marché émergentes (graphique 1.17, tableau 1.3).

Tableau 1.3. **Notation de crédit pays et indicateurs de vulnérabilité**
(2007 ou dernière année connue, sauf mention contraire)

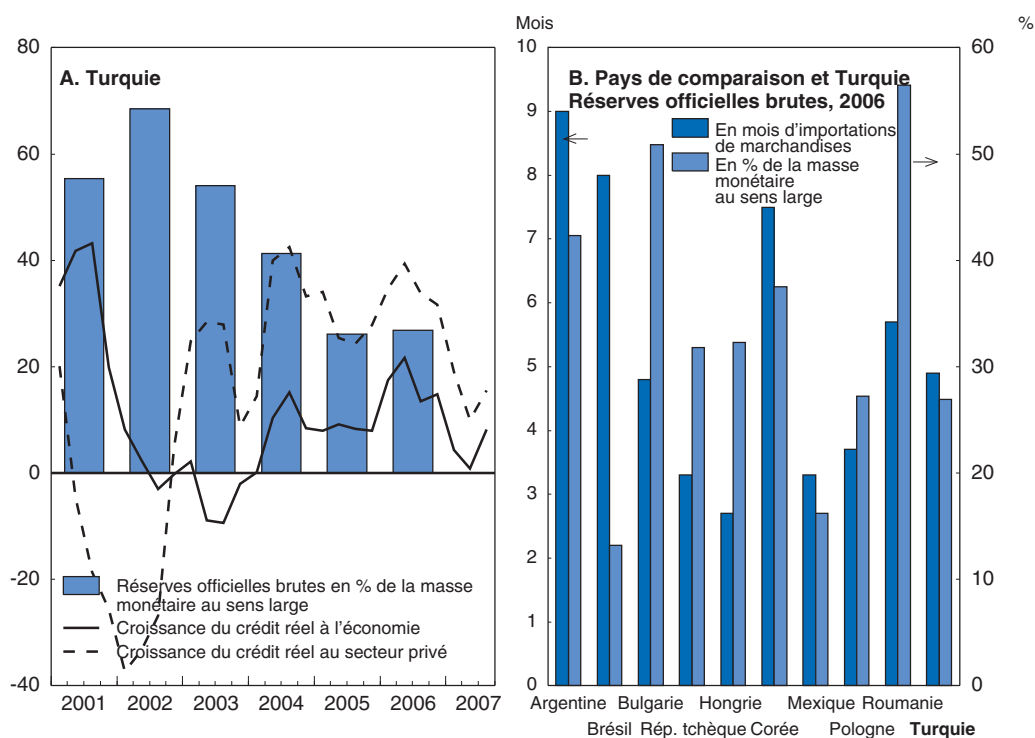
	Argentine	Brésil	Bulgarie	Rép. tchèque	Hongrie	Corée	Mexique	Pologne	Roumanie	Turquie
Notation de crédit¹										
Standard & Poor's :										
Dettes en monnaie locale	B+	BBB	BBB+	A+	BBB+	A+	...	A	BBB	BB
Dettes en devises	B+	BB+	BBB+	A	BBB+	A	...	A-	BBB-	BB-
Notation Fitch :										
Dettes à long terme en monnaie locale	B	BB+	BBB+	A+	A-	AA	A-	A	BBB+	BB
Dettes à long terme en devises	RD	BB+	BBB	A	BBB+	A+	BBB+	A-	BBB	BB-
Indicateurs macroéconomiques										
Croissance du PIB 2006	8.5	3.7	6.1	6.4	3.9	5.0	4.8	6.1	7.6	6.9
Hausse de l'IPC (fin d'année), 2007	8.8	3.6	8.4	2.9	7.9	2.5	4.0	2.4	4.8	8.9
Investissement en % du PIB, 2006	23.4	16.8	26.2	24.6	21.7	29.0	20.4	19.9	24.6	22.3
Solde budgétaire global, administrations publiques (% du PIB), 2006	2.0	-2.8	3.5	-2.9	-9.1	1.8	-0.7	-0.9	-1.7	-1.7
Dettes publiques brutes (% du PIB), 2006			24.7	30.1	65.5	36.5	43.5	48.8	18.5	47.9
Balance des opérations courantes (% du PIB), 2006	3.8	1.3	-15.2	-3.0	-6.0	0.7	-0.2	-3.0	-9.6	-6.1
Réserves officielles brutes, milliards d'USD, 2006	30.9	85.2	10.9	31.2	21.5	238.9	76.3	46.4	28.1	60.9
En mois d'importations de marchandises et de services non financiers, 2006	9.0	8.0	4.8	3.3	2.7	7.5	3.3	3.7	5.7	4.9
En % de la masse monétaire au sens large, 2006	42.3	13.2	50.9	31.8	32.3	37.5	16.2	27.2	56.5	26.9
Dettes extérieures brutes totales, milliards d'USD (2006)	106.3	186.6	23.0	52.4	112.0	232.7	173.2	153.4	..	195.4
En % du PIB	49.6	17.5	73.1	36.7	99.2	26.2	20.6	45.0	..	36.8
En % des exportations de marchandises et de services non financiers	200.1	119.5	114.2	48.4	127.4	60.6	64.6	111.3	..	162.5
Dettes extérieures brutes à court terme, milliards d'USD (2006)	23.4	18.2	6.7	14.6	13.2	97.8	21.3	21.0	..	41.7
En % de la dette extérieure brute totale	22.0	9.7	29.1	27.9	11.7	42.0	12.3	13.7	..	21.3
En % des réserves officielles brutes	75.8	21.3	61.2	46.9	61.1	40.9	27.9	45.3	..	68.4
Ratio du service de la dette, 2006 ²	32.0	45.0	12.0	...	34.0	..	19.0	25.0	18.0	38.0
Appréciation du taux de change effectif réel (sur la base de l'IPC), 2007 ³	-2.40	8.42	4.28	2.77	11.64	-0.42	-0.74	3.37	7.56	8.47
Indicateurs bilantiels										
Dettes du secteur privé non bancaire à l'égard des banques étrangères/exportations	61.02	41.47	62.88	25.78	20.57	30.35	42.18	36.57	-	87.43
Dettes totales du secteur privé à l'égard des banques étrangères/exportations	72.73	73.78	92.20	39.53	64.45	71.59	46.65	56.16	-	133.55
Dettes totales (publiques et privées) à l'égard des banques étrangères/exportations	204.03	125.24	124.25	52.06	118.23	77.61	67.60	114.91	-	224.40
Dettes totales à court terme/dettes totales à l'égard des banques étrangères	22.37	11.78	42.86	33.03	16.05	44.12	12.51	17.38	-	20.51
Croissance du crédit réel au secteur privé, variation en %	22.7	20.6	16.2	16.9	12.3	12.1	26.7	22.7	46.7	30.3
Ratio de fonds propres	16.8	18.5	14.5	11.9	11.0	12.8	16.1	13.2	17.8	22.0
Prêts improductifs des banques commerciales (% du total des prêts)	3.9	3.6	2.2	3.0	2.5	0.9	2.0		8.4	3.8

Tableau 1.3. **Notation de crédit pays et indicateurs de vulnérabilité** (suite)
(2007 ou dernière année connue, sauf mention contraire)

	Argentine	Brésil	Bulgarie	Rép. tchèque	Hongrie	Corée	Mexique	Pologne	Roumanie	Turquie
Actifs liquides du système bancaire par rapport à l'actif total	15.7		24.9	28.6	20.0		26.7	35.1	54.4	39.6
Prêts bancaires en devises par rapport au total des prêts bancaires			48.6	13.7				28.0	47.2	27.3
Engagements bancaires en devises par rapport au total des engagements bancaires			56.7		39.3				44.1	37.6
Dette des ménages par rapport au PIB		10.1	28.4	17.3	21.1			18.2		12.4
Indicateurs de flexibilité des marchés										
OCDE : Indicateur de réglementation des marchés de produits (2003)										
Total				1.7	2.0	1.5	2.2	2.8		2.3
Obstacles à l'entrepreneuriat				1.9	1.4	1.7	2.2	2.8		2.5
Obstacles aux échanges et à l'investissement étranger				0.9	1.4	1.7	2.2	2.3		1.7
Réglementation administrative				2.4	1.5	1.8	2.0	2.9		3.0
Réglementation économique				2.0	2.7	1.6	2.1	2.7		2.1
OCDE : Indicateur de protection de l'emploi (2006)										
				2.1	1.8	2.0	3.2	2.3		3.5
Environnement des entreprises, 2007⁴										
Facilités des activités industrielles ou commerciales	109	122	46	56	45	30	44	74	48	57
Création d'une entreprise	114	122	100	91	67	110	75	129	26	43
Attribution des autorisations	165	107	103	83	87	22	21	156	90	128
Exécution des contrats	47	106	90	97	12	10	83	68	37	34
Cessation d'activité	65	131	72	108	53	11	23	88	81	112
Emploi	147	119	57	55	81	131	134	78	145	136
Rigidité de l'indice d'emploi	41	46	29	31	30	37	48	37	66	42
Indice de difficulté de l'embauche	44	78	17	33	0	11	33	11	78	56
Indice de rigidité de l'horaire de travail	60	60	60	40	80	60	40	60	80	40
Indice de difficulté du licenciement	20	0	10	20	10	40	70	40	40	30
Coût du licenciement (nombre de semaines de salaire)	139	37	9	22	35	91	52	13	8	95

1. La notation correspond à la catégorie « qualité investissement », qui va de la qualité de crédit la plus élevée (AAA) à une capacité adéquate de paiement (BBB+ à BBB-), ou à la catégorie « spéculative », qui va de l'exécution probable des obligations, mais dans un contexte d'incertitude (BB+ à BB-), aux obligations à haut risque (B+ à B-).
2. Le ratio de service de la dette est le rapport entre le service total de la dette et les exportations de biens et services (y compris les transferts de fonds des salariés).
3. 2006 pour la Bulgarie et la Roumanie.
4. Banque mondiale, *Doing Business* 2008.

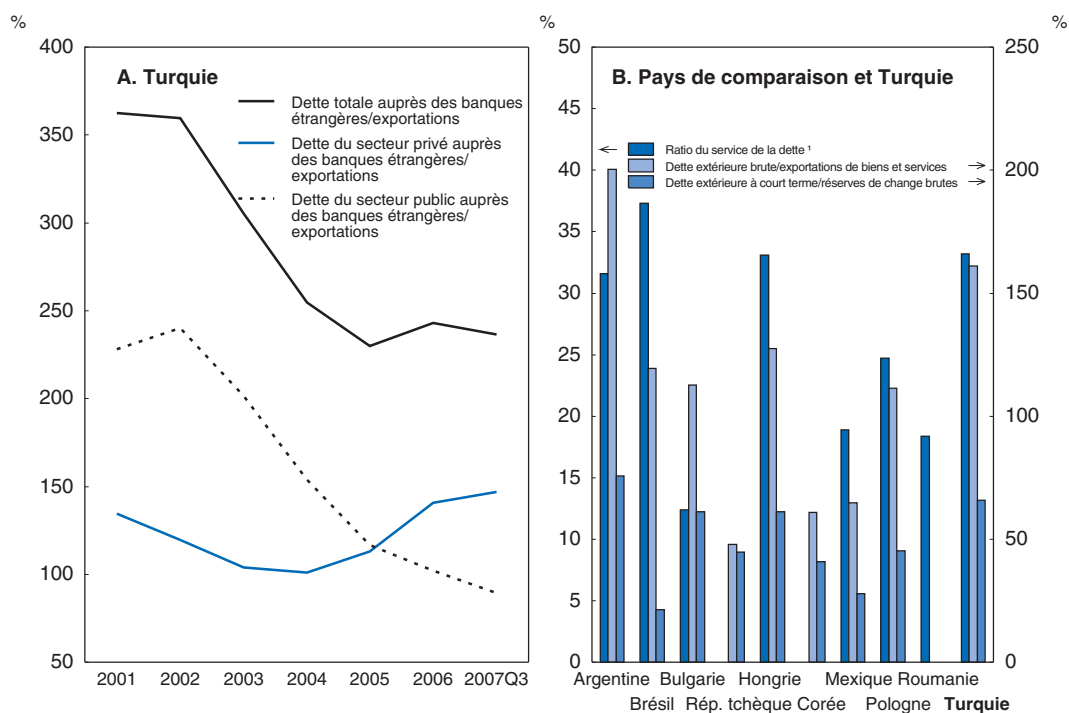
Graphique 1.16. Réserves officielles brutes et croissance du crédit



Source : FMI, Statistiques financières internationales.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/418622235233>

Graphique 1.17. Indicateurs d'endettement extérieur

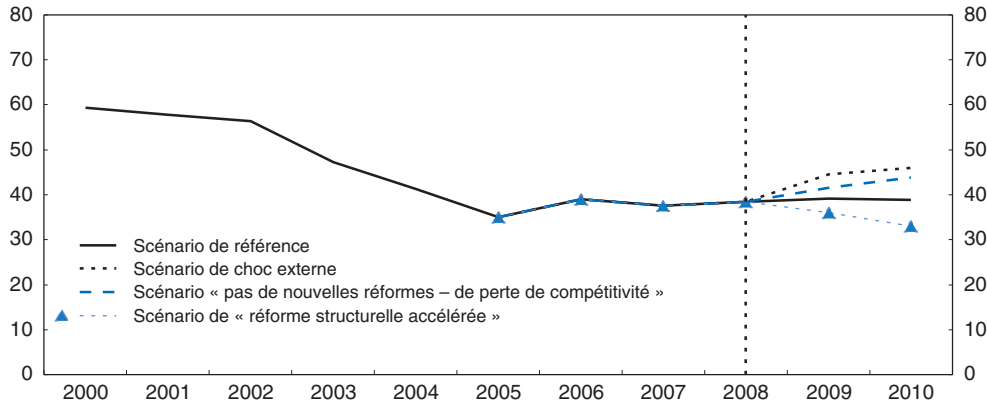


Source : FMI, Statistiques financières internationales, Banque mondiale, Global development finance et Joint external debt hub.


StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/418651748148>

Si l'on procède à des simulations de la dette extérieure de la Turquie, on constate que la dynamique de cette dette est vulnérable en cas de choc à court terme. Le graphique 1.18 illustre une mise à jour des quatre scénarios d'endettement extérieur examinés dans l'Étude de 2006. La méthode et les hypothèses retenues pour ces scénarios sont commentées à l'annexe 1.A2.

Graphique 1.18. **L'encours brut de la dette extérieure avec différents scénarios**
% du PNB



Source : Calculs de l'OCDE à partir des données du ministère des Finances de la Turquie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/418670285322>

- Le *scénario de référence* suppose une poursuite de la gestion macroéconomique judicieuse mais pas d'accélération du programme de réformes structurelles, la croissance passant de 3.7 % en 2008 à 6.0 % en 2010. Malgré l'absence de crise dans ce scénario, la dette extérieure brute grimpe de 37.5 % du PIB en 2007 à quelque 39 % du PIB en 2010.
- Le stock de la dette extérieure brute augmente plus fortement dans le *scénario de choc externe*, qui analyse l'impact d'une plus faible appétence au risque sur les marchés financiers mondiaux et d'une perte de confiance sur les marchés émergents. Selon ce scénario, les réévaluations du stock de la dette extérieure existante résultant de dépréciations du taux de change et l'alourdissement du service de la dette font que la dette extérieure dépasse 45 % du PIB à l'horizon 2010.
- Un infléchissement du programme de réforme structurel pourrait aussi provoquer un choc négatif, s'il en résulte une perte de compétitivité sur les marchés d'exportation, une sensible aggravation des déficits commerciaux et courants induisant une dépréciation du taux de change nominal et une hausse des taux d'intérêt. Selon le scénario « *pas de nouvelles réformes – perte de compétitivité* » présenté au graphique 1.18, le stock de la dette extérieure brute s'élève pour avoisiner 44 % du PIB en 2010. En revanche, dans le *scénario de réforme structurelle accélérée*, la dette extérieure brute de la Turquie diminue pour passer de 37 % du PIB en 2008 à 33 % du PIB à la fin de la période examinée.

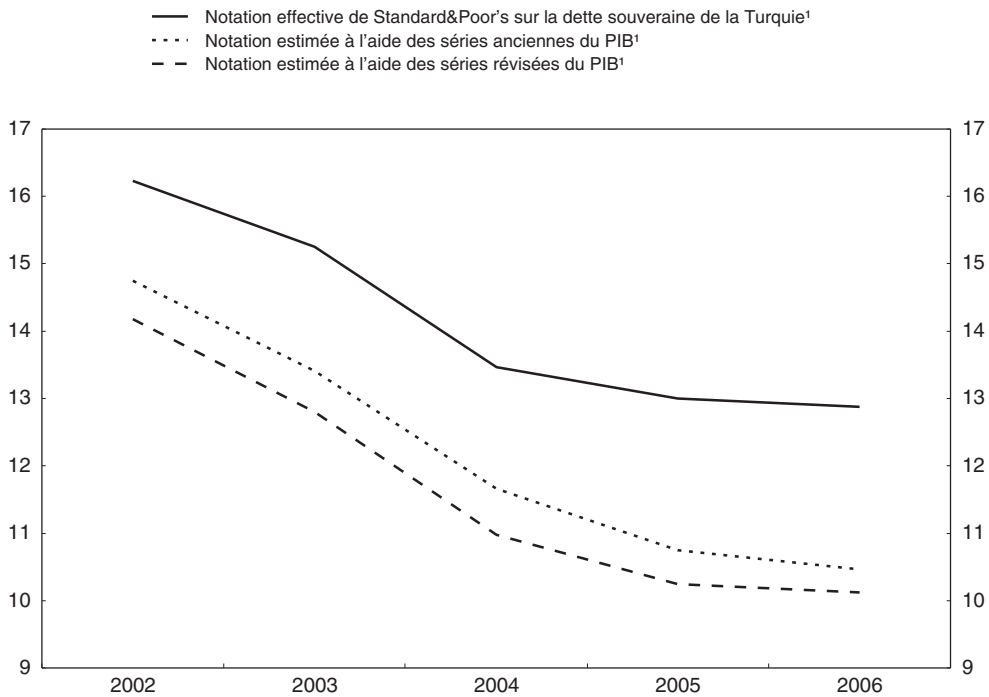
Comme il fallait s'y attendre, l'augmentation de ce ratio dans le cadre des trois premiers scénarios (les moins favorables) tient essentiellement à l'accroissement de la dette extérieure du secteur privé, qui passe de 24 % du PIB en 2007 à 35 % dans le scénario de *perte de compétitivité* et à un peu moins de 37 % du PIB dans le scénario de *choc externe*,

à la fin de 2010. On voit donc bien toute l'importance d'un nouveau renforcement du dispositif de surveillance du secteur financier pour prendre en compte et limiter les risques qui peuvent découler de cette croissance rapide de l'endettement extérieur du secteur privé.


À la base de l'endettement extérieur de la Turquie se trouve le déficit de balance courante qui ne cesse de se creuser, de 2.6 % du PIB en 2003 à 5.8 % du PIB en 2007 (estimations). Ce pourcentage est élevé au regard de la plupart des économies de marché émergentes, même si la hausse des prix internationaux du pétrole a été pour beaucoup dans cette aggravation du déficit¹⁶ (tableau 1.3). En même temps, la Turquie, pour couvrir son déficit de balance courante, a fort bien réussi à attirer des financements qui ne sont pas créateurs d'endettement. Au cours de la période récente, une grande partie de ce déficit a été financée par l'investissement direct étranger (IDE) et par des investissements de portefeuille non créateurs de dette, de sorte que la dette extérieure de la Turquie n'a pas fortement augmenté malgré un déficit de balance courante de plus en plus prononcé¹⁷. Mais c'est seulement depuis 2005 que la Turquie est parvenue à attirer des volumes importants d'IDE et la majorité de ces entrées ont bénéficié à des activités qui ne créent pas beaucoup de recettes à l'exportation (banque, commerce de détail, télécommunications et énergie). En outre, la présence d'un important stock de capitaux étrangers à court terme dans l'économie rend celle-ci vulnérable en cas de retournement de la confiance sur les marchés mondiaux. C'est pourquoi les préoccupations exprimées notamment par Goldstein (2005), à l'issue d'un examen systématique d'un large éventail de facteurs macroéconomiques qui conclut à un haut degré de vulnérabilité de l'économie turque, méritent toujours l'attention, même si la Turquie a bien résisté à la récente dégradation des marchés internationaux de capitaux.

Le fait que la Turquie soit autant tributaire de l'épargne étrangère explique-t-il sa notation souveraine défavorable? Pour répondre à cette question, on a utilisé un modèle estimé par Mulder et Perrelli (2001), qui s'efforce d'expliquer la notation souveraine pour la dette en devises des économies de marché émergentes en fonction de leurs antécédents de rééchelonnement et d'autres variables macroéconomiques¹⁸. Si l'on applique cette équation à la Turquie et que l'on compare les résultats estimés aux notations effectives de crédit (ou plus exactement à une transformation linéaire de ces notations), on constate que la notation actuelle de la Turquie est nettement inférieure à celle qu'on pourrait attendre au regard des fondamentaux macroéconomiques. En outre, la différence entre la notation effective et la notation prévisible paraît s'accroître au fil du temps. Si l'on s'en tient au modèle considéré, la Turquie aurait pu s'attendre à obtenir la notation « catégorie investissement » BBB- à la fin de 2006 au lieu de BB- (graphique 1.19).

Les modèles de vulnérabilité dits de « troisième » génération se concentrent sur les indicateurs de bilan des principaux secteurs de l'économie¹⁹. Concernant le secteur public, la principale vulnérabilité a trait à l'échéance relativement courte de la dette publique intérieure, qui était en moyenne de 34 mois en 2007. Toutefois, l'échéance moyenne de la dette publique intérieure n'a cessé de s'allonger, puisqu'elle n'était que de 14.8 mois en 2004. Cela étant, Standard & Poor's (2007) souligne qu'en dépit de l'allègement de la dette publique turque, les progrès ont été moindres dans la lutte contre les faiblesses structurelles à long terme du budget sur le volet des recettes comme sur celui des dépenses, ce qui rend la Turquie vulnérable aux fluctuations conjoncturelles. Les recettes sont largement tributaires des impôts spéciaux sur la consommation qui grèvent les produits pétroliers, les appareils électroménagers, l'automobile, le tabac et l'alcool, de

Graphique 1.19. **Notations pays estimées et effectives pour la Turquie**

Source : Standard & Poor's et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/418682671186>

sorte que les fluctuations de la demande intérieure et des prix du pétrole ont une forte incidence sur la volatilité des recettes. Concernant les dépenses, la masse salariale, les paiements de sécurité sociale et les paiements d'intérêts représentent près de la moitié du total des dépenses du gouvernement central, chiffre qui atteint presque 65 % si l'on ajoute d'autres transferts courants. La marge de manœuvre qui subsiste pour ajuster les dépenses en fonction des événements imprévus est donc fort réduite.

S'agissant des banques, et malgré la croissance exceptionnellement rapide de leurs crédits qui a suscité un certain nombre d'inquiétudes²⁰, un consensus se dégage pour reconnaître que le renforcement récent du système de surveillance prudentielle et le niveau relativement confortable de leurs fonds propres²¹ ont généralement assaini leur bilan. Il faut toutefois noter qu'un quart environ des prêts bancaires sont libellés en devises étrangères ou sont indexés sur une devise étrangère, ce qui expose les banques à des risques de change indirects induits par la vulnérabilité de leurs clients²².

Ce risque indirect résulte pour l'essentiel du bilan des sociétés. La position de change ouverte du secteur des entreprises a continué de s'accroître, aggravant ainsi la vulnérabilité des bilans²³. Les emprunts des sociétés libellés en livres turques mais indexés sur une devise étrangère ont rapidement progressé ces dernières années, et pourraient accroître le risque de change, surtout pour les PME²⁴. La qualité de la couverture dans certaines banques et entreprises suscite également des inquiétudes.

Keller, Kunzel et Souto (2007) ont appliqué à la Turquie une approche fondée sur les créances conditionnelles qui tient compte de différents risques de bilan, intègre les liens qui existent entre eux et calcule des mesures quantitatives du risque de défaillance. L'idée fondamentale est de modéliser le bilan des États de la même manière que le bilan des

sociétés, en regroupant les principaux postes en actifs, passifs et « valeur nette ». Les résultats sont pour l'essentiel cohérents avec les cotes de crédit attribuées à la Turquie par les principales agences de notation (la probabilité de défaillance cumulée à l'horizon d'un an obtenue avec cette méthode est analogue aux moyennes historiques des probabilités de défaillance d'États souverains notés BB). Les auteurs font valoir que, compte tenu des faiblesses des bilans de l'État, des banques et des entreprises, la notation souveraine de la Turquie est globalement adéquate. Toutefois, cette évaluation ne tient pas compte de la dernière révision du PIB turc susceptible d'avoir un effet positif sur la situation nette de l'État grâce à la diminution du ratio dette/PIB.

Outre ces méthodes traditionnelles d'évaluation des vulnérabilités externes de la Turquie qui s'intéressent aux équilibres macroéconomiques, de nouveaux axes d'analyse insistent sur le rôle des caractéristiques structurelles des marchés et des institutions²⁵, et soulignent notamment l'importance de la flexibilité des marchés de produits et du travail pour réagir aux chocs macroéconomiques²⁶. Un consensus général se dégage pour reconnaître que des marchés de produits et du travail plus souples réduisent l'amplitude des effets des chocs internes et externes. Les indicateurs réunis par l'OCDE et par la Banque mondiale donnent à penser que, de ce point de vue, l'économie turque est plus rigide que d'autres économies de marché émergentes, surtout en matière de réglementation administrative, de difficultés pour embaucher et procéder à des ajustements de main-d'œuvre, etc. (graphique 1.10 ci-dessus et tableau 1.3). Dans le même temps, l'existence d'un important secteur informel a procuré à l'économie turque une flexibilité considérable, lui permettant de mieux faire face aux chocs que les indicateurs formels des rigidités sur les marchés de produits et du travail ne le laisseraient penser.

La vulnérabilité de la Turquie aux chocs externes a de multiples causes, dont la forte dépendance à l'égard de l'épargne étrangère, les risques associés aux faiblesses du bilan, la rigidité des marchés formels de produits et du travail et les incertitudes sur la scène politique intérieure. Pour autant, la notation de solvabilité et les primes de risque de la Turquie pèchent par excès de prudence si l'on considère la relative bonne santé de ses paramètres macroéconomiques fondamentaux. De nouvelles réformes macroéconomiques et structurelles visant à renforcer la confiance permettraient d'atténuer la perception tenace selon laquelle il existerait des risques et des faiblesses non pris en compte (cachés).

Les élections de 2007 ont imparti au gouvernement le mandat de s'en tenir à une politique macroéconomique prudente et de poursuivre les réformes structurelles ambitieuses. Après les élections, le gouvernement a annoncé son intention de mener sa politique dans le cadre de priorités à court et à moyen termes. Un plan d'action à moyen terme a été annoncé en décembre 2007, assorti d'objectifs trimestriels, annuels et pluriannuels spécifiques. Ces objectifs sont fixés conformément au *Neuvième plan de développement 2007-13* finalisé par le gouvernement avant les élections et qui poursuit cinq objectifs : i) accroître la compétitivité; ii) augmenter l'emploi; iii) assurer le développement régional; iv) rehausser la qualité et l'efficacité des services publics; et v) renforcer le développement humain et la solidarité sociale.

Les chapitres suivants de l'Étude passent en revue les principaux défis des autorités turques et les initiatives publiques engagées ou préconisées dans le domaine des politiques budgétaire, monétaire et structurelle.

Réformes budgétaires (chapitre 2)

Après six ans de politique budgétaire très restrictive, la Turquie est confrontée à des enjeux cruciaux : comment i) préserver une politique budgétaire rigoureuse tout en ii) améliorant les services et les organismes publics qui soutiennent la croissance, et iii) combattre dans le même temps les aspects du système fiscal qui génèrent le plus de distorsions. L'accord de confirmation conclu avec le FMI venant à échéance en mai 2008, un cadre national crédible devrait être mis en place afin de préserver la confiance bâtie sous la supervision du FMI, tout en engageant les transformations requises dans la structure des recettes et des dépenses.

Le pays a toutes les cartes en main pour mettre en œuvre cette nouvelle stratégie budgétaire. La dette publique est sur une trajectoire durable et les institutions budgétaires sont en cours de modernisation grâce à des améliorations significatives apportées au cadre juridique de la politique budgétaire. Toutefois, ce nouveau cadre n'a pu être pleinement déployé à ce jour. Tant pour les recettes que pour les dépenses, la nouvelle stratégie budgétaire de la Turquie devra se fonder sur l'application intégrale du nouveau cadre de gestion budgétaire, mais aussi sur des engagements politiques résolus visant à clarifier les principales priorités du pays en termes de dépenses, s'orienter vers une offre plus efficiente et compétitive d'organismes et de services publics de base, abaisser les impôts les plus discrétionnaires et combler les principales lacunes de la législation fiscale. Le chapitre 2 examine les initiatives menées par les pouvoirs publics dans ce domaine et formule des recommandations supplémentaires.

Politique monétaire (chapitre 3)

La politique monétaire et des taux de change ont été des piliers de la réussite du programme de redressement engagé après 2001. Néanmoins, l'objectif d'inflation à moyen terme plus ambitieux fixé par la Banque centrale pour 2007-10 s'est heurté à l'inertie persistante de l'inflation, récemment aggravée par des chocs exogènes du côté de l'offre et par la flambée des prix. Dans l'intervalle, les taux d'intérêt sont restés très élevés et n'ont pas pu être réduits. Aujourd'hui, la politique monétaire est confrontée à la tâche difficile d'améliorer les anticipations et les résultats de l'inflation sans durcir excessivement les conditions monétaires dans une période de repli conjoncturel.

La politique monétaire doit être étayée par des initiatives menées dans d'autres domaines afin qu'elle puisse poursuivre ses objectifs sans s'en remettre exclusivement au taux d'intérêt directeur. La dépendance exclusive à l'égard de cet instrument peut à la fois compliquer la réalisation de l'objectif d'inflation et faire subir à l'économie des coûts insupportables en termes de production et d'emploi. Ces initiatives incluent la mise en place d'un cadre budgétaire parfaitement crédible s'appuyant sur des règles solides, une réforme de la politique de la concurrence afin de stimuler la rivalité tarifaire entre fournisseurs de biens qui n'entrent pas dans les échanges internationaux, et l'adoption par les partenaires sociaux de l'objectif d'inflation comme point d'ancrage de leurs stratégies en matière de tarification et de salaires. Le chapitre 3 analyse la nécessité d'appuyer la stratégie de ciblage de l'inflation par des mesures dans d'autres secteurs.

Réformes structurelle visant à renforcer le secteur des entreprises (chapitre 4)

Les gains de compétitivité nécessaires pour rééquilibrer les sources de croissance ne peuvent pas résulter d'un retournement durable de la tendance à l'appréciation de la monnaie en termes réels. L'accélération de la croissance de la productivité, la modération salariale et l'innovation au plan des produits sont requises pour préserver la compétitivité face à l'intensification de la concurrence des pays à bas coûts et pour contenir les tensions qui s'exercent sur la monnaie. C'est uniquement en progressant sur tous ces fronts que le secteur des entreprises pourra renouer avec une dynamique de croissance forte.

D'importants gisements de compétitivité non exploités subsistent dans le secteur des entreprises, qui tiennent au fait que l'activité économique reste en grande partie informelle. Ces gisements peuvent être mobilisés en transférant davantage de ressources à la partie moderne et formelle de l'économie. Accélérer cette transition suppose de nouvelles réformes structurelles visant à réduire les coûts des activités dans le secteur formel. Ces réformes incluent la simplification de la réglementation du marché du travail par adoption des pratiques exemplaires de l'OCDE, la poursuite de la modernisation des marchés financiers et la suppression des obstacles à l'entrée et à la sortie des marchés de produits. Le chapitre 4 examine ces questions.

Notes

1. Voir l'*Examen de l'OCDE de la réforme réglementaire* (2002).
2. L'*Étude économique de la Turquie* publiée par l'OCDE en 2004 donne une description détaillée de ce programme. Le FMI a accordé de larges facilités financières et une importante aide technique, tout en exerçant un étroit suivi. En raison de la mise en œuvre de ces mesures, la Turquie est devenue le plus gros emprunteur auprès du FMI et l'un des trois plus gros emprunteurs auprès de la Banque mondiale au cours de la période 2002-06.
3. Les huit principaux groupes industriels (Koç, Sabanci, Dogus, Eczacibasi, Alarko, Sanko, Ulker et Dogan) ont dégagé des bénéfices record en 2007.
4. L'investissement direct à l'étranger a atteint 2.3 milliards USD en 2007, ce qui représente près de 31.5 % de l'investissement total à l'étranger effectué entre 2001 et 2007. Les entreprises turques ont investi surtout dans les Balkans, l'ex-Union soviétique et l'Inde. Ces investissements ont pour but de pallier l'érosion de la compétitivité de la Turquie pour les activités à faible qualification et de prendre pied sur de nouveaux marchés régionaux. Il s'agit aussi d'accéder au marché des États-Unis par le biais des accords de libre-échange que des pays comme l'Égypte et la Jordanie ont conclus avec les États-Unis.
5. On appelle souvent ces entreprises, les « tigres d'Anatolie ». Mais leur ascension ne se limite aucunement aux villes d'Anatolie et elle peut être même plus nette dans les grands centres industriels comme Istanbul et Bursa. On a toutefois associé ce phénomène aux villages des campagnes, car c'est là que le changement est le plus visible.
6. Voir Taymaz (2006).
7. L'agriculture occupe encore 27 % de la population active totale. Cette proportion devrait tomber à environ 10 % à moyen terme.
8. Voir les résultats de l'étude PISA de l'OCDE de 2003 qui sont présentés dans OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2005.
9. Voir l'analyse approfondie dans l'*Étude économique de la Turquie*, 2006.
10. Selon des informations récentes, l'informalité empêche un grand nombre d'entreprises turques d'avoir accès à l'investissement direct étranger. Il est un fait également qu'un certain nombre d'entreprises étrangères privées (non cotées) ont pu traiter avec leurs partenaires turcs dans une demi-transparence. Cela limite toutefois les possibilités qu'ont les entreprises turques de s'associer à des entreprises étrangères.

11. En avril 2008, Standard & Poor's a modifié la perspective de notation de la Turquie en la ramenant de stable à négative.
12. Les examens réguliers des services du FMI, qui ont eu accès directement et sur place aux données budgétaires, monétaires et macroéconomiques, ont permis un suivi permanent. Ces examens ont été analysés et approuvés par le conseil d'administration du FMI, également sur la base de lettres d'intention détaillées du gouvernement turc.
13. La note B- correspond aux obligations à haut risque et la note BB- aux obligations qui seront probablement honorées malgré une très grande incertitude.
14. Selon Krugman (1979) et Flood et Garber (1984).
15. Voir, par exemple, Calvo (1988).
16. Si les prix internationaux du pétrole étaient restés à leur niveau de 2002, et toutes choses égales par ailleurs, le déficit courant de la Turquie en 2007 aurait avoisiné 2.7 % du PIB, au lieu d'atteindre 5.8 %.
17. Néanmoins, une proportion notable des entrées de capitaux sont associées à des emprunts bancaires extérieurs et à des achats de fonds d'État qui continuent de créer de la dette.
18. Croissance du PIB réel, inflation, ratios investissements/PIB et solde des administrations publiques/PIB, ratio dette extérieure totale/recettes totales à l'exportation et ratio dette extérieure à court terme/réserves officielles brutes; voir l'annexe 1.A3.
19. Chang et Velasco (1998) et Krugman (1999).
20. Le développement du crédit dans de nouveaux secteurs – comme les prêts immobiliers et les cartes de crédit – faisant intervenir de nouveaux emprunteurs pose certains défis. Ainsi, les ménages ont commencé à utiliser les prêts à la consommation pour payer leurs achats effectués par carte de crédit, ce qui est inquiétant eu égard à l'augmentation constante de leur endettement. Dans le même temps, la Banque centrale (2007) fait observer que le ratio dette des ménages/PIB est bien inférieur aux niveaux relevés dans de nombreuses économies de marché émergentes.
21. Le taux d'adéquation des fonds propres des banques est actuellement supérieur aux obligations réglementaires, même s'il a baissé dernièrement. Il s'établissait à 19.4 % en septembre 2007 contre 28.3 % en 2004. Il devrait poursuivre son déclin avec le « déclassé » des titres d'État pour les mesures de l'adéquation des fonds propres après le passage à Bâle II, tout en restant au-dessus du niveau de référence réglementaire.
22. Les restrictions actuelles aux prêts en devises étrangères à des emprunteurs qui ne sont pas exportateurs sont parfois contournées, par exemple par le biais de prêts accordés par des filiales extraterritoriales (FMI, 2007).
23. Voir la note 40 du chapitre 4.
24. Les règlements en matière de prêts en devises étrangères autorisent uniquement les banques à accorder ce type de prêt pour financer des opérations commerciales. Toutefois, les entreprises peuvent bénéficier d'un crédit bancaire en livres turques indexé à une devise étrangère. L'essentiel du risque de change non couvert qui en résulte se concentre dans les PME, qui sont les moins à même de gérer correctement ces risques. Les entreprises devraient être plus nombreuses à s'appuyer sur l'indice TurkDEX (Turkish Derivatives Exchange) pour se prémunir contre leurs risques de change.
25. Voir Loayza et Raddatz (2006).
26. Easterly et al. (1993) et Caballero et al. (2005).

Bibliographie

- Banque centrale de la République de Turquie (2007), *Financial Stability Report*, vol. 4, mai, Banque centrale de la République de Turquie, Ankara.
- Banque mondiale (2006), *Turkey Investment Climate Assessment*, vol. I et II, Banque mondiale, Washington DC.
- Caballero, R.J. et al. (2005), « Effective Labor Regulation and Microeconomic Flexibility », *Document de travail du National Bureau of Economic Research*, n° 10744.
- Calvo, G.A. (1988), « Servicing the Public Debt: The Role of Expectations », *American Economic Review*, vol. 78, n° 4, pp. 647-661.

- Chang, R. et A. Velasco (1998), « Financial Crisis in Emerging Markets: A Canonical Model », *Documents de travail du National Bureau of Economic Research*, n° 6606, NBER, Cambridge, MA.
- Easterly, W. et al. (1993), « Good Policy or Good Luck?: Country Growth Performance and Temporary Shocks », *Journal of Monetary Economics*, vol. 32, n° 3, pp. 459-483.
- Flood, R.P. et P.M. Garber (1984), « Collapsing Exchange Rate Regimes: Some Linear Examples », *Journal of International Economics*, vol. 50, pp. 1-13.
- Fonds monétaire international (2007), *Turkey Financial System Stability Assessment*, FMI, Washington DC.
- Goldstein, M. (2005), « What Might the Next Emerging-Market Financial Crisis Look Like? », *Documents de travail de l'Institute for International Economics*, n° 05-7.
- Keller, C., P. Kunzel et M. Souto (2007), « Measuring Sovereign Risk in Turkey: An Application of the Contingent Claims Approach », *Documents de travail du Fonds monétaire international*, WP/07/233.
- Krugman, P. (1979), « A Model of Balance-of-Payments Crises », *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 11, pp. 311-325.
- Krugman, P. (1999), « Balance Sheets, the Transfer Problem and Financial Crisis », dans P. Isard, A. Razin et A. Rose (éd.), *International Finance and Financial Crisis*, pp. 31-44, New York, NJ.
- Loayza, N.V. et C. Raddatz (2006), « The Structural Determinants of External Vulnerability », *World Bank Policy Research Working Papers*, n° 4089.
- Mulder, C. et R. Perelli (2001), « Foreign Currency Credit Ratings for Emerging Market Economies », *Documents de travail du Fonds monétaire international*, WP/01/191.
- OCDE (2002), *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation – Turquie : Une aide capitale pour la reprise économique*, OCDE, Paris.
- Standard & Poor's (2007), « Turkey Ratings Direct », Standard & Poor's, Londres.
- Yılmaz, G. et R. Gönenç (2008) « How Did Turkish Industry Respond to Increased Competitive Pressures, 1998-2007? », *Documents de discussion de la Banque centrale de Turquie*, Banque centrale de Turquie.

ANNEXE 1.A1

Sélection de recommandations de l'Étude de 2006 et mesures nationales de suivi

Recommandations de l'OCDE	Mesures nationales de suivi
Politique budgétaire	
Annoncer l'intention de publier des comptes consolidés des <i>administrations publiques</i> 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.	Concernant l' <i>administration centrale</i> , des rapports établis selon la comptabilité de caisse sont publiés sur une base mensuelle et annuelle. Des rapports basés sur la comptabilité d'exercice sont publiés tous les ans. Il est prévu de publier ces rapports sur une base mensuelle.
	S'agissant des <i>autorités locales</i> , les rapports comptables des municipalités et de leurs services administratifs, ainsi que d'administrations provinciales spéciales, sont publiés sur une base trimestrielle et annuelle.
Fixer des objectifs de performance pour les services publics essentiels, dans une perspective pluriannuelle et en tenant dûment compte des résultats et des niveaux de ressources actuels. Procéder à un audit des résultats au regard des objectifs.	Des plans stratégiques pluriannuels et des objectifs de performance ont été définis pour un certain nombre d'administrations pilotes.
Mettre pleinement en œuvre la comptabilité d'exercice à tous les échelons de l'administration et établir des comptes basés sur la comptabilité d'exercice.	La Réglementation comptable des administrations publiques (la réglementation cadre) a été publiée afin d'appliquer la comptabilité d'exercice à tous les échelons du gouvernement. Des décrets d'application distincts ont été publiés pour l'administration centrale, les administrations locales et les organismes de sécurité sociale.
Réforme de la sécurité sociale	
<i>Outre les dispositions du projet de loi sur la sécurité sociale (adopté en avril 2008)</i> , introduire une réduction actuariellement équivalente (de 4 à 6 % par an) pour la pension de retraite liquidée avant l'âge normal (60 ans pour les hommes et 58 ans pour les femmes).	Ne figure pas au programme du gouvernement.
Abaisser le taux de remplacement net en imposant les pensions de retraite et en déduisant des cotisations d'assurance-maladie de toutes les pensions.	Ne figure pas au programme du gouvernement.
Supprimer le droit à une indemnité de départ pour les travailleurs qui prennent leur retraite.	Le gouvernement est en train de réformer le système d'indemnités de départ.
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.	Ne figure pas au programme du gouvernement.
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).	Inscrit au programme du gouvernement.
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.	Ne figure pas au programme du gouvernement.

Recommandations de l'OCDE	Mesures nationales de suivi
Politique fiscale	
Simplifier le régime fiscal des petites entreprises en recourant davantage à l'imposition synthétique ou forfaitaire.	Certains contribuables qui réunissent les conditions prévues par la loi sont exemptés de l'impôt. Les contribuables assujettis dont le chiffre d'affaires est inférieur au seuil fixé par la loi sont soumis à une imposition forfaitaire. Ceux dont le chiffre d'affaires est supérieur à ce seuil sont imposés selon les procédures normales.
	En 1999, l'imposition synthétique des petites entreprises a été supprimée et une méthode d'imposition « simple » a été adoptée. Les petites entreprises sont imposées sur la base de leurs déclarations, avec des obligations comptables et documentaires simplifiées. Les organisations professionnelles de petits entrepreneurs sont chargées d'aider leurs membres à s'acquitter de leurs obligations fiscales.
Améliorer l'administration des impôts en rendant pleinement opérationnelle l'Agence autonome de recouvrement des impôts.	La Direction générale des impôts a été constituée en mai 2005 et bénéficie d'un statut juridique semi autonome. Le Département de recouvrement des impôts mène actuellement plusieurs projets en vue d'améliorer la capacité et l'efficacité du recouvrement des impôts.
Agriculture	
Mettre pleinement en œuvre le projet de réforme agricole (ARIP) engagé après la crise de 2001 (remplacer les subventions spécifiques aux produits par une aide directe aux revenus des exploitants agricoles et par des politiques de développement rural) et éviter un retour aux achats traditionnels de soutien.	L'ARIP sera achevée en 2008; une nouvelle <i>Loi sur l'agriculture</i> a été adoptée en 2006. Le soutien direct des revenus représente aujourd'hui 40 % des subventions agricoles totales. La politique agricole sera alignée sur la PAC d'ici à 2010 et une nouvelle stratégie pour l'agriculture sera mise en vigueur.
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.	Le <i>document de Stratégie agricole</i> adopté en 2006 pour la période 2006-10) contient les objectifs suivants : <i>i)</i> croissance durable de la production agricole et amélioration de la qualité des produits. <i>ii)</i> amélioration de la sécurité et de la sûreté alimentaires; <i>iii)</i> renforcement des capacités concurrentielles des exploitations; <i>iv)</i> amélioration des marchés agricoles et renforcement des liens entre les exploitations et le marché; <i>v)</i> augmentation du revenu rural et amélioration des conditions de vie en milieu rural; et <i>vi)</i> renforcement des organisations d'exploitants. Une <i>Stratégie de développement rural</i> a également été adoptée en 2006.
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. Accorder une importance prioritaire à l'achèvement du cadastre agricole.	Les activités de remembrement sont accélérées grâce aux fonds mis à la disposition des directions compétentes du ministère de l'Agriculture et du Développement rural (y compris les fonds de l'ARIP).
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.	Le ministère de l'Agriculture et le ministère de l'Environnement et des Forêts envisagent différentes options pour améliorer et promouvoir les activités d'irrigation (en tenant compte des recommandations de l'OCDE).
Accorder une importance prioritaire au financement public des travaux d'irrigation. Veiller également 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.	Les investissements dans l'irrigation ont un degré élevé de priorité dans le budget d'investissement total alloué au secteur agricole. Les projets inclus dans le programme d'investissements publics ont été rationalisés et de nouveaux critères de sélection ont été mis en vigueur. Un nouveau plan d'action gouvernemental pour le GAP a été annoncé en mai 2008.
Impliquer les investisseurs privés dans les 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.	En mai 2008 une modification de la loi a été promulguée et publiée au Journal officiel, dans le but d'inciter les investisseurs privés à participer aux projets d'irrigation.
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.	Une poursuite de la libéralisation du secteur agricole est envisagée dans le cadre de l'intégration des marchés agricoles lors des négociations de la Turquie avec l'OMC et l'UE.

Source : Autorités turques et Secrétariat de l'OCDE.

ANNEXE 1.A2

Viabilité de la dette extérieure brute : méthodologie et hypothèses

Dynamique de la dette extérieure*

En termes nominaux, on peut dériver une équation définissant l'encours de la dette extérieure (par exemple, les créances détenues par les étrangers) au moment t à partir de l'identité suivante de balance des paiements :

$$TD_t + (r1^*_t K^{FDI}_t + r2^*_t K^{Port}_t + r3^*_t FD^G_t + r3'^*_t FD^P_t) - Tr_t = FDI_t + Port^{Debt}_t + Port^{Equ}_t + (L^G_t + L^P_t) - \Delta Res_t \quad (1)$$

où :

TD : déficit commercial sur les biens et services

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

$FD^{G/P}$: dette publique/privée nette libellée en devises

$r1^*$ et $r2^*$: taux d'intérêt nominaux (paiements de dividendes) rémunérant les encours d'IDE et d'investissements de portefeuille

$r3^*$ et $r3'^*$: taux d'intérêt nominaux rémunérant la dette extérieure contractée par les administrations publiques et le secteur privé

Tr : transferts

$Port^{Debt/Equ}$: flux d'investissements de portefeuille, en titres de créance et titres en capital

$L^{G/P}$: nouveaux emprunts contractés par les administrations publiques et le secteur privé

ΔRes : variation de l'encours des réserves en devises (une augmentation de l'encours des réserves réduit les fonds extérieurs disponibles pour le financement de la balance courante).

Toutes les variables d'encours sont exprimées en valeur en fin de période; les variables de flux et les taux d'intérêt sont des moyennes sur une période.

On peut également exprimer cette identité en termes de nouveaux flux d'endettement contribuant à l'endettement extérieur ($L^G + L^P + Port^{Debt}$) :

$$L^G_t + L^P_t + Port^{Debt}_t = (TD_t + r^*_t Engagements_t - Tr_t) - (FDI_t + Port^{Equ}_t) + \Delta Res_t \quad (2)$$

* Cette analyse s'attache à la dette extérieure brute, et pas à la dette nette, sachant que, même si certains agents privés ont des avoirs extérieurs, ce ne sont généralement pas les mêmes que ceux qui ont les engagements extérieurs, de sorte qu'en temps normal des actifs en dollars et en euros ne couvriront guère les débiteurs en cas de forte dépréciation du taux de change.

Autrement dit, toutes les sorties de capitaux liées au déficit commercial et aux paiements nets de revenus d'investissements qui ne sont pas compensées par des entrées de capitaux découlant de transferts nets, d'investissements créateurs de capacités et de ventes d'actifs nationaux (IDE et entrées d'investissements de portefeuille en titres de capital) doivent être financées par un accroissement de l'endettement extérieur des administrations publiques (L^G) ou du secteur privé (par des emprunts extérieurs des banques commerciales (L^P) et/ou par des flux d'endettement de portefeuille en titres de créance [$\text{Port}^{\text{Debt}}$]), et/ou par l'utilisation des réserves de la banque centrale.

Mais, dans la pratique, puisque la banque centrale n'est pas autorisée à utiliser les réserves de devises pour réduire le niveau de l'endettement extérieur de l'État ou du secteur privé, on a supprimé ce terme dans l'équation. Toutes les variables étant exprimées en livres, l'encours de la dette extérieure brute (fd) en pourcentage du PIB au moment t est obtenu par l'équation suivante :

$$fd_t = [(1 - e_t) fd_{t-1} + r1^*_t k^{\text{FDI}}_{t-1} + r2^*_t k^{\text{Port}}_{t-1} + r3^*_t fd^G_{t-1} + r3'^*_t fd^P_{t-1}] / (1 + g_t) + td_t - tr_t - (fdi_t + \text{port}^{\text{Equ}}_t) \quad (3)$$

où :

fd : dette extérieure brute exprimée en monnaie locale, en pourcentage du PIB

$k^{\text{FDI/Port}}$: encours net lié à l'IDE/aux flux d'investissements de portefeuille, en pourcentage du PIB

$fd^{G/P}$: dette extérieure nette des administrations publiques/du secteur privé en pourcentage du PIB

$r1^*$, $r2^*$: taux d'intérêt nominaux (paiement de dividendes) rémunérant les encours d'IDE et d'investissements de portefeuille

$r3^*$, $r3'^*$: taux d'intérêt nominaux rémunérant la dette extérieure contractée par les administrations publiques et le secteur privé

td : déficit commercial sur les biens et services, en pourcentage du PIB

tr : transferts, en pourcentage du PIB

fdi : entrées nettes d'IDE, en pourcentage du PIB

port^{Equ} : flux nets d'investissements de portefeuille en titres de capital, en pourcentage du PIB

On utilise ensuite l'équation 3 pour établir les scénarios d'endettement extérieur qui sont présentés au graphique 1.18 du présent chapitre. Le tableau ci-après résume les principales hypothèses économiques du **scénario de référence**.

Ce scénario de référence table sur la poursuite d'une saine gestion macroéconomique, mais sans accélération des réformes structurelles, de sorte que l'IDE net et les entrées nettes d'investissements de portefeuille en titres de capital restent constants en proportion du PIB pour la période 2008-10. Les paiements de dividendes augmentent du fait de la croissance rapide de l'économie, mais le taux d'intérêt nominal sur la dette extérieure (publique et privée) diminue régulièrement, la bonne gestion macroéconomique réduisant la prime de risque. La croissance du PIB réel passe de 4.5 % en 2007 à 6 % en 2010 après un ralentissement en 2008. Le taux de change réel s'apprécie de 2.4 % en 2008 (contre 8.3 % en 2007) et demeure constant par la suite. Bien que ce scénario ne comporte aucune crise, l'encours de la dette extérieure brute passe de 37.5 % du PIB en 2007 à environ 39 % en 2010.

Tableau 1.A2.1. **Hypothèses du scénario de référence pour l'endettement extérieur**

	2007 (estimations)	2008	2009	2010
Croissance du PIB réel (%)	4.5	3.7	4.5	6.0
Taux d'inflation intérieur (%)	8.8	9.6	7.5	6.5
Appréciation du taux de change effectif nominal (%)	2.3	-4.4	-5.0	-4.5
Appréciation du taux de change effectif réel (%)	8.3	2.4	0.0	0.0
Transferts nets	0.4	0.4	0.4	0.4
Flux nets d'IDE (% du PIB)	3.0	3.5	3.5	3.5
Flux nets d'investissements de portefeuille en titres de capital (% du PIB)	0.1	0.5	0.0	0.5
Déficit commercial (% du PIB)	5.0	5.5	5.2	5.0
Paiements pondérés de dividendes pour l'IDE net (%)	1.5	2.0	2.5	2.5
Paiements pondérés de dividendes pour les investissements nets de portefeuille en titres de capital ¹ (%)	3.2	3.5	4.0	4.5
Taux d'intérêt nominal pondéré pour la dette extérieure du secteur public (%)	6.6	6.0	5.7	5.4
Taux d'intérêt nominal pondéré pour la dette extérieure du secteur privé (%)	9.6	9.0	8.7	8.4

1. Uniquement revenus monétaires estimés, hors plus-values.

Pour les trois autres scénarios, les hypothèses pour 2009 et 2010 sont modifiées comme suit :

Scénario de choc externe. Dans ce cas, une plus grande aversion au risque sur les marchés financiers mondiaux et une dégradation de la confiance accordée aux économies de marché émergentes se traduisent par un sensible ralentissement des entrées nettes d'IDE. Le niveau de tous les taux d'intérêt est supérieur de 400 points de base; la croissance du PIB tombe à 2 % par an; les entrées nettes d'IDE tombent à 1 % du PIB en 2009 comme en 2010, essentiellement du fait des recettes liées à la privatisation; le taux de change nominal se déprécie de 12 % en 2009 et ne varie pas en 2010; avec la dépréciation du taux de change, le déficit commercial s'améliore et tombe à 4.0 % du PIB en 2009 et à 3.5 % du PIB en 2010.

Avec ce scénario, l'encours de la dette extérieure brute augmente plus rapidement. La revalorisation de l'encours de la dette extérieure qui résulte de la dépréciation du taux de change et de l'alourdissement du service de la dette gonfle la dette extérieure, qui atteint près de 46 % du PIB en 2010.

Scénario de perte de compétitivité. Un ralentissement du programme de réformes structurelles pourrait créer également un choc négatif s'il aboutit à une perte de compétitivité sur les marchés à l'exportation; d'où une nette dégradation du déficit commercial et du déficit de balance courante, aboutissant à une dépréciation du taux de change nominal et à une hausse des taux d'intérêt. Avec ce scénario, le déficit commercial passe à 7.3 % du PIB en 2009 avant de se contracter légèrement, à 6.8 % du PIB en 2010, avec une nouvelle dépréciation du taux de change nominal de 5.0 % chacune de ces deux années et une hausse de 200 points de base du taux d'intérêt nominal sur la dette extérieure. Avec ces hypothèses, l'encours de la dette extérieure brute augmente pour s'établir à près de 44 % du PIB en 2010.

Scénario de réforme structurelle. Les flux nets d'IDE s'accroissent à 5 % du PIB par an; la croissance du PIB s'accroît elle aussi et atteint 6½ pour cent en 2009 et 7 % en 2010; le taux de change en termes réels s'apprécie de 3 % par an, à la faveur d'une plus forte croissance de la productivité et d'une meilleure compétitivité du secteur des entreprises. Avec ce scénario, la dette extérieure brute de la Turquie tombe de 37.5 % du PIB en 2007 à moins de 33 % à la fin de la période considérée.

ANNEXE 1.A3

Estimation de la notation de crédit pays pour les marchés émergents

À partir de données de panel concernant 25 grandes économies de marché émergentes et couvrant une période relativement brève (1997T1-1992T2), Mulder et Perrelli (2001) utilisent la méthode des moindres carrés généralisés faisables pour estimer l'équation suivante :

$$\text{RATING} = 9.84 + 4.06 \text{ Ln}(\text{INFLATION}) - 11.20 \text{ GRGDP} - 24.83 \text{ FBGDP} - 8.33 \text{ IGDP} \\ + 0.62 \text{ DEBTX} + 0.75 \text{ RSCH} + 0.69 \text{ STDR}$$

où :

RATING est une transformation linéaire de la notation de crédit de Standard & Poor's pour la dette en devises, avec 1 pour AAA et 20 pour C. La catégorie spéculative commence à BB+, soit 11 sur une échelle linéaire. Une pondération commune égale à 0.3 est ajoutée en cas de perspective négative, cette pondération étant égale à zéro en cas de situation neutre et à -0.3 en cas de perspective positive ;

Ln(INFLATION) est le logarithme naturel de la variation sur 12 mois de l'indice des prix à la consommation ;

GRGDP est le taux de croissance du PIB en termes réels ;

FBGDP est le rapport solde des administrations publiques/PIB ;

IGDP est le rapport investissements/PIB ;

DEBTX est le rapport dette extérieure brute/exportations de biens et services ;

RSCH est une variable supplétive de rééchelonnement de la dette entre 1970 et 1993, dont la valeur est égale à 1 s'il y a eu rééchelonnement, ou à zéro dans les autres cas ;

STDR est le rapport dette extérieure à court terme/réserves officielles brutes.

Chapitre 2

Le passage à une stratégie budgétaire favorable à la croissance

Au terme de six ans d'une politique budgétaire très stricte, qui a contribué au rétablissement de la stabilité macroéconomique, de la viabilité de la dette publique et de la confiance des investisseurs après la crise de 2001, la Turquie est confrontée à un défi sur le front de la politique budgétaire : comment i) préserver la rigueur budgétaire, tout en ii) améliorant la qualité et le rapport coût/efficacité des services publics essentiels, en développant les infrastructures du pays et iii) en réduisant les principales distorsions du système fiscal? En réponse, le gouvernement tente de mettre au point une nouvelle stratégie budgétaire favorable à la croissance. L'accord de confirmation avec le FMI – qui constitue un ancrage fondamental pour la politique budgétaire depuis 2001 – a expiré à la mi-2008; la Turquie doit donc mettre en place un dispositif macroéconomique et institutionnel approprié, qui préserve la crédibilité acquise sous le contrôle du FMI, mais suscite aussi les changements nécessaires de la composition des recettes et des charges publiques.

La Turquie est bien placée pour amorcer la transition vers une nouvelle stratégie budgétaire. Grâce aux efforts passés, la dette publique est sur une trajectoire de viabilité robuste, tandis qu'une grande loi sur la gestion et le contrôle des finances publiques ainsi que sur le financement public et la gestion de la dette a établi un cadre institutionnel de pointe. Jusqu'à présent, toutefois, ce texte n'a pas été appliqué à la lettre et dans l'esprit. D'importants dérapages ont eu lieu en 2007 et n'ont été décelés qu'avec un certain retard, ce qui illustre l'urgence d'une mise en œuvre intégrale du nouveau système.

Pour répondre aux défis budgétaires à moyen terme de la Turquie, il faut indéniablement poursuivre la modernisation des institutions budgétaires, tout en renforçant et en simplifiant le dispositif opérationnel. En outre, la dynamique plus favorable de la dette laisse penser que l'on pourrait désormais ancrer la politique budgétaire à une règle de dépenses avec plafonnement pluriannuel, appuyée par une cible d'excédent primaire (comme actuellement), qui assure la viabilité à long terme de l'endettement public. Cependant, comme indiqué dans ce chapitre, la révision stratégique devrait aller plus loin. Des engagements politiques forts et des décisions fermes sont nécessaires sur les points suivants : i) clarification des priorités nationales de dépenses fonctionnelles, ii) adoption déterminée de modes de prestation plus efficaces des principaux services publics, et iii) suppression des failles manifestes de la législation fiscale et application plus rigoureuse de celle-ci. On peut prévoir qu'une nouvelle stratégie fondée sur ces orientations apportera de nouveau une contribution majeure à la stabilité macroéconomique, à la compétitivité, à l'équité sociale et à la poursuite de la croissance.

En dépit des progrès réalisés, beaucoup reste à faire

Ce chapitre traite les grands problèmes de politique budgétaire qui se posent aux autorités turques. Il commence par exposer les difficultés d'un suivi à jour et intégral de la situation des finances publiques. Après avoir expliqué l'importance du redressement budgétaire réalisé ces dernières années, on présente les principaux domaines où des réformes s'imposent pour améliorer la gestion des finances publiques turques, rénover et développer les infrastructures publiques, élever la qualité et le rapport coût/efficacité des services publics, tout en garantissant la viabilité budgétaire à moyen et long terme. On examine les choix de politique qui pourraient constituer les éléments clés d'une nouvelle stratégie capable de résoudre ces problèmes.

Il est difficile de suivre la situation budgétaire

Les rapports budgétaires sont complexes, incomplets et publiés avec beaucoup de retard, malgré les progrès déjà effectués. Il en existe trois catégories, qui couvrent les différentes parties du secteur public et rendent compte de l'évolution budgétaire avec un degré inégal de fréquence et d'exactitude :

- La situation budgétaire (de caisse) de l'État central est communiquée mensuellement, et la situation budgétaire (de caisse) des collectivités locales trimestriellement (depuis 2006), par le ministère des Finances.
- Les comptes consolidés des administrations, établis par le Trésor conformément à la « définition FMI », à partir des données sur le budget de l'État central émanant du ministère des Finances, des soldes des organismes de sécurité sociale, de trois fonds extrabudgétaires, de la caisse d'assurance-chômage et de 23 entreprises d'État, sont communiqués mensuellement en flux.
- Le secteur public total, concept le plus proche de la définition internationale des administrations publiques, estimé périodiquement par l'Office national de planification (State Planning Organisation, SPO), en dehors des procédures officielles de l'institut turc de statistique. La définition du secteur public total englobe les recettes et charges consolidées de l'État central, des organismes de sécurité sociale, des fonds extrabudgétaires, des fonds de roulement, de la caisse d'assurance-chômage et des collectivités locales ainsi que les soldes financiers de toutes les entreprises d'État. En raison d'incertitudes de définitions¹ et d'un manque de régularité dans la publication des données, il est difficile de l'utiliser de façon officielle et régulière².

Pour réaliser cette *Étude*³, on a estimé les comptes du « secteur public total ». C'est sur eux que repose l'analyse présentée dans la suite du chapitre. Pourtant, ces séries sont du « sur mesure » et ne représentent pas une source d'information habituelle et publiée régulièrement sur les comptes budgétaires.

Le ministère des Finances s'emploie, avec Turkstat, la Banque centrale, le SPO et le sous-secrétariat au Trésor, à redéfinir le champ des administrations publiques à des fins

statistiques, en vue de se conformer à la définition des administrations publiques du Système européen de comptes économiques intégrés (SEC 95) et de répondre aux exigences d'Eurostat avant fin 2009.

En vertu des dispositions de l'accord de confirmation passé après la crise de 2001, le FMI surveille de près l'évolution budgétaire du pays. Le respect par la Turquie des objectifs budgétaires convenus en commun a été vérifié lors d'examens effectués à intervalles réguliers (trois fois par an en moyenne)⁴. Pour les réaliser, le FMI a utilisé une définition sur mesure du « compte consolidé des administrations », qui privilégie les composantes les plus importantes et les plus risquées des finances publiques. Le FMI a aussi recueilli des informations relatives à d'autres domaines susceptibles d'avoir une incidence sur les résultats budgétaires (comme la situation financière des entreprises d'État, des banques publiques, du bureau des achats agricoles etc.). Par ailleurs, les rapports budgétaires mensuels de la Fondation d'étude de politique économique TEPAV/EPRI donnent une évaluation régulière de l'état des finances publiques, que les marchés considèrent comme une information utile émanant d'un tiers.

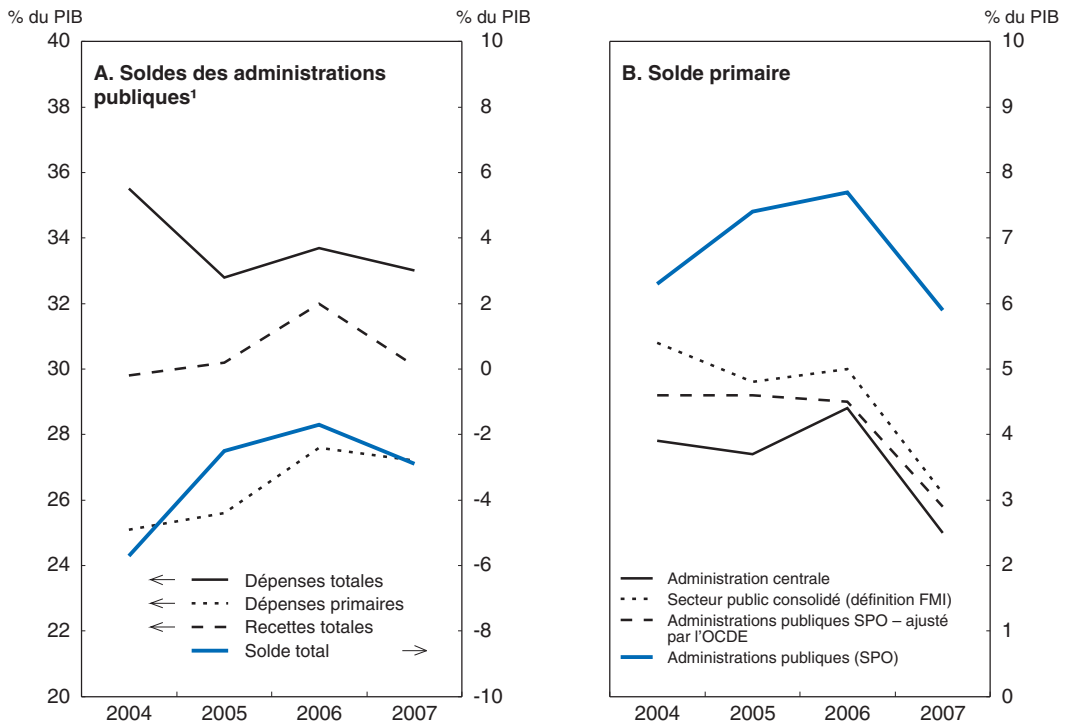
Le marché et la population en général ont fait confiance à cette surveillance pragmatique des résultats budgétaires de la Turquie. Compte tenu de la multiplicité et de la complexité des éléments sous-jacents, les jugements portés par les équipes du FMI sur la situation budgétaire ont été considérés par les utilisateurs comme des analyses et des avis d'experts fiables, alors même qu'ils ne s'appuyaient pas sur des données établies selon des normes comptables internationales comparables. Couplé à la détermination des autorités de respecter les objectifs budgétaires, cet arrangement ponctuel a joué un rôle très utile dans les années postérieures à la crise de 2001. Il a alimenté la confiance à l'intérieur et à l'étranger. Il s'agissait pourtant d'une forme de transparence bien particulière, développée en dehors des canaux habituels de communication d'une comptabilité publique exhaustive, et manifestement pas d'une solution permanente.

Le redressement budgétaire a été spectaculaire après 2001, mais il y a eu des dérapages en 2005⁵

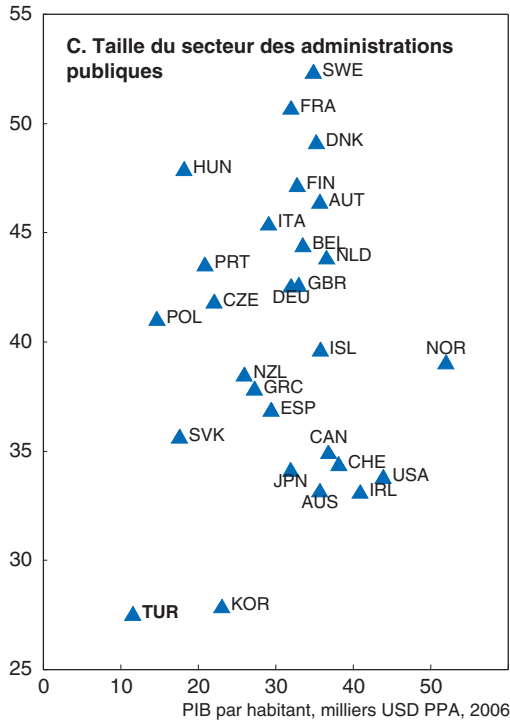
La Turquie a effectué un redressement impressionnant après la crise de 2001, grâce à la conjonction d'un assainissement budgétaire résolu, d'une judicieuse politique de désinflation, de privatisations importantes et de réformes structurelles. Le résultat le plus remarquable a été le maintien, de 2004 à 2006, d'un excédent primaire de l'ensemble du secteur public supérieur à 6 % du PNB. En conséquence, la dette publique nette est tombée de 66.4 % à 34.2 % du PIB de 2001 à 2006 (sur la base des comptes nationaux révisés), tandis que sa composition s'est améliorée (par allongement des échéances et augmentation de la part libellée en monnaie nationale). Actuellement, le budget de l'État central est prédominant, tandis que les recettes et les dépenses de la sécurité sociale représentent une part importante; le poids total dans l'économie des recettes et charges des administrations publiques est relativement modeste (graphique 2.1).

Toutefois, la durabilité des facteurs qui ont permis l'ajustement budgétaire réalisé de 2001 à 2006 est sujette à caution. Jusqu'à présent, le redressement a surtout résulté de majorations d'impôts et de coupes dans les dépenses publiques en capital, mais à un moindre degré de la rationalisation des dépenses courantes (FMI, 2007)⁶. Ainsi, selon le FMI, l'excédent primaire corrigé des facteurs exceptionnels (essentiellement les plus-values fiscales ponctuelles) aurait fléchi à quelque 5 % du PNB en 2006, alors que l'excédent primaire consolidé, correspondant à la *définition* FMI, est ressorti à 6.6 % du PNB. Le

Graphique 2.1. Évolution budgétaire récente

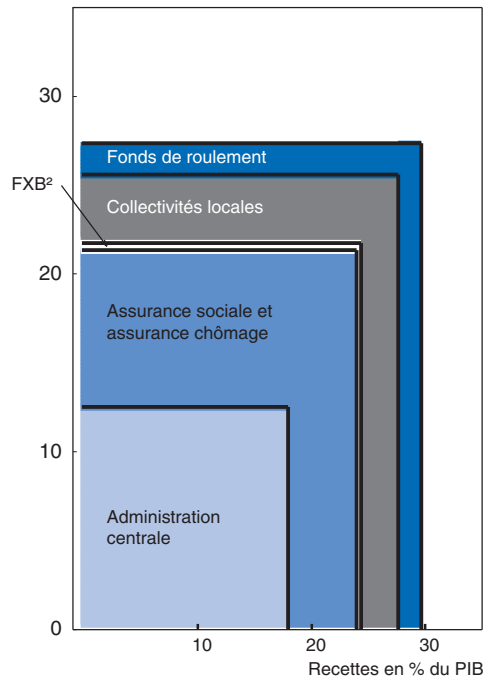


Dépenses primaires, % du PIB, 2006



D. Structure du secteur des administrations publiques

Dépenses primaires, % du PIB, 2007



1. Estimations de l'OCDE à partir de données du SPO.

2. Fonds extrabudgétaires.

Source : SPO, ministère des Finances, Trésor, Turkstat et estimations de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/418728824737>

gouvernement a bien fait de réagir en plafonnant les dépenses primaires consolidées de l'État central et des organismes de sécurité sociale. Mais la limite fixée a été dépassée en fin d'année. Parallèlement, les investissements de l'administration centrale ont été réduits, pour passer de 2.8 % du PNB en 2002 à 2.1 % (estimés) en 2005 et 2006. Des niveaux d'investissement aussi faibles ne pourront sans doute pas persister, au regard des importants besoins de développement et d'entretien des infrastructures en Turquie (même s'il convient de noter que les dépenses en capital de l'administration centrale ne représentent que la moitié environ des investissements publics totaux, les collectivités locales consacrant des sommes considérables à des projets d'équipement).

En outre, d'importants dérapages ont eu lieu en 2007, sous l'effet de plusieurs facteurs. Le plus important a peut-être été la pression en faveur de dépenses à caractère électoral, qui s'est progressivement intensifiée au premier semestre. Le ralentissement économique – la croissance du PIB réel ayant fléchi de 7.6 % au premier trimestre 2007 à 3.4 % au quatrième – a aussi pesé sur les recettes fiscales, en particulier les rentrées d'impôts indirects, dont celles au titre de la TVA. Par ailleurs, la conjonction d'une hausse des coûts d'intrants et d'un freinage des prix a pénalisé les résultats des entreprises d'État, tandis que les difficultés du secteur public de l'énergie ont encore aggravé la situation budgétaire. On a augmenté sensiblement les transferts aux organismes de sécurité sociale, les aides aux agriculteurs et les crédits pour la santé. Une analyse plus détaillée des données mensuelles montre que la plupart des dépassements de crédits budgétaires se sont produits avant les élections et qu'un certain resserrement a suivi. Enfin, des décisions récentes de politique économique – concernant notamment la TVA (cf. ci-après) – ont ajouté à la pression sur les finances publiques. Certains signes tangibles indiquent que d'autres dérapages ont pu se produire en 2007 dans un certain nombre de secteurs quasi budgétaires, mais n'ont pas été appréhendés par les comptes publics officiels. En particulier, il y a eu accumulation d'arriérés de paiement dans le système de sécurité sociale en ce qui concerne les fonds de roulement des hôpitaux. De surcroît, les bilans des organismes quasi budgétaires dans les secteurs de l'énergie et des achats agricoles ne reflètent pas totalement leurs pertes et ne sont donc pas intégrés dans la présentation d'ensemble des soldes publics. Ces éléments incitent à penser qu'il conviendrait d'améliorer encore la précision et l'exhaustivité des comptes budgétaires.

Ces dérapages budgétaires n'ont pas permis de réaliser les objectifs convenus avec le FMI pour 2007 sur les points suivants : excédent primaire des administrations (avec et sans les entreprises d'État); dépenses primaires de l'État central et des organismes de sécurité sociale; solde global de ces derniers. Selon les estimations du SPO, l'excédent primaire de l'ensemble des administrations, selon la définition FMI, a décliné de 6.1 % du PNB en 2006 à 4.5 % en 2007, alors que l'objectif du programme restait fixé à 6.5 % pour ces deux exercices. Malgré la baisse des charges d'intérêts, le solde budgétaire général s'est également dégradé, le déficit passant de 0.6 % du PNB en 2006 à 1.9 % en 2007.

Les trois principaux enjeux à moyen terme de la politique budgétaire turque

Après six ans d'une gestion budgétaire restrictive, basée sur des augmentations d'impôts et un freinage des engagements, la Turquie doit maintenant relever un triple défi : comment i) conserver une politique budgétaire saine et viable, tout en ii) améliorant la qualité et le rapport coût/efficacité des services publics essentiels, en développant les infrastructures du pays, et iii) en réduisant les principales distorsions du système fiscal. La réponse à ces interrogations appelle une nouvelle stratégie budgétaire qui aille au-delà de

la modernisation institutionnelle. Des décisions politiques majeures sont également nécessaires, dont : i) une réévaluation sérieuse des priorités de dépenses fonctionnelles; ii) l'adoption déterminée de meilleures pratiques de production et de prestation des services publics essentiels; et iii) la suppression des failles les plus importantes de la législation fiscale et une application plus rigoureuse de celle-ci. Le reste de ce chapitre présente chacun de ces thèmes de façon assez détaillée.

Réexaminer l'orientation et l'ancrage de la politique budgétaire

La référence à l'excédent primaire nominal est devenue trop contraignante

L'objectif d'un maintien constant de l'excédent primaire à 6.5 % du PNB (calculé sur la base des séries de PIB avant révision), élément fondamental du programme d'aide du FMI ces dernières années, a joué un rôle crucial pour restaurer la crédibilité budgétaire de la Turquie à la suite de la crise de 2001. Mais, compte tenu de la réduction significative de la dette publique depuis quelque temps, il importe de se demander si une gestion budgétaire aussi stricte se justifie encore, alors que le pays a besoin d'une hausse sensible des dépenses publiques et d'allègements fiscaux (cf. ci-après). Dans les faits, le gouvernement turc a opté initialement pour un objectif d'excédent primaire réduit à 5.5 % du PNB en 2008, sur la base de la définition FMI du secteur public total et des séries du PIB antérieures à la révision; cela correspondait à l'objectif de 4.2 % du PIB, calculé par référence aux comptes nationaux révisés, qui a été diffusé en mars 2008. Dernièrement, en mai 2008, il a été de nouveau abaissé à 3.5 % du PIB avec l'accord du FMI (cf. ci-dessous).

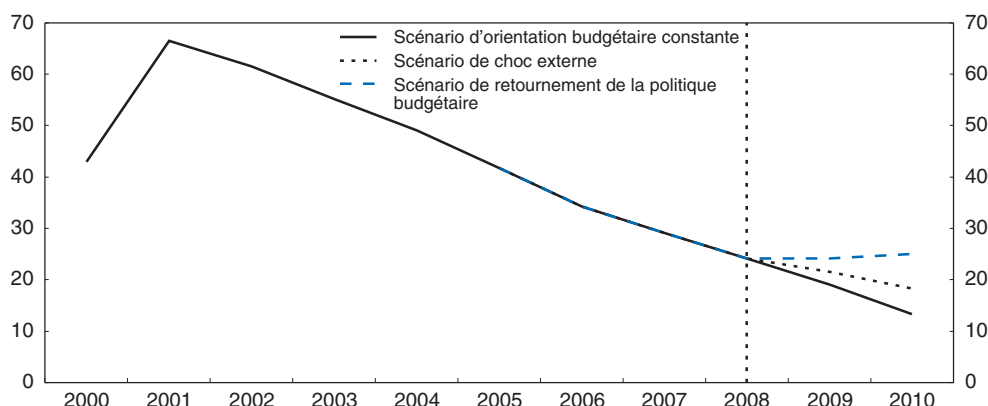
On a procédé à deux exercices distincts pour déterminer une gamme d'excédents primaires minimums qui permettraient de garantir une dynamique viable de la dette publique turque. L'encours de la dette nette est déjà tombé à un niveau relativement bas, estimé à quelque 30 % du PIB à la fin de 2007. Selon Klingen (2005), un ratio d'endettement public brut de 40 % du PIB pourrait constituer une bonne référence pour la Turquie et il se trouve qu'il est à peu près comparable à un ratio d'endettement net de l'ordre de 30 %. On a effectué des simulations simples pour obtenir une indication du montant de l'excédent primaire nécessaire pour stabiliser l'endettement public net de la Turquie à 30 % du PIB à partir de 2007⁷. Les résultats, résumés ci-dessous au tableau 2.1, conduisent à penser qu'il faudrait dégager un excédent primaire compris entre 1 % et 3 % du PIB pour atteindre cet objectif.

Tableau 2.1. **Turquie : excédent primaire requis pour stabiliser la dette publique nette à 30 % du PIB de 2007 à 2015**

	Taux d'intérêt réel moins taux de croissance de l'économie (%)					
	9	8	7	6	5	4
Excédent primaire/PIB (%)	2.7	2.4	2.1	1.8	1.5	1.2

Le deuxième exercice consiste à utiliser un modèle plus détaillé et plus élaboré, décrit de manière plus approfondie dans l'annexe 2.A1, avec quatre séries différentes de taux d'intérêt – taux d'intérêt variables et fixes sur la dette publique intérieure et la dette publique extérieure – pour simuler la trajectoire du stock de la dette publique nette dans l'hypothèse où l'orientation de la politique budgétaire resterait inchangée sur la période 2008-10. En outre, on présente deux autres scénarios pour analyser la sensibilité de la dynamique d'endettement public à des chocs négatifs (graphique 2.2). Ces scénarios, qui utilisent les

Graphique 2.2. **Encours de la dette publique nette avec différents scénarios**
En % du PIB



Source : Calculs de l'OCDE à partir de données émanant du Trésor turc.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/418732661683>

données du SPO et les estimations des comptes des administrations en 2007, ajustées pour tenir compte des éléments non récurrents (principalement des recettes), sont des mises à jour des scénarios concernant la dette publique nette présentés dans l'Étude de 2006. La méthodologie et les hypothèses qui ont servi à les établir sont exposées à l'annexe 2.A1.

Le scénario d'orientation budgétaire constante suppose que l'excédent primaire reste constant à 3,5 % du PIB de 2007 à 2010. La croissance du PIB réel ralentit de 4,5 % en 2007 à 3,7 % en 2008, puis s'accélère à 4,5 % en 2009 et à 6,0 % en 2010. Le taux d'inflation intérieur s'accélère de 8,8 % en 2007 à 9,6 % en 2008 avant de revenir à 7,5 % en 2009 et à 6,5 % en 2010. Le taux de change réel s'apprécie de 2,4 % en 2008 (contre 8,3 % en 2007) et demeure ensuite constant. Les taux d'intérêt nominaux, variables et fixes, sur la dette publique interne diminuent régulièrement pendant la période de projection, tout en restant à un niveau moyen élevé, soit respectivement 15 % et 13 % en 2010. Les taux d'intérêt nominaux, variables et fixes, sur la dette publique externe sont inchangés, à respectivement 6 % et 5 %, pendant la période de projection. Avec ces hypothèses, l'encours de la dette publique nette revient à quelque 13,5 % du PIB en 2010.

Le scénario de choc externe envisage une réduction significative du goût du risque sur les marchés internationaux, qui pourrait découler d'une vulnérabilité croissante de l'économie mondiale. Dans ce cas, on suppose que l'ensemble des taux d'intérêt (variables et fixes) sur la dette publique s'élèverait de 400 points de base en 2009 et 2010, tandis que le taux de croissance du PIB réel fléchirait à 2 % par an et que la lire turque se déprécierait encore de 10 % au cours de chacune de ces deux années. On fait alors l'hypothèse que les difficultés conjoncturelles ramèneraient l'excédent primaire à 2,7 % du PIB en 2009 et 2010. Même dans ce contexte défavorable, l'encours de la dette publique nette diminue progressivement jusqu'à un peu moins de 19 % du PIB en 2010.

Dans le scénario de retournement de la politique budgétaire, l'affaiblissement de la discipline et la pression sur les finances publiques entraînent une contraction de l'excédent primaire, qui s'établit à 1 % du PIB en 2009 pour disparaître en 2010. Cela amène les marchés financiers à réévaluer le risque de la dette turque, d'où une vague de cessions ainsi qu'une nette hausse (800 points de base) des taux d'intérêt variables et une majoration de 400 points de base des taux fixes. Dans ces conditions, on suppose que

l'économie subirait une récession, le PIB réel baissant de 2 % en 2009 comme en 2010. Il en résulterait une inversion de la tendance à un recul régulier de l'encours de la dette publique qui, exprimé en pourcentage du PIB, passerait de 24.2 % en 2008 à 25 % en 2010.

Les résultats de la simulation incitent fortement à croire que la dynamique de la dette turque résisterait à un effritement des excédents primaires, même dans le cadre de scénarios défavorables, et que l'objectif initial du gouvernement pour l'excédent primaire – c'est-à-dire 4.2 % du PIB en 2008 (sur la base des séries révisées du PIB) – est devenu trop contraignant.

Il faudrait donner un nouvel ancrage à la politique budgétaire

Néanmoins, il ne fait pas de doute que l'objectif d'un excédent primaire de 6.5 % du PNB a bien servi la Turquie dans le passé récent et contribué à une baisse significative de la dette publique. Mais maintenant que ce résultat a été atteint, une règle officielle de politique budgétaire est-elle encore nécessaire? Et quelle(s) sorte(s) de règle(s) la Turquie doit-elle choisir?

Les règles de politique budgétaire se sont généralement avérées bénéfiques pour promouvoir la discipline en ce domaine. Ainsi, la Commission européenne (2006) constate qu'en augmentant la part des finances publiques assujettie à des règles budgétaires numériques, on obtient, toutes choses égales par ailleurs, des déficits inférieurs ou des excédents supérieurs. L'étude cite aussi des faits démontrant qu'une augmentation de la proportion des finances publiques soumise à des règles de dépenses permet de diminuer le ratio dépenses primaires/PIB. Selon l'analyse figurant dans le rapport, l'efficacité des règles de politique budgétaire dépend de leur fondement juridique (c'est-à-dire de leur caractère légal ou constitutionnel) et de l'existence de mécanismes de surveillance et d'exécution indépendants et efficaces pour en assurer le respect.

Comme on l'a indiqué antérieurement, la dynamique plus favorable de la dette publique turque autorise une certaine réduction de l'objectif d'excédent primaire. En mai 2008, les autorités turques ont effectivement annoncé un cadre budgétaire à moyen terme (CBMT), couvrant la période 2008/2012, qui prévoit une hausse des engagements. Il vise principalement à ramener l'encours de la dette publique brute (définition UE) de 38.8 % du PIB en 2007 à 30 % en 2012. L'objectif d'excédent primaire pour 2008 (basé sur les séries de PIB révisées) a été abaissé – avec l'accord du FMI – de 4.2 % du PIB à 3.5 %. Il est inchangé par rapport au résultat de l'exercice 2007. On prévoit que cet excédent diminue progressivement au fil du temps, comme indiqué ci-dessous.

Tableau 2.2. Turquie : objectifs d'excédent primaire prévus par le cadre budgétaire à moyen terme (CBMT)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Excédent primaire (en % du PIB)	3.5	3.5	3.0	2.7	2.5	2.4

On prévoit que les dépenses primaires de l'État central reculent de 18.1 % du PIB en 2007 à 17.7 % en 2008, avant de s'élever graduellement jusqu'à 18.5 % du PIB en 2011. L'augmentation est due aux réformes du marché du travail, visant à créer des emplois, et à un programme d'investissements dans le sud-est de l'Anatolie, qui comprend la construction de barrages et de centrales électriques ainsi que le développement de l'irrigation pour stimuler la production agricole de cette région.

L'analyse empirique présentée ci-dessus montre que cette réduction de l'objectif d'excédent primaire n'est pas susceptible de menacer la viabilité des finances publiques de la Turquie, du moins à moyen terme, et selon des hypothèses raisonnables. Néanmoins, il existe encore de bonnes raisons de conserver une gestion budgétaire prudente. Plus précisément, le taux d'épargne du secteur privé est faible en Turquie et n'a cessé de diminuer ces dernières années (Meier, 2007). Sauf inversion de cette tendance, et jusqu'à ce qu'elle se produise, la Turquie a besoin que le secteur public épargne beaucoup et doit poursuivre le redressement budgétaire pour réduire l'important déficit de la balance des paiements courants, estimé à 5.8 % du PIB en 2007. En outre, la Banque centrale de la République de Turquie pratique des taux d'intérêt élevés pour atteindre les objectifs d'inflation (désinflation) du gouvernement; le maintien d'une orientation budgétaire prudente permettrait à la politique monétaire d'atteindre plus facilement les objectifs d'inflation⁸. À ce propos, selon le *Programme économique 2007 de pré-adhésion*, « il est de la plus grande importance que la gestion budgétaire soutienne la politique monétaire, afin d'atteindre les objectifs d'inflation à moyen et long terme dans la période à venir » (SPO, 2007, p. 27). De surcroît, comme on l'a dit plus haut, une meilleure situation budgétaire tendancielle créerait des marges pour financer les réformes structurelles souhaitables, telles que de nouvelles baisses des taux des cotisations de sécurité sociale. Enfin, étant donné l'instabilité potentielle de l'économie turque, il serait judicieux de conserver un « matelas » budgétaire pour faire face aux chocs exogènes qui ont des répercussions négatives sur les finances publiques. Pour toutes ces raisons, il est souhaitable de ne pas assouplir la politique budgétaire au-delà de ce qui est envisagé dans le cadre budgétaire à moyen terme.

En même temps, il convient de gérer prudemment la transition vers une politique budgétaire plus souple, car les acteurs du marché pourraient l'interpréter comme un retour à la gestion discrétionnaire et instable du passé⁹. Cette dérive doit être évitée. De ce point de vue, une ou plusieurs règles de politique budgétaire permettraient à la fois de promouvoir/ maintenir la discipline et d'ancrer les anticipations du marché pendant la phase de transition.

En outre il apparaît aujourd'hui souhaitable que la Turquie adopte un mécanisme d'ancrage un peu plus élaboré pour la politique budgétaire. L'ancrage principal sur l'excédent primaire se justifiait à un moment où l'endettement public était très élevé et où la priorité était de le ramener à un niveau supportable. Mais, à l'avenir, le principal problème de politique budgétaire sera de gérer la hausse des dépenses publiques – dans le respect du CBMT – et d'alléger la charge fiscale (en particulier sur l'emploi et les revenus du travail) de la façon la plus propice à une croissance durable.

Dans ces conditions, la Turquie pourrait envisager d'évoluer vers une règle de dépense, prévoyant un plafonnement pluriannuel des charges totales des administrations, qui soit compatible avec le CBMT. En général, bien qu'une règle de dépenses ne permette qu'une maîtrise partielle de la hausse de l'endettement public, elle présente un certain nombre d'avantages importants. Elle peut être conçue de façon à jouer un rôle contracyclique, en excluant les versements d'intérêts et les composantes sensibles à la conjoncture (comme les indemnités de chômage). Les règles de dépenses ciblent la partie du budget que le gouvernement contrôle le plus directement – les dépenses dites primaires – ce qui permet de le tenir entièrement responsable de leur respect. Avec ces règles, les incitations à formuler des prévisions de recettes optimistes sont minimisées. Dans le cas particulier de la Turquie, la fixation

d'une limite à la croissance des charges publiques aurait le grand avantage de concentrer l'attention des dirigeants politiques et de la population sur l'impératif d'établir des priorités et de rationaliser rigoureusement les dépenses¹⁰. Une dernière considération s'applique très bien à la situation actuelle de la Turquie : les règles de dépenses tendent à encourager une gestion budgétaire prévisible, ce qui peut faciliter ensuite la coordination avec la politique monétaire, donner davantage confiance au secteur privé et l'inciter à un comportement plus stable¹¹. À ce propos, on doit absolument souligner que l'efficacité de ce type de règle est conditionnée par des progrès significatifs en matière de transparence budgétaire, grâce à l'établissement et à la diffusion de données (notamment en matière de dépenses) : comme on l'a signalé auparavant, même sous la surveillance du FMI il y a eu de longs retards et des difficultés pour obtenir des données fiables et complètes sur les recettes et charges totales des administrations ainsi que sur leur composition.

Une règle pluriannuelle obligatoire, portant sur le total des engagements, aiderait le gouvernement à atteindre les objectifs d'excédent primaire prévus par le CBMT et pourrait beaucoup contribuer à maintenir la crédibilité de la politique budgétaire. Cette règle devrait s'appliquer à toutes les charges extrabudgétaires (dont celles des organismes de sécurité sociale) et intégrer des objectifs pluriannuels ou des sous-plafonds au niveau désagrégé des grandes catégories de dépenses publiques, ventilées par fonction. On pourrait aussi envisager de limiter séparément les totaux de dépenses courantes et en capital, en fixant des plafonds pluriannuels contraignants aux premières, alors que l'on accorderait une certaine souplesse aux secondes ; ainsi, les dotations en capital non utilisées pendant un exercice pourraient être reportées sur le suivant, de façon à éviter des déboursements précipités en fin d'année. Les plafonds devraient être tout à fait conformes au cadre budgétaire à moyen terme¹². Les crédits d'investissement non utilisés pourraient être affectés à des fonds de réserve, mais l'utilisation de ces derniers devrait être bien réglementée et contrôlée pour permettre au ministère des Finances de conserver une maîtrise suffisante des charges. Il faudrait compléter la règle de dépense par un objectif d'excédent primaire compatible avec la viabilité à long terme de la dette publique – comme le prévoit le CBMT annoncé récemment.

Il y aurait peut-être aussi lieu de donner une certaine flexibilité à l'objectif d'excédent primaire, en tenant compte des évolutions cycliques non anticipées. Il ressort de données empiriques relatives aux pays de l'OCDE qu'un écart production/potentiel de 1 % du PIB a une incidence conjoncturelle négative sur les recettes publiques de quelque 0.4 point de PIB. S'agissant des charges, celles des administrations turques comportent actuellement un élément cyclique relativement réduit, mais croissant. On pourrait introduire une certaine souplesse, au titre de facteurs conjoncturels inattendus, en permettant d'abaisser (d'élever) l'objectif d'excédent primaire d'au moins 0.4 point pour chaque point de sous-réalisation (de dépassement) de l'hypothèse de croissance du gouvernement pour l'exercice budgétaire, à condition de bien expliquer et communiquer au public et aux marchés la logique de cette mesure.

Le cadre budgétaire à moyen terme doit reposer sur des projections de recettes d'autant plus prudentes qu'elles sont difficiles à établir dans une économie dotée d'un important secteur informel et où il est malaisé de prédire l'efficacité des dispositions prises pour favoriser activement la « formalisation » de l'économie. On ne devra ajuster (relever) les plafonds de dépenses totales que si on lance en même temps des réformes

fiscales structurelles compensatrices, assurant le financement du surcroît de charges par des rentrées supplémentaires d'impôts. On serait également bien avisé de procéder avec précaution aux réformes impliquant des réductions de taux d'imposition et de chercher à préserver la neutralité actuarielle du système de sécurité sociale (cf. ci-après). Il faudrait dégager une marge de manœuvre budgétaire pour financer les futures baisses de taux des cotisations; mais, même si elles sont actuariellement neutres à long terme, elles risquent d'avoir un coût budgétaire à court terme. Sachant à quel point il est important de promouvoir la formalisation de l'économie turque, comme le préconise la présente *Étude*, on pourrait envisager d'absorber ce coût (manque à gagner sur les recettes) et d'en tenir compte en fixant l'objectif d'excédent primaire, à condition que cela ne compromette pas la viabilité des finances publiques et de la dynamique de la dette.

Les défis de la réforme des dépenses

La pression en faveur d'une hausse des dépenses va sans doute s'accroître fortement à moyen et long terme

Le deuxième grand problème auquel est confrontée la politique budgétaire est la pression croissante en faveur d'une progression des dépenses. Elle résulte : i) de la volonté de la Turquie d'égaliser les infrastructures et la qualité des services publics des autres pays de l'OCDE; ii) de l'augmentation rapide de la population; iii) des besoins spécifiques dans les domaines où les restrictions budgétaires récentes ont causé des retards importants (notamment en matière d'infrastructures physiques). À l'avenir, cette pression va probablement s'intensifier dans quatre secteurs en particulier : *l'éducation, les services de santé, les retraites, l'énergie et les infrastructures physiques*. Cette partie examine chacun d'entre eux, avant de présenter un scénario budgétaire à long terme qui tente d'intégrer les effets de l'augmentation des engagements.

L'éducation

Il faudra consacrer plus d'argent public à l'éducation et trouver aussi davantage de financements privés (surtout pour l'enseignement supérieur), cela pour trois raisons au moins (OCDE, 2006a). En premier lieu, le rythme de croissance de la population d'âge scolaire demeure élevé, même si, ces dernières années, la population scolaire a diminué en pourcentage de la population totale. En second lieu, le taux de scolarisation est inférieur à celui des pays émergents comparables à revenu moyen, notamment pour l'éducation post-primaire des filles. En 2005, 36 % de la population âgée de 25 à 34 ans avaient reçu au moins une éducation secondaire supérieure, proportion très inférieure aux moyennes de 79 % et 77 % de l'UE19 et de l'OCDE. Dans certaines parties du sud-est défavorisé de la Turquie, le pourcentage de filles suivant un enseignement secondaire est en général très bas et tombe parfois jusqu'à 14 %. En troisième lieu, l'amélioration de la qualité des enseignants, du matériel éducatif et des équipements scolaires exigera des ressources supplémentaires (voir annexe 2.A2)¹³.

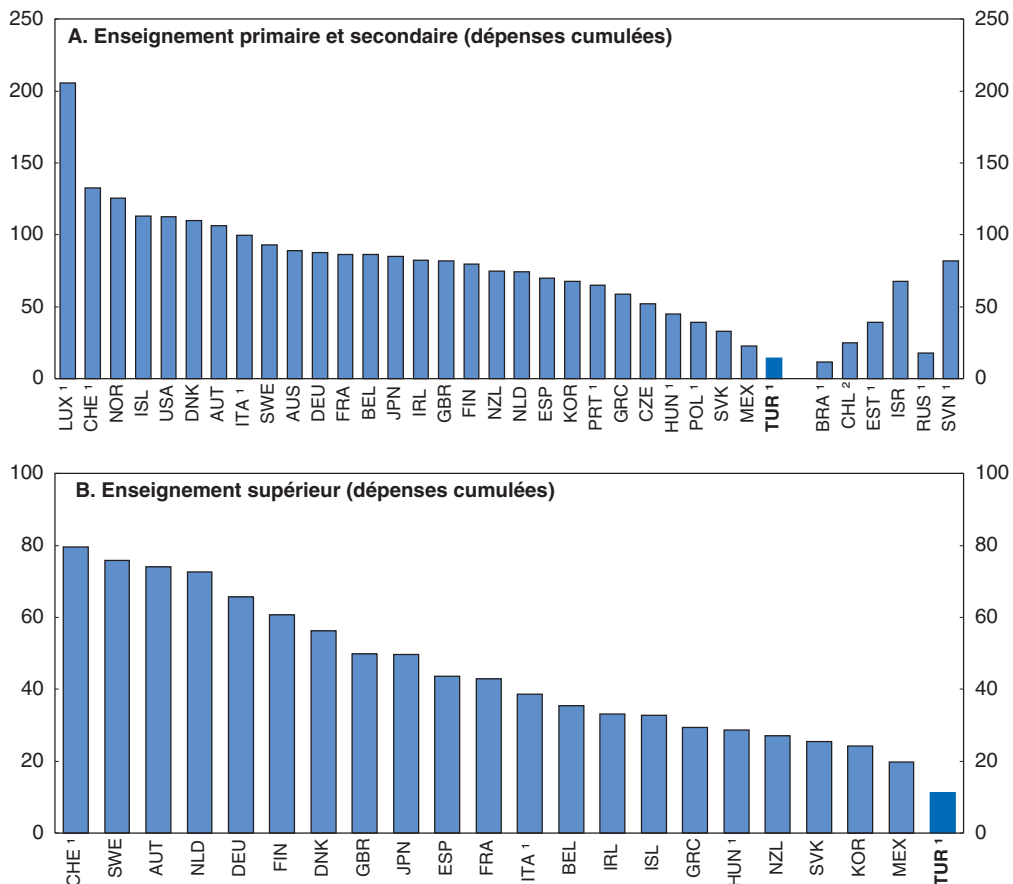
En équivalents USD ajustés en fonction des parités de pouvoir d'achat, la Turquie a dépensé, en 2004, 1 100 USD par élève dans l'enseignement primaire et 1 800 USD dans le secondaire, contre des moyennes respectives de 5 800 et 7 300 USD dans les pays membres de l'OCDE. La Turquie est aussi très en retard sur beaucoup d'autres nations émergentes pour la totalité des ressources réelles affectées à l'éducation de chaque élève et étudiant¹⁴

(graphique 2.3). Malgré un PIB inférieur et une évidente nécessité de rattrapage, les dépenses publiques d'éducation primaire, secondaire et postsecondaire s'élevaient en 2004 à quelque 2.4 % du PIB en Turquie, contre une moyenne OCDE de 3.8 %.

En outre, l'effort budgétaire en faveur de l'enseignement public et de la réussite éducative reste très inégal selon les régions et les catégories d'établissements. Le système d'enseignement est en effet caractérisé par un fort dualisme : la grande majorité des élèves reçoit une éducation de qualité médiocre, alors que les meilleurs bénéficient d'une éducation de haut niveau destinée à les préparer à l'université et/ou à un emploi dans le secteur officiel. Dans l'enseignement supérieur, il existe aussi des goulets d'étranglement et de grands écarts qualitatifs entre les universités. Dès lors, les diplômés des universités d'élite n'ont guère de peine à trouver un emploi bien rémunéré dans le secteur formel; au niveau des qualifications moyennes, en revanche, il existe un déséquilibre marqué entre la demande et l'offre de travailleurs dotés d'une bonne qualité technique et d'une formation professionnelle. En bref, la dualité du marché du travail turc reflète, dans une large mesure, celle du système éducatif. La faiblesse des dépenses d'éducation ainsi que l'inégalité de leur qualité et de leur

Graphique 2.3. **Dépenses d'éducation par élève/étudiant (2004)**

En milliers d'USD convertis au moyen des PPA



1. Établissements publics seulement.

2. Année de référence 2005.

Source : OCDE (2007), *Regards sur l'éducation*.

répartition entre régions et catégories d'établissements ont pour conséquence que le taux global d'emploi est l'un des plus bas de l'OCDE, surtout pour les femmes. Deux autres faits sont tout aussi importants : d'une part, on constate une forte corrélation positive entre le taux d'emploi et le niveau d'éducation; d'autre part, les taux d'emploi des travailleurs illettrés et de ceux ayant un niveau d'éducation inférieur au secondaire connaissent depuis 2000 une notable tendance à la baisse, tant pour les hommes que pour les femmes. Cette situation appelle une nette réorientation de la politique de l'éducation; au lieu de privilégier les écoles et les universités d'élite, il faudrait élargir l'objectif en préparant tous les étudiants à achever leurs parcours primaire et secondaire, pour entrer sur le marché du travail et/ou dans l'enseignement supérieur (OCDE, 2006a). Il est aussi nécessaire d'accorder beaucoup plus d'attention et de ressources publiques aux programmes de recyclage et d'éducation des adultes, afin de relever le niveau de qualification des travailleurs qui ont peu ou pas du tout d'instruction ou de formation professionnelle. Compte tenu de ces besoins, un document pour une stratégie de formation tout au long de la vie, élaboré dans le contexte du processus d'harmonisation avec l'UE, sera finalisé en 2008.

La santé

Comme dans tous les pays de l'OCDE, les dépenses de santé seront orientées à la hausse, mais avec un besoin de rattrapage supplémentaire propre à la Turquie. Il faut que l'état de santé moyen de la population progresse et on prévoit que la demande de meilleurs services de santé augmente avec la mise en place actuelle d'une couverture généralisée. À moyen et long terme, il y a lieu de s'attendre à ce que les dépenses de santé par habitant rejoignent le niveau qui prévaut dans les pays émergents à revenu moyen, au fur et à mesure que l'économie turque se développera et que le niveau de vie s'élèvera (OCDE, 2006a)¹⁵.

Les dépenses publiques consacrées à la santé sont très inférieures à la moyenne OCDE¹⁶. Il est plus étonnant de constater que, si on les mesure par habitant en équivalent USD ajustés en fonction des parités de pouvoir d'achat, elles représentent seulement 418 USD en 2005, contre 1 135 USD dans le groupe de comparaison et une moyenne OCDE proche de 2 000 USD. Cela s'explique, entre autres facteurs, par le faible nombre de médecins et d'infirmières en activité par rapport à la population (annexe 2.A3). De plus, comme pour l'éducation, l'accès aux services de santé est caractérisé par des disparités régionales significatives. Dans le *Programme économique 2007 de pré-adhésion*, l'Office national de planification prévoit que les parts des dépenses publiques affectées à l'éducation, à la santé ainsi qu'à la sécurité et à la protection sociale vont augmenter pour atteindre respectivement 10, 12 et 25 % en 2010.

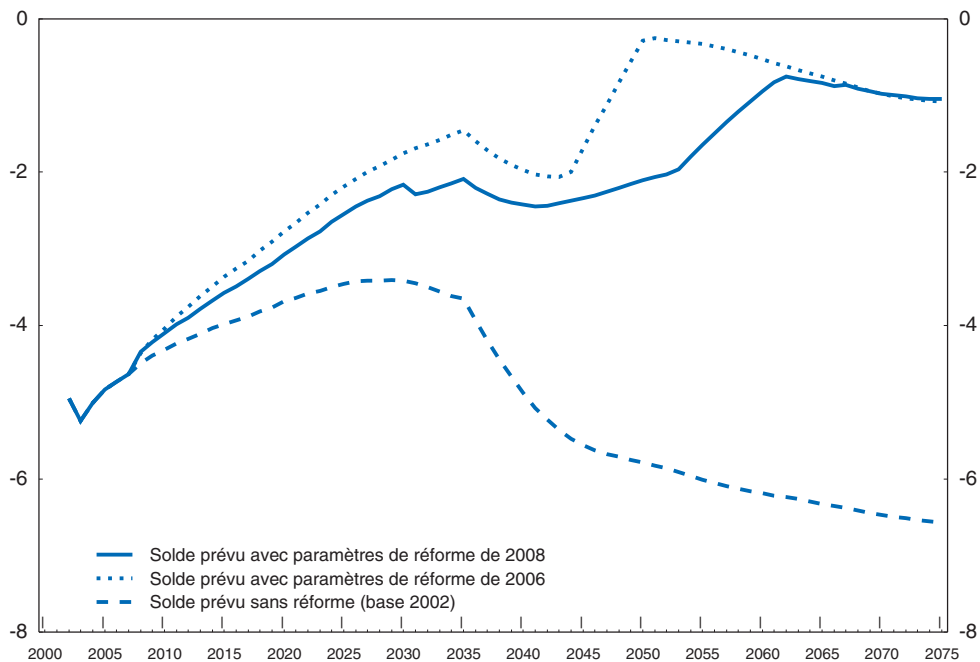
Les retraites

En dépit d'une évolution démographique favorable, le système des retraites a connu des déficits de plus en plus élevés dans les années 90, qui ont nécessité des transferts croissants prélevés sur le budget général. Une réforme intervenue en 1999 a entraîné un redressement temporaire. Par la suite, toutefois, les transferts budgétaires aux organismes de sécurité sociale ont recommencé à augmenter du fait de relèvements discrétionnaires du montant des pensions et de la diminution de l'assiette des cotisations. Le Parlement a réagi en adoptant, en mai 2006, une loi de réforme de


l'assurance sociale et de la santé qui visait à mieux équilibrer, à moyen terme, les cotisations et les prestations; mais le Tribunal constitutionnel a jugé ces réformes contraires à la Constitution et invalidé le texte. Une version révisée de la loi a été adoptée par le Parlement en avril 2008. En absence d'un changement des paramètres fondamentaux du système, on prévoirait un déficit annuel supérieur à 3 % du PIB jusqu'en 2030 et une nouvelle dérive vers 6 à 7 % du PIB par la suite (Banque mondiale, 2006b)¹⁷. Si l'on avait appliqué effectivement la réforme et les changements de paramètres recherchés initialement en 2006, le système de retraites aurait continué d'accuser un déficit annuel supérieur à 2 % du PIB jusqu'en 2025, et le déficit se serait perpétué – tout en s'amenuisant – au cours de la période considérée. Avec les paramètres de réforme de 2008, le déficit de la sécurité sociale redescendra progressivement à 2 % du PIB vers 2030 et devrait se stabiliser aux alentours de 1 % du PIB dans le long terme. Le graphique 2.4 illustre ces évolutions.

Graphique 2.4. **Solde du système de retraite avec et sans réforme**

En % du PNB



Source : Organismes de sécurité sociale.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/418737157713>

Les infrastructures physiques et l'énergie

Le pays connaît de grands besoins de développement et d'entretien des infrastructures. Selon l'Étude de 2006 (OCDE, 2006a), une pression s'exerce pour accroître les dépenses publiques d'infrastructures, mais des possibilités d'économies existent aussi. La nécessité de renforcer les infrastructures est certes évidente dans les domaines de l'énergie, des communications et des transports; pourtant, il y a aussi des raisons de croire que certains projets actuels sont moins nécessaires, même si le gouvernement les a déjà bien élagués. En outre, on pourrait réduire à l'avenir les besoins de financement public direct en faisant davantage appel à une participation privée dans les

infrastructures liées à l'énergie, à l'eau, etc. (voir ci-dessous). En revanche, les exigences du développement régional entraîneront des investissements massifs en infrastructures dans les zones moins développées de l'est et du sud-est, notamment pour l'irrigation (OCDE, 2006a).

Globalement, les infrastructures de la Turquie sont inférieures aux standards de l'OCDE et de l'UE. Depuis le milieu des années 90, les contraintes budgétaires limitent les nouveaux investissements, tandis que l'efficacité de la dépense publique dans ce secteur suscite encore de sérieuses préoccupations. Le mode dominant de transport – la route – souffre de saturation en certains points et d'une dégradation de la qualité du réseau. La densité du réseau ferré est plus faible que dans n'importe quel pays membre de l'UE et les infrastructures sont relativement anciennes. C'est pourquoi les lignes de chemin de fer qui relient les villes les plus peuplées ne sont faites ni pour la grande vitesse, ni pour un service de bonne qualité. S'agissant de l'irrigation, les récentes restrictions budgétaires ont limité l'augmentation des surfaces irriguées à 50 000 hectares par an. Elles ont aussi ralenti sensiblement la réalisation de l'important projet GAP, qui répond au besoin d'irrigation du sud-est sous-développé de l'Anatolie, où l'on a irrigué 13 % seulement de la superficie programmée, malgré le rendement social élevé des premiers travaux (OCDE, 2006a). Mais le gouvernement a récemment annoncé un nouveau programme d'investissement pour la région GAP. Il prévoit une augmentation des crédits de l'administration centrale sur la période 2008-12 de façon à accélérer l'achèvement des projets publics et le développement de la région. À l'horizon 2012, les objectifs officiels impliquent un accroissement de la proportion de terres irriguées, qui passera de 13 % à 60 %. Pour l'énergie, la Commission européenne estime que la consommation primaire, qui a atteint à peu près 99 millions de tonnes d'équivalent pétrole (TEP) en 2006, s'élèvera à 126 millions de TEP en 2010 et à 222 millions en 2020. À l'heure actuelle, la production intérieure couvre 30 % de la demande totale d'énergie, le reste étant importé de divers pays.

À la suite d'un examen récent, la Banque mondiale notait que les entreprises opérant en Turquie étaient « pénalisées par des services d'infrastructures de base coûteux et de qualité médiocre. Les prix des services de télécommunications et de l'énergie restent notamment parmi les plus élevés de la zone OCDE, alors que la qualité est l'une des plus faibles » (Banque mondiale, 2006a, vol. 1, p. 65). L'association turque des industriels et des entrepreneurs est du même avis (TUSIAD, 2004).

Afin de répondre à ces besoins, le *Neuvième plan de développement 2007-13* de la Turquie prévoit une progression des investissements publics en volume à un taux moyen annuel de 8.1 % au cours de cette période, au lieu de 1.9 % de 2002 à 2006. Pour satisfaire la demande croissante d'énergie du pays, le gouvernement a l'intention d'exploiter davantage les réserves nationales de charbon et de lignite ainsi que les ressources hydroélectriques et d'autres ressources renouvelables, comme le vent et l'énergie solaire. Le développement de l'énergie nucléaire devrait être l'un des principaux moyens de faire face à la hausse de la demande d'électricité, tout en évitant d'augmenter la dépendance à l'égard des hydrocarbures importés. On prévoit, avant 2020, des commandes de centrales nucléaires correspondant à une capacité totale installée de 5 000 MW.

Les conséquences budgétaires globales du rattrapage des principaux services publics

Pour évaluer l'effet sur les finances publiques de la hausse des dépenses, le Secrétariat de l'OCDE a effectué des projections budgétaires à moyen et long terme, qui couvrent la période 2005-35. Elles reposent sur l'hypothèse d'un « rattrapage » progressif des services publics essentiels et sur le scénario de base pour les recettes fiscales. La méthodologie et les paramètres de l'exercice sont décrits à l'annexe 2.A4, tandis que le tableau 2.3 résume les principaux résultats.

Tableau 2.3. **Turquie, 2005-35 : projections budgétaires à long terme**

En % du PIB

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2015	2020	2025	2035
(Ensemble des administrations, définition SPO)										
Recettes totales	30.2	32.0	30.1	29.5	29.6	29.6	30.0	30.4	30.8	31.5
Dépenses publiques										
Dépenses en capital	3.4	3.3	3.5	3.2	3.3	3.4	3.9	4.3	4.5	4.7
Dépenses courantes										
Éducation	3.1	3.2	3.2	3.3	3.4	3.6	4.3	4.9	5.6	5.8
Santé	3.8	3.9	4.0	4.1	4.2	4.4	5.8	7.3	7.8	8.8
Retraites	6.1	6.0	5.9	5.6	5.5	5.4	4.8	4.3	3.8	3.3
Autres	9.1	11.1	10.0	10.4	10.4	10.4	10.6	10.7	10.8	11.0
Dépenses primaires courantes	22.1	24.2	23.1	23.4	23.5	23.8	25.5	27.2	28.0	28.9
Dépenses primaires totales	25.5	27.5	26.6	26.6	26.9	27.2	29.4	31.5	32.5	33.6
Solde primaire	4.7	4.5	3.5	2.9	2.7	2.4	0.7	-1.1	-1.7	-2.1

Source : Estimations de l'OCDE.

Même avec les réformes des retraites adoptées récemment et les hypothèses optimistes sur la maîtrise des dépenses publique de santé, les simulations montrent une montée régulière à moyen terme des dépenses primaires totales, qui représente 5.9 points de PIB de 2008 à 2025. En conséquence, le solde primaire passe d'un excédent de 2.9 % du PIB en 2008 à un déficit de 1.7 % en 2025, puis ce déficit s'élève graduellement jusqu'à plus de 2.0 % du PIB à l'horizon 2035 (tableau 2.3). La dérive des dépenses découle de facteurs démographiques, à savoir la hausse régulière et marquée du nombre d'étudiants jusqu'en 2025 ainsi que la dégradation du ratio de dépendance pendant toute la période de projection; l'engagement pris par le gouvernement d'assurer une couverture santé à l'ensemble de la population y contribue aussi.

Les simulations montrent aussi qu'il sera difficile de concrétiser l'hypothèse d'un excédent primaire de 3.5 % du PIB de 2008 à 2010, sur laquelle repose le scénario de base pour la dette publique nette présenté plus haut; sa réalisation exigera probablement une interruption de la forte hausse des « autres dépenses courantes » intervenue en 2006-07. Il ressort aussi de nos prévisions que de nouveaux efforts de freinage des dépenses courantes seront sans doute nécessaires pour obtenir la réduction, représentant 2.7 points de PIB, des dépenses primaires des administrations pendant la période 2006-13, objectif du *Neuvième plan de développement 2007-13*.

Il faut clarifier les priorités en matière de dépenses fonctionnelles

L'importance des dépenses simultanément nécessaires dans beaucoup de services publics essentiels appelle une stratégie de fixation de priorités, politiquement difficile, mais indispensable. Établir des priorités claires dans le cadre d'une stratégie explicite

aiderait les responsables à résister aux demandes nombreuses – et souvent légitimes – émanant de diverses catégories. Les plans nationaux de développement, qui ont commencé à jouer un rôle positif (en faveur des réformes et de la concurrence) en Turquie, peuvent être utilisés davantage pour définir et évaluer des priorités fonctionnelles – notamment en offrant des choix aux responsables de la politique économique et au Parlement.

On estime qu'en Turquie les dépenses totales des administrations publiques (selon la définition du SPO) absorbent près de 34 % du produit intérieur brut national – c'est-à-dire sensiblement moins que les moyennes de l'UE19 (47 %) et des pays membres de l'OCDE à l'exclusion de la Turquie (45 %). Mais c'est leur composition qui est surtout remarquable (tableau 2.4). La part affectée aux services publics généraux est très élevée, à 26 %, comparativement à une moyenne OCDE de 14 % (à l'exclusion de la Turquie), et de loin la plus forte des pays membres. Il faut bien voir que cela s'explique largement par un endettement public important (bien qu'en baisse); en 2006 et 2007, quelque 65 % des dépenses de l'État central consacrées aux services publics généraux correspondaient au paiement des intérêts. La fraction des dépenses affectée aux services économiques (il s'agit surtout de diverses subventions et d'investissements dans le développement rural et les infrastructures) est aussi très forte, puisqu'elle représente 16.5 % de l'ensemble des charges des administrations; seule la Corée fait plus en ce domaine, et la moyenne OCDE n'est que de 10.5 %.

Tableau 2.4. **Classement fonctionnel des dépenses publiques, 2005 (ou dernière année disponible)**

	En % du PIB			En % des dépenses publiques totales		
	Turquie ¹	Moyenne UE19 ²	Moyenne OCDE ³	Turquie ¹	Moyenne UE19 ²	Moyenne OCDE ³
Services publics généraux	8.7	6.7	6.3	26.0	14.2	13.9
Ordre public et sécurité	1.5	1.7	1.7	4.4	3.6	3.8
Éducation	3.1	5.6	5.8	9.2	11.7	12.9
Santé	3.6	6.2	6.5	10.8	13.3	14.6
Sécurité et protection sociales	7.4	18.1	15.9	22.1	38.1	34.5
Logements et équipements collectifs	1.1	0.9	0.9	3.3	2.0	2.0
Services économiques	5.5	4.7	4.7	16.5	10.1	10.7
Autres	2.5	3.3	3.4	7.7	7.0	7.7
Total	33.7	47.1	45.1	100.0	100.0	100.0

1. Année 2006.

2. Moyenne non pondérée.

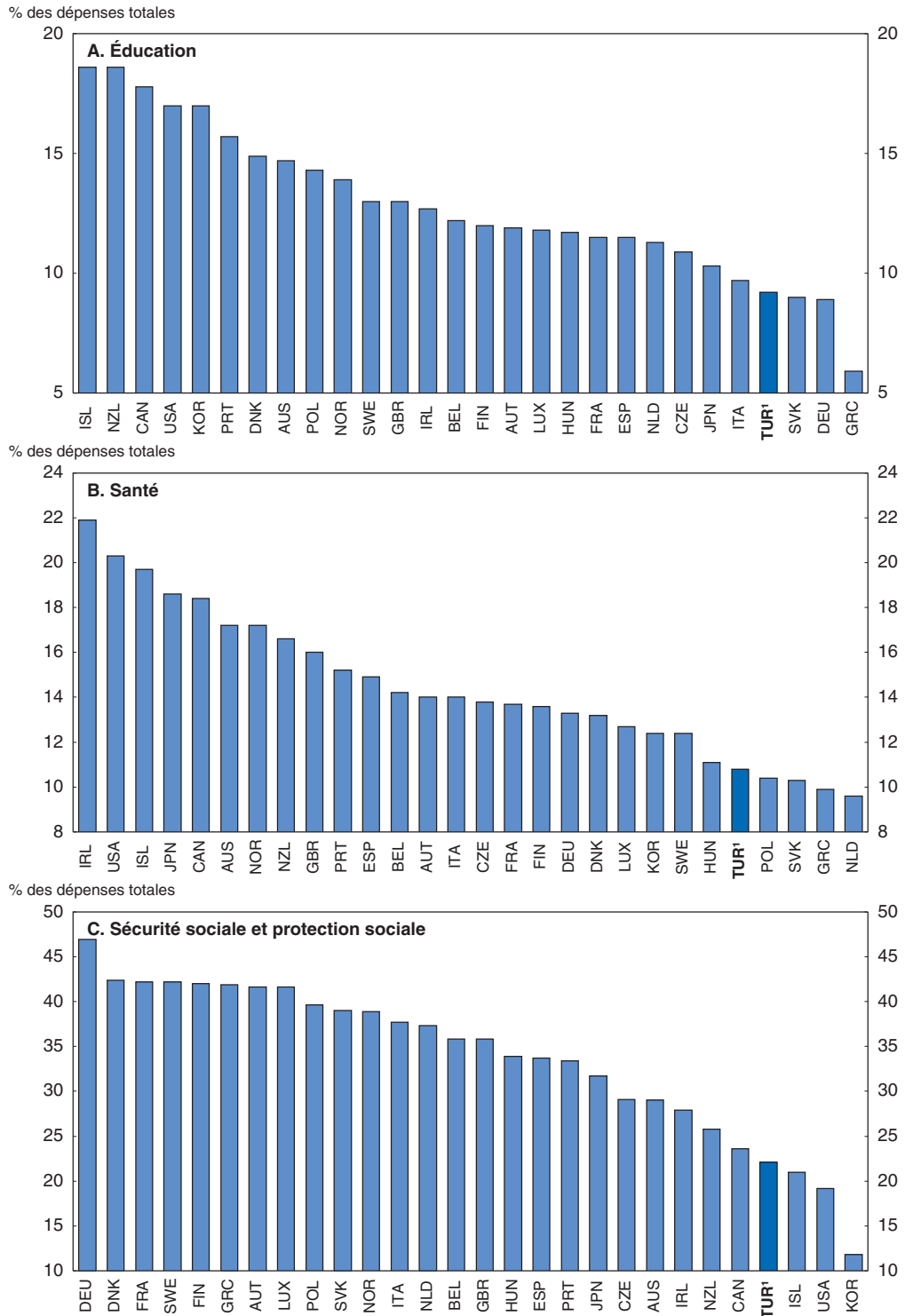
3. À l'exclusion du Mexique, de la Suisse et de la Turquie. Moyenne non pondérée.

Source : Comptes nationaux de l'OCDE, sauf pour : i) l'Australie, le Canada et la Hongrie – FMI, *Annuaire statistique des finances publiques*, et ii) la Turquie – Office national de planification (SPO).

En revanche, la Turquie attribue une proportion sensiblement inférieure de ses ressources publiques à la sécurité et à la protection sociales : 22 % contre une moyenne de 34.5 % dans les pays membres de l'OCDE (hors Turquie). Mais les autorités pensent que ces chiffres pourraient sous-estimer le montant réel des dépenses sociales du pays et elles sont en train d'améliorer la transparence sur ce point. La part des dépenses publiques allouée à l'éducation et à la santé est également faible relativement aux autres pays membres de l'OCDE (graphique 2.5). Le caractère limité des dépenses de sécurité et de

Graphique 2.5. Comparaison internationale des dépenses des administrations pour l'éducation, la santé, la sécurité sociale et la protection sociale

2005 ou dernière année disponible



1. Données pour 2006.

Source : Comptes nationaux de l'OCDE, sauf pour : i) l'Australie, le Canada et la Hongrie – FMI, *Annuaire statistique des finances publiques*, et ii) la Turquie – Office national de planification (SPO).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/420037700528>

protection sociales s'explique par la jeunesse de la population, le bas niveau du ratio de dépendance et la subsistance de réseaux de solidarité actifs d'un type particulier; selon la Banque mondiale (2006b), si l'on tient compte de ces facteurs démographiques, les dépenses sociales de la Turquie apparaissent surdimensionnées dans une optique internationale.

Il faut améliorer l'efficacité des dépenses publiques et réduire leur coût

De multiples données empiriques indiquent que l'efficacité globale des services publics turcs est réduite dans un certain nombre de domaines essentiels, en particulier du fait que la plupart des services publics sont organisés en monopoles non réactifs au marché. Dans l'éducation, par exemple, les estimations de l'OCDE indiquent que, sans modifier les intrants (les ressources en enseignants et en informatique), et en tenant compte du statut économique et de l'origine linguistique des étudiants, la Turquie pourrait augmenter son score moyen au PISA (Programme international pour le suivi des acquis des élèves) de plus de 15 % – c'est-à-dire plus que tout autre pays de l'OCDE (Sutherland et al., 2007). Au sein du secteur de la santé aussi, il y a des signes tangibles d'un degré d'inefficacité et de gaspillage dans deux domaines qui représentent des coûts importants : les dépenses hospitalières et les remboursements de médicaments (OCDE, 2004). La progression rapide des dépenses publiques de santé ces dernières années est presque entièrement imputable à l'augmentation de ces deux postes (Banque mondiale, 2006b). Bien que le recours aux services médicaux se développe rapidement, il reste limité par rapport aux normes de l'UE. De nombreux hôpitaux sont encore sous-utilisés, les taux d'occupation variant énormément selon les provinces. Les achats de produits pharmaceutiques se sont élevés jusqu'à atteindre près de 40 % des dépenses publiques totales de santé, contre 15 % dans les autres pays de l'OCDE, ce qui est un indice manifeste de sous-utilisation. Dans le secteur de l'énergie, les vols et les pertes d'électricité demeurent élevés, à quelque 17 %; les tarifs de l'électricité et du gaz naturel ne reflètent pas intégralement les coûts de production et de distribution.

Il importe donc que la Turquie adopte les meilleures pratiques de l'OCDE pour la prestation de services publics en favorisant la responsabilisation et la concurrence. Le sixième objectif stratégique du *Neuvième plan de développement 2007-13* – l'« axe du développement » – consiste d'ailleurs à améliorer la qualité et l'efficacité des services publics. Pour promouvoir un meilleur rapport coût/efficacité et une qualité supérieure de fourniture des biens et services publics, on devra procéder à des réformes structurelles dans chaque secteur et sur le plan institutionnel (c'est ce que la Banque mondiale, 2006b, appelle les réformes « horizontales », destinées à rendre plus efficaces tous les programmes de dépenses publiques). La loi sur la gestion et le contrôle des finances publiques (LGCFP), présentée ci-dessous, devait, en amorçant ce type de réforme, constituer le fondement juridique et institutionnel du renforcement et de la simplification de la procédure budgétaire ainsi que de l'amélioration de la gestion des dépenses publiques. Parallèlement, on espérait que ces changements permettraient une progression du rapport coût/efficacité et de la qualité de la dépense publique au stade sectoriel, i) en suscitant la fixation de priorités, dans le cadre de plans d'engagements à moyen terme, couplée à l'adoption de la budgétisation fonctionnelle et axée sur les résultats à l'échelon de l'État central, et ii) en introduisant la

programmation stratégique et l'usage d'indicateurs de performance à l'échelon des ministères dépensiers et des agences. Ces questions sont évoquées de façon plus détaillée dans les développements qui suivent.

Renforcer et simplifier encore l'organisation budgétaire

Après 2001, on a entrepris un grand effort de modernisation des institutions budgétaires turques avec l'appui du FMI. Les deux principaux piliers de cette rénovation ont été la *loi sur le financement public et la gestion de la dette (LFPGD)*, adoptée en 2002, et la *loi sur la gestion et le contrôle des finances publiques (LGCFP)*, adoptée en 2003. Ces deux lois se sont inspirées des meilleures pratiques de l'OCDE.

La loi LGCFP visait à réorganiser la gestion des finances publiques en intégrant toutes les opérations budgétaires des administrations, de la préparation du budget jusqu'aux étapes terminales. Elle a mis en place le cadre juridique permettant de grandes réformes de la procédure budgétaire, dont : i) l'élargissement du domaine d'application de la gestion financière et du contrôle budgétaire; ii) l'incorporation de tous les secteurs administratifs dans le budget et les comptes financiers, conformément aux normes internationales de comptabilité nationale (SCN 93, SEC 95); iii) l'instauration d'un programme à moyen terme et d'un plan budgétaire à moyen terme sur trois ans; iv) l'introduction d'un nouveau système, plus fonctionnel, de classification budgétaire; v) l'établissement des conditions du passage de la budgétisation basée sur les intrants à la budgétisation axée sur les performances; vi) le transfert de la responsabilité du contrôle et de l'audit financiers internes du ministère des Finances aux ministères dépensiers et aux agences; vii) l'adoption d'un calendrier officiel légal pour les principaux aspects de l'élaboration, de l'application et du suivi du budget.

Les nouveaux textes ont beaucoup contribué à rendre plus rigoureuse la gestion des dépenses et de la dette publiques en Turquie ces dernières années. Toutefois, de sérieuses préoccupations subsistent à l'égard de leur statut juridique. En particulier, on craint que les dispositions de la loi LGCFP ne soient diluées ou annulées du fait de l'adoption de lois ultérieures, étant donné que la LGCFP n'est pas une loi organique. Comme le font remarquer le FMI (2006) ainsi que Kraan *et al.* (2007), il faut absolument veiller à ce que cette loi soit prééminente dans les domaines qui touchent à la gestion des finances publiques et s'opposer à ce que d'autres textes de loi, apparemment sans rapport, puissent la rendre inopérante.

Le tableau 2.5 ci-dessous résume les progrès réalisés jusqu'à présent dans l'application des diverses dispositions de la loi LGCFP et formule des recommandations actualisées. En bref, dans la situation actuelle de la Turquie, quatre domaines apparaissent prioritaires pour poursuivre la transition vers une gestion plus efficace de l'argent public : i) *réaliser une transparence budgétaire complète et crédible dans l'ensemble des administrations*; ii) *utiliser un cadre budgétaire opérationnel à moyen terme*; iii) *adopter la budgétisation par programmes*; iv) *parachever les réformes administratives nécessaires à la nouvelle organisation budgétaire* (cf. Kraan *et al.*, 2007). Pour réaliser les deux derniers objectifs, en particulier, tout en contenant la hausse des dépenses primaires du secteur public, on devra probablement opérer une réforme fondamentale (et politiquement très sensible) de la gouvernance, des incitations et du mode de rémunération de la fonction publique (encadré 2.1).

Tableau 2.5. **Turquie : progrès dans l'application de la loi sur la gestion et le contrôle des finances publiques**

Domaine	Progrès réalisés jusqu'à présent et défis à relever	Recommandations
Délimitation du secteur des administrations publiques	La définition du secteur des administrations publiques donnée par la loi LGCFP est à peu près conforme aux principes des Statistiques de finances publiques (FMI), mais elle n'est pas tout à fait complète. Elle laisse notamment de côté la banque İller; bien que celle-ci soit en principe une banque d'affaires, elle opère sous la tutelle du ministère des travaux publics et ressemble beaucoup à un fonds extrabudgétaire : elle fournit des services, notamment financiers, aux communes et investit dans leurs infrastructures. De plus, il existe encore des comptes spéciaux qui ne figurent pas dans le budget ² .	<i>Élargir le concept d'administrations publiques pour inclure la banque İller¹. Il convient de réexaminer le statut des comptes spéciaux pour vérifier s'ils ont un caractère commercial. On pourrait conserver ceux qui sont dans ce cas et ont été institués pour couvrir leurs coûts. Il ne faudrait plus les classer au sein de l'État central, mais inscrire le montant brut de leurs opérations dans le budget pour information. Il conviendrait de supprimer ceux qui ne sont pas de nature commerciale.</i>
Qualité des données diffusées	Les états financiers des administrations et les comptes nationaux ne sont pas encore conformes aux normes SEC 95. Il y a notamment du retard dans le passage à la comptabilité des droits constatés.	<i>Publier dès que possible des comptes consolidés des administrations conformes aux normes internationales de comptes nationaux et établis sur la base des droits constatés.</i>
Contraintes budgétaires sur les organismes de sécurité sociale et les collectivités locales	La loi LGCFP n'impose aux organismes de sécurité sociale et aux collectivités locales aucune règle budgétaire impérative, limitant les charges totales des administrations ou le déficit, autre que le plafonnement des transferts de l'État central à leur profit et les normes assez souples régissant leur endettement. On craint surtout que les communes puissent accumuler des arriérés substantiels sur le service de leur dette, à l'insu du Trésor, et l'absence d'un contrôle efficace sur les emprunts des entreprises publiques locales, ce qui rend la viabilité budgétaire incertaine (FMI, 2006).	<i>Imposer des limites plus strictes aux emprunts nationaux des organismes de sécurité sociale (désormais unifiés) et des collectivités locales. Améliorer le suivi de l'endettement national de ces entités. Vérifier si les données disponibles sur l'endettement interne des administrations infranationales sont exhaustives, et en particulier si les crédits acheteur sont intégralement communiqués.</i>
Cadre budgétaire à moyen terme	Le budget 2006 s'inscrit dans une perspective pluriannuelle et on a quelque peu progressé sur la voie d'une programmation à moyen terme; mais il est encore trop tôt pour se prononcer sur l'incidence de cette importante réforme.	<i>S'assurer que les estimations pluriannuelles de dépenses correspondent au cadre budgétaire à moyen terme pour chacun des exercices programmés et soient actualisées périodiquement pour tenir compte du coût des mesures nouvelles ainsi que des évolutions économiques et politiques imprévues. S'assurer que les estimations de dépenses à moyen terme prévoient des fonds suffisants pour couvrir les charges récurrentes liées aux nouveaux projets d'investissements. Expliquer dans les documents budgétaires les raisons des changements du chiffre qui sous-tend le cadre budgétaire à moyen terme d'un exercice à l'autre.</i>
Budgétisation axée sur les performances	On progresse assez lentement vers la budgétisation axée sur les performances. Les ministères dépeniers ont déterminé des orientations stratégiques et des objectifs explicites, mais ne disposent pas encore de moyens d'évaluation et de suivi. La documentation budgétaire continue à mettre surtout l'accent sur les intrants, tandis que les systèmes de gestion et de comptabilisation, bien que sensiblement améliorés, ne sont pas encore adaptés à un système de budgétisation programmatique axé sur les performances ³ . On n'est pas encore passé à une classification par programme, première étape fondamentale de la transition vers une budgétisation axée sur les performances.	<i>Commencer dès que possible la refonte de la nomenclature budgétaire, et notamment le reclassement des charges publiques en programmes. Lancer des procédures de réexamen des dépenses à l'appui de la budgétisation axée sur les performances (comme au Royaume-Uni, en Hollande, en Australie et au Canada).</i>
Formation des agents publics	Bien que la formation du personnel de la fonction publique soit en cours, elle reste insuffisante et lente, en particulier pour i) la formulation de budgets à moyen terme basés sur les performances; ii) l'adoption du nouveau système par les collectivités locales; iii) l'application de nouvelles pratiques comptables, surtout à l'échelon local; iv) l'acceptation des nouvelles obligations d'information.	<i>Intensifier le programme de formation dans le secteur public et l'étendre à des domaines essentiels à l'application de la loi LGCFP, en particulier les présidences et directions de développement stratégique des ministères et des agences à budget spécial.</i>

Tableau 2.5. **Turquie : progrès dans l'application de la loi sur la gestion et le contrôle des finances publiques (suite)**

Domaine	Progrès réalisés jusqu'à présent et défis à relever	Recommandations
Audit externe	Un projet de loi de la Cour des comptes turque, visant à aligner l'audit externe sur les meilleures pratiques internationales, a été soumis au Parlement en février 2005, mais il n'est pas encore promulgué.	<i>Promulguer la nouvelle loi sur la Cour des comptes turque soumise au Parlement en février 2005.</i>
Contrôle et audit internes	Des systèmes de contrôle et d'audit internes ont été mis en place dans toutes les administrations publiques. Ces responsabilités ayant été transférées du ministère des Finances aux ministères dépensiers, les capacités administratives correspondantes devraient être renforcées. En mai 2008, 802 spécialistes de l'audit interne étaient affectés aux administrations publiques. La loi LGCFP a été amendée en avril 2007 pour faciliter une dotation adéquate en personnel des présidences et directions de développement stratégique, qui sont responsables du contrôle financier interne dans les ministères dépensiers et les agences à budget spécial.	<i>Prendre en compte les contraintes actuelles de ressources, augmenter aussi vite que possible le recrutement et la formation des contrôleurs et auditeurs internes, leur fournir les équipements technologiques et matériels nécessaires à un exercice efficace de leurs fonctions.</i>

1. Les fondations sollicitent des donations publiques (souvent au moment de la prestation d'un service). Leurs ressources contribuent au fonctionnement des ministères dépensiers (par exemple, au moyen de l'achat de véhicules). Bien que les comptes spéciaux ne soient pas incorporés dans le budget de l'administration centrale, les chiffres budgétaires correspondants sont inclus dans les documents budgétaires en termes bruts, à titre d'information. Les travaux sur la restructuration des comptes spéciaux se poursuivent.
2. Les comptes spéciaux (« revolving funds ») correspondent à des comptes des ministères dépensiers non inscrits au budget et à des agences annexes qui perçoivent des recettes en contrepartie de services.
3. FMI (2006).

Il serait également justifié de réduire le nombre de lignes budgétaires. À l'heure actuelle, le budget turc se compose de quelque 34 500 lignes d'estimations ou de crédits, légalement contraignantes – beaucoup plus que dans tout autre pays membre de l'OCDE. Pourtant, le Parlement ne se prononce qu'à un niveau plus agrégé, ce qui signifie que chaque vote autorise un grand nombre de crédits (Kraan et al., 2007). Une diminution sensible du nombre de lignes donnerait plus de souplesse aux ordonnateurs et permettrait aux parlementaires de se concentrer sur les principaux aspects de la politique budgétaire, sans se perdre dans des détails superflus. En outre, cela réduirait beaucoup le montant des ressources (notamment le temps de travail des fonctionnaires) consacrées à la préparation du budget. En élargissant la marge de manœuvre des gestionnaires, on devra leur demander aussi d'assumer davantage la responsabilité de la réalisation d'objectifs clairement définis.

Les difficultés d'application d'éléments essentiels de la loi LGCFP

La loi LGCFP a mis en place un cadre de gestion des finances publiques turques qui s'inscrit dans une démarche intégrée, appliquée aux opérations budgétaires de l'ensemble du secteur des administrations. Elle visait spécifiquement la fixation de priorités ainsi que l'amélioration de la qualité et du rapport coût/efficacité de la prestation de services publics; cela au moyen de la formulation d'objectifs stratégiques de dépenses dans le contexte d'un cadre budgétaire à moyen terme, complétée par l'instauration de la budgétisation fonctionnelle et axée sur les résultats. Cette action devait être renforcée par l'adoption progressive de la programmation stratégique et de la budgétisation axée sur les résultats dans les ministères dépensiers et les agences, grâce à la création d'unités financières (les présidences et directions de développement stratégique). Mais, comme on l'a signalé plus haut, la mise en œuvre effective de ces mesures est jusqu'à présent lente et assez limitée. De plus, compte tenu des contraintes sur les ressources du secteur public, on peut penser que

Encadré 2.1. La réforme de la rémunération des fonctionnaires

La maîtrise de la masse salariale du secteur public est indispensable pour contenir la croissance des dépenses. En Turquie, les charges de personnel représentent 30 % environ des dépenses primaires totales de l'État central, dont quelque 20 % vont aux services publics généraux et aux services économiques. Le système de rémunération des fonctionnaires est assez rigide : il se réfère au niveau d'éducation au moment du recrutement et prévoit un avancement automatique à l'ancienneté. Il comporte aussi de multiples allocations et avantages annexes, exonérés d'impôt sur le revenu, qui représentent une proportion importante de la rémunération aux échelons les plus élevés de la fonction publique¹. Cela compense en partie l'insuffisance des écarts de traitements entre fonctionnaires de qualification inégale².

On dispose de peu de données internationales comparables sur l'emploi et la rémunération dans les administrations, mais celles qui sont disponibles semblent indiquer que la masse salariale totale est moins élevée en Turquie que dans les pays où le revenu par habitant est similaire (graphique 2.6). Cependant, il importe de souligner que la rémunération des fonctionnaires est loin d'être transparente, en raison de la complexité du système d'allocations et d'avantages en nature (logement, alimentation, transport, etc.). Le montant total des salaires et les relèvements annuels au titre de l'inflation sont publiés et inscrits au budget, mais on ne dispose pas d'informations sur les charges totales de personnel. En outre, beaucoup d'avantages sont comptabilisés dans d'autres postes budgétaires que les rémunérations et ne figurent pas dans le budget des personnels (Kraan *et al.*, 2007). La masse salariale totale des administrations est donc très probablement sous-estimée en Turquie. Les données disponibles indiquent aussi que le rapport entre l'emploi dans les administrations et la population est quelque peu supérieur à celui d'autres économies émergentes, comme la Corée et le Mexique, mais très inférieur à ce que l'on observe dans d'autres pays d'Europe de l'est, dont de nouveaux États membres de l'UE (graphique 2.6)³.

La politique du gouvernement consiste à ne pas laisser la hausse des salaires nominaux du secteur public dépasser celle des prix à la consommation; cela n'a pas suffi, ces dernières années, à freiner la progression des dépenses de personnel des administrations, car d'autres formes de rémunération ont augmentés plus vite que le taux d'inflation (Banque mondiale, 2006b).

Le freinage de la masse salariale du secteur public est nécessaire à l'assainissement budgétaire; mais on peut soutenir qu'il faudrait mieux rémunérer le personnel très qualifié et compétent pour améliorer la qualité des services. La rémunération moyenne relativement élevée des agents publics découle pour une large part de leur forte représentation syndicale, surtout dans les entreprises d'État subventionnées. En revanche, les fonctionnaires formés à l'université sont généralement moins bien traités que leurs homologues du secteur privé. Dès lors, il serait éventuellement souhaitable de relever les traitements des agents très qualifiés et bien formés, afin de réduire l'écart de salaire entre les secteurs public et privé, notamment pour les enseignants et les professionnels de la santé; cela permettrait aussi d'attirer et de conserver dans la fonction publique des professionnels de haut niveau comme les magistrats (OCDE, 2004).

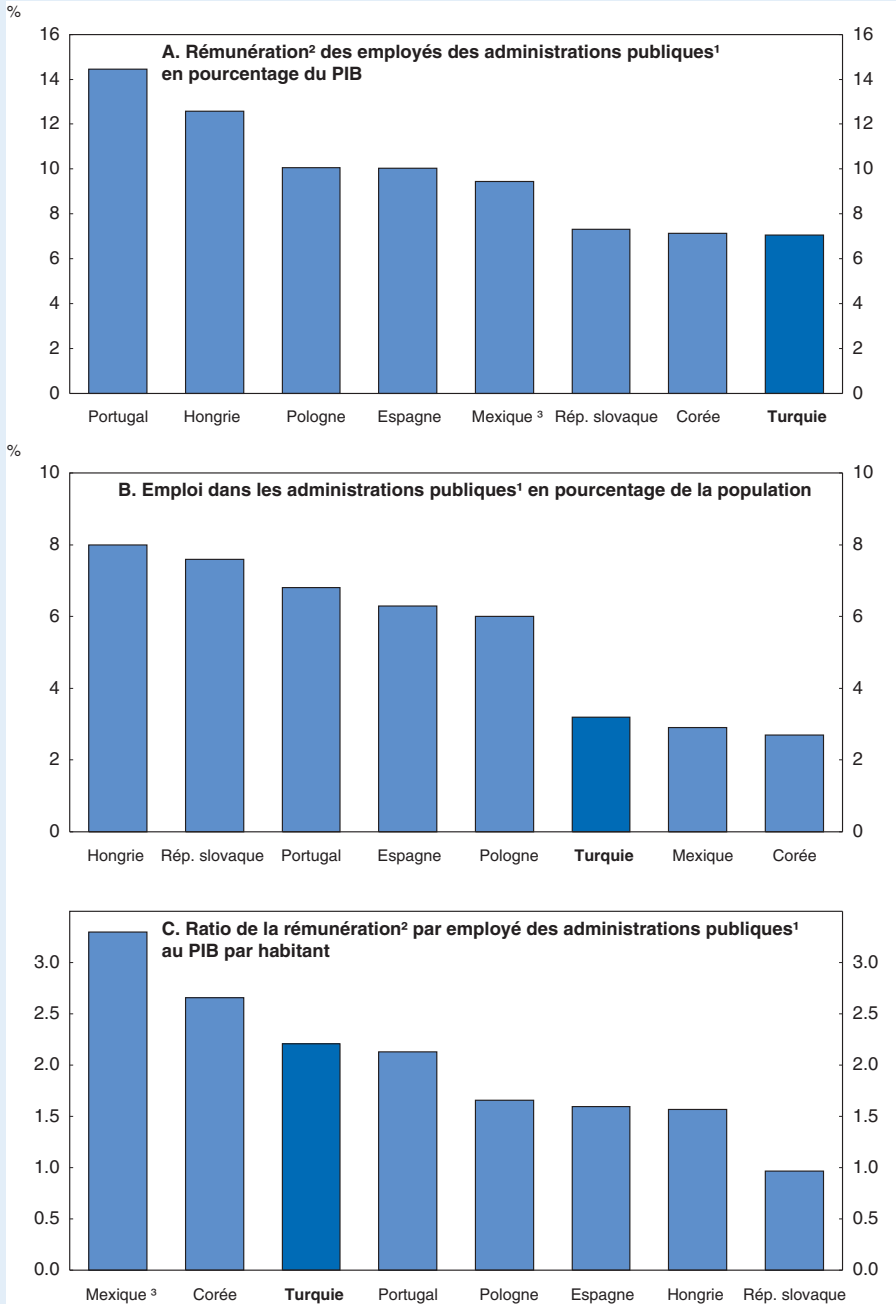
Ainsi, une refonte complète du système de rémunération des fonctionnaires, visant à freiner la progression de la masse salariale et à élargir l'échelle des rémunérations, est peut-être nécessaire pour permettre à la Turquie d'améliorer la qualité des services publics sans compromettre la viabilité budgétaire.

1. À peu près 32 % de la rémunération du personnel se composent de diverses allocations, dédommagements et gratifications, dont beaucoup ne sont pas imposables.
2. En 2004, on estimait à 7 le rapport entre les traitements aux deux extrémités de l'échelle, soit nettement moins que les moyennes internationales observées, qui avoisinent 12-13.
3. Ces résultats correspondent à ceux de Banque mondiale (2006b).

Encadré 2.1. La réforme de la rémunération des fonctionnaires (suite)

Graphique 2.6. **Emploi et rémunération² dans les administrations publiques¹ pour une sélection de pays de l'OCDE**

2005



1. Elles comprennent principalement l'État central, les États, les collectivités locales et les caisses de sécurité sociale.
2. Elle se compose i) des salaires payables en numéraire ou en nature et ii) des cotisations de sécurité sociale réglées par les employeurs.
3. Données pour 2004.

Source : OCDE (2008), Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 83; OCDE (2007), Enquête comparée sur l'emploi dans le secteur public et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/420053233662>

ces réformes devraient être initialement circonscrites à certains domaines hautement prioritaires, c'est-à-dire l'éducation, les services de santé, l'énergie et les infrastructures physiques. Parallèlement, le gouvernement encourage un plus grand recours aux partenariats public-privé pour contribuer au financement de grands projets d'infrastructures et rendre plus efficace (sur le plan technique et de l'allocation des ressources) la fourniture de services d'infrastructures. Bien que l'utilisation des contrats PPP puisse faire progresser sensiblement la qualité et l'efficacité en termes de coût de la prestation de services publics, elle pose un certain nombre de problèmes importants aux responsables des politiques publiques. Toutes ces questions sont traitées ci-après de façon plus précise.

Programmation budgétaire à moyen terme

L'établissement de priorités au moyen d'une budgétisation par programme tend à mieux fonctionner lorsque le budget s'inscrit dans un cadre pluriannuel. À l'occasion de la loi de finances de 2006, la Turquie a adopté un cadre budgétaire à moyen terme d'une durée de trois ans. Bien qu'il soit trop tôt pour en apprécier l'efficacité, des inquiétudes s'expriment déjà à propos de son statut juridique et de son champ d'application. Tout d'abord, on n'a pas fixé d'objectifs ou de plafonds à moyen terme aux dépenses des collectivités locales et de la sécurité sociale. Ensuite, les objectifs de crédits à trois ans ne sont pas contraignants et on peut retenir des montants supérieurs lors de l'élaboration des budgets; ils servent seulement d'indicateurs.

Pour qu'un cadre budgétaire à moyen terme soit efficace, plusieurs conditions doivent être remplies. Il faut non seulement formuler des estimations à moyen terme des dépenses, mais aussi procéder à une analyse détaillée des raisons de l'évolution de ces estimations pour un exercice donné, au fur et à mesure que le plan à moyen terme est actualisé, et expliquer les écarts entre résultats et charges budgétisées. À l'heure actuelle, les documents budgétaires n'indiquent pas les différences entre les estimations du moment présent pour le prochain exercice et les estimations pluriannuelles de la loi de finances antérieure pour ce même exercice. En outre, les informations relatives aux résultats des exercices antérieurs et aux estimations pluriannuelles concernant les exercices futurs sont données à un niveau d'agrégation différent et ne figurent pas dans les mêmes documents, ce qui ne permet pas d'évaluer aisément l'évolution du plan budgétaire (Kraan et al., 2007). La Turquie devrait donc faire en sorte que l'on puisse trouver dans les fascicules budgétaires : i) un cadre macroéconomique qui fasse clairement apparaître les principales hypothèses pour l'exercice en cours et les suivants; ii) l'examen et l'explication systématiques des écarts entre les résultats et les charges budgétisées, qui devrait servir de guide et de justification aux futures demandes de crédits; iii) une analyse des facteurs de changement des objectifs/plafonds assignés aux grandes catégories de charges d'un exercice donné, expliquant dans quelle mesure les nouvelles estimations résultent de révisions basées sur une actualisation des données et des événements imprévus, plutôt que sur de nouvelles initiatives de politique. Il conviendrait de présenter ces informations de façon conviviale, pour que tout le monde ait une vision claire de l'évolution de la politique budgétaire. À ce stade, le Programme annuel (qui est un décret du Conseil des ministres, et qui est soumis au Parlement en même temps que le budget) contient diverses informations, analyses et évaluations sur les développements budgétaires.

Le passage à la budgétisation axée sur les performances

Dans un nombre croissant de pays, la budgétisation axée sur les performances est un outil essentiel pour améliorer la qualité et le rapport coût/efficacité de la dépense

publique; elle cherche à y parvenir en reliant systématiquement les financements aux résultats, tandis que les informations sur les performances servent à établir ce lien. L'objectif est de remodeler l'organisation budgétaire, afin d'améliorer l'allocation de l'argent public en l'affectant aux biens et services qui ont la plus grande valeur sociale, et aussi de rendre plus efficaces la production et la prestation des biens et services publics.

Le mode de budgétisation axé sur les performances retenu par les autorités turques est la *budgétisation par programme*, qui utilise les informations sur les coûts et les avantages de catégories de dépenses centrées sur des objectifs (les « programmes ») pour définir des priorités (Robinson, 2007). Dans ce cas, on privilégie l'efficacité *allocative*, tout en espérant que les données fournies pour mettre en œuvre la budgétisation axée sur les performances servent à faire progresser l'efficacité *technique*. La première grande mesure à prendre pour appliquer cette méthode est le reclassement des dépenses publiques en programmes – « un classement orienté sur des objectifs, afin que les programmes qui poursuivent des objectifs communs...soient appréhendés ensemble » (Carlson, 1969) – l'objectif de chaque programme étant défini explicitement.

Un passage progressif à la budgétisation axée sur les performances a été programmé en Turquie, conformément aux objectifs de planification stratégique. Un guide de la budgétisation axée sur les performances a été publié fin 2004, pour utilisation par un certain nombre d'administrations pilotes, mais les résultats concrets sont limités. En fonction de cette première expérience, le document de référence est en cours de révision et un nouveau guide devrait être disponible fin 2008. Dans ce contexte, il importe que le gouvernement donne la priorité à la simplification de la classification budgétaire actuelle et l'harmonise avec la conception fondée sur les programmes (Kraan, 2007). Il faut aussi mieux préparer les agents publics à la formulation et à l'application de budgets à moyen terme basés sur les performances.

La mise en œuvre de la budgétisation axée sur les performances exigera aussi de mieux prévoir et de contrôler plus rigoureusement certaines grandes catégories de charges – tout particulièrement les dépenses de santé et de sécurité sociale ainsi que les transferts aux collectivités locales. Dans le passé récent, les dérapages intervenus en ces domaines ont obligé le gouvernement à réduire les crédits des ministères et des agences à l'approche de la fin de l'exercice pour pouvoir atteindre l'objectif d'excédent primaire. Si cela continue, les ministères et les agences auront beaucoup de peine à appliquer la programmation stratégique, faute de connaître les moyens dont ils disposent. Il sera alors très difficile de leur donner une plus grande autonomie dépensière au niveau sectoriel et d'appliquer la budgétisation axée sur les performances. Pour résoudre ce problème, il faut imposer aux organismes de sécurité sociale des plafonds pluriannuels de dépenses à caractère contraignant.

Mais il faut bien voir que la Turquie n'en est qu'au début de la budgétisation basée sur les performances et que, même quand elle sera pleinement appliquée, il faudra du temps pour obtenir des résultats tangibles. Et cela notamment parce que l'entrée dans les faits de ce système nécessitera une véritable mutation culturelle parmi les fonctionnaires; l'accent ne sera plus mis sur un contrôle détaillé des intrants, mais sur la flexibilité accrue donnée aux responsables d'une ligne budgétaire pour déterminer les meilleurs moyens de fournir des biens et des services publics en contrepartie d'une plus grande responsabilité à l'égard des résultats. L'encadré 2.2 présente certaines leçons tirées de l'expérience internationale en matière de budgétisation axée sur les performances que la Turquie pourrait avoir intérêt à garder à l'esprit en s'engageant dans cette voie.

Dans le cadre de la transition vers une application intégrale et effective de la budgétisation axée sur les performances, et pour la compléter, les autorités turques devraient envisager de faire davantage d'enquêtes et d'évaluations de performance/d'impact portant sur les principaux programmes de dépenses. On dispose de bons exemples d'enquêtes de suivi des dépenses et d'enquêtes sur l'aspect quantitatif des services qui ont eu une incidence positive sur l'efficacité de la production et de la prestation de services publics, notamment en ce qui concerne l'enseignement primaire en Ouganda (Reinikka et Svensson, 2002). Au Royaume-Uni,

Encadré 2.2. Leçons des expériences nationales en matière de budgétisation axée sur les performances

Comme il est dit dans le texte, la Turquie se trouve actuellement au stade initial de l'adoption d'un modèle de budgétisation axée sur les performances, à savoir la budgétisation par programme. En s'engageant dans cette voie, il lui faudra s'inspirer des leçons de l'expérience des autres pays qui pratiquent cette méthode. OCDE (2007b), Robinson (2007) et Schick (2007) en tirent plusieurs conclusions fondamentales de politique qui pourraient s'appliquer à la situation turque :

Premièrement, il faut se garder de concevoir des systèmes qui lient automatiquement les résultats à l'affectation de ressources dans l'ensemble des administrations. Ce type d'automatisme fausse les incitations, ignore les causes profondes de la médiocrité des performances et exige une qualité très élevée d'information sur les performances qui est rarement disponible (OCDE, 2007b). On peut éventuellement établir une liaison directe dans certains secteurs; ainsi, de solides données empiriques montrent que le système de financement hospitalier acheteurs/fournisseurs, qualifié de « groupe homogène de malades » (GHM), a permis d'améliorer sensiblement l'efficacité technique dans le secteur de la santé (Robinson, 2007)^{*}. Mais les mécanismes de financement par formule ne peuvent être mis en pratique dans les nombreux services publics où le rapport entre les intrants (ou les résultats) et les financements est trop incertain.

Deuxièmement, les réexamens doivent porter sur l'ensemble des engagements et pas seulement sur la catégorie dite « discrétionnaire », sinon d'importantes composantes des charges publiques, comme les rémunérations des fonctionnaires et les prestations de sécurité sociale, y échappent. En outre, il faut que la procédure de fixation des priorités comprenne un réexamen du coût « de base » des programmes existants. Selon Robinson (2007), les espoirs placés dans la budgétisation axée sur la performance seront presque certainement déçus si l'on ne procède pas à cet exercice, car c'est précisément en matière de révision des programmes existants que les informations sur les performances peuvent être le plus utiles.

Troisièmement, alors même qu'il convient d'intégrer les informations sur les performances à la préparation du budget, il faut absolument éviter de surcharger cette dernière. On instaure souvent de nouvelles procédures qui exigent des données trop nombreuses pour pouvoir être utilisées dans les courts délais prévus et finissent par tomber en désuétude, parce qu'elles font obstacle à l'établissement du budget. Schick (2007) en conclut que les réformes de grande portée ont peut-être plus de chances de réussir quand le gouvernement supprime d'anciennes obligations d'information pour faire place à de nouvelles, au lieu d'ajouter une nouvelle strate de données aux anciennes. Le mécanisme de hiérarchisation des priorités doit aussi tenir compte de la capacité limitée des responsables à analyser des informations pour programmer. On peut, par exemple, procéder à des révisions périodiques, plutôt qu'annuelles, des priorités, comme le fait le Royaume-Uni; ce pays effectue peu fréquemment des réexamens exhaustifs des dépenses, qu'il complète entre temps par des révisions moins approfondies (généralement tous les deux ans, mais parfois tous les trois ans). Il est également possible de réexaminer l'ensemble des priorités de façon échelonnée. Ainsi, aux États-Unis, le mécanisme d'évaluation (Program Assessment Rating Tool – PART) porte chaque année sur 20 % des programmes de l'État fédéral, la totalité étant analysée au cours d'un cycle de cinq ans.

Encadré 2.2. Leçons des expériences nationales en matière de budgétisation axée sur les performances (suite)

Quatrièmement, il est indispensable de développer les effectifs et les moyens des principaux organes de coordination et d'élaboration du budget ainsi que des ministères; il faut aussi absolument concevoir des incitations pour amener les fonctionnaires et le personnel politique à changer de comportement.

Cinquièmement, il faut que les responsables du budget s'intéressent surtout aux grandes lignes de la ventilation des dépenses, essentiellement au niveau sectoriel, et laissent beaucoup de latitude aux autorités décentralisées pour décider de la répartition à l'échelon des agences. Cet impératif soulève une question capitale de politique : comment concevoir une organisation budgétaire centrale qui incite et pousse les agences à être efficaces en termes de coûts et à utiliser au maximum les informations sur les performances pour déterminer leurs propres priorités de dépenses?

Sixièmement, une évaluation franche et à jour des informations sur les performances est nécessaire; elle doit être réalisée indépendamment des ministères dépensiers, avec l'appui d'une expertise et d'un suivi externes.

* L'objectif des GHM est de classer les traitements en fonction de leur coût; on emploie un système de codage complet et cohérent pour établir et tarifier des ensembles d'intrants appropriés à un ou plusieurs traitements résultant d'un diagnostic. On part de l'idée que les services liés à un traitement particulier sont raisonnablement prévisibles et peuvent constituer un ensemble auquel il est possible de donner une valeur monétaire.

à la suite du Réexamen complet des dépenses effectué en 2007, le gouvernement a publié, en octobre dernier, une liste de 198 indicateurs nationaux qu'il doit utiliser, à partir du 1^{er} avril 2008, pour organiser la gestion des performances des collectivités locales. Ils comprennent 25 indicateurs de performance, qui mesurent les opinions et les conceptions des citoyens au moyen d'enquêtes effectuées par les autorités locales.

Les partenariats public-privé

Le gouvernement envisage sérieusement de recourir davantage aux partenariats public-privé (PPP), en particulier dans les télécommunications, l'électricité, le gaz naturel, l'irrigation et les transports. Plusieurs pays, avancés ou émergents, ont utilisé cette formule avec des résultats inégaux. Elle pourrait présenter de grands avantages pour la Turquie, à condition que les contrats de partenariat soient bien conçus. Sur ce plan, on a tout intérêt à tirer pleinement parti des leçons de l'expérience faite jusqu'à présent par la Turquie elle-même et de celle d'autres pays (encadré 2.3). En général, il en ressort que l'on peut améliorer rapidement l'efficacité et la qualité du service par ce moyen, si les opérateurs privés travaillent dans le cadre de contrats qui prévoient de fortes incitations en cas de bonne performance et des sanctions pour non-réalisation d'objectifs de performance fixés explicitement. Les PPP ont aussi l'avantage d'obliger l'État et les ministères à définir avec soin les objectifs de performance ainsi qu'à répartir les risques de façon équitable et efficace.

Les défis de la réforme fiscale

Le système fiscal turc est caractérisé par un rendement relativement bas – de l'ordre de 24 % du PIB, contre une moyenne de 31.5 % dans un groupe de comparaison de dix économies de l'OCDE – et par une forte dépendance à l'égard des impôts indirects, en particulier les droits d'accise¹⁸. Toutefois, ce faible rendement masque la lourdeur des prélèvements sur le secteur formel. En ce qui concerne la structure de la fiscalité, on peut soutenir que la dépendance vis-à-vis de la fiscalité indirecte n'est pas nécessairement mauvaise; de fait, l'OCDE (2007c) conclut qu'un recours important aux taxes sur la consommation s'accompagne d'une croissance plus rapide que si la part des impôts directs (sur les personnes et les entreprises) est

Encadré 2.3. Les leçons des expériences nationales de partenariat public-privé

La Turquie est dans l'obligation d'augmenter sensiblement ses dépenses d'infrastructures, surtout en ce qui concerne le transport routier, l'énergie (dont l'énergie nucléaire) et l'irrigation. Or, les contraintes budgétaires limitent, depuis le début des années 90, les nouveaux investissements en infrastructures. Face à la contrainte financière, l'État turc a eu de plus en plus recours à diverses formes de partenariats public-privé (PPP), notamment dans les secteurs de l'énergie et de l'eau; dans le cadre de contrats construction-exploitation-transfert (BOT en anglais) et construction-possession-exploitation (BOO), des investisseurs privés ont accepté d'édifier des infrastructures supplémentaires en échange de contrats d'acquisition de longue durée à prix garantis. Mais l'expérience n'a pas été convaincante. Plus précisément, on a reproché à ces contrats de procurer aux investisseurs privés des taux de rendement trop élevés, parce qu'ils étaient basés sur des coûts de référence bien supérieurs aux normes internationales, en raison d'une méconnaissance des procédés techniques innovants en jeu. De plus, l'État a contracté des engagements conditionnels considérables en garantissant aux investisseurs BOT et BOO des niveaux minimums de chiffre d'affaires et de prix; le Trésor s'est engagé à verser la différence si la demande du marché et les projections de prix devenaient inférieures aux seuils prévus. Toutefois, comme les clauses commerciales détaillées des contrats n'ont jamais été publiées, il est difficile de quantifier le coût éventuel pour le Trésor de ces engagements conditionnels.

En dépit des résultats insatisfaisants des opérations de BOT et de BOO du milieu des années 90, après 2000 les pratiques sont devenues plus efficaces et plus transparentes, et de nouveaux contrats ont été finalisés en ce qui concerne les aéroports, les services douaniers, les ports, etc. En revanche, la prestation privée de services financés sur fonds publics risque de poser des problèmes juridiques, car la Constitution, dans sa rédaction actuelle, ne semble pas autoriser cette forme de sous-traitance : un article prévoit que les services publics doivent être assurés par des fonctionnaires (article 28). Cependant, l'importance des besoins d'infrastructures de la Turquie et la nécessité d'améliorer les services publics sont telles que le gouvernement pourrait envisager d'utiliser davantage les contrats PPP. Ainsi, l'Étude de 2006 recommandait de considérer les investissements dans l'irrigation comme une priorité budgétaire et de chercher à faire participer des investisseurs privés aux projets. Mais il importe aussi qu'en établissant les contrats PPP, la Turquie tienne pleinement compte des leçons de sa propre expérience passée en ce domaine, mais aussi de celle d'autres pays. On peut les résumer comme suit :

- La leçon peut-être la plus importante à retenir est que le principal objectif des PPP doit être d'optimiser la dépense publique, et non de débudgétiser le financement des projets d'infrastructures pour échapper aux contraintes résultant des règles budgétaires et des limitations de dépenses. Bien que les PPP puissent, dans certaines circonstances, constituer une utile source de financement de projets souhaitables que l'État ne pourrait pas normalement exécuter – en tout cas pas à court terme – tout devrait être fait pour garantir à la population un maximum d'optimisation de la dépense (ODP). En d'autres termes, les PPP doivent être soumis aux mêmes contraintes budgétaires que les autres projets d'investissements publics.
- L'importance d'un partage approprié des risques entre l'État et le partenaire privé est aussi un enseignement essentiel à tirer de l'expérience passée de la Turquie. Dans la plupart des cas, le financement d'un PPP revient plus cher que la production ou la fourniture par le secteur public, en raison de coûts de transaction élevés et d'un risque de crédit supérieur. Pour qu'un PPP permette plus d'ODP, la différence de coût doit être compensée par une meilleure efficacité technique et allocative du secteur privé. Cette efficacité ne peut résulter que d'un transfert suffisant du risque au secteur privé pour l'inciter à être le plus performant possible. Dans ce contexte, on peut définir le risque comme la probabilité que le résultat effectif (c'est-à-dire les ventes, les coûts et les bénéfices) diffère du résultat anticipé. On doit aussi distinguer les risques endogène et exogène; à la différence du risque exogène, le risque endogène représente le cas où le partenaire privé peut faire quelque chose pour s'assurer que le résultat effectif soit proche du résultat anticipé. En règle générale, le risque doit être assumé par la partie la mieux à même d'y faire face, c'est-à-dire par celle qui peut le faire au moindre coût, que ce soit l'État ou le partenaire privé. Dans la plupart des cas, l'État est mieux placé pour prendre les risques juridiques et politiques, alors que le partenaire privé devrait assumer les risques commerciaux.

Encadré 2.3. Les leçons des expériences nationales de partenariat public-privé (suite)

- La concurrence et la contestabilité sont des éléments essentiels pour assurer le transfert du risque au partenaire privé. Il s'agit de la concurrence pour obtenir le marché (dans le cadre de la procédure d'appel d'offres) et de la concurrence ou de la contestabilité sur le marché, une fois que le contrat est conclu et s'applique. En l'absence de concurrence, il n'y aura pas de transfert effectif du risque et, de ce fait, les améliorations attendues de l'ODP ne seront pas réalisées. Concrètement, toutefois, les possibilités de concurrence sont en général limitées en matière d'offre d'actifs et de services d'infrastructures pour trois raisons : les coûts irrécouvrables sont souvent importants, de nombreux services d'infrastructures exigent la mise en place de vastes réseaux, ce qui introduit un élément de monopole naturel, et/ou l'État est le principal acheteur. Quand un monopole privé peut vendre à son gré des services à la population, il faut absolument mettre en place un cadre réglementaire et légal approprié pour limiter les bénéfices monopolistiques et protéger les intérêts des consommateurs.
- L'emploi d'un comparateur du secteur public (CSP) pourrait renforcer le contrôle des projets de PPP et améliorer l'évaluation de l'ODP. Idéalement, l'État turc devrait, avant de lancer un PPP, chercher à s'assurer que cette formule permettra d'obtenir plus d'ODP que la passation d'un marché public traditionnel. Il faudra pour cela comparer préalablement l'ODP procurée par le PPP à celle résultant d'un marché public traditionnel, à chaque fois que l'État envisagera de recourir à un PPP. Les CSP sont des instruments utiles pour procéder à ce type de comparaison. On pourrait confier cette mission à la Cour des comptes turque, si elle était dotée des ressources adéquates.
- Les incidences budgétaires des PPP doivent être bien prises en compte et rendues publiques. Cette formule permet d'outrepasser les limitations de dépenses, de débudgétiser des investissements publics et de ne pas inscrire certaines dettes au bilan de l'État, cela surtout dans le but de respecter les règles ou les objectifs budgétaires. La transparence intégrale à propos des conséquences budgétaires des PPP peut contribuer à empêcher une utilisation inappropriée et à faire d'un surcroît d'efficacité le principal motif du recours à ces contrats. La documentation budgétaire devrait donc fournir, en toute clarté, des informations complètes sur les PPP, en indiquant notamment ce que l'État paiera et à quelle date, les garanties qu'il donne et ses engagements conditionnels. Comme on l'a indiqué ci-dessus, cette transparence a fait défaut dans les contrats PPP passés par le gouvernement turc au milieu des années 90 et il conviendra de ne pas l'omettre quand on s'engagera dans de nouveaux accords de PPP.

À l'heure actuelle, les autorités turques s'emploient à élaborer une nouvelle législation complète sur les PPP en tenant compte des expériences de la Turquie et d'autres pays.

prépondérante. En revanche, les taux des cotisations de sécurité sociale restent élevés en Turquie, ce qui gêne la création d'emplois et la poursuite de la formalisation de l'économie. Le rendement limité de la fiscalité résulte de taux d'imposition effectifs (moyens et marginaux) sensiblement inférieurs aux taux nominaux. Bien qu'elle entraîne des coûts budgétaires, l'« externalisation » d'activités dans les secteurs informels et semi-formels a permis au secteur productif de mieux supporter les chocs. C'est pourquoi il faudra conjuguer une meilleure discipline fiscale et une diminution des exonérations à des mesures visant à rendre les prélèvements plus supportables, spécialement pour les entreprises, c'est-à-dire à des baisses de taux nominaux. Ces problèmes sont évoqués plus en détail ci-dessous.

Il faudrait atténuer les distorsions fiscales qui pénalisent la croissance et l'emploi

En Turquie, le coin fiscal reste élevé en comparaison de la moyenne OCDE et entrave l'emploi dans le secteur formel (cf. graphique 4.5 du chapitre 4). On serait donc bien fondé à modifier la composition de la fiscalité de façon à favoriser l'expansion et l'emploi dans cette partie de l'économie, qui est la plus productive. Les précédentes *Études* suggéraient des baisses

de cotisations sociales « substantielles, pouvant atteindre 50 % », qu'il faudrait principalement financer par des économies et d'autres changements structurels du système de sécurité sociale ainsi que par des mesures budgétaires. Dans le cadre d'un nouveau *Programme pour l'emploi* adopté en mai 2008 (voir le chapitre 4 de la présente *Étude*), les autorités ont abaissé le taux des cotisations sociales patronales de 5 points de pourcentage et confirmé leur intention d'appliquer de nouvelles réductions des taux les années suivantes.

Une baisse significative des cotisations de sécurité sociale aurait des conséquences importantes sur le plan des recettes budgétaires. C'est pourquoi elle n'a pas pu être mise en œuvre immédiatement. Le gouvernement a décidé de commencer, la première année, par une réduction de 5 points du taux de la cotisation à la charge des employeurs (soit une baisse des cotisations patronales existantes de près de 25 %), qui doit être suivie d'allègements supplémentaires en fonction de la marge budgétaire dont on disposera ultérieurement. L'encadré 2.4 donne une estimation des incidences budgétaires probables d'un abaissement substantiel (40 %) de l'ensemble des cotisations; il ressort de ces calculs que le coût pour les finances publiques ne serait pas négligeable et pourrait représenter au départ un manque à gagner de 1½ pour cent du PIB. Toutefois, il devrait s'amenuiser progressivement pour s'établir à quelque ½ pour cent du PIB au bout de dix ans.

Encadré 2.4. Coût budgétaire probable d'une diminution sensible de l'impôt sur le travail

Pour les besoins de cette *Étude*, on a estimé le coût budgétaire d'une baisse théorique de 40 % des taux de cotisation à la sécurité sociale, qui ferait passer ceux réglés par les employeurs de 21.5 % à 6.7 % du salaire brut. Sachant que les prélèvements sociaux sur le secteur privé constituent une source de recettes publiques relativement modeste en Turquie, en raison de la fraude, l'incidence directe d'une diminution substantielle serait sans doute très limitée, dans un premier temps, compte tenu du nombre exceptionnellement élevé d'emplois non déclarés (il s'agit à la fois de travailleurs non déclarés et de déclarations de salaires minorées). Dans les pays, comme l'Espagne et le Portugal, où les taux de cotisation légaux sont du même ordre qu'en Turquie, les recettes correspondantes, exprimées en part du PIB, dépassent d'au moins 60 % celles perçues en Turquie. Le coût budgétaire direct d'un allègement de 40 % des taux des cotisations sociales peut être estimé mécaniquement par une réduction proportionnelle des projections de recettes : on obtient un recul des rentrées nettes des administrations d'à peu près 1.5 % du PIB¹.

Le coût budgétaire initial devrait être compensé progressivement et partiellement par une meilleure discipline de la part des redevables et par une formalisation accrue de l'économie. En partant d'un taux de déclaration de 47 % pour l'ensemble des salariés, nous faisons les hypothèses suivantes : i) progression annuelle de 1.5 % de l'emploi total, comparée à une moyenne d'à peu près 1.3 % en 2005 et 2006 ; ii) pas d'augmentation des salaires déclarés; iii) hausse limitée à 2 % par an de la « proportion d'emplois déclarés ». Avec ces hypothèses, le montant estimé des recettes additionnelles n'est pas négligeable : il représente quelque 0.1 % du PIB un an après la réforme, puis s'élève à 1 % du PIB au bout de dix ans.

En revanche, si la diminution des taux des cotisations de sécurité sociale entraîne une hausse du nombre de travailleurs déclarés – comme on s'y attend – cela suscitera sans doute des dépenses supplémentaires. En longue période, la formalisation accrue de l'économie fera augmenter le nombre de personnes ayant droit à des prestations de retraite. On suppose que la neutralité *actuarielle* du régime public des retraites – principe fondamental de la loi réformant les assurances sociales et le système de santé – soit préservée, c'est-à-dire que les prestations servies à long terme diminuent dans la même proportion que les cotisations réglées à court terme. Dès lors, l'allègement des cotisations ne compromet pas l'équilibre à long terme des paramètres du système de sécurité sociale. Toutefois, en courte période, le progrès de la formalisation ferait aussi augmenter le nombre des ayants droit à l'assurance-maladie (c'est-à-dire les travailleurs qui rejoignent le secteur formel et

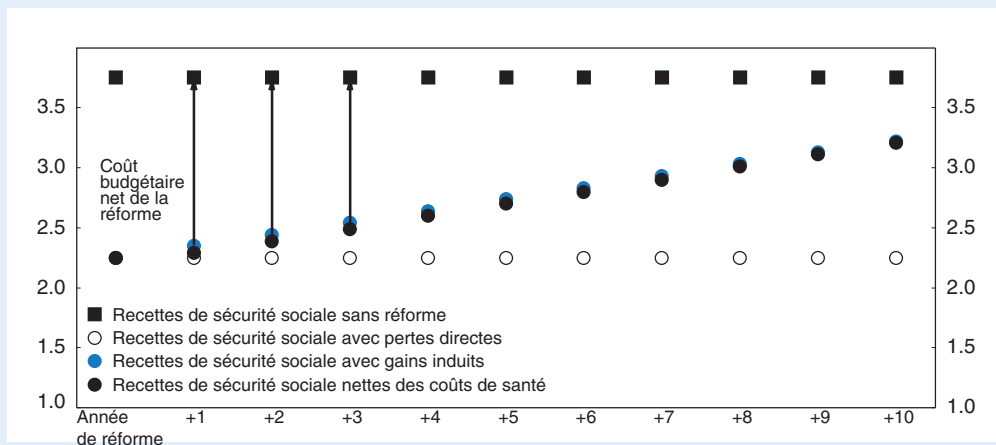
Encadré 2.4. Coût budgétaire probable d'une diminution sensible de l'impôt sur le travail (suite)

les personnes à leur charge); cela générerait un surcroît de charges de santé publique, estimé à 0.1 % du PIB la première année et qui déclinerait ensuite progressivement².

La graphique 2.7 indique le coût budgétaire net d'une baisse de 40 % des taux des cotisations de sécurité sociale dans le cadre de ces hypothèses. Selon nos calculs, l'effet net devrait être relativement modéré, bien que non négligeable, et représenter 1.5 % du PIB pendant la première année d'application. La charge supplémentaire diminuera probablement au fil du temps, pour tomber à 0.5 % du PIB au bout de dix ans, le supplément de recettes publiques engendré par la formalisation accrue n'étant que partiellement compensé par la hausse plus limitée des dépenses de santé publique.

Graphique 2.7. Coût budgétaire net d'une diminution de l'impôt sur la main-d'œuvre

Cotisations de sécurité sociale recouvrées en % du PIB, nettes des dépenses supplémentaires



Source : Estimations de l'OCDE sur la Base des statistiques du système national de sécurité sociale.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/420054683818>

1. En Turquie, le produit net des cotisations sociales représente quelque 3.8 % du PIB (contre près de 15 % du PIB dans les autres pays où les taux de cotisation sont élevés). Dès lors, si l'on abaisse ces taux de 40 %, le manque à gagner direct pour les administrations sera d'à peu près 1.5 % du PIB.
2. Il est difficile de quantifier les coûts budgétaires indirects supplémentaires, surtout ceux qui résulteront de l'entrée en vigueur d'une couverture santé universelle. Jusqu'à une date récente, la couverture santé assurée par la participation au secteur formel (et aux assurances sociales) était plus généreuse, et donc plus onéreuse pour le budget, que celle offerte par la protection sociale (détenteurs de la carte verte). Le projet de loi sur la réforme de l'assurance sociale et du système de santé vise à généraliser la couverture santé et à unifier les prestations versées au titre de la protection sociale et de l'assurance, ce qui limitera le coût budgétaire de l'augmentation des dépenses résultant du nombre supérieur de travailleurs déclarés. Mais l'application effective de la couverture santé universelle va probablement prendre du temps et, d'ici là, la progression des emplois déclarés va sans doute susciter une montée des coûts. Nous supposons que, pendant la première année d'application, 60 % des travailleurs nouvellement déclarés bénéficieraient déjà des prestations de santé du système officiel d'assurance sociale, que 10 % seraient d'anciens détenteurs de la carte verte et que 30 % n'auraient pas eu accès auparavant à une couverture santé. Conformément aux données de la Banque mondiale (2006b), nous supposons aussi que les dépenses de santé pour les détenteurs de la carte verte ne représentent que 40 % de celles des bénéficiaires de l'assurance sociale officielle. Les dépenses publiques consacrées à la santé s'élevant au départ à 4.1 % du PIB, le coût supplémentaire est estimé, avec ces hypothèses, à 0.1 % du PIB la première année. Il est censé fléchir progressivement, pour tomber à zéro en 2020, compte tenu de l'application graduelle de la couverture santé universelle et sachant qu'une proportion croissante de la population, déclarée ou non, aura accès – et pas seulement droit – aux services de santé dont bénéficient actuellement les personnes couvertes par l'assurance sociale.

Jusqu'à présent, la *réforme de la sécurité sociale* et la *réduction des taux de cotisation* ont été traitées par le gouvernement comme deux objectifs distincts et indépendants. Cela pose un problème essentiel de politique économique : on doit faire en sorte que la baisse des cotisations ne porte pas atteinte à la neutralité actuarielle du système de sécurité sociale, qui est un objectif primordial de sa réforme. Il semble que le gouvernement ait l'intention d'alléger progressivement les cotisations des employeurs, en finançant une partie d'entre elles par des subventions budgétaires, sans réduire les taux des cotisations *obligatoires* ou les prestations sociales. Or, ce serait un nouveau facteur de hausse des dépenses et de mise en cause de la viabilité des finances publiques turques. Une solution possible serait d'établir une distinction entre le régime public de retraite à caractère obligatoire et le régime complémentaire volontaire, en compensant les baisses des cotisations *obligatoires* à la charge des employeurs par des réductions *actuariellement neutres* des prestations de retraite. Parallèlement, pour maintenir les niveaux actuels de prestations, on pourrait faire adhérer automatiquement les personnes travaillant actuellement dans le secteur formel au régime volontaire, avec option d'exemption sur demande, la différence entre les taux actuels (élevés) et les taux futurs (bas) des cotisations étant réglée par les employeurs. Les travailleurs du secteur informel seraient assujettis à des taux réduits, afin d'abaisser le coût d'entrée dans l'économie formelle, mais leurs droits à pension diminueraient à due concurrence.

Faire mieux respecter la législation fiscale et éliminer ses principales failles

Une comparaison internationale de la structure actuelle de la fiscalité turque montre qu'elle repose beaucoup sur les impôts indirects (graphique 2.8). On pourrait soutenir qu'il en résulte un effet régressif sur la répartition des revenus et qu'il conviendrait de rééquilibrer les recettes en donnant une plus grande part aux impôts directs. Mais, en examinant attentivement les données, on s'aperçoit que le rendement des taxes générales sur la consommation n'est pas particulièrement élevé en Turquie, puisqu'elles représentent 22 % environ des recettes publiques totales contre des moyennes de 20 % dans l'UE19 et de 19 % dans la zone OCDE. L'aspect le plus frappant est la part des droits d'accise dans l'ensemble des rentrées fiscales, qui est plus du double des moyennes UE19 et OCDE. Dans le groupe de pays servant de comparateur, seul le Mexique présente une contribution des droits d'accise plus élevée (graphique 2.8). Comme ils frappent surtout, en Turquie, les produits consommés par les catégories aisées, le caractère régressif de ce large recours à la fiscalité indirecte est moindre que l'on ne pourrait le croire à première vue¹⁹.

De plus, à court terme, le recours à la fiscalité indirecte peut être considéré comme un moyen raisonnable de garantir un certain respect de leurs obligations par des contribuables qui, sans cela, échapperaient totalement à l'impôt du fait de l'existence d'un important secteur informel (Banque mondiale, 2006b). Il est peut-être plus préoccupant que l'importance donnée à la fiscalité indirecte s'accompagne d'une multiplicité de régimes spéciaux et d'exonérations; on en a eu l'exemple, en 2006, avec la réduction de 18 % à 8 % des taux de TVA appliqués au textile, à l'habillement et à certains produits du cuir – secteurs où l'activité informelle prédomine. Le même taux réduit de TVA a été étendu en juin 2007 à la plupart des produits alimentaires et aux sous-traitants de l'industrie textile, avant de l'être en 2008 aux services d'hôtellerie et de restauration ainsi qu'à quelques autres produits alimentaires. Ces régimes spéciaux et ces exemptions faussent les prix et sont source d'inefficience dans l'économie. En outre, le fait de


Graphique 2.8. Comparaison des recettes fiscales, 2005

En % des recettes fiscales totales



1. Comprend le Mexique, la Corée, la République tchèque, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, la Pologne, le Portugal, la République slovaque et l'Espagne.

Source : OCDE (2006), *Statistiques des recettes publiques*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/420055334277>

privilegier les droits d'accise en particulier risque d'encourager le développement du secteur informel, rendant encore plus étroite l'assiette de la fiscalité et compromettant l'efficacité de l'économie dans son ensemble. Par ailleurs, les travaux empiriques de l'OCDE concluent que pour un niveau donné des prélèvements fiscaux, un plus grand recours aux taxes sur la consommation s'accompagne d'une croissance plus rapide que si l'on dépend davantage des impôts sur le revenu des entreprises et des ménages (OCDE, 2007c). Mais il faut interpréter ces résultats avec prudence, car l'éventuelle interdépendance entre charges fiscales totales et parts des catégories de recettes pourrait biaiser les résultats des estimations.

En ce qui concerne les impôts directs, on est surpris de constater que l'IRPP représente moins de 15 % du total des recettes fiscales, comparativement à une moyenne de plus de 22 % dans l'UE19 et de 24,5 % dans la zone OCDE. Et cela bien que le taux moyen d'imposition soit relativement élevé, à 30,5 %, par rapport à la plupart des pays membres de l'OCDE. Son rendement relativement faible est probablement imputable à l'importance du secteur informel dans l'économie turque. En revanche, le taux de 20 % de l'impôt sur les bénéfices de sociétés est plutôt au bas de l'échelle des taux en vigueur dans les pays de l'OCDE. On pourrait donc préconiser une baisse progressive du taux marginal de l'IRPP, actuellement à 35 %, pour réduire le coin fiscal sur le travail et les distorsions qui découragent l'activité dans le secteur formel. Cependant, pour des raisons de viabilité budgétaire, il faudrait le faire prudemment et seulement lorsque l'élargissement de l'assiette des impôts aura créé une marge de manœuvre adéquate.

Les estimations du Secrétariat de l'OCDE laissent aussi penser que l'on a toute latitude pour financer une baisse du taux maximum de l'impôt sur le revenu en durcissant la discipline fiscale. Le tableau 2.6 donne des estimations de ratios moyens entre le montant de l'impôt dû et celui effectivement payé pour 18 grandes catégories professionnelles. Ils sont inférieurs à 20 % dans un certain nombre de professions importantes, notamment les entrepreneurs de BTP, les dentistes, les comptables, les agences de voyage, les fabricants de meubles ainsi que les propriétaires de restaurants et de magasins d'habillement. Dès lors, le gouvernement devrait en priorité renforcer sensiblement l'administration fiscale et en particulier le service responsable des gros contribuables. C'est pourquoi son projet d'augmenter le nombre de contrôleurs affectés à ce service et d'en accroître les effectifs est bienvenu. Il conviendrait aussi de renforcer les pouvoirs de contrôle de l'administration en lui permettant de rapprocher les revenus des dépenses. Enfin, un recouvrement intégré des impôts et des cotisations sociales pourrait améliorer sensiblement l'efficacité et la discipline des redevables. À ce propos, deux mesures importantes vont dans le bon sens : la récente mise en place d'une commission chargée de faire progresser la coopération et le partage de l'information entre la sécurité sociale et l'administration fiscale ainsi que les projets officiels de création, à brève échéance, d'un formulaire unique de déclaration fiscale.

En matière de TVA également, on dispose d'une marge d'élargissement de l'assiette imposable, pour intégrer des éléments qui y échappent actuellement ainsi que pour renforcer la discipline. En Turquie, le ratio d'efficacité de la TVA – pourcentage qui s'obtient en divisant le rapport entre recettes de TVA et PIB par le taux normal – est estimé à 30 %, ce qui est bien inférieur à la moyenne OCDE (40 % environ)²⁰. On peut en conclure

Tableau 2.6. Montant réel et théorique de l'impôt sur le revenu dans différentes professions

En nouvelles livres turques

Domaines d'activité	Nombre de redevables	Revenu annuel net estimé	Estimation du montant moyen d'impôt dû par personne	Revenu annuel net effectivement déclaré	Montant moyen d'impôt réglé par personne	Impôt effectivement payé/estimation du montant dû (en %)
Toutes activités	496 260			7 812	2 285	
Distribution d'essence	6 913	30 000	8 926	10 254	3 051	34.2
Distribution alimentaire (dont supermarchés)	80 466	15 000	3 323	3 266	724	21.8
BTP	425	70 000	25 863	10 737	3 967	15.3
Hôtellerie	4 542	20 000	5 390	5 742	1 547	28.7
Boulangers	11 859	15 000	3 464	4 566	1 055	30.4
Juristes	27 814	35 000	10 999	13 486	4 238	38.5
Dentistes	9 221	30 000	6 841	4 593	1 047	15.3
Prothésistes dentaires	1 480	25 000	5 304	1 769	375	7.1
Médecins	16 131	40 000	11 517	11 183	3 220	28.0
Agences de voyage	6 161	35 000	8 205	3 442	807	9.8
Fabricants de meubles	30 354	30 000	7 217	3 128	753	10.4
Propriétaires de restaurants	40 420	20 000	4 911	2 706	664	13.5
Vente de matériaux de construction	35 317	40 000	10 066	3 761	947	9.4
Import/export	1 571	35 000	12 816	22 963	8 408	65.6
Propriétaires de magasins d'habillement	7 923	30 000	8 300	4 643	1 284	15.5
Comptables	28 774	100 000	29 287	19 555	5 727	19.6
Travailleurs au salaire minimum				4 530	680	

Source : Estimations des services de l'OCDE.

à la possibilité d'élargir le champ d'application de cet impôt. Actuellement, par exemple, les biens et les services fournis par les théâtres, les salles de concert, les bibliothèques, les installations sportives ainsi que les salles de lecture et de conférence sont exonérés de la TVA (et celle payée sur les achats d'intrants n'est pas remboursée). En outre, un taux nul est appliqué à un certain nombre de biens et de services, avec des crédits d'impôt pour la TVA réglée sur les intrants. Il s'agit, entre autres, du transport par mer, air et rail à des fins professionnelles; des services fournis dans les ports maritimes et les aéroports aux vaisseaux et avions, notamment le chargement et le déchargement; de la livraison de produits et de travaux effectués sous contrat pour les entreprises qui s'occupent de construction, de rénovation et d'extension des ports maritimes et des aéroports.

Enfin, en octobre 2007, un rapport du ministère des Finances a estimé le montant des dépenses fiscales pour 2007 à environ 1.4 % du PIB (révisé), mais de nombreux éléments de dépenses fiscales ne figuraient pas dans ce rapport. Le gouvernement pourrait envisager d'établir et d'appliquer un calendrier de réduction progressive de ces dépenses. Il est intéressant de noter, à ce propos, que les services du FMI et de la Banque mondiale donnent une évaluation très supérieure des dépenses fiscales, soit quelque 2.9 % du PIB (révisé en 2003); ce chiffre inclut une estimation du coût des avantages fiscaux accordés aux fonctionnaires, à d'autres salariés et à certaines professions indépendantes (Banque mondiale, 2006b).

Conclusion

À la lumière des analyses et des simulations présentées ici, on peut penser qu'il est temps pour la Turquie d'adopter une nouvelle stratégie budgétaire axée sur la croissance. La dynamique de la dette publique apparaît viable à court terme et le principal problème de la politique budgétaire est désormais moins de la diminuer que de gérer la pression en faveur d'une hausse des dépenses, de redéployer celles-ci et d'alléger la fiscalité (en particulier sur les revenus du travail), de façon à favoriser la croissance et l'emploi. Il faudrait mettre l'accent sur la hausse du rendement global des prélèvements obligatoires, surtout au moyen d'un renforcement de la discipline fiscale et d'un élargissement de l'assiette imposable, tout en augmentant les crédits affectés aux domaines les plus prioritaires comme l'éducation, la santé, l'irrigation, l'énergie et les infrastructures physiques. Dans ces conditions, le gouvernement pourrait envisager de déplacer l'ancrage de la politique budgétaire vers une règle de dépense prévoyant des plafonds pluriannuels contraignants, complétée par des objectifs d'excédents primaires conformes à la viabilité à long terme de la dette publique et au cadre budgétaire à moyen terme (CBMT).

Il est également nécessaire d'achever et d'appliquer intégralement la modernisation institutionnelle ainsi que de préciser et d'affiner les priorités de politique budgétaire. Malgré les progrès importants réalisés sur le plan de la formulation et de l'exécution du budget, on peut prendre des mesures supplémentaires pour simplifier et renforcer l'organisation. Il importe notamment de mettre effectivement en œuvre les dispositions de la *loi sur la gestion et le contrôle des finances publiques*. Mais une nouvelle stratégie budgétaire doit aller au-delà de la rénovation des institutions. Un engagement politique fort et des décisions fermes sont nécessaires sur les points suivants : i) clarification des priorités de dépenses fonctionnelles du pays; ii) adoption résolue de modes de prestation plus efficaces des services publics essentiels; iii) suppression des principales failles du système fiscal et renforcement de la discipline. Face à ces défis, l'encadré 2.5 formule des recommandations pour rendre la politique budgétaire plus favorable à la croissance.

Encadré 2.5. **Résumé des recommandations pour une politique budgétaire favorable à la croissance**

Réaliser la transparence et l'intégrité budgétaires

- Commencer, dès que possible, la publication de comptes des administrations actualisés, conformes aux normes comptables nationales, en utilisant les procédures statistiques internationales habituelles et en se référant aux droits constatés.
- Faire en sorte que la *loi sur la gestion et le contrôle des finances publiques (LGCFP)* l'emporte dans tous les sujets relatifs à la conduite des finances publiques et à l'information en ce domaine. Empêcher que d'autres composantes de la législation restreignent la portée de ses dispositions.
- S'assurer que le cadre budgétaire à moyen terme prévu par la loi LGCFP comprenne effectivement : i) un examen systématique des écarts entre les résultats et les dépenses inscrites au budget; ii) une analyse des facteurs de changement des objectifs/plafonds assignés aux grandes catégories de dépenses pour un exercice donné, quand on passe d'un budget à l'autre. Ces informations aideraient les utilisateurs des documents spécialisés à bien comprendre l'évolution de la politique budgétaire.
- Conférer à la Cour des comptes turque des pouvoirs juridiques, administratifs et professionnels adéquats, et la doter de ressources lui permettant d'exercer un contrôle actif et crédible des finances publiques. Promulguer la nouvelle loi relative à cette institution qui a été soumise au Parlement en février 2005.

Consolider la gestion macroéconomique du budget

- Passer d'un objectif d'excédent primaire nominal à une règle de dépense prévoyant des plafonds pluriannuels contraignants, appuyée par des objectifs d'excédents primaires qui assurent la viabilité à long terme de la dette publique. Cela contribuerait aussi à réaliser les grands objectifs d'excédents primaires qui figurent dans le cadre budgétaire à moyen terme.
- Ajouter au cadre budgétaire à moyen terme des objectifs de dépenses par secteur, afin de privilégier les actions prioritaires telles que les investissements publics.

Améliorer sensiblement la qualité des dépenses

Efficiences allocative

- Préciser les priorités stratégiques qui permettront à l'État d'affecter des ressources aux secteurs les plus prioritaires, comme l'éducation et les infrastructures physiques.
- Appliquer intégralement les dispositions de la loi LGCFP dans les domaines stratégiquement prioritaires et en matière de formation des fonctionnaires spécialisés, afin de vraiment passer à la budgétisation stratégique et axée sur les résultats.
- Simplifier la procédure budgétaire en intégrant les divers documents de programmation des ministères et en réduisant sensiblement le nombre de lignes budgétaires.

Efficiences technique

- Poursuivre l'adoption progressive de la budgétisation axée sur les performances, en commençant par reclasser les charges publiques par programmes.
- Utiliser davantage les enquêtes de satisfaction du consommateur pour améliorer la qualité et le rapport coût/efficacité des biens et des services publics, et aussi dans le but d'effectuer des évaluations de performance/d'impact des biens et des services essentiels.
- S'inspirer de l'expérience propre à la Turquie et de celle d'autres pays de l'OCDE pour faire progresser sensiblement la qualité et le rapport coût/efficacité des grands services publics (notamment l'éducation et la santé). Étudier les possibilités d'un recours accru au financement public et à des modes de prestation concurrentiels.

Encadré 2.5. **Résumé des recommandations pour une politique budgétaire favorable à la croissance** (suite)

- Modifier la structure des rémunérations pour permettre au secteur public d'employer un nombre suffisant de professionnels hautement qualifiés et bien formés. Prendre parallèlement des mesures pour maîtriser la hausse des rémunérations, y compris les allocations exonérées d'impôt et les avantages annexes sans lien avec les performances.
- Promouvoir un plus grand usage des partenariats public-privé (PPP), en particulier dans les télécommunications, l'électricité, le gaz naturel, l'irrigation et les transports, tout en tenant pleinement compte des leçons des expériences de la Turquie et d'autres pays en ce domaine.
- Étendre et intensifier le programme de formation du secteur public, notamment pour : i) l'établissement de documents qui correspondent à la nouvelle législation budgétaire; ii) l'adoption du nouveau système par les collectivités locales; iii) l'application de nouvelles pratiques comptables, surtout à l'échelon local; iv) l'acceptation de nouvelles obligations d'information.

Réformer la fiscalité

- Diminuer nettement les taux de cotisation à la sécurité sociale, par exemple de 40 %, et financer cette mesure par des coupes dans les dépenses les moins prioritaires, une meilleure discipline des redevables et d'autres réformes permettant d'augmenter l'emploi dans le secteur formel.
- Préserver la neutralité actuarielle du système de sécurité sociale, en introduisant une distinction entre le régime *public obligatoire* de retraite et le régime *complémentaire volontaire*. Les personnes qui travaillent actuellement dans le secteur formel pourraient être automatiquement affiliées au régime volontaire, avec option d'exemption, la différence entre les taux actuels (élevés) et les taux futurs (bas) des cotisations étant à la charge des employeurs.
- Supprimer les failles les plus manifestes de la législation fiscale et la faire mieux respecter, tant pour les impôts directs que pour la TVA.
- Envisager l'élargissement de l'assiette de la TVA à des transactions qui n'y sont pas assujetties actuellement.
- Améliorer l'administration de l'impôt en renforçant les pouvoirs de contrôle des services fiscaux, en leur permettant de rapprocher les revenus des dépenses et en intégrant le recouvrement des impôts et des cotisations sociales.
- Établir et appliquer un calendrier de réduction progressive des dépenses fiscales.

Notes

1. Ces incertitudes concernent le traitement de composantes budgétaires ponctuelles dans les comptes du *secteur public total*; ainsi, les opérations de privatisation ont compliqué la lecture et l'interprétation de ces comptes dans la période récente.
2. Ces données ont par exemple appréhendé le dérapage budgétaire intervenu en 2007, mais avec beaucoup de retard. Les responsables turcs et les acteurs du marché ne disposaient pas d'informations exactes et à jour sur l'évolution budgétaire effective en 2007.
3. Le Secrétariat de l'OCDE est reconnaissant à l'Office national de planification (SPO) d'avoir effectué les calculs nécessaires et partagé les données pertinentes. Il a fallu procéder à plusieurs ajustements des chiffres publiés concernant le « secteur public total », pour éliminer les opérations non récurrentes et se rapprocher du concept international de comptes budgétaires « au-dessus de la ligne ».
4. Après chaque examen, le FMI a fait une déclaration publique qui soulignait les principaux résultats en matière de respect des objectifs du programme. Les documents et les statistiques utilisés pour les examens ont été rendus publics de façon moins systématique, après accord du gouvernement et du Conseil d'administration du FMI (selon la procédure habituelle pour un programme national).

5. À l'exception du graphique 2.1, tous les ratios avec le PNB (PIB) au dénominateur mentionnés dans cette partie sont des chiffres antérieurs à la révision du PIB, qui n'intègrent pas les séries révisées du PIB diffusées en mars 2008.
6. Un certain nombre d'arguments et d'études empiriques conduisent à penser que les restrictions portant sur les dépenses (en particulier, la consommation publique et les transferts) ont plus de chances d'aboutir à un redressement budgétaire durable et à une meilleure performance économique. Voir Alesina et Perotti (1996); Alesina et Ardagna (1998); Von Hagen et al. (2002) ainsi que Guichard et al. (2007).
7. On a simulé la dynamique de la dette du secteur public au moyen de l'équation habituelle $\Delta bt = xt + bt*(rt - gt)$, dans laquelle bt est le ratio dette publique/PIB de l'année t , xt est le ratio déficit primaire/PIB de l'année t , rt le taux d'intérêt réel et gt le taux de croissance du PIB réel. Cette formule ne tient pas compte du seignevriage, c'est-à-dire du financement monétaire du déficit budgétaire.
8. Il est dit dans le programme économique 2007 de pré-adhésion que « la politique budgétaire continuera d'exercer un double rôle. L'amélioration du solde budgétaire et la réduction de l'encours de la dette, d'une part; le soutien à la désinflation, d'autre part » (SPO, 2007, p. 1)
9. Comme le suggère aussi Lombardo (2007).
10. Comme le suggère aussi Lombardo (2007).
11. Ce point est évoqué dans Anderson et Minarak (2006).
12. Mais il convient de garder à l'esprit que l'adoption de « règles d'or » (qui dispensent les investissements publics des contraintes budgétaires) risque d'inciter à reclasser les charges courantes dans les dépenses en capital, donnant ainsi la possibilité d'accroître la dette.
13. Le *Neuvième plan de développement 2007-13* promet un effort budgétaire supplémentaire pour, entre autres objectifs : i) développer l'éducation pré-scolaire, en cherchant spécifiquement à faire passer le taux de scolarisation des enfants de 4 et 5 ans de 20 % en 2005/2006 à 50 % en 2012/2013; ii) répondre aux besoins d'enseignants et d'infrastructures physiques des établissements; iii) réduire le taux d'abandon et augmenter le taux de passage au niveau secondaire; iv) diminuer le nombre d'élèves par classe et la pratique du doublement des classes; sur le premier point, l'objectif est de passer de quelque 44 à 30 dans le primaire et de 38 à 30 dans le secondaire général entre 2005/2006 et 2012/2013; v) augmenter les quotas à l'université pour que les besoins en professeurs soient satisfaits là où leur nombre est insuffisant.
14. Une étude de la Banque mondiale montre que les dépenses par élève dans l'enseignement pré-primaire sont très faibles en Turquie, alors que, dans le primaire, elles correspondent à ce que l'on peut attendre au regard du revenu par habitant. Dans l'enseignement secondaire et supérieur, la Turquie dépense un peu plus par étudiant que ce que l'on pourrait prévoir avec la même référence.
15. Le *Neuvième plan de développement 2007-13* promet des mesures pour en finir avec la pénurie de personnel de santé et une amélioration de la qualité de l'enseignement en ce domaine. On se fixe pour objectif d'augmenter, de 2006 à 2013, le nombre de médecins de plus de 16 %, le nombre de lits d'hospitalisation de près de 20 % et celui des nouvelles admissions dans les facultés de médecine de plus de 45 %.
16. Le groupe de comparaison comprend la Corée, l'Espagne, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, le Mexique, la Pologne, le Portugal, la République tchèque et la République slovaque.
17. Ces estimations se basent sur les chiffres du PIB avant révision.
18. Le groupe de comparaison comprend la Corée, l'Espagne, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, le Mexique, la Pologne, le Portugal, la République tchèque et la République slovaque.
19. Par exemple, les taux des droits d'accise sur les véhicules sont fortement progressifs en fonction de leur taille et de leur type, tandis qu'en 2006 les majorations de la taxe spéciale de consommation – de 6.7 % à 20 % – ont ciblé une série d'articles de luxe tels que les cosmétiques.
20. Le ratio d'efficacité est largement utilisé comme indicateur sommaire de performance de la TVA. On considère en particulier qu'un faible ratio indique a priori l'existence d'un phénomène d'érosion, dû soit à des exonérations et à des taux réduits prévus par la loi fiscale, soit à une discipline imparfaite.

Bibliographie

- Alesina, A. et S. Ardagna (1998), « Tales of Fiscal Adjustment », *CEPR Economic Policy*, vol. 13, n° 27.
- Alesina, A. et R. Perotti (1996), « Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects », *NEBR Working Papers*, n° 5614, NBER, Cambridge, MA.
- Anderson, B. et J.J. Minarik (2006), « Design Choices for Fiscal Policy Rules », *OECD Journal on Budgeting*, Issue 4, OCDE, Paris.
- Banque mondiale (1998), *Public Expenditure Management Handbook*, Banque mondiale, Washington DC.
- Banque mondiale (2005), *Turkey: Education Sector Study – Sustainable Pathways to an Effective, Equitable and Efficient Education System*, Report n° 32450-TU, Banque mondiale, Washington DC.
- Banque mondiale (2006a), « Turkey Country Economic Memorandum: Promoting Sustained Growth and Convergence with the European Union », vol. 1 : *Main Report*, Banque mondiale, Washington DC.
- Banque mondiale (2006b), *Turkey: Public Expenditure Review*, Report n° 36764-TR, Banque mondiale, Washington DC.
- Carlson, J. (1969), « The Status and Next Steps for Planning, Programming, and Budgeting » dans *Joint Economic Committee. The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System, A Compendium of Papers*, vol. 2, US Congress, Washington DC.
- Commission européenne (2006), « Public Finances in EMU-2006 », Commission européenne, Bruxelles.
- Economist Intelligence Unit (2007), *Country Profile 2007: Turkey*, EIU, Londres.
- FMI (2006), « Turquie : Rapport sur l'observation des normes et des codes – module de transparence budgétaire », *IMF Country Reports*, n° 06/126, FMI, Washington DC.
- FMI (2007), « Turkey: Staff Report for the 2007 Article IV Consultation », FMI, Washington DC.
- Gonand, F., I. Joumard et R. Price (2007), « Public Sector Efficiency: Institutional Indicators in Primary and Secondary Education », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 543, OCDE, Paris.
- Gouvernement de la Turquie (2006), *Ninth Development Plan 2007-13*, gouvernement de la Turquie, Ankara.
- Guichard, S. et al. (2007), « What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 553, OCDE, Paris.
- Von Hagen, J. et al. (2002), « Budgetary Consolidation in EMU », *European Economy – Economic Papers*, n° 148.
- Klingen, C. (2005), « How much debt is too much? », Chapter V in *Turkey at the Crossroads: From Crisis Resolution to EU Accession*, *Collection des études spéciales du FMI* n° 242, FMI, Washington DC.
- Kraan, D.J., D. Bergvall et I. Hawkesworth (2007), « Budgeting In Turkey » dans *OECD Journal on Budgeting*, vol. 7, n° 2, OCDE, Paris.
- Kraan, D. (2007), « Introduction of programme budgeting in Turkey », *Direction de la gouvernance publique et du développement territorial*, OCDE, Paris.
- Lombardo, D. (2007), « Should Turkey Adopt a Fiscal Rule? », dans « Turkey: Selected Issues », *IMF Country Reports*, n° 07/364, FMI, Washington DC.
- Meier, A. (2007), « Safe to Save Less? Assessing the Recent Decline in Turkey's Private Savings Rate », dans « Turkey: Selected Issues », *IMF Country Reports*, n° 07/364, FMI, Washington DC.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Turquie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : Turquie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), *Panorama des statistiques de l'OCDE 2008 : Économie, environnement et société*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *La budgétisation axée sur les performances dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007c), « Taxation and Economic Growth », OCDE, Paris.
- Oliveira Martins, J. et C. de la Maisonnette (2006), « Projecting OECD Health and Long-Term Care Expenditures: What are the Main Drivers? », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 477, OCDE, Paris.

- Reinikka, R. et J. Svensson (2002), « The Power of Information: Evidence from an Information Campaign to Reduce Capture », Groupe de recherche sur le développement de la Banque mondiale, Banque mondiale, Washington DC.
- Robinson, M. et al. (2007), « Public Sector Performance Budgeting: Linking Funding to Results », Fonds monétaire international, Washington DC.
- Schick, A. (2007), « Budgétisation fonctionnelle et budgétisation sur la base des droits constatés : Règles de décision ou outils analytiques? », Documents de travail de la Direction de la gouvernance publique et du développement, GOV/PGC/SBO (2007)1, OCDE, Paris.
- Sigma (2006), Turkey – Public Expenditure Management System: Assessment June 2006, Initiative conjointe de l'OCDE et de l'Union européenne.
- State Planning Organisation (2003), « Turkey National Household Health Expenditure Survey 2002-2003 », SPO, Ankara.
- State Planning Organisation (2007), « Republic of Turkey: Pre-Accession Economic Programme 2007 », SPO, Ankara.
- Sutherland, D. et al. (2007), « Performance Indicators for Public Spending Efficiency in Primary and Secondary Education », Documents de travail du Département des affaires économiques, n° 546, OCDE, Paris.
- TEPAV/EPRI, Economic Policy Research Foundation, *Monthly fiscal reports*, Ankara.
- Turkish Industrialists's and Businessmen's Association (2004), « Investment Environment and Foreign Direct Investments in Turkey », TUSIAD Working Papers, TS/SEK/04-06, TUSIAD, Istanbul.

ANNEXE 2.A1

Scénarios de viabilité de l'endettement net : méthodologie et hypothèses

Cette annexe décrit les identités qui ont servi à établir le cadre de test de tension pour la dette nette du secteur public, mentionné dans le texte, ainsi que les hypothèses sur lesquelles reposent les scénarios de base.

La dynamique de la dette publique

En termes nominaux, on peut expliquer l'encours de la dette publique au moment t 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 : moyenne pondérée des taux d'intérêt nominaux des obligations d'État.

D : déficit budgétaire primaire.

S : seigneuriage (financement monétaire du déficit budgétaire).

Pr : recettes des privatisations.

Toutes les variables d'encours sont exprimées sous forme de valeurs en fin de période, alors que les variables de flux et les taux d'intérêt sont des moyennes de période.

En exprimant les principales variables en pourcentage du PIB (petits caractères), en distinguant la dette publique libellée en monnaie nationale de la dette en devises et en introduisant une appréciation/dépréciation du taux de change nominal pour tenir compte de la réévaluation récente de la dette en devises, 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*} sont les taux d'intérêt nominaux internes et externes sur la dette à taux variable.

r^F , r^{F*} sont les taux d'intérêt nominaux internes et externes sur la dette à taux fixe.

g est le taux de croissance du PIB nominal.

γ , γ^* sont les parts de la dette à taux variable libellées respectivement en liras et en devises.

e_t est l'appréciation en pourcentage du taux de change nominal au cours de la période t . Le taux de change nominal est exprimé en nombre d'unités de devises pour une unité de monnaie nationale (l'augmentation de E correspond à une appréciation nominale).

L'équation 2 est celle qui sert à produire les scénarios de dette publique du graphique 2.2 de ce chapitre. Les grandes hypothèses économiques sur lesquelles s'appuie le scénario d'orientation budgétaire constante sont résumées au tableau ci-dessous.

Tableau 2.A1.1. **Hypothèses du scénario d'orientation budgétaire constante**

	2007 (estimation)	2008	2009	2010
Croissance du PIB réel (%)	4.5	3.7	4.5	6.0
Taux d'inflation intérieur	8.8	9.6	7.5	6.5
Appréciation du taux de change effectif nominal (%)	2.3	-4.4	-5.0	-2.0
Appréciation du taux de change effectif réel (%)	8.3	2.4	0.0	0.0
Solde budgétaire primaire (% du PIB)	3.5	3.5	3.5	3.5
Recettes au titre des privatisations (% du PIB)	1.4	1.2	1.2	1.2
<i>Hypothèses de base pour les taux d'intérêt</i>				
Taux d'intérêt variable nominal sur la dette publique interne (%)	22.2	19.5	17.0	15.0
Taux d'intérêt fixe nominal sur la dette publique interne (%)	18.3	17.0	15.0	13.0
Taux d'intérêt variable nominal sur la dette publique externe (%)	6.5	6.0	6.0	6.0
Taux d'intérêt fixe nominal sur la dette publique externe (%)	5.3	5.0	5.0	5.0

S'agissant des deux autres scénarios d'endettement public, les hypothèses pour 2009 et 2010 sont modifiées comme suit :

Scénario de choc externe. Tous les taux d'intérêt sont majorés de 400 points de base; la croissance du PIB tombe à 2 % par an; l'excédent budgétaire primaire fléchit à 2.7 % du PIB; le taux de change nominal se déprécie de 10 % à la fois en 2009 et en 2010.

Scénario de retournement de la politique budgétaire. On suppose que l'excédent budgétaire primaire tombe à 1 % du PIB en 2009 et disparaît en 2010, entièrement sous l'effet d'un relâchement de la discipline budgétaire, et non de facteurs conjoncturels. On fait aussi l'hypothèse que les taux d'intérêt variables augmentent de 800 points de base et les taux fixes de 400 points de base, tandis que le PIB baisse de 2 % par an.

ANNEXE 2.A2

Comparaison internationale des performances turques en matière d'éducation

	Dépenses annuelles par élève, 2004 ¹			Dépenses totales d'éducation ³ (en % du PIB), 2004 (ou dernière année disponible)			% de la population âgée de 25 à 34 ans ayant reçu au moins une formation du deuxième cycle du secondaire, 2005
	Enseignement primaire	Enseignement secondaire	Enseignement postsecondaire non tertiaire	Publiques	Privées	Totales	
Australie	5 776	8 160	7 969	3.5	0.7	4.2	79
Autriche	7 669	9 446	...	3.6	0.2	3.7	87
Belgique	6 636	7 751	...	4.0	0.2	4.1	81
Canada	...	...	...	...	...	...	91
Rép. tchèque	2 791	4 779	2 191	2.8	0.4	3.2	94
Danemark	8 081	8 849	...	4.2	0.1	4.3	87
Finlande	5 581	7 441	...	3.9	...	3.9	89
France	5 082	8 737	4 081	3.9	0.2	4.1	81
Allemagne	4 948	7 576	10 573	2.8	0.6	3.5	84
Grèce	4 595	5 213	5 688	2.1	0.1	2.2	74
Hongrie ²	3 841	3 692	6 361	3.3	0.2	3.5	85
Islande	8 434	7 721	...	5.2	0.2	5.4	69
Irlande	5 422	7 110	5 169	3.3	0.1	3.4	81
Italie ²	7 390	7 843	...	3.3	0.1	3.4	66
Japon	6 551	7 615	...	2.7	0.3	2.9	94
Corée	4 490	6 761	...	3.5	0.9	4.4	97
Luxembourg ²	13 458	17 876	...	3.8	...	...	77
Mexique	1 694	1 922	...	3.6	0.7	4.3	24
Pays-Bas	6 222	7 541	6 624	3.3	0.2	3.4	81
Nouvelle-Zélande	5 190	6 299	5 412	4.4	0.6	5.0	85
Norvège	8 533	11 109	...	4.2	...	...	83
Pologne	3 130	2 889	3 147	3.7	0.1	3.8	62
Portugal ²	4 681	6 168	...	3.8	...	3.8	43
Slovaquie	2 073	2 744	...	2.6	0.5	3.0	93
Espagne	4 965	6 701	...	2.8	0.2	3.0	64
Suède	7 469	8 039	3 437	4.5	...	4.5	91
Suisse ²	8 570	12 176	8 401	3.9	0.6	4.5	88
Turquie²	1 120	1 808	...	2.2	0.2	2.4	36
Royaume-Uni	5 941	7 090	...	3.8	0.6	4.4	73
États-Unis	8 805	9 938	...	3.7	0.4	4.1	87
Moyenne UE19	5 788	7 236	4 726	3.4	0.2	3.6	79
Moyenne OCDE	5 832	7 276	4 315	3.6	0.3	3.8	77

1. En équivalents USD convertis au moyen des PPA pour le PIB, par niveau d'éducation et en se référant à des équivalents temps plein.

2. Établissements publics seulement.

3. Enseignement primaire, secondaire et postsecondaire non tertiaire.

Source : OCDE (2006), *Regards sur l'éducation : indicateurs de l'OCDE 2006*, OCDE, Paris.

ANNEXE 2.A3

Comparaison internationale des performances turques en matière de santé

	Dépenses de santé par habitant USD, PPA 2005				Nombre de médecins en activité pour 1 000 habitants, 2005 ou dernière année disponible	Personnel infirmier en activité pour 1 000 habitants, 2005 ou dernière année disponible	Taux de mortalité infantile pour 1 000 naissances en vie, 2005 ou dernière année disponible	Taux d'occupation des lits d'hôpital en soins intensifs pour 1 000 habitants, 2005 ou dernière année disponible
	Total	En % du PIB	Dépenses publiques	En % du PIB				
Australie	3 128	9.5	2 110	6.4	2.7	10.4	5.0	70.6
Autriche	3 519	10.2	2 665	7.7	3.5	9.4	4.2	79.0
Belgique ¹	3 389	10.3	2 451	7.4	4.0	6.1	3.7	...
Canada	3 326	9.8	2 337	6.9	2.2	10.0	5.3	90.0
République tchèque	1 479	7.2	1 310	6.4	3.6	8.1	3.4	74.6
Danemark ¹	3 108	9.1	2 614	7.7	3.6	7.7	4.4	...
Finlande	2 331	7.5	1 813	5.9	2.4	7.6	3.0	...
France	3 374	11.1	2 693	8.9	3.4	7.7	3.6	73.4
Allemagne	3 287	10.7	2 527	8.2	3.4	9.7	3.9	75.6
Grèce	2 981	10.1	1 277	4.3	4.9	3.8	3.8	...
Hongrie ²	1 337	8.1	942	5.7	3.0	8.8	6.2	75.7
Islande	3 443	9.5	2 842	7.9	3.7	14.0	2.3	...
Irlande	2 926	7.5	2 281	5.8	2.8	15.2	4.0	85.6
Italie	2 532	8.9	1 938	6.8	3.8	7.0	4.7	76.4
Japon ²	2 358	8.0	1 927	6.6	2.0	9.0	2.8	79.2
Corée	1 318	6.0	698	3.2	1.6	1.9	5.3	71.6
Luxembourg ²	5 352	8.3	4 851	7.5	2.5	13.9	2.6	64.7
Mexique	675	6.4	307	2.9	1.8	2.2	18.8	61.0
Pays-Bas ²	3 094	9.2	1 733	5.5	3.7	14.5	4.9	63.9
Nouvelle-Zélande ¹	2 343	9.0	1 829	7.0	2.2	9.5	5.1	...
Norvège	4,364	9.1	3 647	7.6	3.7	15.4	3.1	87.6
Pologne ¹	867	6.2	601	4.3	2.1	5.1	6.4	77.0
Portugal ¹	2 033	10.2	1 478	7.4	3.4	4.6	3.5	73.2
Slovaquie	1 137	7.1	846	5.3	3.1	6.3	7.2	66.7
Espagne ¹	2 255	8.2	1 609	5.9	3.8	7.4	4.1	78.8
Suède	2 918	9.1	2 469	7.7	3.4	10.6	2.4	...
Suisse	4 177	11.6	2 493	6.9	3.8	14.1	4.2	86.1
Turquie	586	5.7	418	4.1	1.5	1.8	23.6	64.5
Royaume-Uni	2 724	8.3	2 371	7.2	2.4	9.1	5.1	83.9
États-Unis	6 401	15.3	2 884	6.9	2.4	7.9	6.8	67.4
Groupe de comparaison³	1 701	7.7	1 135	5.1	3.0	6.3	6.3	75.1
Moyenne OCDE (non pondérée)	2 759	8.9	1 999	6.4	3.0	8.6	5.4	

1. Estimation préliminaire.

2. Estimation préliminaire pour 2004.

3. Corée, Espagne, Grèce, Hongrie, Irlande, Mexique, Pologne, Portugal, République tchèque et République slovaque.

Source : Données OCDE 2007 sur la santé.

ANNEXE 2.A4

Projections budgétaires de base à long terme, 2005-35

(méthodologie et hypothèses techniques)

Croissance du PIB. La croissance annuelle du PIB réel, qui est de 3.7 % en 2008, s'accélère à 6 % de 2009 à 2015, avant de décliner progressivement jusqu'à 5 % en 2020 sous l'effet de facteurs démographiques. Elle s'établit à 5 % de 2020 jusqu'au terme de la période de projection.

Taux de change. Le taux de change réel de la lire turque contre le dollar américain, mesuré sur la base des parités de pouvoir d'achat (PPA), est supposé constant pendant toute la période de projection.

Recettes publiques. La base retenue pour la projection est le ratio recettes des administrations/PIB de 30.2 % observé en 2005. Sur ce plan, l'exercice 2005 est relativement « normal » d'un point de vue structurel¹. Dans une perspective conjoncturelle, les estimations du FMI font état d'un écart production/potentiel d'à peu près 0.5 % du PIB en 2005. Conformément aux données empiriques émanant de pays de l'OCDE, nous supposons qu'un écart de production de 1 % du PIB a une incidence conjoncturelle négative sur les recettes des administrations de 0.4 % du PIB et aussi que, pendant l'ensemble de la période de projection, l'économie opère avec un écart p/p de ce montant (1 %). En revanche, comme les dépenses publiques turques ont une composante cyclique relativement limitée, on fait l'hypothèse que l'effet du cycle sur les dépenses des administrations publiques est négligeable. En matière de rentrées fiscales, on doit tenir compte d'un facteur supplémentaire : la baisse significative et permanente du taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, de 30 à 20 %, intervenue en 2006; au vu des recettes encaissées de 2005 à 2007, il semble que cette mesure ait diminué le produit de l'impôt à hauteur de quelque 0.5 % du PIB. À partir de là, nous prévoyons que les recettes des administrations publiques représentent 29.5 % du PIB en 2008, puis s'élèvent progressivement jusqu'à 31.5 % du PIB à l'horizon de 2035 – ce qui est le ratio moyen rentrées fiscales/PIB d'un groupe de 10 économies de marché émergentes servant de comparateur².

Dépenses en capital. En 2007 et 2008, les dépenses en capital des administrations publiques sont conformes aux prévisions d'investissements publics du *Programme économique 2007 de pré-adhésion* (en tenant compte de la révision des séries de PIB).

S'agissant des projections à plus long terme, les services de l'OCDE estiment que le ratio marginal capital/production (ICOR), pour l'ensemble de l'économie, a fléchi de quelque 1.4 de 1960 à 1981 à 1.2 de 1982 à 2004. Dans nos projections, le ratio ICOR est

censé baisser progressivement de 1.2 à 1 de 2009 à 2030, puis rester au niveau de 1 pendant le reste de la période considérée. Dans ces conditions, nous prévoyons que le taux de croissance des investissements publics soit égal à 1.2 fois celui du PIB réel en 2009, puis diminue progressivement jusqu'à 1 fois le taux de croissance du PIB réel en 2030. Au cours du reste de la période de projection, les investissements publics augmentent au même rythme que le PIB. On a ajouté à ces estimations la hausse prévue des dépenses publiques au titre de l'éducation et de la santé pendant la période considérée. On suppose notamment que les réformes du système de santé sont appliquées à partir de 2009 et que l'on accroît l'effort budgétaire en faveur de l'éducation et de la santé, conformément aux objectifs fixés par le *Neuvième plan de développement 2007-13*, ce qui a des incidences sur les dépenses en capital. Plus précisément, on suppose que 6 % de l'augmentation prévue des dépenses de santé et 22 % de celle des dépenses d'éducation soient des investissements, ce qui correspond aux données établies par l'OCDE dans *Regards sur l'éducation 2007* et *Panorama de la santé 2007*.

Éducation. Selon nos projections à long terme, les taux de scolarisation s'élèvent régulièrement jusqu'à atteindre les moyennes OCDE en 2025, sauf en ce qui concerne l'éducation primaire et l'éducation secondaire inférieure des élèves de 5 à 14 ans; pour ces deux catégories, le taux de scolarisation est censé atteindre 100 % en 2015 et rester à ce niveau pendant la période de projection.

Santé. L'OCDE a effectué récemment des recherches sur l'évolution des dépenses de santé dans les pays membres (OCDE, 2006b). Cette analyse empirique montre que, pendant les deux ou trois dernières décennies, leur augmentation moyenne dans la zone OCDE a été supérieure d'à peu près 1 % à celle des revenus, après prise en compte des effets démographiques. Mais, dans les pays émergents/à revenu moyen de l'OCDE (dont la Turquie) qui ne sortaient pas d'un système communiste, la croissance moyenne des dépenses de santé a été beaucoup plus forte, dépassant de 2.4 % celle des revenus réels. Nos projections à long terme emploient la même méthodologie pour estimer les dépenses de santé de la Turquie; on suppose que leur rythme de croissance ralentit progressivement et qu'après avoir dépassé de 2.4 % celui de la progression du revenu réel il s'aligne sur lui en 2050, compte tenu des facteurs démographiques. Les charges de santé publique par habitant se stabiliseraient en pourcentage du PIB à l'horizon 2050.

On ajoute à ces chiffres des estimations du coût supplémentaire pour le budget de l'instauration d'une couverture santé universelle. Le *Programme économique 2007 de pré-adhésion* prévoit la mise en œuvre d'une assurance-maladie obligatoire pour l'ensemble de la population, une amélioration de la qualité des services de santé et un accès plus facile. Comme on l'a indiqué dans le corps du texte, l'application de la loi réformant l'assurance sociale et le système de santé a été retardée par un arrêt de la Cour suprême de décembre 2006; un projet révisé est actuellement débattu au Parlement. Dans nos prévisions, nous supposons que le texte révisé entrera en vigueur en 2009 et que l'ensemble de la population aura alors droit à la même couverture et qualité de soins que les adhérents actuels de la sécurité sociale. Mais le coût de l'opération sera probablement substantiel : on estime qu'il portera les dépenses de santé à quelque 6.3 % du PIB, au lieu de 4.2 % environ à l'heure actuelle³. Une augmentation aussi importante n'est sans doute pas réalisable immédiatement. Nos projections supposent qu'il y aura au début un certain rationnement des services, que l'application effective de la couverture universelle se fera progressivement, compte tenu des limitations de ressources, et que la charge additionnelle pour le budget sera étalée sur la période 2009/2020.

Pensions de retraite. Les projections concernant les retraites sont les dernières formulées par la Banque mondiale et la sécurité sociale turque; elles correspondent aux réformes envisagées par la loi sur l'assurance sociale et le système de santé votée par le Parlement en avril 2008.

Autres dépenses primaires courantes. Selon les prévisions de l'OCDE, le rapport entre la population inactive âgée de 65 ans et plus et la population active passera de 14.7 % en 2005 à 20.3 % en 2025 et à 42.8 % en 2050 (OCDE, 2007a). Malgré une situation démographique actuellement favorable, la Turquie risque donc d'être confrontée à une hausse tendancielle des dépenses de protection sociale – s'ajoutant à la progression des charges de santé et de retraite susmentionnée – pour répondre aux besoins d'une population vieillissante (les subventions au transport public des seniors, par exemple). Comme on l'a indiqué dans le corps du texte, l'adhésion à l'UE pourrait aussi avoir un coût non négligeable. Nous faisons l'hypothèse que, compte tenu des objectifs officiels de consolidation budgétaire, les autres dépenses primaires courantes fléchissent à 10.4 % du PIB en 2008, mais s'élèvent ensuite régulièrement pendant la période de projection pour atteindre 11 % du PIB en 2035.

Notes

1. En 2005, on a sensiblement modifié le système d'imposition du revenu des personnes physiques (IRPP) en élargissant l'assiette, en diminuant le nombre de tranches et en simplifiant le système de déduction de frais, ce qui a facilité la tâche des contribuables et des percepteurs. Toutefois, ces réformes ont été plus ou moins neutres sur le plan des recettes, puisque les rentrées au titre de l'IRPP n'ont que peu augmenté, passant de 4.9 % du PIB en 2004 à 5.0 % en 2005 et 2006.
2. Le groupe de comparaison comprend la Corée, l'Espagne, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, le Mexique, la Pologne, le Portugal, la République tchèque et la République slovaque.
3. Des données de la Banque mondiale (2006b) indiquent qu'en 2002/2003 le système de sécurité sociale ne couvrait qu'un peu plus de 58 % de la population (en ne comptant pas les détenteurs de la carte verte) et absorbait 3.6 % du PIB. Il s'ensuit qu'une extension à l'ensemble de la population des services et des équipements de santé dont ne bénéficient actuellement que les adhérents de la sécurité sociale coûterait à peu près 6.3 % du PIB. Ces chiffres sont basés sur des estimations de l'enquête officielle 2002/2003 sur les dépenses de santé des ménages, qui faisait état d'une couverture santé à l'échelle nationale sensiblement inférieure à celle qui figurait dans les statistiques nationales publiées par le SPO. Il ressort de l'enquête auprès des ménages que 67.2 % de la population sont couverts par l'assurance-maladie, y compris dans le cadre du programme de la carte verte, contre presque 85 % selon les statistiques nationales.

Chapitre 3

La politique monétaire : relever les défis

La politique monétaire est l'un des principaux piliers du programme de stabilisation engagé après 2001. La Banque centrale est devenue une institution autonome sur le plan opérationnel, dotée du mandat juridique d'assurer la stabilité des prix. La politique monétaire a appuyé l'assainissement budgétaire, en réduisant la prédominance de la politique budgétaire et en renforçant l'indépendance de la Banque centrale (sa capacité d'ajuster les taux d'intérêt de façon indépendante pour atteindre les objectifs d'action). L'amélioration des fondamentaux, conjuguée à un environnement mondial plutôt favorable, a entraîné une réduction de la prime de risque, attirant ainsi des entrées massives de capitaux et déclenchant une appréciation de la monnaie, ce qui a aussi facilité le processus de désinflation. L'inflation globale est tombée d'environ 70 % à la fin de 2001 à 7.7 % à la fin de 2005.

Encouragée par ce succès, la Banque centrale est passée en 2006 d'un ciblage implicite de l'inflation à un ciblage explicite, et a fixé un objectif d'inflation à moyen terme de 4 %, applicable à compter de la fin de 2007. Toutefois, cet objectif s'est heurté à deux principaux écueils. D'une part, l'inertie de l'inflation a perduré et la hausse des prix des biens et services non échangeables s'est maintenue à plus de 10 %. De surcroît, l'envolée persistante des prix mondiaux des produits de base et une conjoncture mondiale plus difficile ont entravé les efforts de désinflation, maintenant l'inflation globale à des niveaux nettement supérieurs aux objectifs, ce qui a contraint la Banque centrale de durcir son action pour contenir d'éventuels effets de second tour. D'autre part, les taux d'intérêt réels sont restés élevés, ce qui a alimenté des entrées massives de capitaux et fait s'apprécier la monnaie, mais pénalisé la compétitivité des segments de l'économie à forte intensité de main-d'œuvre. C'est pourquoi la Turquie est confrontée au dilemme classique des économies performantes en phase de rattrapage : l'inertie de l'inflation exige une politique monétaire restrictive, mais les pertes de compétitivité dépassent apparemment les capacités d'absorption et d'adaptation de pans entiers de l'économie. Dernièrement, des augmentations exogènes des prix de l'énergie et des produits alimentaires ont aggravé ce problème.

Ce chapitre fait valoir que, puisque la politique monétaire, comme le stipule son mandat, se focalise sur l'inflation, le défi ne peut être relevé que si la politique monétaire est étayée par des initiatives menées dans d'autres domaines afin de donner à la Banque centrale la liberté d'action dont elle a besoin. Des instruments d'action supplémentaires devraient être utilisés à cet effet : politique de la concurrence proactive visant à réduire les coûts et les prix des services, mise en œuvre d'un cadre de dépenses pluriannuel crédible afin de raffermir la confiance dans la stabilité budgétaire, et adoption par les employeurs et les salariés de l'objectif d'inflation comme point d'ancrage de leurs stratégies en matière de tarification et de salaires. La réussite de ces politiques atténuerait le poids qui s'exerce sur le taux d'intérêt directeur de la Banque centrale en tant qu'instrument unique pour asseoir la crédibilité de l'objectif d'inflation.

Le présent chapitre examine les résultats récents de la politique monétaire menée par la Turquie et les défis qu'elle doit à présent relever. Il formule des recommandations de nature à renforcer les capacités de réaction de la politique économique et monétaire face à ces nouveaux défis.

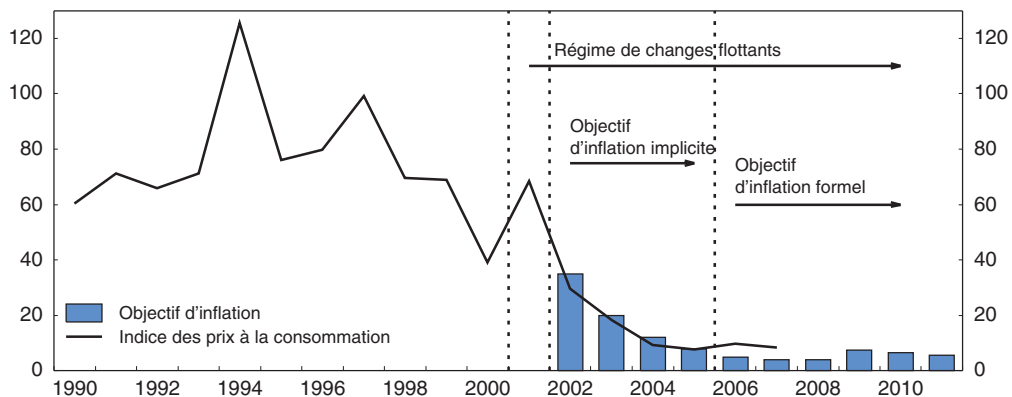
Ce chapitre s'articule comme suit. Après avoir retracé la chronique d'une inflation élevée et tenace, qui était l'un des principaux facteurs d'instabilité macroéconomique en Turquie, la section 2 présente les politiques qui ont permis la réussite de la stabilisation monétaire depuis 2001. La section suivante examine les deux principaux défis que rencontre aujourd'hui la politique monétaire turque : l'inertie de l'inflation à un chiffre à un niveau relativement élevé, et les pertes de compétitivité associées à une forte appréciation tendancielle de la monnaie en termes réels. La dernière section formule un certain nombre de recommandations.

Chronique d'une inflation élevée et tenace

L'une des principales caractéristiques de l'économie turque jusqu'à la crise de 2001 était la persistance d'une inflation très élevée (graphique 3.1). Cette inflation provenait essentiellement des déséquilibres du secteur public. Les déficits budgétaires considérables financés par les ressources de la Banque centrale, la politique des revenus laxiste qui augmentait les salaires au-delà des niveaux de productivité et la tarification des services publics utilisée comme levier de recettes, tels étaient les principaux facteurs qui pesaient sur la demande et sur les coûts. Compte tenu de l'instabilité de l'environnement macroéconomique et politique, il était difficile de rompre avec l'inertie de l'inflation. Durant la période qui a précédé la crise, la Banque centrale de la République de Turquie (CBRT) a mis en œuvre une politique monétaire conciliante et a dû sacrifier l'objectif de stabilité des prix sur l'autel de la stabilité financière¹.

Graphique 3.1. **Taux d'inflation en Turquie**

Variation en pourcentage en fin d'année



Source : Turkstat, CBRT.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/420132303545>

Fin 1999, un programme ambitieux de stabilisation fondé sur le taux de change a été engagé. Dans un premier temps, ce programme s'est accompagné d'un afflux de capitaux et est parvenu à réduire l'inflation, avec une baisse substantielle des taux d'intérêt et l'appréciation du taux de change en termes réels. Toutefois, la baisse des taux d'intérêt et l'appréciation du taux de change ont alimenté la consommation et l'investissement et pénalisé la compétitivité, creusant le déficit courant qui a culminé à 5 % du PIB. En outre, le niveau élevé du prix du pétrole et la dépréciation de l'euro face au dollar américain ont également contribué à la détérioration de la balance commerciale². Enfin, la confiance des investisseurs étrangers ne tenait qu'à un fil du fait de la fragilité du secteur bancaire et du non-respect des engagements budgétaires. Déclenché par un différend politique, le programme de stabilisation a abouti en février 2001 à l'une des crises les plus profondes que l'économie turque ait jamais connue³.

La désinflation amorcée après 2001

Après la crise de 2001, un nouveau programme baptisé « Programme de transition pour renforcer l'économie turque » a été mis en place, avec l'aide massive du FMI et la fixation d'objectifs budgétaires rigoureux, l'adoption d'un régime de taux de change flottant et des privatisations. Ce nouveau programme définissait comme principal objectif de la politique économique la lutte contre l'inflation. Dans cet esprit, la Banque centrale est devenue indépendante en 2001 et s'est engagée à ne pas intervenir sur les marchés des changes et à s'efforcer de ramener l'inflation aux niveaux ciblés. Une croissance de la base monétaire compatible avec les objectifs d'inflation et avec la trajectoire estimée de croissance du PIB devait servir de point d'ancrage nominal. Ce cadre a été formalisé en tant que *ciblage implicite de l'inflation* au début de 2002, puis mis en œuvre jusqu'à la fin de 2005.

Ce régime comportait de nombreux éléments spécifiques d'une stratégie de ciblage de l'inflation en bonne et due forme, comme la fixation d'un objectif numérique et l'utilisation des taux d'intérêt à court terme comme principal instrument de pilotage. En revanche, ce système faisait l'impasse sur la publication de prévisions d'inflation, qui est pourtant une composante fondamentale du ciblage de l'inflation. Le terme « implicite » renvoyait aussi à une phase préparatoire durant laquelle les moyens techniques, les capacités institutionnelles et la transparence de la politique monétaire devaient être accrus. Il s'agissait également de mettre en place les conditions macroéconomiques préalables, comme une position budgétaire solide et un environnement financier stable. Jusqu'en 2005, l'inflation a été ramenée à des taux à un chiffre, après plusieurs décennies d'inflation à deux chiffres. La désinflation s'est accompagnée d'une croissance soutenue. La stabilité du secteur financier a été maintenue, grâce à la baisse des primes de risque et des taux d'intérêt. Des niveaux élevés d'excédent du budget primaire ont été atteints et les préoccupations relatives à la prédominance de la politique budgétaire se sont estompées⁴.

Même si les conditions préalables étaient pour l'essentiel remplies, la Banque n'est pas passée directement à un ciblage explicite de l'inflation. L'adoption d'un ciblage explicite a été annoncée en 2006, après la mise en place d'un cadre opérationnel complet décrit dans l'encadré 3.1⁵.

Les déterminants de la désinflation

Les prix à la consommation et à la production ont amorcé une décélération rapide après 2001. En 2004, la hausse des prix à la consommation est passée à un taux à un chiffre pour la première fois en trente ans, et l'inflation réelle est restée inférieure aux

Encadré 3.1. Le cadre opérationnel du ciblage de l'inflation

Le cadre opérationnel de la politique monétaire s'est progressivement acheminé vers un ciblage de l'inflation en bonne et due forme :

2002-05 : Ciblage implicite de l'inflation

Objectifs d'inflation de fin d'année pour l'IPC définis conjointement avec le gouvernement.

Les objectifs de base monétaire et d'inflation sont employés comme points d'ancrage afin d'influer sur les anticipations.

Les décisions de politique monétaire sont prises par le gouverneur lors de réunions mensuelles, et se focalisent sur l'inflation actuelle et future. Le Comité de politique monétaire (CPM) joue un rôle consultatif.

Les taux d'intérêt à court terme sont le principal instrument de la politique monétaire.

2005 : Période de transition

Les réunions mensuelles du CPM sont planifiées à l'avance.

Les analyses et les raisons qui sous-tendent les décisions de politique monétaire sont publiées.

2006 : Ciblage de l'inflation en bonne et due forme

Des objectifs d'inflation ponctuels sont annoncés, assortis d'un horizon pluriannuel. Les objectifs sont de 5 % pour 2006, 4 % pour 2007 et 2008.

Le CPM devient l'autorité de décision en lieu et place du gouverneur.

Une marge de fluctuation de ± 2 % autour de l'objectif central est fixée afin d'instaurer un mécanisme de responsabilité (un rapport explicatif doit être remis si les limites sont dépassées).

Une trajectoire trimestrielle d'inflation est annoncée pour 2006, conformément aux objectifs de fin d'année.

Un rapport trimestriel sur l'inflation est publié en tant que principal outil de communication.

Des prévisions d'inflation sont publiées à l'horizon de six trimestres.

2007 à aujourd'hui : Innovations

Les procès-verbaux succincts des réunions du CPM doivent être diffusés dans un délai de huit jours ouvrables.

Une traduction en anglais des décisions et des procès-verbaux succincts est publiée le même jour que la version turque.

L'horizon des prévisions est porté à huit trimestres.

L'objectif d'inflation est maintenu à 4 % jusqu'en 2010, avant une révision en juin 2008 qui l'a porté à 7½ pour cent, 6½ pour cent et 5½ pour cent respectivement pour 2009, 2010 et 2011.

objectifs jusqu'en 2006 (graphique 3.1). Les réformes institutionnelles et les politiques macroéconomiques prudentes de la Turquie ont joué un rôle essentiel dans la stabilisation, tandis que la croissance mondiale soutenue, l'abondance des liquidités sur les marchés internationaux et le goût du risque sur les marchés émergents y ont également contribué. La désinflation s'est opérée malgré d'importantes entrées de capitaux et le rétablissement de la confiance des consommateurs qui a alimenté une forte demande intérieure. Les principaux facteurs qui ont permis cette désinflation forte étaient les suivants :

- i) *Indépendance de la Banque centrale et efforts en faveur de la stabilité des prix* : La révision de la loi sur la Banque centrale en 2001 a été la pierre angulaire du processus, en faisant de la stabilité des prix l'objectif fondamental de la politique monétaire. Cette loi confère à la Banque une indépendance opérationnelle et interdit de puiser dans ses

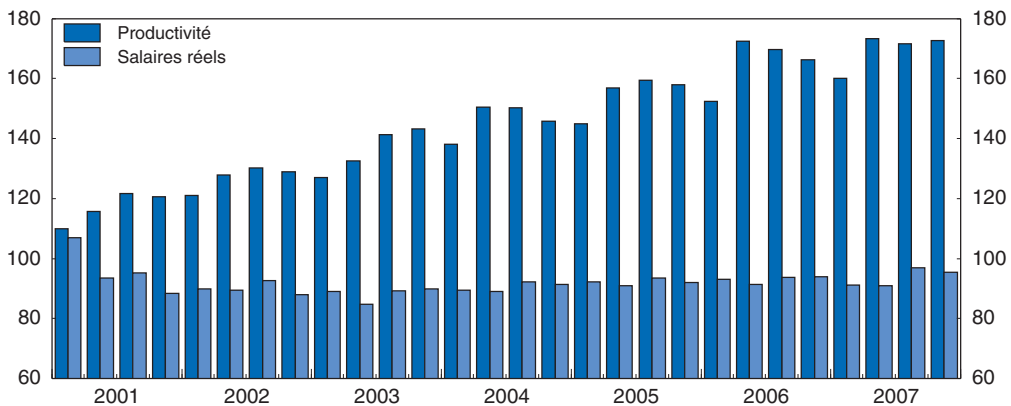
ressources pour financer le secteur public. Arnone *et al.* (2007) montrent qu'en adoptant cette loi, la Turquie a franchi une étape décisive pour accroître l'autonomie de sa Banque centrale selon les critères internationaux⁶. L'indépendance effective de la Banque a renforcé la crédibilité du nouveau régime monétaire⁷.

Comme dans d'autres pays émergents qui pratiquent le ciblage de l'inflation, les agents économiques en Turquie restent sensibles à tout événement susceptible de nuire à l'indépendance de la Banque centrale. Si la Turquie a été plus durement touchée par les turbulences internationales en mai-juin 2006 que d'autres économies de marché émergentes, c'est en partie parce que les marchés s'inquiétaient de la durée excessive du processus de nomination du nouveau gouverneur de la Banque. Néanmoins, ces inquiétudes ont été désamorcées par la suite, avec la désignation d'administrateurs bénéficiant du soutien des marchés.


- ii) *Gains de productivité et modération salariale* : Un ambitieux programme de réforme structurelle a été engagé après la crise de 2001. Bien que ce processus ne soit pas totalement achevé, ces réformes et la croissance supplémentaire qu'elles ont générée ont permis d'importants gains de productivité. L'intensité technologique et la compétitivité des secteurs productifs se sont accrues (voir le chapitre 4 ci-après) tandis que les augmentations de salaires sont restées modérées, dans un contexte de forte croissance de la population active et de sous-emploi de la main-d'œuvre. Les gains de productivité considérables et la modération salariale se sont conjuguées pour apporter une contribution décisive à la désinflation (graphique 3.2)⁸.

Graphique 3.2. **Évolution de la productivité et des salaires réels**

Indice 1997 = 100



Source : Turkstat.

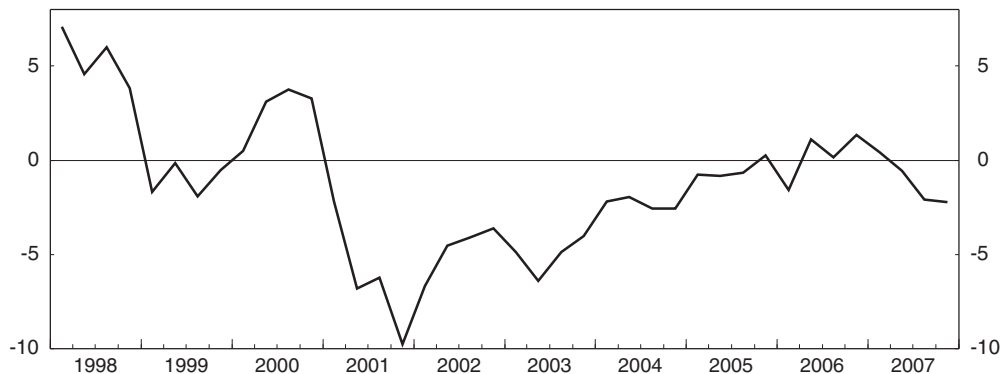
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/420143763822>

- iii) *Assainissement budgétaire et redressement du secteur financier* : Une politique budgétaire restrictive et crédible alliée à un système financier solide sont les conditions essentielles à la réussite du ciblage de l'inflation. Une politique budgétaire laxiste et un système bancaire fragile limitent la marge de manœuvre dont dispose la Banque centrale pour durcir sa politique monétaire, car toute initiative en ce sens entraînerait un risque excessif de pressions budgétaires et financières sur l'économie⁹. Cette *primauté des considérations budgétaires et financières* au détriment de la politique monétaire caractérisait la politique économique en Turquie avant 2001.

L'assainissement budgétaire entrepris après 2001 a permis d'asseoir la crédibilité de la politique monétaire. Durant cette période, les craintes suscitées par la viabilité de la dette ont progressivement diminué, et le ratio net dette publique/PIB est passé de 90 % en 2001 à 45 % en 2006¹⁰. En outre, les réformes structurelles dans le secteur bancaire ont amélioré l'adéquation des fonds propres des banques et contribué à réduire leur exposition au risque de taux d'intérêt, les rendant beaucoup moins vulnérables aux décisions de resserrement du crédit de la Banque centrale¹¹.


- iv) *Écart de production* : L'augmentation des capacités productives de l'économie, générée par la formation de capital supplémentaire et la forte croissance de l'emploi dans l'industrie et les services, constitue un autre facteur important de désinflation. Parallèlement, l'arrivée massive de nouvelles cohortes en âge de travailler et les sorties du secteur agricole ont maintenu les réserves de main-d'œuvre à un niveau très élevé. Bien que la croissance du PIB ait été très soutenue, atteignant 7.2 % en moyenne entre 2002 et 2006, l'écart de production est resté négatif pendant la majeure partie de cette période, contribuant à contenir les pressions inflationnistes (graphique 3.3).

Graphique 3.3. Estimation de l'écart de production¹



1. La mesure par l'OCDE de la production potentielle sur laquelle l'écart est basé est effectuée en utilisant un filtre de Hodrick-Prescott assorti de contraintes. Pour d'autres pays, les calculs s'appuient sur une fonction de production avec lissage des services tirés du capital.

Source : OCDE (2008), Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 83.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/420160002418>

L'inertie de l'inflation durant la période récente

Le passage à un ciblage de l'inflation en bonne et due forme date de 2006, alors que l'inflation affichait un taux à un chiffre. La hausse annuelle des prix à la consommation a reculé de 9.4 % fin 2004 à 7.7 % fin 2005, soit un résultat meilleur que l'objectif de fin d'année de 8 %. Toutefois, après l'adoption du ciblage explicite, les objectifs fixés respectivement à 5 % et 4 % pour 2006 et 2007 ont été largement dépassés. L'inflation a atteint respectivement 9.7 % et 8.4 % en 2006 et 2007, et les prévisions restent supérieures à 9 % pour la fin de 2008 (tableau 3.1).

Le fait de manquer l'objectif pendant les deux premières années du nouveau régime a conduit à se demander si les conditions préalables à un ciblage de l'inflation étaient effectivement remplies, autrement dit, si le passage à un ciblage officiel de l'inflation n'avait pas été prématuré¹². On pouvait aussi craindre que les objectifs d'inflation retenus ne soient fixés à des niveaux trop bas par rapport aux fondamentaux de l'économie turque.

Tableau 3.1. **Objectifs d'inflation et résultats**
Fin d'année – en pourcentage

	Objectif	Résultat effectif	Écart par rapport à l'objectif (points de pourcentage)
2002	35	29.7	-5.3
2003	20	18.4	-1.6
2004	12	9.4	-2.7
2005	8	7.7	-0.3
2006	5	9.7	4.7
2007	4	8.4	4.4

Concernant la première question, l'expérience internationale montre que le fait de ne pas réunir la *totalité* des conditions prérequisées n'empêche pas la réussite des stratégies de ciblage d'inflation. Aucun pays ayant adopté cette stratégie de ciblage ne remplissait toutes les conditions préalables¹³. Comme on l'a vu précédemment, la Turquie a adopté une stratégie par étapes pour y parvenir¹⁴. Pourtant, le moment choisi pour passer à un ciblage explicite de l'inflation était contestable à certains égards, compte tenu des incertitudes quant à la capacité de la Banque centrale d'influer réellement sur les anticipations inflationnistes. Dans un régime de ciblage explicite, la Banque centrale est censée peser sur les attentes inflationnistes en jouant sur les conditions de la demande. Toutefois, dans le cas de la Turquie, les facteurs conjoncturels n'ayant que peu d'influence sur ces attentes, l'adoption d'un ciblage explicite peut être considérée comme une mesure trop ambitieuse eu égard à l'emprise effective de la Banque centrale sur les anticipations d'inflation (encadré 3.3).

La deuxième question est de savoir si le niveau retenu pour l'objectif d'inflation était optimal. Dans les pays de l'OCDE, un consensus général se dégage pour reconnaître que le niveau d'inflation adéquat (« stabilité des prix ») avoisine les 2 %. Dans les économies émergentes connaissant une croissance forte et des gains de productivité élevés, la stabilité des prix peut être définie à un niveau supérieur en raison de divers effets de rattrapage¹⁵. Néanmoins, on peut objecter que la croissance de la productivité générée par les réformes économiques devrait réduire l'inflation¹⁶. Globalement, l'adoption d'une cible d'inflation à moyen terme uniforme de 4 %¹⁷ par la Banque centrale semblait judicieuse compte tenu de la situation de la Turquie.

Le rythme ciblé de désinflation est lui aussi pertinent. Fixer une trajectoire de désinflation trop raide risque d'entraîner de fortes pertes de production et d'éroder la crédibilité de la Banque centrale si l'objectif n'est pas atteint. D'un autre côté, une trajectoire trop plate serait également perçue comme le signe d'un manque d'engagement et compromettrait la crédibilité¹⁸. Les principaux facteurs qui déterminent la trajectoire de désinflation optimale sont donc le *taux desacrifice*¹⁹ et le *risque de crédibilité*. L'inflation en Turquie s'établissant à 7.7 % à la fin de 2005, l'objectif de 5 % en fin d'année 2006 signifiait l'engagement de réduire l'inflation de 2.7 points en un an. Par la suite, l'annonce d'objectifs de 4 %²⁰ pour 2007 et 2008 impliquait l'engagement de résorber l'inflation mesurée en fin d'année 2006 de 3.7 points. Ce sont des objectifs ambitieux, mais qui restent en deçà du rythme de désinflation enregistré entre 2001 et 2004, même si s'attaquer à une inflation de 70 % est un tout autre défi. La Banque a adopté cette stratégie afin d'éviter que les anticipations inflationnistes ne subissent une nouvelle détérioration²¹. Le taux de sacrifice en Turquie était bas durant cette période²², aussi la trajectoire de désinflation envisagée ne semblait pas pécher par excès d'ambition.

Toutefois, les résultats n'étaient pas conformes aux objectifs en 2006 et en 2007, situation qui devrait se reproduire en 2008. L'inflation était supérieure aux objectifs d'environ 4½ points en 2006 et 2007, et un écart d'amplitude analogue est attendu en 2008. Le dépassement des objectifs durant trois années consécutives a inévitablement affaibli la fonction d'ancrage nominal de l'objectif d'inflation à moyen terme. Vu la persistance des tensions sur les prix du côté de l'offre et l'écart durable entre l'inflation et l'objectif à moyen terme, la Banque centrale et le gouvernement sont convenus de réviser les objectifs d'inflation. Les nouveaux objectifs envisagent une réduction plus progressive de l'inflation entre 2009 et 2011 (encadré 3.2).

Encadré 3.2. Révision des objectifs d'inflation

Le dépassement des objectifs d'inflation et la persistance des anticipations inflationnistes à un niveau élevé ont remis en cause la fonction d'ancrage de l'objectif officiel d'inflation. Les recherches les plus récentes de la Banque centrale sur la formation des anticipations d'inflation* confirment que l'importance accordée par les agents économiques aux objectifs d'inflation a diminué ces derniers temps. Les agents donnent plus de poids à l'inflation récente lorsqu'ils forment leurs anticipations.

La Banque centrale et le gouvernement ont estimé que ces évolutions sont susceptibles d'accroître le coût de la désinflation, en augmentant le taux de sacrifice ratio associé à la poursuite de la désinflation. En conséquence, le 3 juin 2008, ils sont convenus de modifier l'objectif d'inflation afin de restaurer la crédibilité du régime de ciblage de l'inflation. La nouvelle trajectoire d'objectif envisage une convergence plus progressive jusqu'à l'objectif d'inflation à moyen terme de 4 %.

Tableau 3.2. Objectifs d'inflation révisés

	Avant révision	Après révision
2009	4	7.5
2010	4	6.5
2011	–	5.5

Les autorités reconnaissent que cette révision implique des risques potentiels : elle peut par exemple susciter une nouvelle dégradation des anticipations d'inflation, saper la crédibilité de la Banque centrale, et faire monter les primes de risque d'inflation. Le risque pour la crédibilité peut augmenter si la révision de l'objectif d'inflation est perçue comme un recul des autorités monétaires face aux pressions inflationnistes. Aussi, la Banque centrale a commencé de durcir la politique monétaire, en dépit de la faiblesse conjoncturelle de l'économie. Le 16 juin 2008, le taux directeur a été de nouveau majoré de 50 points de base, pour atteindre 16.25 %.

L'expérience de la Turquie peut être considérée exceptionnelle, dans la mesure où la révision de l'objectif d'inflation a sans doute été appropriée. Bien que la révision entraîne des coûts à court terme, elle peut contribuer à rétablir la crédibilité du régime de ciblage de l'inflation à moyen terme, et à réduire les coûts de la désinflation future. Cette initiative doit être étayée par des mesures économiques d'accompagnement, notamment la mise en place d'un cadre budgétaire à moyen terme crédible, des réformes propices à la concurrence pour contenir la hausse des prix des services et des réformes renforçant la productivité.

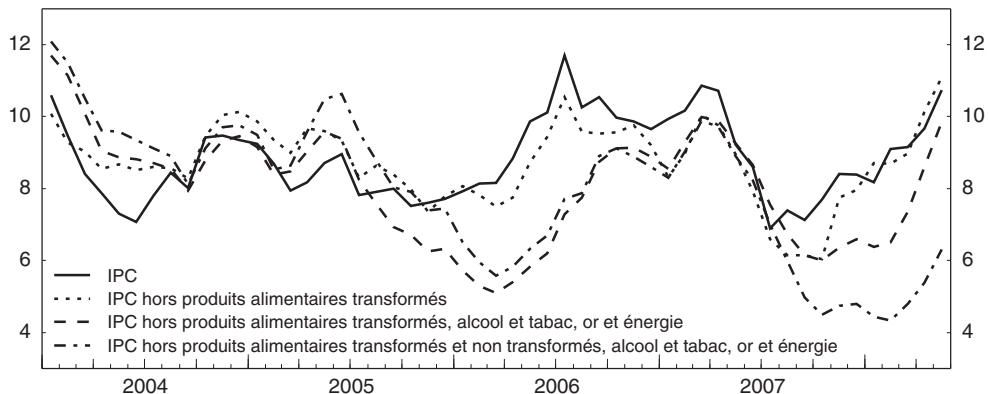
* Voir Başkaya, Kara et Mutluer (2008).

En dépit de cette révision des objectifs d'inflation, il ne faut pas en conclure que l'adoption du ciblage explicite s'est soldée par un échec²³. L'examen attentif des trois principaux facteurs qui expliquent l'inertie de l'inflation après l'adoption du ciblage explicite montre qu'ils se situent tous les trois largement en dehors du cadre de la politique monétaire :


- i) *Chocs du côté de l'offre*. La Turquie a subi d'importants chocs du côté de l'offre, dont la montée en flèche des prix internationaux du pétrole et des produits alimentaires et des prix nationaux réglementés entre 2006 et 2008. Si l'on se base sur l'évolution de l'inflation sous-jacente à l'exclusion de ces postes, les résultats se rapprochaient davantage des objectifs jusqu'au début de 2008. L'inflation sous-jacente, hors énergie et produits alimentaires non transformés mais à l'inclusion des produits alimentaires transformés, a été ramenée à environ 7 % et est restée aux alentours de ce pourcentage depuis le milieu de 2007. Il a fallu attendre mai 2008 pour qu'une mesure probablement plus précise de l'inflation sous-jacente, qui exclut aussi les produits alimentaires transformés, soit systématiquement publiée, mais elle gravitait entre 4 et 5 % entre septembre 2007 et la fin du premier trimestre 2008. Néanmoins, ces deux mesures de l'inflation sous-jacente révèlent qu'elle se rapproche du niveau de l'inflation globale à partir de mars-avril 2008 (graphique 3.4).

La contribution des prix alimentaires à l'inflation était respectivement de 3.1 et 3.4 points en 2006 et 2007 et devrait atteindre 3.7 points en 2008, ce qui représente 32 %, 41 % et 40 % de l'inflation globale²⁴ (graphique 3.5). Les prix alimentaires constituent près d'un tiers du panier de l'IPC et ont été attisés par les intempéries et la flambée des cours sur les marchés mondiaux. Les prix de l'énergie et les prix réglementés ont également joué un rôle important. L'inflation est particulièrement sensible aux variations des prix du pétrole, car le pétrole brut importé est la principale source d'énergie en Turquie. Fin 2007, le relèvement des tarifs réglementés de l'électricité et de taxes spécifiques sur la consommation sur le pétrole, le gaz naturel et l'électricité a également tiré les prix de l'énergie vers le haut, ce qui a contribué pour 1.6 point à l'inflation en 2007. Les prix des produits alimentaires et de l'énergie restent d'importants vecteurs d'inflation en 2008.

Graphique 3.4. **Inflation sous-jacente**
Pourcentage de variation en glissement annuel

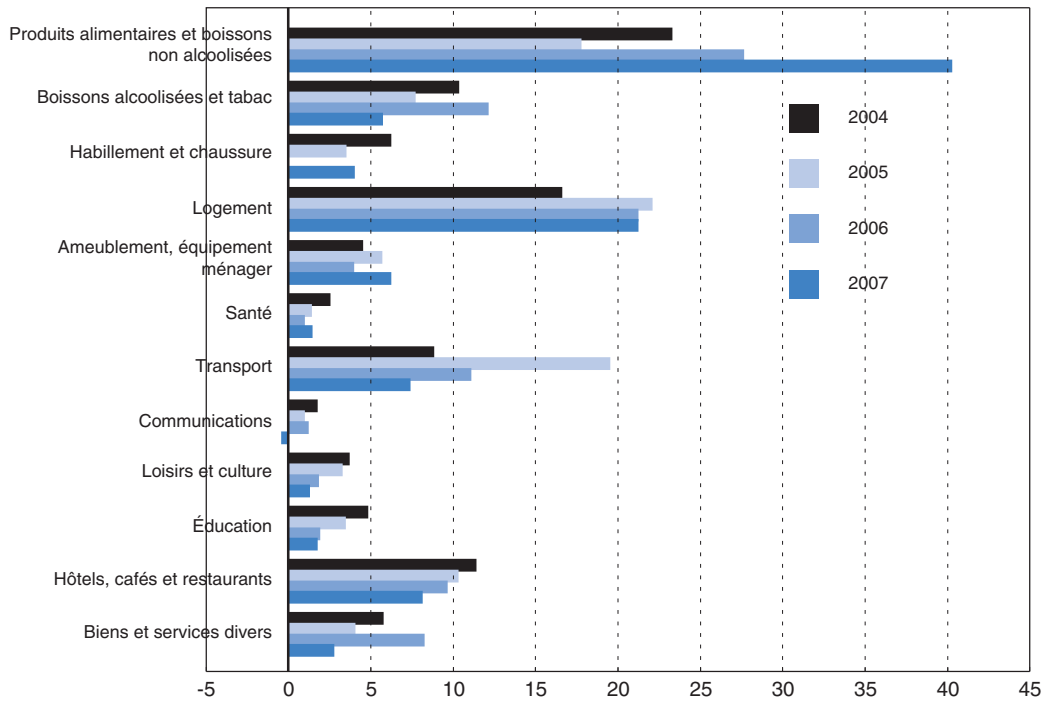


Source : Turkstat, CBRT.


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/420225545815>

Graphique 3.5. Les composantes de l'inflation

En pourcentage



Source : Turkstat, CBRT.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/420241262773>

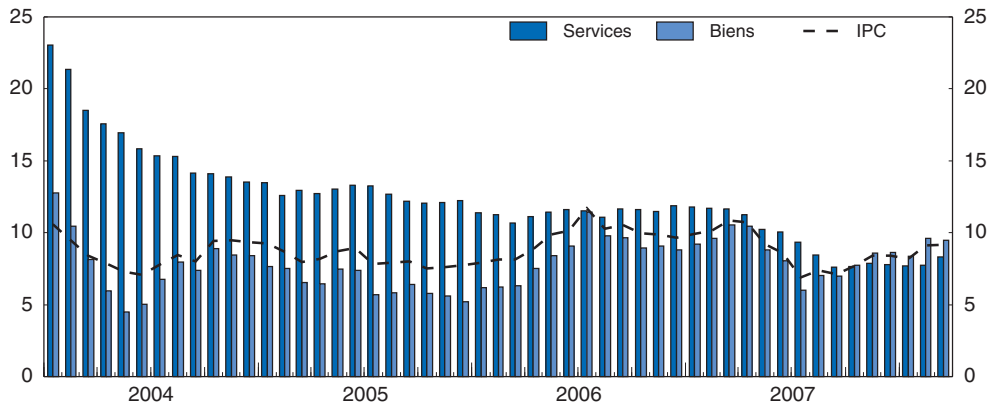
- ii) *Inertie des prix dans le secteur des services* : Bien que le ralentissement des prix des services ait favorisé la désinflation entre 2001 et 2003, leur niveau est resté bien supérieur à l'inflation globale depuis 2003. Ces prix sont devenus l'une des principales causes de l'inertie de l'inflation en Turquie, surtout après 2005. Même si l'inflation des services a amorcé un déclin à partir du début de 2007, elle reste élevée comparativement à celle des produits manufacturés. Le différentiel entre les prix des biens et ceux des services s'est inversé à la suite de l'envolée des prix alimentaires et de l'énergie depuis le dernier trimestre 2007, mais il n'en demeure pas moins positif et prononcé après prise en compte de cet effet (graphique 3.6).

Le niveau élevé des prix des services s'explique principalement par les dysfonctionnements de la concurrence que l'on observe dans les domaines de l'éducation, de la santé, du logement, des transports et de la communication en Turquie. Les possibilités de gains de productivité dans ces services étant considérables, les hypothèses de ralentissement marqué de la croissance de la productivité dans les secteurs des services ne sont pas forcément fondées dans le cas de la Turquie (de sorte que le principal facteur qui sous-tend l'effet Balassa-Samuelson est probablement plus faible que dans d'autres économies en phase de rattrapage). Une réglementation plus favorable à la concurrence et des politiques de la concurrence plus dynamiques peuvent stimuler la croissance de la productivité et la rivalité tarifaire entre fournisseurs de services.


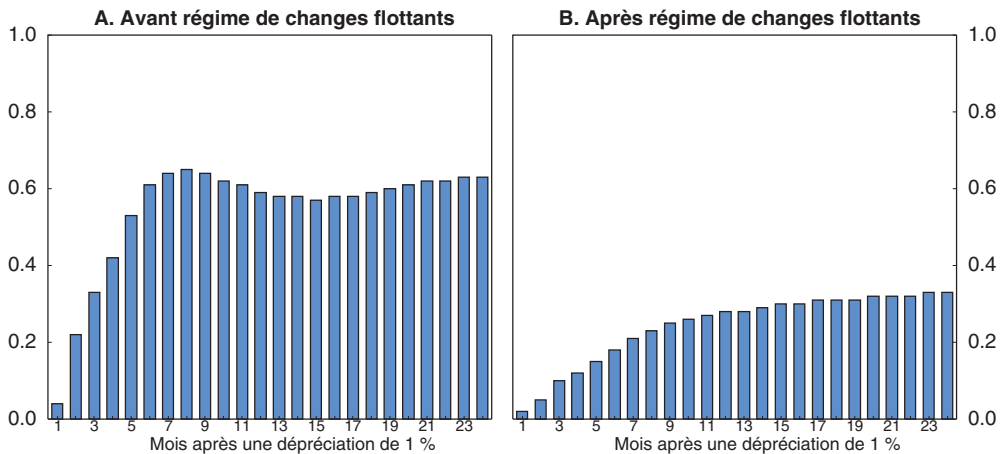
- iii) *Répercussion du taux de change* : La répercussion des taux de change sur les prix est traditionnellement forte en Turquie (graphique 3.7). Les taux de change influent sur l'inflation non seulement par le biais des prix des produits importés, mais aussi par un effet de retombée sur les prix de tous les produits qui entrent dans les échanges

Graphique 3.6. **Prix des biens et des services**


Pourcentage de variation en glissement annuel



Source : Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/420273017653>Graphique 3.7. **Répercussions cumulées du taux de change sur l'inflation globale**

Source : Kara et Oğunç (2005).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/420275522516>

internationaux. Au cours de la période récente, la dépréciation de la livre turque de près de 30 % lors des turbulences internationales de mai-juin 2006 s'est fortement répercutée sur l'inflation. L'appréciation de la monnaie en 2007 semble avoir eu un effet limité, alors que sa dépréciation de près de 20 % au cours des premiers mois de 2008 devrait avoir un impact négatif. Parallèlement, le régime de changes flottants semble avoir quelque peu tempéré l'effet de répercussion, car les agents économiques – notamment les importateurs et leurs concurrents nationaux – anticipent la fin des variations brutales des taux de change et s'attendent à une convergence progressive vers des tendances à long terme, et pourraient donc s'abstenir d'ajuster immédiatement et intégralement leurs prix²⁵.

Globalement, la forte appréciation de la monnaie en termes réels depuis 2002 a largement contribué à la désinflation. Il convient toutefois de noter une asymétrie dans les répercussions, car sur le long terme la dépréciation de la livre a apparemment un effet plus prononcé sur les prix que son appréciation, ce qui peut traduire une concurrence imparfaite et d'éventuelles ententes implicites pour ne pas baisser les prix.

Face à ces importants facteurs exogènes qui pèsent sur les résultats de l'inflation, les autorités monétaires pourraient continuer de recourir à des indicateurs de l'inflation sous-jacente pour intensifier leur communication sur l'*inflation sous-jacente*²⁶. L'inflation sous-jacente reflète plus directement les pressions inflationnistes intérieures et on peut penser qu'elle est plus sensible à la politique monétaire, puisqu'elle s'est rapprochée de la fourchette visée au cours des deux premières années de ciblage explicite. Dans la mesure où les autorités peuvent minimiser les répercussions de l'inflation globale sur l'inflation sous-jacente, la première devrait converger vers la seconde une fois que les chocs exogènes et leurs effets sur la période de référence se seront estompés. Toutefois, il peut être très difficile de minimiser ces effets en retour lorsque l'inflation globale persiste, comme c'est actuellement le cas en Turquie.

Les partenaires sociaux, et notamment les principales organisations représentatives des employeurs et des salariés, devraient être invités à reconnaître que le différentiel entre inflation globale et inflation sous-jacente traduit un changement très certainement durable dans les termes de l'échange de la Turquie et dans la structure des prix relatifs. Les pertes consécutives de pouvoir d'achat doivent être absorbées par les agents économiques et ne peuvent pas être compensées par l'ajustement des prix et des salaires nationaux. Une telle prise de conscience contribuerait à endiguer les répercussions de l'inflation globale sur l'inflation sous-jacente et à désamorcer la spirale des prix et des salaires.

Le dilemme structurel de la politique économique

Le taux d'intérêt à court terme est le principal instrument de la politique monétaire

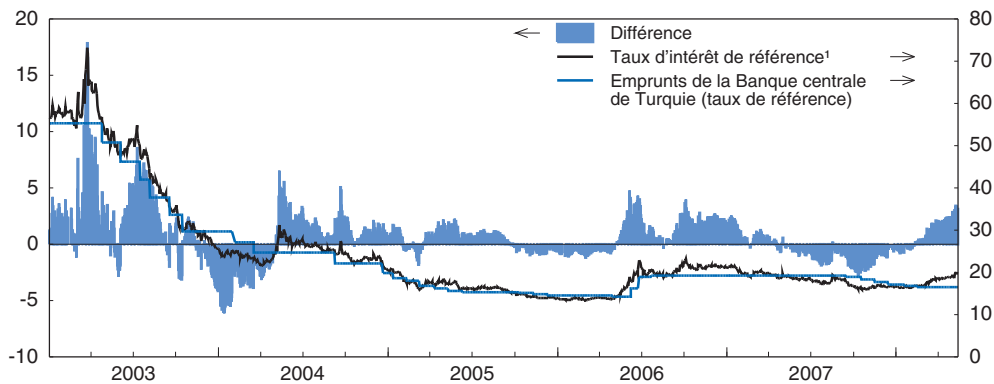
Depuis 2002, la Banque centrale a fait des taux d'intérêt à court terme son principal instrument pour influencer sur les conditions de la demande et les anticipations de prix²⁷. La Banque a commencé à fixer ses taux directeurs lors des réunions programmées du Comité de politique monétaire à partir de 2005. Les raisons qui sous-tendent les décisions de taux sont publiées dans la foulée de chaque réunion.

La Banque a ramené son taux créditeur (le taux de référence pour le marché) de 18 % à la fin de 2004 à 13.25 % en avril 2006, avant de l'augmenter de 425 points de base lors de la tempête financière de mai-juin 2006. Elle a ensuite maintenu les taux d'intérêt à 17.50 % jusqu'en septembre 2007, avant d'opérer un assouplissement, interrompu début 2008, puis de faire quelque peu marche arrière en mai. Après un resserrement de 50 points de base, le taux créditeur s'établissait à 15.75 % (et le taux débiteur à 19.75 %) fin mai 2008. Compte tenu de la persistance d'une inflation élevée et de prévisions défavorables, le Comité de politique monétaire a annoncé en mai que de nouvelles décisions de resserrement pourraient être prises dans le courant de l'année.

L'influence des décisions de taux d'intérêt peut être mesurée à l'aune de leur impact sur les taux d'intérêt du marché à court et à long terme. La relation entre taux directeur et taux du marché est influencée à la fois par le mécanisme de transmission et la crédibilité de la Banque centrale. L'examen visuel du lien entre le taux de l'argent au jour le jour de la Banque centrale (taux directeur) et le taux d'intérêt de référence sur le marché des obligations et des bons de la Bourse d'Istanbul (taux du marché) montre que ces deux taux évoluent le plus souvent en parallèle, mais ont divergé à certaines périodes en fonction des risques perçus par le marché (graphique 3.8). Ces perceptions des risques étaient élevées pendant la guerre en Irak début 2003, lorsque la Réserve fédérale a décidé de relever ses taux d'intérêt début 2004, pendant les turbulences internationales de mai-juin 2006 et sous l'effet de la


Graphique 3.8. **Taux directeur de la Banque centrale et taux d'intérêt du marché**

En pourcentage, taux composés



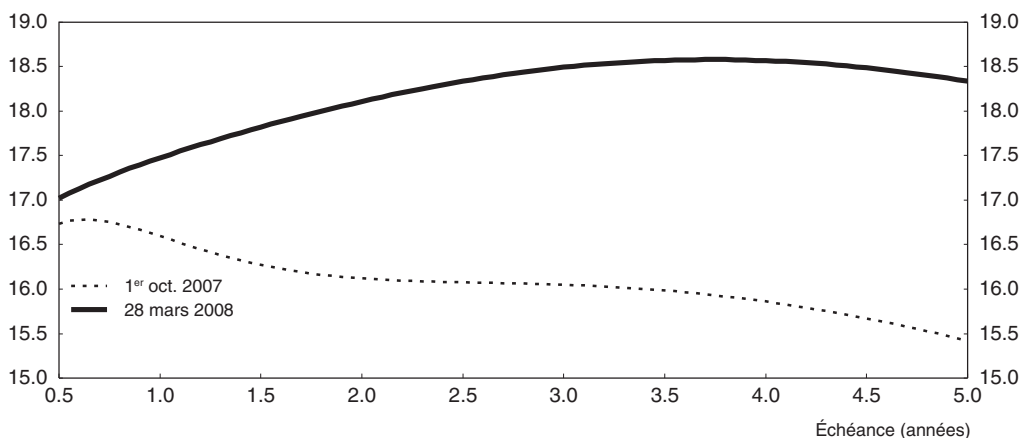
1. Le taux d'intérêt de référence est le rendement des titres les plus échangés sur le marché des obligations et des bons de la Bourse d'Istanbul.

Source : CBRT, Bourse d'Istanbul.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/420282125034>

détérioration de la situation financière internationale et des tensions politiques nationales début 2008. Par contraste, les risques perçus par les marchés semblaient étonnamment faibles en 2007, malgré les incertitudes liées aux doubles élections et à la nervosité des places financières internationales. Cette perception peut refléter l'amélioration de la confiance des marchés dans les paramètres macroéconomiques fondamentaux de la Turquie et dans la stabilité de son cadre de gouvernance en 2007.

Toutefois, vers la fin de 2007, la partie longue de la courbe des rendements s'est redressée et la courbe s'est inversée. La partie longue de la courbe est conditionnée par les anticipations de croissance et d'inflation du marché, tandis que la partie courte est plus directement influencée par la politique monétaire. Cette inversion récente pourrait donc être interprétée comme une détérioration des anticipations d'inflation et de la perception des risques à moyen et long termes par les marchés. Le fait que la Turquie se trouve davantage dans un creux conjoncturel en 2008 qu'en 2007 peut aussi expliquer l'anticipation de hausses futures des taux (graphique 3.9)²⁸.

Graphique 3.9. **Courbes de rendement**

Source : Banque centrale de Turquie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/420308306300>

Le dilemme de la politique économique

La Turquie est elle aussi concernée par le dilemme commun aux économies en phase de rattrapage. Ce dilemme provient de la normalisation et de l'amélioration de la crédibilité du cadre macroéconomique, alors que les taux d'intérêt directeur et du marché restent élevés en comparaison des normes internationales. Cette situation favorise les entrées massives de capitaux qui font s'apprécier le taux de change en termes réels et qui génèrent des pertes de compétitivité, ce qui pénalise la croissance et l'emploi malgré la vigueur de la demande intérieure. Ce dilemme est de plus en plus perceptible dans l'économie turque ces dernières années et, à supposer que les événements qui ternissent la confiance restent temporaires, constituera un défi structurel persistant.

La Banque centrale a été largement critiquée pour avoir mis en œuvre une politique monétaire excessivement restrictive et avoir pénalisé la compétitivité de l'économie turque. Comment la Banque doit-elle réagir à ces pressions sociales dont d'autres décideurs publics se font parfois l'écho?

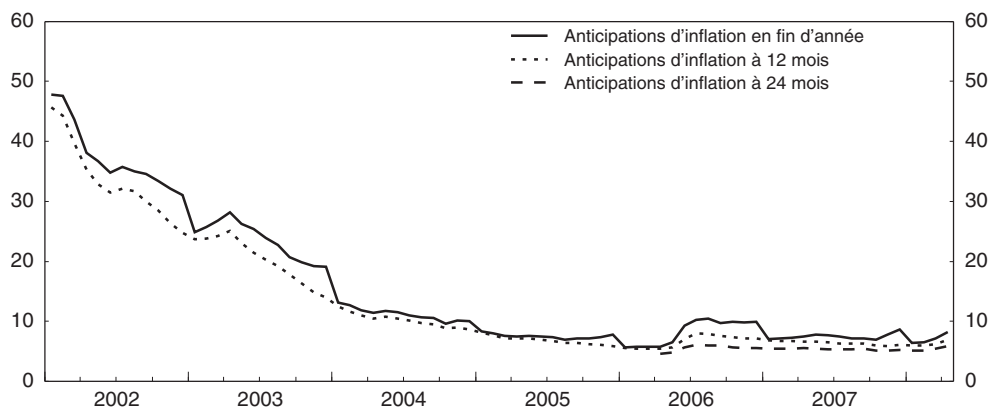
Gérer les anticipations d'inflation

Les anticipations d'inflation, qui se sont régulièrement améliorées entre 2002 et 2006, ont commencé à se détériorer sous l'effet des chocs du côté de l'offre et de la conjoncture nationale et internationale défavorable. Des revirements épisodiques se sont également produits fin 2001 en raison des incertitudes politiques nationales, à l'été 2002 suite à la décision du Parlement d'anticiper les élections, et en mars 2003 lorsque la guerre a éclaté en Irak. Néanmoins, ce sont les turbulences financières internationales de mai-juin 2006 qui ont eu l'impact le plus marqué, ce qui peut faire craindre une rupture structurelle dans l'amélioration tendancielle des anticipations d'inflation²⁹ (graphique 3.10).


Aucun de ces revirements d'anticipations n'était dû à des tensions cycliques dans l'économie. En réalité, les anticipations en Turquie sont principalement déterminées par i) l'inflation passée et présente, ii) la situation budgétaire, iii) le taux de change et iv) la crédibilité de l'objectif d'inflation (voir l'encadré 3.3 ci-dessous). La situation de la

Graphique 3.10. **Anticipations d'inflation**

Pourcentage de variation en glissement annuel



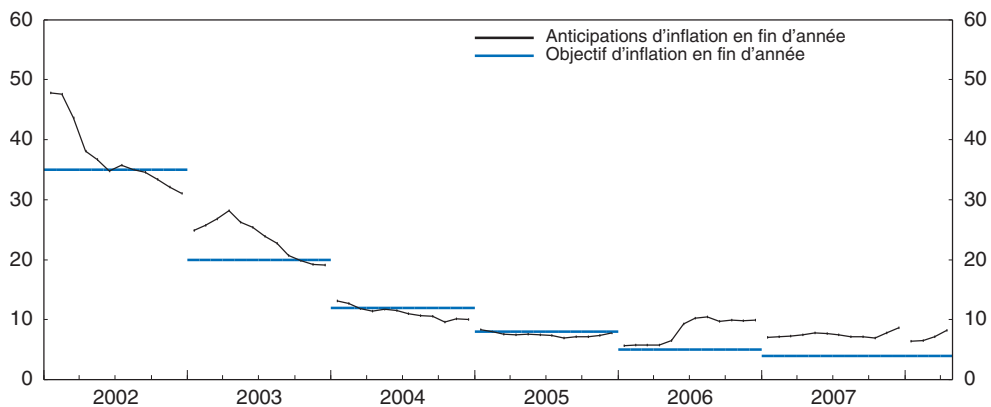
Source : CBRT.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/420312340212>


demande a eu un effet relativement limité sur les anticipations au cours de la période récente. La pente descendante des anticipations d'inflation qui a prévalu jusqu'en juin 2006 s'explique en grande partie par le raffermissement constant de la confiance dans la discipline monétaire et budgétaire.

La crédibilité de la Banque centrale est déterminée par la confiance du public dans sa capacité à atteindre ses objectifs. Une mesure couramment utilisée de la crédibilité est l'écart entre l'objectif d'inflation officiel et les anticipations du marché. Selon cette mesure, la crédibilité de la Banque centrale semble s'être améliorée entre 2002 et la mi-2006, avant de se dégrader en 2007 et début 2008, avec la décision d'abaisser l'objectif d'inflation (graphique 3.11).

Graphique 3.11. **Écart de crédibilité**
Pourcentage de variation en glissement annuel



Source : CBRT.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/420328070861>

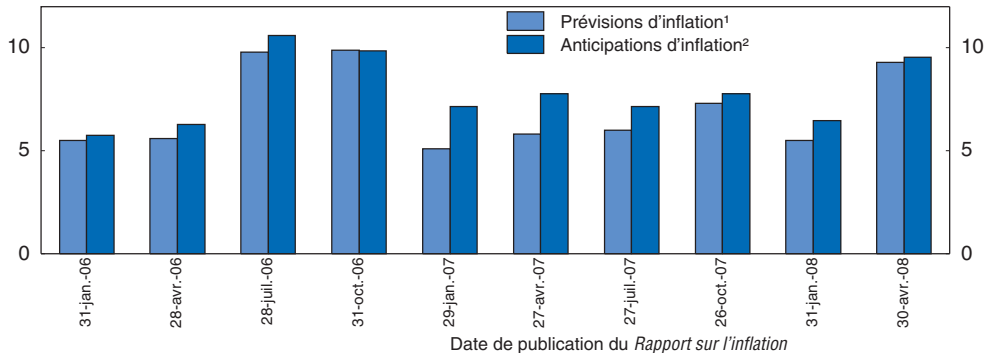
La différence entre la prévision d'inflation – non pas l'objectif, mais la prévision régulièrement révisée³⁰ – de la Banque centrale et les anticipations du marché est une autre mesure de la crédibilité, conformément à la volonté de la Banque que les agents économiques se fondent sur sa prévision à court terme pour définir leurs anticipations. Toutefois, cette mesure confirme également un élargissement de l'écart de crédibilité depuis la mi-2006 : les prévisions de la Banque centrale et du marché pour l'inflation en fin d'année présentaient un écart plus marqué en 2007 qu'en 2006, et ont convergé plus lentement en 2007 qu'en 2006. Des anticipations différentes concernant les prix de l'énergie et des produits alimentaires peuvent avoir contribué au ralentissement de la convergence en 2007 (graphique 3.12). Il est également vrai que d'autres pays qui pratiquent le ciblage de l'inflation ont subi des pressions inflationnistes analogues en 2007, et l'écart entre l'inflation en Turquie et dans ces autres pays est passé de 6 points en 2006 à 3 points en 2007³¹.

La transparence est elle aussi essentielle à la crédibilité de la Banque centrale. Les régimes de ciblage de l'inflation *implicite* puis *explicite* ont permis des progrès considérables dans la transparence de la politique monétaire en Turquie. La Banque centrale a progressivement renforcé sa communication en publiant des rapports et des communiqués de presse à intervalles réguliers, qui font mieux connaître les objectifs, la stratégie et le processus décisionnel de la Banque en matière de politique monétaire. La

Graphique 3.12. **Prévisions et anticipations d'inflation**

Pourcentage de variation en glissement annuel

Prévisions et anticipations d'inflation



1. Prévisions d'inflation en fin d'année.

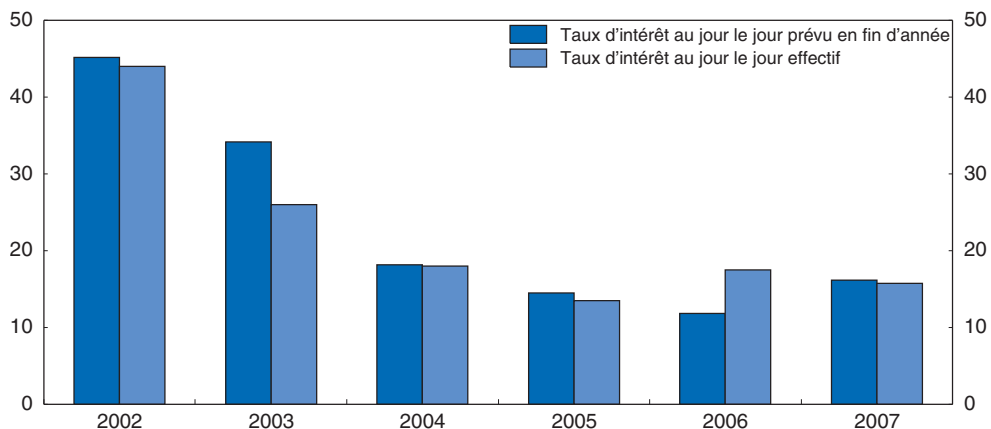
2. Première anticipation d'inflation en fin d'année après la publication du Rapport sur l'inflation.

Source : CBRT.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/420337386686>

prévisibilité des actions de politique monétaire s'en trouve ainsi améliorée (graphique 3.13). Cette transparence accrue est l'un des principaux facteurs qui rendent les anticipations moins sensibles à l'inflation passée (encadré 3.3).

La discipline budgétaire est également décisive pour gérer les anticipations d'inflation. La politique budgétaire a longtemps été un facteur déterminant des anticipations d'inflation en Turquie, et l'accroissement récent de l'écart de crédibilité de la politique monétaire peut s'expliquer en partie par les dérives budgétaires en 2007. En revanche, des signes montrent que les marchés nationaux et internationaux ont manifesté une certaine tolérance à l'égard de cette dérive, au motif qu'on ne peut attendre de la politique budgétaire turque qu'elle soit totalement imperméable aux échéances électorales. Cela étant, un cadre budgétaire plus solide et plus prévisible contribuerait à améliorer les anticipations inflationnistes.

Graphique 3.13. **Prévisibilité des décisions de la Banque centrale**

Source : CBRT.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/420344275853>

Encadré 3.3. Étude économétrique de la dynamique des anticipations inflationnistes en Turquie

Pour analyser les principaux déterminants des anticipations inflationnistes, une équation de forme réduite a été estimée sur la période 2002-07. Cette équation s'appuie sur les travaux de Cerisola et Gelos (2005), Celasun et al. (2004) et Minella et al. (2003), qui portent sur les rôles respectifs de l'inflation antérieure (comportement tourné vers le passé), de la crédibilité des objectifs d'inflation, du taux d'intérêt réel, du taux de change, des pressions de la demande et de l'orientation de la politique budgétaire. L'estimation du modèle utilise la méthode des moindres carrés ordinaires, et les résultats sont résumés ci-dessous (coefficients t indiqués entre parenthèses¹) :

$$\pi_t^e = -6.62 + 0.46^* \pi_{t-1} + 0.16^* \pi_t^T + 0.61^* r_{t-1} + 0.14^* er_{t-1} + 0.06^* ip_{t-2} + 0.41^* bb_{t-6} + u_t$$

(-6.27) (13.18) (3.64) (8.58) (4.50) (2.22) (2.99)

où π_t^e est le taux d'inflation escompté de l'IPC à l'horizon de 12 mois (tiré de l'enquête sur les anticipations de la Banque centrale de Turquie), π_t est le taux d'inflation annuel de l'IPC, π_t^T l'objectif d'inflation en fin d'année, r le taux d'intérêt réel à court terme (taux directeur), er la variation mensuelle en pourcentage du taux de change nominal², ip la variation annuelle en pourcentage de l'indice de la production industrielle (censée rendre compte des tensions conjoncturelles)³ et bb le déficit du budget public. Tous les coefficients hormis celui de l'indice de la production industrielle sont statistiquement significatifs au seuil de 1 %, et tous ont le signe attendu, sauf celui du taux d'intérêt réel.

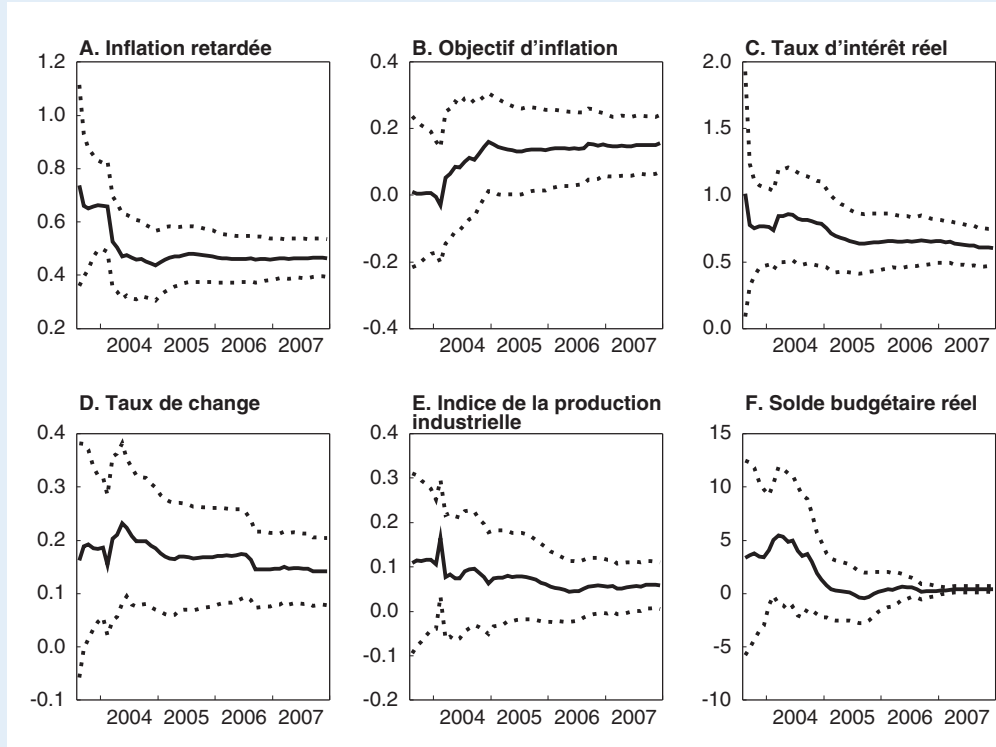
- Le poids relatif de l'inflation antérieure sur les anticipations est élevé, ce qui traduit la persistance de perceptions fondées sur le passé.
- Le coefficient de l'objectif d'inflation est positif, avec une valeur estimée de 0.16. Dans un régime de ciblage de l'inflation entièrement crédible, on s'attendrait à ce que la valeur de ce coefficient soit égale à 1.
- Il semble exister une corrélation positive entre les taux d'intérêt réels et les anticipations d'inflation. Toutefois, cette corrélation apparemment positive devrait être imputée, non pas à un lien de causalité, mais aux covariations synchrones des deux variables, surtout durant la période 2002-05 qui semble dominer l'ensemble de la période échantillon.
- Le coefficient du taux de change nominal confirme la présence d'effets de répercussion.
- Les tensions conjoncturelles (le facteur demande) exercent une influence limitée sur les anticipations d'inflation.
- L'orientation de la politique budgétaire intervient pour beaucoup dans le niveau des anticipations, même si l'indicateur utilisé ne permet pas d'en apprécier pleinement l'effet.

Une estimation récursive des coefficients du modèle⁴ permet d'évaluer les changements du poids respectif des principales variables, ce qui apporte un éclairage supplémentaire intéressant (graphique 3.14) :

- L'influence de la composante rétrospective des anticipations a diminué en 2004 et, par contre, celle de l'objectif d'inflation fixé par les pouvoirs publics s'est renforcée.
- Entre 2005 et 2007, la crédibilité de l'objectif d'inflation n'a pas faibli, mais ne s'est pas non plus affirmée.
- L'impact du taux de change nominal sur les anticipations d'inflation a plutôt diminué, ce qui confirme l'idée générale selon laquelle les effets de répercussion ont perdu de leur intensité après 2001.
- L'impact de la conjoncture est apparemment resté faible.
- L'influence de l'orientation budgétaire s'est quelque peu affaiblie entre 2004 et 2006 puis est restée stable.
- Le poids du taux d'intérêt réel a légèrement diminué.

Encadré 3.3. Étude économétrique de la dynamique des anticipations inflationnistes en Turquie (suite)

Graphique 3.14. Évolution des facteurs influant sur les anticipations – estimations récursives des coefficients



Source : Çulha et al. (2008).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/420346810052>

1. Les variables ne semblent pas avoir de racine unitaire, hormis le taux d'intérêt réel et le solde budgétaire réel (les résultats ne sont pas indiqués). On a donc préféré utiliser des niveaux plutôt que des différences premières. Seule la variable relative au solde budgétaire réel est exprimée sous forme logarithmique.
2. Une mesure de l'écart de taux de change réel, correspondant à la divergence entre le taux de change effectif réel et sa tendance (calculée par un filtre de Hodrick-Prescott), a également été utilisée comme variable explicative dans l'équation. Toutefois, les variations mensuelles du taux de change nominal semblent donner de meilleurs résultats.
3. D'autres mesures de l'écart de demande, représentées par les divergences par rapport à leur tendance de l'indice de la production industrielle, des dépenses de consommation des ménages et du PIB réel ont également été testées, mais leurs coefficients n'étaient pas statistiquement significatifs et n'avaient généralement pas le signe escompté. Les variations annuelles de l'indice de la production industrielle ont été retenues comme étant la variable rendant le mieux compte de la pression de la demande.
4. Les estimations récursives des coefficients permettent d'évaluer l'évolution de l'impact d'une variable explicative sur la variable dépendante au cours de la période étudiée, à mesure que s'allongent les séries utilisées pour l'estimation.

Les résultats de l'inflation étant largement conditionnés par les anticipations des agents économiques (voir l'encadré 3.3), il est impératif que la Banque centrale puisse contrôler ces attentes pour atteindre ses objectifs d'inflation³². Toutefois, elle se heurte à deux difficultés pour y parvenir : premièrement, les anticipations d'inflation restent encore largement fondées sur les résultats passés, notamment dans le secteur non financier et dans une moindre mesure dans le secteur financier. Cela implique que la Banque doit renforcer sa stratégie de communication, notamment avec le secteur non

financier³³. Deuxièmement, le fait que les anticipations d'inflation soient faiblement associées à la conjoncture réduit l'influence exercée, via la demande intérieure, par les taux d'intérêt, même si le ciblage de l'inflation nécessite un lissage de la conjoncture. Ces facteurs transfèrent une partie de la responsabilité du renforcement de la crédibilité à des instruments autres que le taux d'intérêt directeur (encadré 3.3).

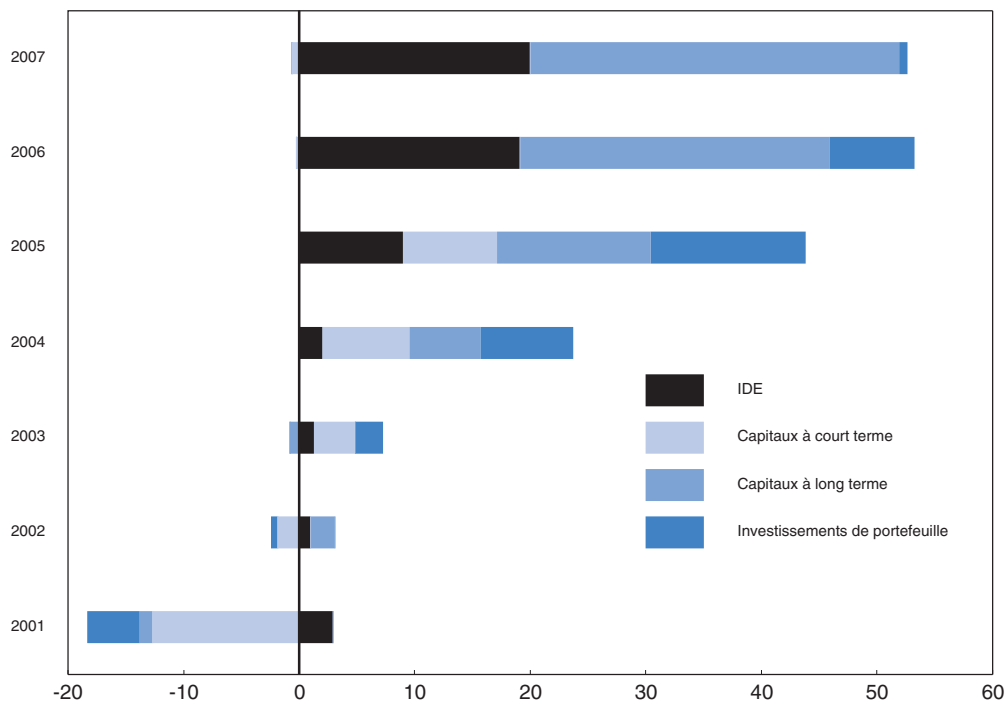
Réagir à l'appréciation tendancielle du taux de change

Durant la période de réforme postérieure à 2001, la Turquie a associé stabilité macroéconomique, forte croissance et désinflation marquée. La Banque centrale a conservé une politique restrictive et des taux d'intérêt réels élevés. Dans cet environnement favorable aux entrées de capitaux, également favorisées par l'appétit des investisseurs internationaux pour les actifs des marchés émergents, les fonds internationaux ont afflué en Turquie.


Les entrées nettes de capitaux sont montées en flèche surtout après 2004 et ont atteint 10 % du PIB au premier semestre 2007, avant de se replier à 8 % en fin d'année. Leur composition a elle aussi changé (graphique 3.15). La part de l'IDE et des capitaux à long terme dépassait 80 % du total au premier semestre 2007, soit davantage que les sorties enregistrées en 2006 sous l'effet des turbulences internationales. Les investissements directs étrangers (IDE) ont atteint 20 milliards USD au premier semestre 2007, contre 9 milliards USD pour l'ensemble de l'année 2005. Par voie de conséquence, les réserves en devises détenues par la Banque centrale ont culminé à 73.3 milliards USD en 2007 (11 % du PIB)³⁴.

Graphique 3.15. Entrées de capitaux

En milliards USD



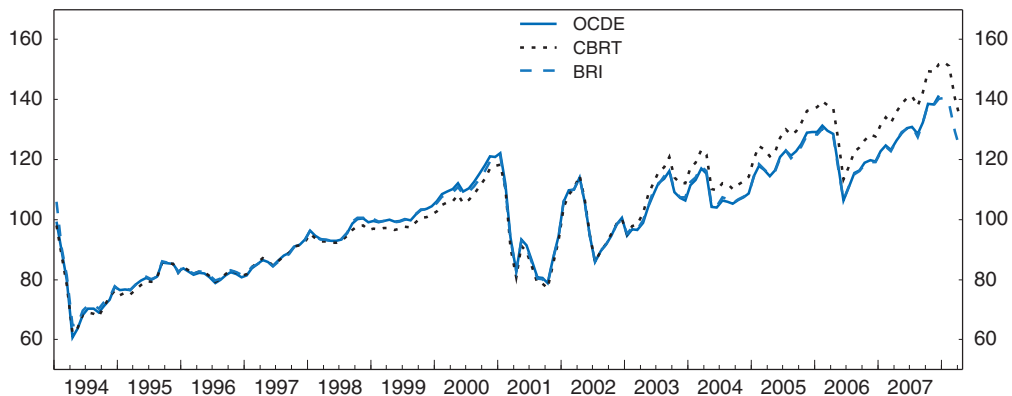
Source : CBRT.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/420354440050>


Ce gonflement des entrées de capitaux s'est notamment traduit par une forte appréciation du taux de change réel (graphiques 3.16 et 3.17). Le taux de change réel s'appréciait régulièrement depuis la mi-2002, malgré des revirements sporadiques et éphémères dus aux événements internationaux à la fin de 2003, au début de 2004 et en mai-juin 2006. La durée de la dépréciation amorcée début 2008 est encore inconnue. Le taux de change réel a atteint son niveau le plus élevé à la fin de 2007, sous l'effet conjugué d'un différentiel d'inflation marqué avec ses partenaires commerciaux et d'une appréciation nominale directe. L'appréciation nominale a soumis l'économie à des défis de compétitivité accrus, toutes les entreprises étant confrontées aux mêmes pressions sur les prix, tandis que les effets du différentiel d'inflation sur l'appréciation réelle autorisent un éventail plus large d'ajustements des prix relatifs. Les comparaisons internationales confirment que les pressions sur le taux de change réel ont culminé en 2007 en Turquie (graphique 3.16).

Graphique 3.16. Diverses mesures des taux de change réels

Indice, 2002 = 100

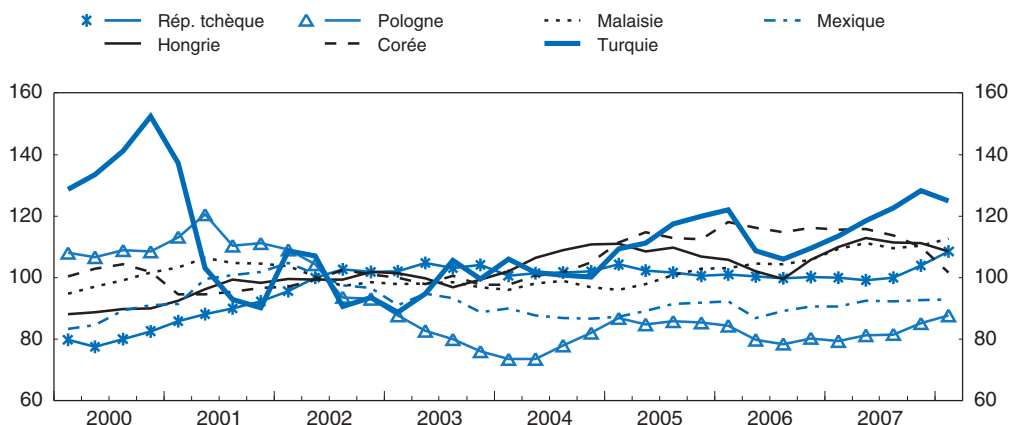


Source : OCDE, CBRT et BRI.


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/420360313555>

Graphique 3.17. Taux de change réels dans une sélection de pays

Basés sur les coûts unitaires de main-d'œuvre, 2002 = 100



Source : OCDE (2008), Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 83.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/420363233362>

Même si le rythme exceptionnel de l'appréciation réelle est une évidence, il est difficile de déterminer dans quelle mesure la livre turque était véritablement surévaluée en 2007. *A priori*, la valeur de la livre semblait être supérieure à son niveau d'équilibre cette année, compte tenu de l'accroissement rapide du déficit commercial et du taux de chômage élevé. L'analyse présentée dans l'encadré 3.3 semble confirmer que le taux de change effectif réel était généralement surévalué depuis le milieu de l'année 2003 (encadré 3.4).

Encadré 3.4. Dans quelle mesure la livre turque était-elle surévaluée jusqu'en 2007?

Pour tenter de mesurer le déséquilibre du taux de change réel, un modèle du taux de change d'équilibre comportemental (BEER) a été estimé sur la période 1995-2007. À l'instar de Clark et MacDonald (1998), on y a considéré le taux de change réel comme la résultante de cinq fondamentaux :

$$RER = f(RIR, TOT, TNT, NFA, DEBT)$$

RER = taux de change effectif réel¹ ; RIR = différentiel de taux d'intérêt réel² ; TOT = termes de l'échange³ ; TNT = prix relatifs des biens non échangeables par rapport aux biens entrant dans les échanges internationaux⁴ ; NFA = avoirs extérieurs nets⁵ ; et DEBT = dette publique totale⁶.

Une équation de cointégration a été construite sous la forme suivante⁷ ;

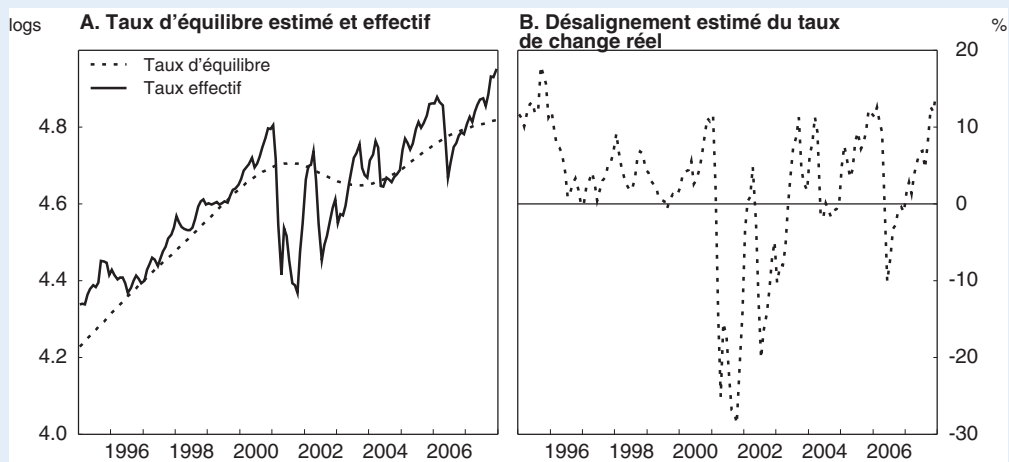
$$RER = -0.001RIRD + 0.391TOT + 0.475TNT + 0.023NFA + 0.014DEBT$$

(0.001) (0.232) (0.241) (0.003) (0.001)

Entre 1995 et 2007, à une amélioration des termes de l'échange et à une augmentation des prix relatifs des biens non échangeables correspond une appréciation de la monnaie en termes réels. En revanche, une hausse des différentiels de taux d'intérêt est corrélée à une dépréciation du taux de change réel (les primes de risque l'emportent sur la parité de taux d'intérêt). Un accroissement du ratio de la dette publique va de pair avec une appréciation de la monnaie (les effets de stimulation de la demande et des prix induits par les déficits budgétaires semblent l'emporter sur les risques ressentis).

Un taux d'appréciation d'équilibre a été estimé sur la période considérée⁸ et le désalignement du taux de change a été mesuré par la différence entre la valeur observée et la valeur estimée (graphique 3.18).

Graphique 3.18. Estimation de la surévaluation du taux de change réel jusqu'en 2007



Source : Çulha et al. (2008).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/420414332348>

Encadré 3.4. Dans quelle mesure la livre turque était-elle surévaluée jusqu'en 2007? (suite)

Au vu des estimations, si l'on en croit le modèle de comportement utilisé, la livre turque était généralement surévaluée entre 1995 et la crise de la fin de l'année 2000. Toutefois, les désalignements étaient le plus souvent de courte durée. La livre s'est fortement dépréciée en février 2001, au moment de la crise. Le taux de change réel est resté sous-évalué pendant un an avant de retrouver son niveau d'équilibre début 2002. Il a de nouveau plongé à la mi-2002 lorsque les tensions se sont intensifiées sur la scène politique intérieure et que des élections anticipées ont été annoncées. Après le rétablissement de la confiance qui a suivi les élections de novembre 2002, un écart positif s'est de nouveau formé. Entre 2003 et 2007, la monnaie était généralement surévaluée, sauf au second semestre 2004, lorsque la Réserve fédérale a commencé à relever ses taux directeurs, puis en mai-juin 2006 après les turbulences internationales. Un désalignement à la hausse s'est produit par la suite, le taux de change réel dépassant de 14 % sa valeur escomptée à la fin de 2007.

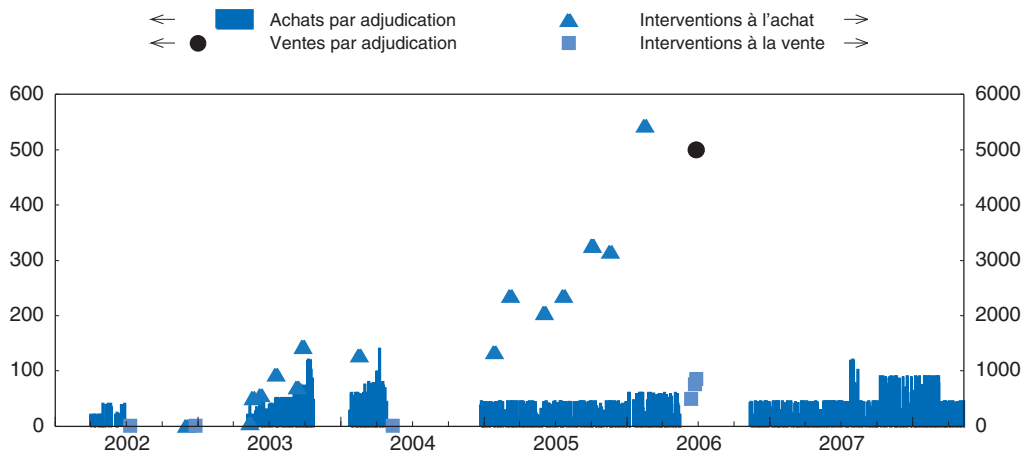
1. Taux de change effectif réel basé sur l'IPC, calculé par l'OCDE et exprimé sous forme logarithmique.
2. Différence entre le taux pratiqué en Turquie (taux directeur de la Banque centrale) et celui observé aux États Unis (taux des fonds de la FED), en termes réels. L'effet escompté de cette variable sur le taux de change réel est ambigu. Selon l'hypothèse de la parité des taux d'intérêt non couverts (PINC), la monnaie du pays dont le taux d'intérêt est le plus élevé devrait se déprécier afin de supprimer les possibilités d'arbitrage. D'un autre côté, un taux d'intérêt élevé peut stimuler les entrées de capitaux, favorisant l'appréciation de la monnaie.
3. Termes de l'échange de la Turquie rapportés à la moyenne pondérée par les échanges des termes de l'échange des principaux partenaires commerciaux de la Turquie. Une amélioration des termes de l'échange est censée avoir un effet positif sur le taux de change réel, du fait qu'elle tend à orienter la production vers des biens entrant dans les échanges internationaux et à induire une augmentation des salaires dans les secteurs exportateurs, d'où une hausse du niveau global des prix et donc une appréciation du taux de change réel. Dans le cas présent, on a considéré que les principaux partenaires commerciaux de la Turquie étaient l'Allemagne, l'Espagne, les États Unis, la France, l'Italie et le Royaume-Uni.
4. Logarithme du rapport entre l'indice des prix à la consommation (IPC) et l'indice des prix à la production (IPP) de la Turquie divisé par la moyenne pondérée par les échanges des rapports correspondants des principaux partenaires commerciaux de la Turquie. Cette variable devrait être positivement corrélée à l'appréciation du taux de change réel parce que tout écart de productivité entre les activités soumises à la concurrence internationale et celles qui n'y sont pas exposées fait augmenter les prix à la production. Ce phénomène est également connu sous le nom d'effet *Balassa Samuelson*.
5. Différence entre les avoirs extérieurs totaux et les engagements extérieurs totaux rapportée au PIB. Une augmentation des avoirs extérieurs est supposée accroître le taux de change réel, car les entrées nettes de capitaux augmentent la demande de monnaie nationale.
6. Rapportée au PIB. Si cette variable est considérée comme un indicateur de risque, son signe devrait être négatif : un accroissement de la dette publique risque d'augmenter la prime de risque et d'entraîner une dépréciation du taux de change réel. Cela dit, si le recours accru à l'endettement permet de financer de nouvelles dépenses publiques dans des secteurs non exposés, cela peut induire une hausse du niveau général des prix et donc favoriser l'appréciation du taux de change réel.
7. La méthode de cointégration de Johansen a été appliquée sur des données mensuelles couvrant la période comprise entre 1995 et 2007. Une autorégression vectorielle (VAR) sans restriction a été effectuée, dans laquelle ont été intégrées trois valeurs décalées des six variables, conformément au critère d'information de Schwarz, et une variable indicatrice de la crise de 2001. Les résultats du test de cointégration tendent à indiquer qu'il n'existe qu'une seule équation de cointégration compte tenu de la valeur de la statistique de la trace et de la valeur propre maximale au seuil de signification de 1 %. Les variables NFA et DEBT sont statistiquement significatives au seuil de 1 %, et les variables TOT et TNT au seuil de 5 %. La variable RIRD semble être statistiquement non significative. Les erreurs types sont indiquées entre parenthèses.
8. Les variables explicatives ont été lissées au moyen d'un filtre de Hodrick Prescott et les valeurs escomptées (ajustées) obtenues en multipliant ces valeurs lissées par les coefficients des variables correspondantes dans l'équation de cointégration internationales.

La forte appréciation du taux de change réel en 2007 a été très préjudiciable à la compétitivité, même si elle a favorisé la désinflation. Le secteur exposé aux échanges internationaux a fait preuve d'une remarquable capacité d'ajustement durant les premières phases de l'appréciation, mais les pressions sont devenues trop fortes en 2007 (le chapitre 4 analyse ces pressions plus en détail).


La littérature économique étudie depuis longtemps les mesures prises afin de remédier à ces effets pervers des entrées de capitaux. L'expérience d'autres pays émergents montre que les mesures classiques telles que les interventions sur les marchés des changes et les programmes de stérilisation ou contrôles des capitaux s'avèrent généralement insuffisants ou intenables (annexe 3.A1). Dans les années 2000, la Turquie avait *de facto* lancé un programme

à grande échelle d'achat de devises étrangères et de stérilisation, dans le cadre d'une stratégie visant à constituer des réserves de changes substantielles. Les interventions supplémentaires et plus occasionnelles sur les marchés des changes réalisées jusqu'à la mi-2006 afin de modérer une volatilité excessive peuvent aussi être interprétées comme un effort pour atténuer certaines des pressions les plus fortes (graphique 3.19). Aucune de ces interventions n'a ralenti l'appréciation réelle de la monnaie, malgré la baisse des taux d'intérêt jusqu'à la crise financière internationale de mai-juin 2006. L'absence de chocs et les tensions à la hausse sur le taux de change réel sont des contraintes structurelles qui s'exercent sur l'économie turque, sous l'effet conjugué de ces entrées de capitaux et des conséquences du rattrapage sur les salaires et les prix nationaux. Les entrées de capitaux sensibles et non sensibles au taux d'intérêt devraient rester élevées à moyen terme, alors que la confiance s'améliore et que les primes de risque diminuent. Ces tensions devraient perdurer tant que les paramètres fondamentaux et les politiques économiques crédibles continueront d'attirer les capitaux.

Graphique 3.19. **Interventions sur les marchés des changes et achats aux enchères par la Banque centrale**



Source : CBRT.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/420423587271>

La Turquie doit recourir à d'autres mesures pour relever ce défi endémique – indépendamment des effets perturbateurs à court terme sur les taux de change. Une action concertée et structurelle résolue contribuerait à faire face à ce défi à moyen terme. L'encadré 3.4 illustre le rôle potentiel de la coopération sociale et politique pour résister à des pressions externes analogues pesant sur la compétitivité des pays à revenu intermédiaire lorsqu'une dépréciation du taux de change n'est pas un vecteur d'ajustement possible ou fiable (encadré 3.5).

La politique monétaire doit être étayée par un environnement qui lui confère une plus grande liberté d'action. Une politique budgétaire rigoureuse reste importante pour permettre à la Banque centrale de procéder à de nouvelles baisses du taux d'intérêt. Dans le même temps, si la Turquie réussit à réduire son excédent primaire en tenant dûment compte des besoins structurels et de la situation conjoncturelle de l'économie, comme le préconise le chapitre 2, les efforts de désinflation ne devraient pas s'en trouver affectés – dès lors que l'objectif d'inflation est relayé par d'autres mesures propres à renforcer la crédibilité. L'élaboration et la mise en œuvre de ces mesures nécessitent un soutien plus résolu des partenaires sociaux, comme le confirme l'expérience d'autres petites économies ouvertes.

Encadré 3.5. Le rôle du dialogue social pour soutenir les objectifs macroéconomiques et monétaires

Ramener l'inflation à des niveaux stables sans sacrifier la croissance économique et l'emploi a longtemps été un défi pour les pays à revenu intermédiaire. La rigueur budgétaire conjuguée à une politique des revenus basée sur la modération des salaires et des prix sont souvent les réponses proposées pour juguler les pressions inflationnistes et préserver la compétitivité. À plus long terme, la flexibilité du marché du travail et les réformes des marchés de produits visant à accroître la productivité et la concurrence par les prix dans le secteur des entreprises sont également préconisées.

L'expérience de différents pays montre que la réussite en matière de désinflation et de stabilité économique dépend non seulement des politiques mises en œuvre, mais aussi du soutien de la société. Ce soutien est parfois formalisé par la conclusion d'accords explicites entre partenaires sociaux, comme en Irlande.

Jusqu'à la fin des années 80, l'économie irlandaise connaissait une croissance économique faible, un chômage élevé et un budget en déséquilibre. Face à cette situation défavorable, les partenaires sociaux se sont engagés à coopérer en adoptant une « Stratégie pour la reprise » en 1986, prolongée par un « Accord de partenariat social » en 1987. Ces accords ont ensuite été reconduits par périodes successives de trois ans¹.

Ces programmes de collaboration étaient principalement fondés sur la modération salariale et sur les réductions d'impôts. Les parties se sont entendues pour que les augmentations de salaires restent inférieures aux gains de productivité, la différence étant compensée par les baisses d'impôts. La compétitivité serait préservée, la vigueur de l'économie maintenue, l'inflation contrôlée et les finances publiques assainies en grande partie par le surplus de croissance ainsi généré.

L'économie irlandaise a décollé dans les années 90 : la productivité et la compétitivité sont montées en flèche et une croissance économique forte s'est amorcée. Bien évidemment, d'autres facteurs expliquent la réussite de l'Irlande, mais les accords entre partenaires sociaux ont joué un rôle important de modération de l'inflation, de protection de la compétitivité et de soutien des performances macroéconomiques.

Blanchard (2006) analyse l'expérience fort différente d'un autre pays à revenu intermédiaire ayant rejoint l'UE : le Portugal². L'une des principales différences entre l'Irlande et le Portugal concerne leurs politiques salariales. Au Portugal, l'essor généré par la participation au Mécanisme de taux de change européen a dans un premier temps réduit le chômage. La croissance des salaires a ensuite dépassé les gains de productivité, entraînant une forte hausse des coûts unitaires de main-d'œuvre. L'impossibilité de procéder à un ajustement du taux de change a enfermé le Portugal dans une situation durable de faiblesse compétitive, qui a persisté avec le passage à l'euro. Comment le Portugal peut-il aujourd'hui restaurer sa compétitivité? Blanchard suggère trois possibilités : i) le Portugal peut laisser son économie s'ajuster et supporter des taux de chômage élevés jusqu'à ce que sa compétitivité soit rétablie, mais ce processus de « désinflation compétitive » prendrait du temps et aurait un coût politique; ii) la croissance de la productivité peut être activement stimulée par les politiques publiques, ce qui prendrait aussi beaucoup de temps; iii) les salaires nominaux pourraient baisser, mais le prix à payer au plan politique, juridique et moral serait considérable.

1. *Program for National Recovery* pour 1988-90, *Program for Economic and Social Progress* pour 1991-93, *Program for Competitiveness and Work* pour 1994-96, *Partnership 2000* pour 1997-99, *Program for Prosperity and Fairness* pour 2000-02, *Sustaining Progress* pour 2003-05, *Towards 2016* pour 2006-08.

2. Blanchard, O. (2006), « Adjustment within the euro: the difficult case of Portugal », *Documents de travail du Département des affaires économiques du MIT*, n° 06-04.

Recommandations

L'encadré 3.6 résume les recommandations de ce chapitre.

Encadré 3.6. **Recommandations en faveur d'une politique monétaire globale**

Renforcer la communication

Compte tenu des écarts importants entre l'objectif d'inflation, les résultats effectifs et les anticipations, améliorer la communication en insistant sur l'impact des chocs récents du côté de l'offre.

Souligner l'évolution de l'inflation sous-jacente (hors produits alimentaires non transformés et transformés) en tant que révélateur des tensions inflationnistes réelles au plan national.

Présenter le fait que l'inflation sous-jacente ait rejoint la fourchette visée depuis août 2007 comme une réussite de la politique de ciblage de l'inflation. Parallèlement, reconnaître comme un phénomène négatif et regrettable le fait que l'inflation sous-jacente se rapproche de l'inflation globale.

Continuer de faire de l'inflation globale le principal point d'ancrage nominal dans l'économie et le principal objectif de la politique monétaire.

Consolider le cadre de ciblage de l'inflation

Renforcer le rôle des prévisions d'inflation dans le système de ciblage de l'inflation et élaborer l'infrastructure technique requise.

Faire des prévisions d'inflation de la Banque centrale les prévisions les plus fiables et les plus exactes techniquement et les présenter comme un point d'ancrage crédible même en cas de divergences marquées par rapport aux objectifs.

Soutenir les efforts visant à accroître la liberté d'action pour cibler l'inflation

La Banque centrale devrait soutenir explicitement les efforts visant à mettre en place un cadre budgétaire à moyen terme solide et des règles de dépenses rigoureuses (voir le chapitre 2). Le passage au nouveau cadre budgétaire devrait être étroitement surveillé et relaté dans les Rapports sur l'inflation.

Mesurer les pressions qui s'exercent sur les prix des services dans des secteurs de l'économie nationale comme le logement, le commerce de détail (y compris les produits alimentaires non transformés et transformés), les transports et l'énergie, et en rendre compte dans les Rapports sur l'inflation. Les autorités devraient renforcer les réformes de la réglementation et les politiques de la concurrence dans ces domaines, afin d'étayer la politique monétaire.

Favoriser l'adhésion des partenaires sociaux à la politique de désinflation par leur adoption de l'objectif d'inflation comme point d'ancrage de leurs stratégies en matière de prix et de salaires.

Les partenaires sociaux devraient être invités à reconnaître que si les termes de l'échange de la Turquie se détériorent, la baisse consécutive du pouvoir d'achat devra être absorbée par les agents nationaux. Une telle prise de conscience contribuerait à endiguer les répercussions de l'inflation globale sur l'inflation sous-jacente et à désamorcer la spirale des prix et des salaires.

Notes

1. Kibritcioglu (2002) a mené une recherche bibliographique sur les causes de l'inflation en Turquie.
2. La majorité des exportations turques sont libellées en euros et la majorité des importations en dollars des États-Unis.
3. Voir OCDE (2002) pour une analyse de la crise de 2001.
4. Voir CBRT (2004), CBRT (2005) et Serdengeçti (2006).
5. Avec l'adoption d'un ciblage officiel de l'inflation en 2006, la base monétaire a perdu son rôle de point d'ancrage nominal supplémentaire pour les objectifs d'inflation. Par conséquent, le critère de performance du programme du FMI relatif à la base monétaire a été remplacé par le critère de « consultation en matière d'inflation » (CBRT, 2005). Pendant cette période, la Banque centrale a défini sa politique du taux de change en ces termes : « Dans un régime de changes flottants, les taux de change sont déterminés par l'offre et la demande sur les marchés des changes et la Banque ne cible pas de niveau spécifique pour le taux de change. Toutefois, elle peut intervenir afin de modérer une volatilité excessive à court terme, à la hausse comme à la baisse. En outre, la Banque peut effectuer des achats de devises par adjudication pour renforcer ses réserves de change ». Elle a d'ailleurs procédé quotidiennement à des achats par adjudication, sauf lors de courtes périodes. Officiellement, la Banque centrale n'est pas intervenue directement sur le marché des changes depuis juin 2006. Cependant, ses objectifs de réserves ont été périodiquement revus à la hausse, jusqu'à ce qu'une révision à la baisse soit décidée le 10 mars 2008.
6. Un indice de « l'indépendance de la Banque centrale » est établi et calculé pour 163 pays. L'indice pour la Turquie montre que l'autonomie politique s'est accrue de 0.50 à la fin des années 80 à 0.67 à la fin de 2003, tandis que l'autonomie économique a augmenté de 0.60 à 1.0. L'autonomie globale est passée de 0.55 à 0.82 au cours des périodes correspondantes. (L'autonomie politique prend en compte le processus de désignation du gouverneur, la durée de son mandat, la participation du gouvernement au conseil de la Banque centrale et à la définition de sa politique, les objectifs de la Banque centrale et le processus de résolution des différends; pour sa part, l'autonomie économique examine les restrictions à la durée, à la continuité et aux montants des crédits directs à l'État, et l'intervention de la Banque centrale sur le marché primaire des obligations d'État).
7. Dans les économies de marché émergentes caractérisées par des institutions budgétaires et financières peu développées, la substitution de monnaie et la dollarisation des engagements, l'indépendance de la Banque centrale est indispensable à la crédibilité de la politique monétaire. Voir Amato et Gerlach (2001), Eichengreen (2002) et Mishkin (2004).
8. Voir Gönenç et Yılmaz (2007).
9. Voir Schaechter et al. (2000), Amato et Gerlach (2001) et Carare et al. (2002).
10. Avant les révisions récentes du PIB.
11. Voir OCDE (2002) pour une analyse détaillée des réformes structurelles menées dans le secteur bancaire.
12. Les conditions préalables largement admises pour le ciblage de l'inflation sont essentiellement la présence d'une banque centrale indépendante, un régime de changes flottants (ou l'absence de tout point d'ancrage autre que l'inflation), la capacité technique de modéliser et prévoir l'inflation, le caractère non prépondérant de la politique budgétaire, et une stabilité macroéconomique générale qui garantit la résistance de l'économie aux chocs. Voir, par exemple, Schaechter et al. (2000), Amato et Gerlach (2001), Eichengreen (2002), Carare et al. (2002) et Mishkin (2004).
13. Voir FMI (2005).
14. Le régime de changes flottants et l'indépendance de la Banque centrale étaient déjà établis au début du ciblage implicite de l'inflation. La discipline budgétaire était entrée dans les faits et les principaux objectifs budgétaires étaient respectés. Une série de réformes structurelles, notamment dans le secteur bancaire, concouraient à la stabilité financière et macroéconomique. Voir Kara (2006) qui relate l'expérience de la Turquie en matière de ciblage implicite de l'inflation.
15. Comme les effets Balassa-Samuelson et les problèmes de mesure des prix générés par l'amélioration de la qualité des produits pendant la phase de convergence.
16. Voir Jonas et Mishkin (2003).
17. Les objectifs d'inflation ont été exprimés sous forme d'« objectifs ponctuels ». La Banque centrale a également défini une « fourchette d'incertitude » de 2 points de part et d'autre de l'objectif, pour l'application du mécanisme de responsabilité.
18. Voir Heenan et al. (2006).

19. Part en pourcentage de la production à laquelle il faut renoncer pour réduire l'inflation d'un point de pourcentage.
20. Voir la note 20.
21. Voir CBRT (2006).
22. Voir Benes et al. (2007).
23. Roger et Stone (2005) analysent en détail dans quelle mesure les pays ciblant l'inflation sont parvenus à atteindre leurs objectifs d'inflation initiaux. De nombreux pays ont échoué à ce stade, mais cela n'a pas eu d'effet sur leur capacité à mettre en place et à exploiter le nouveau régime.
24. Selon les prévisions établies par la Banque centrale, qui misent sur une hausse de 13 % des prix alimentaires d'ici la fin de 2008 et sur une inflation globale de 9.3 % à la fin de l'année 2008. Voir Banque centrale de Turquie, *Rapport sur l'inflation*, 2^e trimestre 2008, 30 avril 2008.
25. Voir Kara et Oğunç (2005) et Kara et al. (2007). La seconde étude analyse les sources de la variation du degré de répercussion de l'ajustement du taux de change en Turquie.
26. En 2005, l'institut de statistique turc (Turkstat) a commencé de publier sept indicateurs de l'inflation sous-jacente, appelés « agrégats IPC spéciaux ». Ce sont : A l'IPC hors produits saisonniers, B l'IPC hors produits alimentaires non transformés, C l'IPC hors énergie, D l'IPC hors produits alimentaires non transformés et énergie, E l'IPC hors énergie, boissons alcoolisées, produits du tabac, F l'IPC hors énergie, boissons alcoolisées, produits du tabac, autres produits avec prix administrés et impôts indirects, et G l'IPC hors énergie, boissons alcoolisées, produits du tabac, autres produits avec prix administrés, impôts indirects et produits alimentaires non transformés. Par la suite ont été ajoutés les indicateurs H et I, respectivement en septembre 2006 et mai 2008. H est défini comme l'IPC hors énergie, produits alimentaires non transformés, boissons alcoolisées, produits du tabac et or, tandis que I correspond à H hors produits alimentaires transformés. Depuis le passage au régime de ciblage de l'inflation en 2006, la Banque centrale a souligné que différents indicateurs de l'inflation sous-jacente seront utilisés dans l'analyse de l'inflation et la politique de communication, l'attention accordée aux différents indicateurs IPC dépendant de la source des chocs (voir CBRT, 2005, 2006 et 2007).
27. Avant le passage à un système de ciblage de l'inflation en bonne et due forme, la base monétaire était utilisée comme point d'ancrage nominal. Toutefois, la Banque centrale a officiellement déclaré qu'elle ne considèrerait plus la base monétaire comme un critère central (voir la lettre d'intention au FMI, mai 2001). Cette décision s'appuyait sur la difficulté d'évaluer la demande monétaire en période de désinflation et sur la faiblesse de la relation entre agrégats monétaires et inflation en Turquie.
28. Inal (2006) a procédé à un examen empirique de cette relation.
29. Un document de recherche récent de la Banque centrale semble confirmer cette hypothèse. Voir Başkaya et al. (2008).
30. L'objectif et la prévision de la Banque centrale sont identiques sur un horizon de deux ans, car les instruments utilisés par la Banque pour mener sa politique sont supposés être suffisamment puissants pour atteindre cet objectif. Toutefois, elles peuvent différer à court terme, par exemple sur une année. Les anticipations du marché peuvent elles aussi différer des prévisions révisées de la Banque centrale pour la même période.
31. Les autres pays qui pratiquent le ciblage de l'inflation sont les suivants : Afrique du Sud, Brésil, Chili, Colombie, Israël, Hongrie, Mexique, Philippines, Pérou, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie et Thaïlande. Voir le *Rapport sur l'inflation de la Banque centrale de Turquie*, 1^{er} trimestre 2008.
32. Voir également Celasun et al. (2003).
33. Voir Başkaya et al. (2008).
34. Le poids de l'IDE confirme que les facteurs d'attraction structurels et non sensibles au taux d'intérêt gagnent en importance, ce qui limite la pertinence de réduire le taux d'intérêt pour freiner les entrées de capitaux. Voir Çulha (2006).

Bibliographie

- Amato, J.D. et S. Gerlach (2001), « Inflation Targeting in Emerging Market and Transition Economies: Lessons after a Decade », *Série de documents de discussion du CEPR*, n° 3074.
- Arnove, M. et al. (2007), « Central Bank Autonomy: Lessons from Global Trends », *Documents de travail du FMI*, n° 07/88, FMI, Washington DC.

- Arvai, Z. (2005), « Capital Account Liberalization, Capital Flow Patterns, and Policy Responses in the EU's New Member States », *Documents de travail du FMI*, n° 05/213, FMI, Washington DC.
- Başkaya, S., H. Kara et D. Mutluer (2008), « Expectations, Communication and Monetary Policy in Turkey », *Documents de travail du Département de recherche et de politique monétaire*, 08/01, Banque centrale de Turquie, Ankara.
- Benes, J., M.C. Branco et D. Vavra (2007), « A Simple DGE Model for Inflation Targeting », *Documents de travail du FMI*, n° 07/97, FMI, Washington DC.
- Blanchard, O. (2006), « Adjustment Within the Euro: the Difficult Case of Portugal », *Documents de travail du Département des affaires économiques du MIT*, n° 06-04, www.bportugal.pt/events/conferences/IIIDEP/4.pdf.
- Calvo, G.A., L. Leiderman et C.M. Reinhart (1994), « The Capital Inflows Problem: Concepts and Issues », *Contemporary Economic Policy*, 12, 3 juillet.
- Carare, A. et al. (2002), « Establishing Initial Conditions in Support of Inflation Targeting », *Documents de travail du FMI*, n° 02/102, FMI, Washington DC.
- CBRT (Banque centrale de la République de Turquie (2004), « Monetary Policy and Exchange Rate Policy for 2005 », CBRT, Ankara, www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/2004/DUY2004%1e59.pdf.
- CBRT (2005), « General Framework of Inflation Targeting Regime and Monetary and Exchange Rate Policy for 2006 », CBRT, Ankara, www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/2005/DUY2005-56.pdf.
- CBRT (2006), « Open Letter Written to the Government », *CBRT Press Release*, 2006-47, CBRT, Ankara.
- CBRT (2006), « Monetary and Exchange Rate Policy for 2007 », CBRT, Ankara, www.tcmb.gov.tr/yeni/announce/2006/2007MonPol.pdf.
- CBRT (2007), « Monetary and Exchange Rate Policy for 2008 », CBRT, Ankara, www.tcmb.gov.tr/yeni/yeni/announce/2007/2008MonPol.pdf.
- CBRT (2008), *Rapport sur l'inflation*, 2008-I, CBRT, Ankara, www.tcmb.gov.tr/research/parapol/enf-ocak2008.pdf.
- Celasun, O., R.G. Gelos et A. Prati (2004), « Obstacles to Disinflation: What is the Role of Fiscal Expectations? », *Documents de travail du FMI*, n° 04/111, FMI, Washington DC.
- Cerisola, M. et R.G. Gelos (2005), « What Drives Inflation Expectations in Brazil? An Empirical Analysis », *Documents de travail du FMI*, n° 05/109, FMI, Washington DC.
- Clark, P.B. et al. (1994), « Exchange Rates and Economic Fundamentals: A Framework for Analysis », *Document spécial du FMI*, n° 115, FMI, Washington DC.
- Clark, P.B. et R. MacDonald (1998), « Exchange Rates and Economic Fundamentals: A Methodological Comparison of BEERs and FEERs », *Documents de travail du FMI*, n° 98/67, FMI, Washington DC.
- Çulha, A. (2006), « A Structural VAR Analysis of the Determinants of Capital Flows Into Turkey », *Documents de travail du Département de recherche et de politique monétaire*, 06/05, Banque centrale de Turquie, Ankara.
- Çulha, O., A. Çulha et R. Gönenc (2008), « The Challenges of Monetary Policy in Turkey », *Documents de travail du Département des affaires économiques*.
- Driver, R.L. et P.F. Westaway (2004), « Concepts of Equilibrium Exchange Rates », *Documents de travail de la Banque d'Angleterre*, n° 248.
- Egert, B. (2004), « Assessing Equilibrium Exchange Rates in CEE Acceding Countries: Can We Have DEER with BEER without FEER? A Critical Survey of the Literature », *Bank of Finland Institute for Economics in Transition*, *Documents de travail*, n° 1.
- Eichengreen, B. (2002), « Can Emerging Markets Float? Should They Inflation – Target », *Banco Central Do Brasil, Série de Documents de travail*, n° 36.
- Eichengreen, B. et O. Choudhry (2005), « Managing Capital Inflows: Eastern Europe in an Asian Mirror », www.econ.berkeley.edu/~eichengr/research/ankara9may26-05.pdf.
- Fabrizio, S., D. Igan et A. Mody (2007), « The Dynamics of Product Quality and International Competitiveness », *Documents de travail du FMI*, n° 07/97, FMI, Washington DC.
- FMI (2007a), « The Quality of Domestic Financial Markets and Capital Inflows », dans *Global Financial Stability Report*, FMI, Washington DC, septembre.
- FMI (2007b), « Managing Large Capital Inflows », dans *Perspectives de l'économie mondiale*, FMI, Washington DC, octobre.

- Frankel, J. (2006), « On the Yuan: The Choice between Adjustment under a Fixed Exchange Rate and Adjustment under a Flexible Rate », *CESifo Economic Studies*, vol. 52, 2, pp. 246-275.
- Gönenç, R. et G. Yilmaz (2007), « The Evolution and Determinants of Profitability in Turkish Manufacturing Industry, 1997-2006 », *Documents de travail du Département de recherche et de politique monétaire*, 07/01, Banque centrale de Turquie, Ankara.
- Heenan, G., M. Peter et S. Roger (2006), « Implementing Inflation Targeting: Institutional Arrangements, Target Design, and Communications », *Documents de travail du FMI*, WP/06/278, FMI, Washington DC.
- Ho, C.R. et N. McCauley (2003), « Living with Flexible Exchange Rates: Issues and Recent Experience in Inflation Targeting Emerging Market Economies », *Documents de travail du BRI*, n° 130.
- Inal, D. (2006), « The Impact of Monetary Policy Decisions on Long-term Interest Rates in Turkey », (en turc), *Expertise Thesis*, Banque centrale de Turquie, Ankara.
- Isard, P. (2007), « Equilibrium Exchange Rates: Assessment Methodologies », *Documents de travail du FMI*, n° 07/296, FMI, Washington DC.
- Jonas, J., F.S. Mishkin (2003), « Inflation Targeting in Transition Countries: Experience and Prospects », *NBER Working Paper Series*, n° 9667.
- Kara, H. et al. (2007), « Exchange Rate Regimes and Pass-through: Evidence from the Turkish Economy », *Contemporary Economic Policy* 25(2), pp. 206-225.
- Kara, H. et F. Oğünç (2005), « Exchange Rate Pass-Through in Turkey: It is Slow, but is it Really Low? », *Documents de travail du Département de recherche et de politique monétaire*, 05/10, Banque centrale de Turquie, Ankara.
- Kara, H. (2006), « Turkish Experience with Implicit Inflation Targeting », *Documents de travail du Département de recherche et de politique monétaire*, 06/34, Banque centrale de Turquie, Ankara.
- Kibritcioglu, A. (2002), « Causes of Inflation in Turkey: A Literature Survey with Special Reference to Theories of Inflation », chapitre 3, dans A. Kibritcioglu, L. Rittenberg et F. Selçuk (éd.), *Inflation and Disinflation in Turkey*, Aldershot, Ashgate.
- Lee, J. (1997), « Sterilizing Capital Inflows », *Fonds monétaire international, Economic Issues*, n° 7, FMI, Washington DC.
- Lopez-Mejia, A. (1999), « Large Capital Flows: A Survey of the Causes, Consequences, and Policy Responses », *Documents de travail du FMI*, n° 99/17, FMI, Washington DC.
- Minella, A. et al. (2003), « Inflation Targeting in Brasil: Constructing Credibility under Exchange Rate Volatility », *Journal of International Money and Finance*, 22(7), pp. 1015-1040.
- Mishkin, F.S. (2004), « Can Inflation Targeting Work in Emerging Market Countries? », *Série de documents de travail du NBER*, n° 10646, NBER, Washington DC.
- OCDE (2002), *Études économiques de l'OCDE : Turquie*, chapitre II et annexe I, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Turquie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : Turquie*, OCDE, Paris.
- Otker-Robe, I. et al. (2007), « Coping with Capital Inflows: Experiences of Selected European Countries », *Documents de travail du FMI*, n° 07/190, FMI, Washington DC.
- Rajan, R.S. (2007), « Managing New-Style Currency Crises: The Swan Diagram Approach Revisited », *Journal of International Development*, 19, pp. 583-606.
- Schaechter, A., M. Stone, M. Zemler (2000), « Adopting Inflation Targeting: Practical Issues for Emerging Market Countries », *Document spécial du FMI*, n° 202, FMI, Washington DC.
- Serdengecti, S. (2006), « Inflation Targeting: Performance and Challenges », discours d'ouverture prononcé lors de la conférence intitulée « Inflation Targeting: Performance and Challenges », Istanbul, www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/2006/IT_sunum_ing.pdf.
- Swan, T.W. (1963), « Long-run Problems of the Balance of Payments » dans Arndt, H.W. et W. M. Corden (éd.), *The Australian Economy: A Volume of Readings*, pp. 384-95, Cheshire Press, Melbourne.
- Wong, C-H. (2002), « Adjustment and the Internal-External Balance », dans Mohsin S. Khan, S.M. Nsouli et C-H Wong (éd.), *Macroeconomic Management Programs and Policies*, Fonds monétaire international, Washington DC.

ANNEXE 3.A1

L'expérience des entrées de capitaux dans d'autres pays à revenu intermédiaire : enseignements pour la Turquie

L'expérience récente d'autres économies de marché émergentes confrontées à l'accélération des entrées de capitaux a été étudiée afin d'en tirer des enseignements pour la Turquie (tableau 3.A1.1)

Au-delà des expériences nationales individuelles, une étude internationale récente (FMI, 2007b) a examiné 109 épisodes d'accélération des entrées de capitaux dans 49 pays en Europe, Asie et Amérique latine entre les années 90 et 2007, et a analysé les mesures prises et les conséquences observées. Elle est parvenue aux conclusions suivantes :

- La contraction des dépenses publiques pendant les périodes d'entrées de capitaux a contribué à la fois à modérer l'appréciation du taux de change réel et à renforcer la croissance du PIB une fois que les entrées se sont ralenties.
- Les mesures de « résistance » à l'appréciation du taux de change ont généralement échoué. Lorsqu'elles étaient mises en œuvre, elles étaient souvent suivies d'une inversion plus forte des investissements à la fin du cycle.
- En règle générale, les restrictions aux entrées de capitaux n'ont pas eu d'effet ralentisseur significatif sur l'appréciation du taux de change réel. Elles n'ont pas non plus facilité un atterrissage en douceur à la fin du cycle.
- Les pays importateurs de capitaux qui enregistrent des déficits courants élevés sont relativement plus vulnérables à un revirement ultérieur des entrées de capitaux.

Tableau 3.A1.1. Instruments d'action possibles pour lutter contre les effets pernicioeux des entrées de capitaux

Mesures	Avantages	Inconvénients
Absence de réaction des pouvoirs publics		
Autoriser une appréciation nominale	Décourage les investissements spéculatifs en soumettant les participants du marché à un risque de change. Permet aux fluctuations du taux de change d'absorber les effets des entrées de capitaux. L'appréciation du taux de change réel a plus de chances de se produire par une appréciation nominale que par un regain d'inflation. Favorise le ciblage de l'inflation.	L'objectif d'inflation risque de ne pas être atteint. Favorise une appréciation du taux réel, avec des effets négatifs sur la balance des opérations courantes.
Mesures monétaires et relatives au taux de change		
Intervention sur le taux de change	Allège directement la pression sur le taux de change.	Crée des pressions inflationnistes en provoquant une expansion de la masse monétaire et du crédit. Menace la crédibilité du ciblage de l'inflation si elle s'avère être dictée par des objectifs de compétitivité. Inefficace si les paramètres fondamentaux sont très solides et continuent d'attirer les capitaux étrangers. Inefficace si elle encourage les entrées de capitaux en maintenant les taux d'intérêt à un niveau élevé.
Stérilisation	Empêche l'expansion monétaire.	Des difficultés peuvent survenir si la mise en œuvre passe par des : <i>Opérations d'open market :</i> Elle nécessite des marchés financiers bien développés. Elle est coûteuse parce que le recours aux obligations d'État alourdit la dette des pouvoirs publics et de la Banque centrale. Un effet d'éviction peut se produire si les banques investissent leurs fonds dans la Banque centrale au lieu de les prêter aux entreprises. <i>Réserves obligatoires :</i> Coûteuse si les réserves sont rémunérées. Des révisions fréquentes des réserves obligatoires réduisent la flexibilité du secteur bancaire pour gérer les liquidités.
Élargissement de la plage de fluctuation du taux de change (<i>dans un système de taux de change fixe</i>)	Dissuade les investissements spéculatifs motivés par l'anticipation d'une hausse du taux. Donne à la Banque centrale plus de flexibilité pour intervenir sur le marché des changes.	Les risques de spéculation dans la plage de fluctuation sont accrus.
Baisse du taux d'intérêt	Décourage les entrées de capitaux sensibles au taux d'intérêt en rendant l'arbitrage de taux d'intérêt moins attractif. Utile pour éviter les difficultés induites par la stérilisation.	Peut menacer l'objectif d'inflation. Il est difficile de déterminer la baisse de taux optimale compte tenu de l'objectif de réduction des entrées de capitaux. Inefficace si les entrées de capitaux ne sont pas sensibles au taux d'intérêt (IDE, etc.).
Mesures budgétaires		
Baisse des dépenses et augmentations des impôts	Réduisent la demande totale et les pressions inflationnistes. Réduisent les coûts du programme de stérilisation. Donnent à la politique monétaire une plus grande marge de manœuvre. Augmentent les possibilités de relance par voie budgétaire lorsque les entrées de capitaux diminuent. Atténuent les perceptions des risques et attirent des capitaux à plus long terme.	Risquent d'accélérer les entrées de capitaux en diminuant le risque pays. L'inertie des procédures budgétaires entraîne un délai de réaction important. Politiquement délicat parce qu'il est plus facile d'emprunter à des fins proconjoncturelles.

Tableau 3.A1.1. **Instruments d'action possibles pour lutter contre les effets pernicieux des entrées de capitaux** (suite)

Mesures	Avantages	Inconvénients
Mesures de réglementation financière		
Supervision et réglementation du secteur bancaire	Réduisent la vulnérabilité du secteur financier.	Les institutions financières peuvent contourner les mesures par diverses manipulations de leur bilan.
Contrôles des capitaux		
Contrôles des entrées de capitaux	Peuvent stabiliser directement et rapidement les entrées de capitaux.	Ils sont généralement contournés lorsqu'ils sont appliqués pendant une période prolongée.
	Diminuent le risque de choc induit par une cessation soudaine.	Risquent de dissuader les capitaux à long terme et non les investissements spéculatifs.
	Contribuent à l'indépendance de la politique monétaire.	Créent des distorsions dans la répartition des ressources lorsque les entreprises sont privées des capitaux étrangers meilleur marché.
Libéralisation des sorties de capitaux	Réduit les entrées nettes de capitaux.	Favorise les entrées de capitaux supplémentaires en renforçant la confiance.
	Facilite la diversification du portefeuille des investisseurs.	Génère des risques de fuite des capitaux.
	Adresse des signaux positifs sur la libéralisation complète future des opérations en capital.	

Source : Calvo et al. (1994); Lee (1997); Lopez-Mejia (1999); Ho et McCauley (2003); Arvai (2005); Eichengreen et Choudry (2005); Otker-Robe et al. (2007); FMI (2007a); FMI (2007b), Roubini (2007).

Chapitre 4

Renforcer la compétitivité en favorisant la croissance du secteur formel

Les bons résultats enregistrés par le secteur des entreprises turques après la crise ont été remis en question. La concurrence croissante des pays à bas coûts et la forte appréciation de la monnaie turque en termes réels – jusqu'aux premiers mois de 2008 – ont sapé les performances du secteur exposé aux échanges internationaux, en particulier des segments tributaires d'une main-d'œuvre peu qualifiée et du marché intérieur pour leurs consommations intermédiaires. Ces pressions concurrentielles se sont progressivement propagées aux activités abritées du commerce international, ce qui a ralenti la croissance du PIB.

Il ne faut pas s'attendre à un rééquilibrage des sources de la croissance par suite d'un retournement durable de la tendance à l'appréciation de la monnaie en termes réels. Des chocs externes et internes entraînent effectivement des dépréciations, mais celles-ci se révèlent généralement de courte durée et la dynamique à long terme des entrées de capitaux reste forte. Compte tenu des pressions qui s'exercent en conséquence sur la compétitivité, la capacité des entreprises à accélérer la croissance de la productivité, à modérer la progression des salaires et à différencier efficacement leurs produits (de manière à pouvoir pratiquer des tarifs plus élevés que leurs concurrents à plus bas coûts) constituent des gisements de compétitivité à plus long terme pour la Turquie. Les enquêtes réalisées pour cette Étude confirment que le secteur manufacturier a obtenu des résultats remarquables dans chacun de ces trois domaines, même si les gains ont été concentrés dans la partie moderne de l'économie, et ont été loin de compenser pleinement la très forte appréciation du taux de change réel antérieure aux chocs de début 2008.

Nous faisons valoir dans ce chapitre que subsistent d'importants gisements de compétitivité non exploités dans le secteur des entreprises, et qu'ils devraient être mis à profit. Ils tiennent au fait que l'activité économique reste en grande partie dans les secteurs informel ou semi-formel. Si davantage de ressources peuvent être redéployées vers la partie moderne et formelle de l'économie, sa productivité et sa compétitivité globales s'en trouveront renforcées. Les entreprises formelles savent en effet beaucoup mieux tirer parti des ressources qui s'offrent à elles en matière de nouvelles technologies, de main-d'œuvre qualifiée, de capital et d'investissement direct étranger (IDE) dans une économie turque qui se mondialise rapidement.

Faciliter le développement d'entreprises modernes suppose une action stratégique déterminée. À cet égard, deux priorités résident dans une réforme ambitieuse de la réglementation du marché du travail, et dans la poursuite de la modernisation des marchés financiers. Les efforts accomplis actuellement par le gouvernement pour accélérer la régularisation des activités économiques par le biais d'une application plus énergique des règles en vigueur doivent s'accompagner de réformes structurelles dans les domaines prioritaires.

Compte tenu des coûts induits sur le front de l'emploi et sur le plan macroéconomique par les pertes de compétitivité de l'économie turque, les autorités ont été confrontées à une demande croissante de mesures correctives. Ces pressions ont été exercées avant tout par les organisations patronales et syndicales dans les secteurs exposés aux échanges internationaux, mais à mesure que les pertes de production et d'emploi gagnaient l'ensemble de l'économie, ces exigences ont trouvé un écho en dehors de ce périmètre. Si ces demandes d'interventions publiques ont recueilli un aussi large soutien, c'est parce que les mécanismes classiques de correction des déséquilibres externes reposant sur l'ajustement du taux de change ont été perçus comme insuffisants, hormis à l'occasion de chocs internes ou externes ponctuels.

Le fléchissement de l'économie a instauré des conditions plus favorables à l'accélération des réformes structurelles. L'annonce d'un *plan d'urgence* en décembre 2007, trois mois après la publication du programme du gouvernement, et celle d'un nouveau *programme pour l'emploi* au printemps 2008 ont illustré ce passage à une politique plus interventionniste.

Nous examinons d'abord dans ce chapitre le creusement des écarts de performances dans le secteur des entreprises au cours de la période récente, qui constitue une cause du fléchissement observé au niveau macroéconomique (partie 1). Nous nous penchons ensuite sur les nouvelles initiatives adoptées par le gouvernement pour améliorer les performances du secteur des entreprises (partie 2). Enfin, nous recommandons d'accélérer encore les réformes destinées à simplifier la réglementation du marché du travail et à moderniser les marchés financiers, en vue de favoriser la croissance du secteur formel et moderne de l'économie (partie 3).

Les écarts de performance se sont creusés dans le secteur des entreprises

Les performances des entreprises ne sont jamais uniformes dans une économie concurrentielle et *a fortiori* dans une économie en mutation rapide comme celle de la Turquie. Des entreprises naissent et se développent pour exploiter de nouvelles possibilités, tandis que d'autres cèdent du terrain, ce qui se traduit par des transferts de ressources. Néanmoins, les récents écarts de performances entre les différents pans de l'économie turque semblent s'être accentués au-delà des tendances observées jusqu'ici.

C'est dans le secteur manufacturier que ces divergences sont les mieux établies, grâce aux données disponibles¹. La situation est plus difficile à cerner dans les services, mais il semble que des pressions similaires y soient également à l'œuvre, même si ces activités ne sont généralement pas exposées à la concurrence internationale². Les pressions concurrentielles s'accroissent sur le même type d'entités dans toutes les branches d'activité : les entreprises peu productives, à faible intensité capitaliste et aux activités peu complexes, sont mises à plus rude épreuve que par le passé. Dans les secteurs exposés aux échanges internationaux, les pressions trouvent leur origine dans les pays à bas coûts et dans l'appréciation tendancielle de la monnaie turque. Dans les secteurs abrités de la

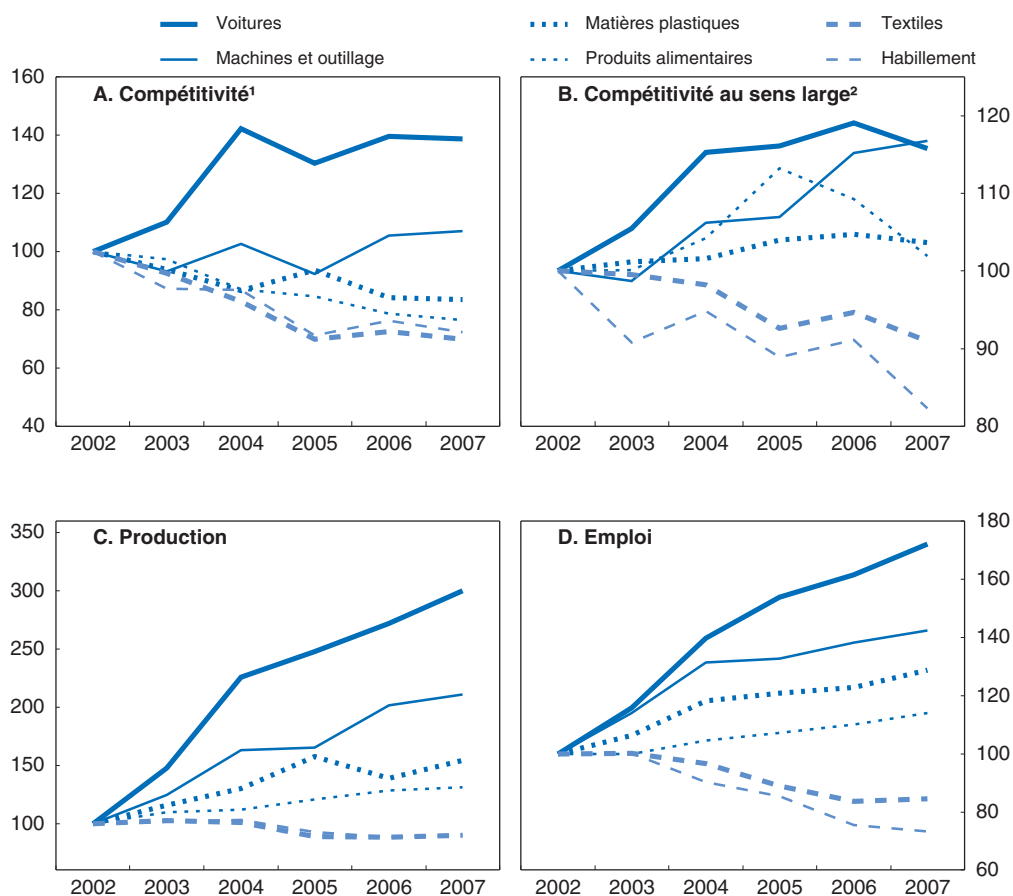
concurrence internationale, les écarts de productivité se creusent entre les acteurs traditionnels et les entrants qui recourent à des procédés modernes, et leurs parts de marché respectives semblent changer plus rapidement. L'obstacle essentiel à l'ajustement structurel en Turquie tient au fait que le pan de l'économie qui est sur le déclin est également le principal utilisateur de la ressource la plus abondante dans le pays, à savoir la main-d'œuvre peu qualifiée.

Secteurs compétitifs et secteurs en déclin

Une enquête statistique sur la compétitivité de diverses industries manufacturières a été réalisée pour cette *Étude*³. L'évolution des principales composantes de la compétitivité des entreprises a été analysée : les pressions sectorielles sur les prix, la productivité de la main-d'œuvre, le coût unitaire du travail, d'autres coûts unitaires et la différenciation des produits. Cette analyse a montré que l'on pouvait distinguer trois catégories de branches manufacturières, dont les performances divergent nettement depuis 2001 (graphique 4.1).

Graphique 4.1. Résultats des secteurs performants, pris en étau et se trouvant dans une situation intermédiaire, sur la période 2002-07


Indice, base 100 en 2002



1. Calculée sur la base des coûts unitaires de main-d'œuvre.

2. Calculée sur la base des coûts unitaires de main-d'œuvre, du capital, de l'énergie et des consommations intermédiaires importées.

Source : Turkstat (TÜİK, Türkiye İstatistik Kurumu) et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/420425502046>

- i) *Les secteurs performants.* Ils regroupent les entreprises qui enregistrent régulièrement de bons résultats pour la plupart des déterminants de la compétitivité. Au cours des années 2000, il s'agissait de la construction automobile, des biens de consommation durables, des machines industrielles, des produits chimiques et de la sidérurgie. Ces secteurs se sont situés nettement au-dessus des moyennes nationales en termes de gains de productivité, de détermination des salaires conforme à une rentabilité normale, de différenciation des produits, et de réduction du coût de leur capital et de leurs consommations intermédiaires⁴. Sur cette base, ils ont enregistré d'excellents résultats en matière de croissance de leur production, de leurs exportations et de leurs effectifs – et ce malgré la forte appréciation du taux change réel.
- ii) *Les secteurs pris en étau.* Ils regroupent les entreprises qui tendent à afficher des résultats médiocres pour la plupart des composantes de la compétitivité. Dernièrement, les domaines de spécialisation traditionnels de l'économie turque qui reposent sur une main-d'œuvre peu qualifiée et des consommations intermédiaires locales à bas coûts se sont dans une large mesure trouvés dans cette situation. Ces activités incluent le textile et l'habillement, qui représente près d'un tiers de la production et de l'emploi de l'ensemble du secteur manufacturier. De nombreuses entreprises de ces secteurs n'ont pas réussi à améliorer leur productivité, à faire preuve de modération salariale ou à différencier leurs produits à un rythme suffisant pour préserver leur compétitivité malgré la concurrence des pays à bas coûts et la forte appréciation de la monnaie turque. Leurs performances en termes de production, d'exportations et d'emplois en ont fortement pâti.
- iii) *Les secteurs dans une situation intermédiaire.* Ces branches d'activité se sont caractérisées par des évolutions très diverses des pressions sur les prix, de la productivité et des hausses de salaires, ainsi que par des gains partiels en termes de coûts du capital et des consommations intermédiaires. On trouve dans cette catégorie la fabrication de produits électroniques, de meubles, de matières plastiques et de produits alimentaires. Leurs résultats en matière de production, d'exportations et d'emploi ont été généralement dans la moyenne.

Dans le cadre de cette enquête ont été pris en compte non seulement l'indicateur classique que constituent les coûts unitaires de main-d'œuvre, mais aussi les coûts unitaires du capital, de l'énergie et des consommations intermédiaires importées. Les principaux enseignements que l'on peut en retirer sont les suivants :

- Les secteurs les plus compétitifs étant également ceux où l'intensité capitaliste et les importations de consommations intermédiaires sont les plus élevées, ils ont tiré profit de la baisse du coût du capital et des consommations intermédiaires importées après 2001 et pendant les périodes d'appréciation du taux de change réel.
- Les branches d'activité les moins avancées n'ont pas autant bénéficié de ces facteurs. Néanmoins, leur intensité capitaliste se renforce également et elles importent une part plus importante de leurs consommations intermédiaires. Les gains réalisés du fait des évolutions postérieures à 2001 n'ont toutefois pas été suffisants pour compenser les pressions découlant de l'écrasement des prix et de la croissance des coûts unitaires de main-d'œuvre.
- Tous les secteurs ont été confrontés à une accentuation des pressions concurrentielles en 2007, lorsque l'effet conjugué de la hausse des taux d'intérêt et des coûts de l'énergie a renforcé les pressions exercées par l'accélération de l'appréciation de la monnaie turque.

Les entreprises ayant réussi à se restructurer dans les secteurs en déclin n'ont encore qu'un poids limité

Les secteurs de l'économie turque pris en étau par la concurrence ne sont pas restés passifs face à ces pressions. Même dans les branches d'activité les plus durement touchées, telles que le textile et l'habillement, de nombreuses entreprises ont enregistré des résultats nettement supérieurs à la moyenne de leur secteur, en améliorant la qualité de leurs produits et en maîtrisant leurs coûts unitaires de main-d'œuvre. Elles ont résisté à la concurrence internationale et réussi à accroître leur production et leurs effectifs⁵ (encadré 4.1).

Encadré 4.1. La lente adaptation du secteur du textile et de l'habillement

Le secteur du textile et de l'habillement est aujourd'hui, de loin, la plus importante industrie manufacturière turque. Au début des années 2000, elle représentait 23 % de la valeur ajoutée manufacturière, et près de 36 % de l'emploi manufacturier total. Ses exportations équivalent à plus de 50 % de la production intérieure, et certaines régions du pays (telles que Denizli et Adiyaman) sont quasiment des zones monoproductrices de textiles et d'articles d'habillement. La Turquie est le deuxième exportateur mondial de ces produits après la Chine – le troisième si l'on considère les exportateurs de l'Union européenne (UE) comme un seul groupe – et représente 4.5 % des importations mondiales totales et 8 % des importations de l'UE. Ce secteur n'a acquis un tel poids dans les industries manufacturières dans aucune autre économie émergente ou de l'OCDE. Ses performances pèsent lourdement sur l'emploi total, ainsi que sur la confiance des entreprises et des ménages en Turquie¹.

Ce secteur a été exposé aux pressions concurrentielles croissantes découlant de l'appréciation tendancielle du taux de change réel, de la rivalité grandissante avec les producteurs d'autres économies émergentes, notamment asiatiques (telles que la Chine et l'Inde), ainsi que de la suppression progressive des contingents d'importation appliqués sur les marchés de l'OCDE. Toutefois, il est probable que l'impact de cette libéralisation sur le secteur, et notamment sur ses résultats en matière d'emploi, ne s'est pas encore fait pleinement sentir². Les principaux enseignements à tirer des évaluations existantes de la position concurrentielle du secteur sont les suivants :

- L'industrie turque est de plus en plus confrontée à une concurrence par les coûts, et ne semble pas dotée des moyens nécessaires pour y faire face. Les coûts de main-d'œuvre, qui représentent 12 à 20 % des coûts de production suivant les segments du marché, sont plus élevés en Turquie que dans les pays concurrents. D'après une étude sectorielle³, les coûts horaires de main-d'œuvre dans le secteur du textile et de l'habillement étaient de 2.88 USD en Turquie en 2005, alors qu'ils s'établissaient à 1.50 USD en Bulgarie, à 0.88 USD en Égypte, à 0.67 USD en Inde et à 0.48 USD en Chine. Le coût de l'énergie, qui représente en moyenne 10 % des coûts de production, est également plus élevé en Turquie, où il s'établissait à 8.12 cents/kWh en 2005, que dans les pays concurrents. Par contre, les exportateurs turcs bénéficient d'un avantage de coût sur le plan du transport et de la logistique, qui représentent 5 % des coûts d'approvisionnement totaux dans le secteur du textile et de l'habillement pour les exportations à destination de l'UE.
- L'industrie turque est mieux placée sur les segments « médians à élevés » du marché, où la concurrence ne repose pas principalement sur les coûts, mais se fonde aussi sur la *commercialisation*⁴. Environ 40 % du marché mondial du textile et de l'habillement correspond à ces segments, et exige que les fournisseurs soient capables de différencier leurs produits, d'améliorer leur qualité, de perfectionner leur conception et de raccourcir les délais de livraison des articles produits par petits lots. Une enquête réalisée auprès des importateurs de textiles et d'articles d'habillement de l'UE a montré que la Turquie était bien placée dans ces domaines. La bonne position de la Chine indique cependant que ces atouts ne mettent pas la Turquie à l'abri de la concurrence par les coûts (tableau 4.1).

Encadré 4.1. La lente adaptation du secteur du textile et de l'habillement (suite)

Tableau 4.1. Position concurrentielle des fournisseurs de textiles et d'articles d'habillement de l'UE

Note sur une échelle de 0 à 5

Pays fournisseur	Coût et qualité de la main-d'œuvre	Matières et capacité d'approvisionnement	Infrastructures et financements	Conception et délais de livraison	Position pondérée
Chine	4.50	4.10	3.90	2.80	4.80
Turquie	3.75	3.80	3.85	4.18	4.60
Corée du Sud	3.20	3.00	3.95	3.65	4.00
Bulgarie	3.53	2.30	2.75	3.80	3.80
Inde	3.63	3.30	2.25	2.45	3.70
Roumanie	3.58	1.50	3.15	3.65	3.60

Source : Institut français de la mode, 2004.

Les différents segments de l'industrie turque du textile et de l'habillement semblent inégalement armés pour passer d'une concurrence par les coûts à une concurrence par la commercialisation :

- Une minorité d'entreprises ayant choisi de monter en gamme sont technologiquement avancées, ont des installations de conception et de production, et se caractérisent par une forte intensité de capital humain. Ces entreprises importent une part en augmentation rapide de leurs consommations intermédiaires auprès de fournisseurs internationaux compétitifs. Les importations de consommations intermédiaires se sont accrues à un rythme soutenu et au milieu des années 2000, la part de ces importations dans l'ensemble des consommations intermédiaires utilisées dans le secteur de l'habillement était d'environ 40 % pour la production écoulée sur le marché intérieur, et de quelque 70 % pour la production destinée aux marchés d'exportation.
 - L'essentiel des entreprises du secteur se caractérisent toutefois par une faible productivité et un bas niveau de qualification. La taille moyenne des entreprises du secteur est de 18 employés dans le textile, et de 9 employés dans l'habillement. Les entreprises informelles représentent 62 % des emplois dans le textile et 80 % dans l'habillement. Le poids relatif des entreprises informelles s'est encore accru dernièrement du fait des pressions concurrentielles, qui ont incité les structures incapables de rivaliser avec la concurrence à réduire leurs coûts en renforçant leurs activités informelles.
1. Le Groupe spécial d'experts sur le textile et l'habillement du 9^e Plan de développement (2007-13) a récemment présenté une étude très détaillée du secteur. Une vue d'ensemble de ce secteur à la fois récente et riche d'enseignements est également disponible dans : E. Ongut, « *Türk Tekstil ve Hazir Giyim Sanayii'nin Degisen Dunya Rekabet Sartlarina Uyumu* » (L'adaptation de l'industrie turque du textile et de l'habillement à l'évolution des conditions de concurrence sur les marchés mondiaux), DPT Uzmanlik Tezi, Ankara, 2007.
 2. Les échanges de textiles et d'articles d'habillement auraient dû être intégralement libéralisés en application des règles générales de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 2005, au terme de la période transitoire de dix ans prévue par l'Accord sur les textiles et les vêtements (ATV), signé en 1995, pour le démantèlement progressif des contingents d'importation dans ce secteur. Toutefois, la forte augmentation des exportations de la Chine au cours des premiers mois de 2005 a incité les gros importateurs, notamment l'UE et les États-Unis, à réintroduire des restrictions quantitatives pour plusieurs catégories de produits jusqu'en 2008. Après 2008, des taux de droits de douane d'un niveau moyen de 15 % dans l'UE, et de 30 % aux États-Unis, resteront en principe les seuls obstacles aux échanges dans ce secteur. Les textiles et articles d'habillement turcs, qui sont actuellement importés librement dans l'UE, et soumis à des contingents et à des droits de douane moyens aux États-Unis, devraient pâtir de cette libéralisation. Les deux simulations disponibles des conséquences de cette libéralisation (Nordas, 2004, et Institut français de la mode, 2004) laissent augurer des pertes significatives pour l'industrie turque. Selon une de ces études, la Turquie serait le principal perdant de cette libéralisation, puisqu'en termes cumulés, elle verrait la production et l'emploi reculer de 23 % dans le secteur des textiles, et de 33 % dans le secteur de l'habillement.
 3. Werner (2005).
 4. Ongut (2007).

L'avenir des industries de main-d'œuvre turques dépendra du rythme auquel se diffuseront ces stratégies d'amélioration qualitative et de réduction des coûts. Ces stratégies innovantes n'influeront sur les performances globales que si les nouveaux modèles d'entreprise deviennent prédominants, au lieu de rester marginaux. La réussite de cette diffusion semble exiger : i) que soient achevés les ajustements nécessaires concernant l'emploi sur les segments du marché exposés de manière directe (et irréversible) à la concurrence des pays à bas coûts; ii) que soient sensiblement améliorées les qualifications des entrepreneurs, des techniciens et des ouvriers; et iii) que soient réformées la réglementation relative aux entreprises et la fiscalité de manière à faciliter la régularisation des activités économiques.

Certaines expériences locales de montée en gamme méritent d'être mentionnées. Un certain nombre de *zones industrielles organisées* ont favorisé la diffusion de nouveaux modèles d'entreprise. L'industrie du cuir offre à cet égard un exemple intéressant. Après avoir quitté la zone d'Istanbul spécialisée depuis des siècles dans le cuir pour s'implanter dans une nouvelle zone industrielle organisée, les éléments les plus dynamiques de ce secteur ont accéléré leur modernisation. Cependant, en raison de la crise russe à la fin des années 90 et d'une vive hausse des importations d'articles de cuir et de chaussures en provenance de la Chine entre 2003 et 2007, le secteur a subi de fortes pertes d'emplois (encadré 4.2).

Encadré 4.2. La modernisation de l'industrie du cuir

L'industrie du cuir est un important acteur à l'exportation (même si le commerce à la valise généralisé dans ce secteur rend difficile la compilation de statistiques commerciales). Après une période d'expansion rapide alimentée par une très forte croissance des exportations vers la Communauté des États indépendants (CEI) et plus particulièrement vers la Russie, ce secteur est à la recherche de nouvelles perspectives compte tenu de la saturation et du ralentissement de ces marchés. Il est également confronté à la concurrence grandissante de nouveaux acteurs tels que la Chine et le Brésil¹.

Un des éléments déclenchants importants de cette modernisation a été le transfert d'activités de l'ancienne zone spécialisée dans le travail du cuir, située dans la partie européenne d'Istanbul, vers une zone industrielle organisée située sur la côte asiatique. La plupart des entreprises de *traitement du cuir* ont pris part à ce transfert, tandis que l'essentiel des entreprises d'*habillement* de taille plus modeste sont restées dans l'ancienne zone spécialisée :

- Le déplacement des grandes entreprises a facilité les fusions entre sociétés.
- La nouvelle zone comprenait des installations modernes de protection de l'environnement, qui sont essentielles dans la production de cuir, et une école professionnelle.
- Les entreprises ont commencé à monter en gamme sur les marchés d'exportation. Ainsi, pour les articles en fourrure, le prix moyen unitaire des exportations turques est d'environ 280 USD, alors qu'il s'établit à 1 000 USD pour les exportations du Canada, à 750 USD pour celles de l'Italie, et à 90 USD pour les exportations chinoises².
- Les fabricants de chaussures ne sont pas parvenus à monter en gamme de manière similaire. La qualité des chaussures produites en Turquie reste basse et leur prix moyen, qui s'établit à 18 USD, reste très proche de celui des articles chinois (14 USD). À titre de comparaison, le prix moyen des chaussures espagnoles est d'environ 50 USD et celui des chaussures brésiliennes de 22 USD.

1. Voir « *Deri Sanayi Ozel Ihtisas Komisyonu Raporu* » (Rapport du Groupe spécial d'experts sur l'industrie du cuir), IX. *Kalkinma Planı*, 2007, DPT.

2. KOBİ Finans, « *Deri raporu ihracatçıya yol gösteriyor* », 30 juillet 2007.

Les pressions concurrentielles se sont propagées au marché intérieur

Jusqu'à une date récente, la Turquie était confrontée à une concurrence plus vive sur ses marchés d'exportation que sur son marché intérieur⁶. Cela tenait peut-être au fort pouvoir de marché local traditionnellement détenu par les entreprises en place, ainsi qu'aux retards de développement des circuits de commercialisation et de distribution des nouveaux entrants étrangers.

Reste que cet abri est en train de disparaître depuis quelque temps. La convergence des prix s'est accélérée, et les problèmes de compétitivité constatés sur les marchés d'exportation ont commencé à se poser également sur le marché intérieur. Cette perte de compétitivité a d'ailleurs eu pour principale conséquence une accélération des importations, et non un ralentissement des exportations. Les exportateurs traditionnels, apparemment mieux armés pour rivaliser avec la concurrence, ont mieux résisté à ces pressions que les fabricants techniquement moins avancés, moins exposés au commerce international et tournés de longue date vers le marché intérieur. La part moyenne des consommations intermédiaires importées dans la production industrielle est passée de 15-20 % à la fin des années 90 à 35-40 % au milieu des années 2000.

Les emplois peu qualifiés constituent la composante la plus vulnérable de l'économie

Du fait de ces pertes de compétitivité, l'emploi peu qualifié a diminué. Or, ces suppressions de postes de travailleurs peu qualifiés dans les secteurs industriels pris en étau n'ont pas été compensées par des créations d'emplois dans les secteurs hautement compétitifs, car ces dernières activités restent d'une taille relativement limitée, se caractérisent par une plus forte intensité capitalistique, et font appel à une proportion beaucoup plus faible de travailleurs peu qualifiés. Par contre, ces branches d'activité ont réussi à créer un nombre considérable d'emplois supplémentaires exigeant un niveau de qualification moyen à élevé (voir le graphique 4.1 plus haut, ainsi que les graphiques 4.2 et 4.3).

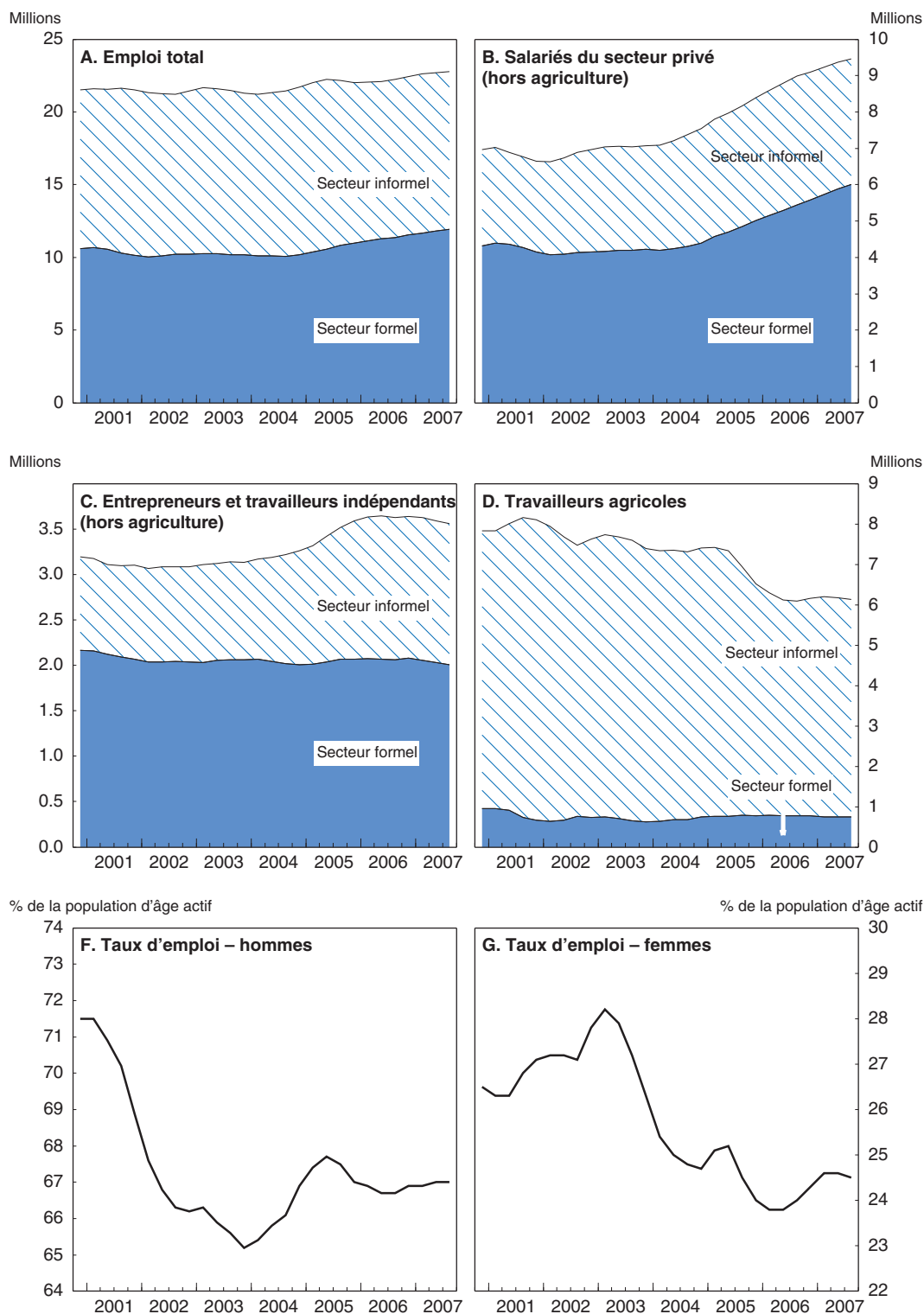
L'ampleur de la *population d'âge actif peu qualifiée* reste un problème de taille pour la capacité d'absorption de l'industrie. Dans la mesure où le taux d'activité des travailleurs peu qualifiés est faible, notamment pour les femmes, leur poids relatif dans la population d'âge actif est encore plus important que dans la population active. Les personnes peu qualifiées inactives représentent une offre souterraine de main-d'œuvre sur le marché du travail. Alors que le dépeuplement des zones agricoles et rurales se poursuit, les travailleurs peu qualifiés se déplacent également sur le plan géographique et renforcent l'offre de main-d'œuvre dans les zones urbaines⁷.

Les individus les moins qualifiés trouvaient généralement du travail dans le secteur informel en Turquie. Leur coût d'emploi dans le secteur formel étant très élevé, 95 % des travailleurs analphabètes et 65 % des personnes ayant terminé l'école primaire exercent une activité non déclarée⁸. Les principaux secteurs employant cette main-d'œuvre sont l'agriculture, la construction, le commerce de détail et la petite industrie.


Ces gisements d'emplois ont été mis à rude épreuve ces derniers temps, du fait des pressions concurrentielles susmentionnées. En outre, une initiative de « régularisation » récemment lancée par le gouvernement a rendu les activités informelles plus risquées pour les entrepreneurs⁹. Dans ces circonstances, la demande de main-d'œuvre peu qualifiée du secteur des entreprises restera probablement modeste dans les temps à venir.

Graphique 4.2. **L'emploi depuis 2001**

Moyennes mobiles sur 4 trimestres

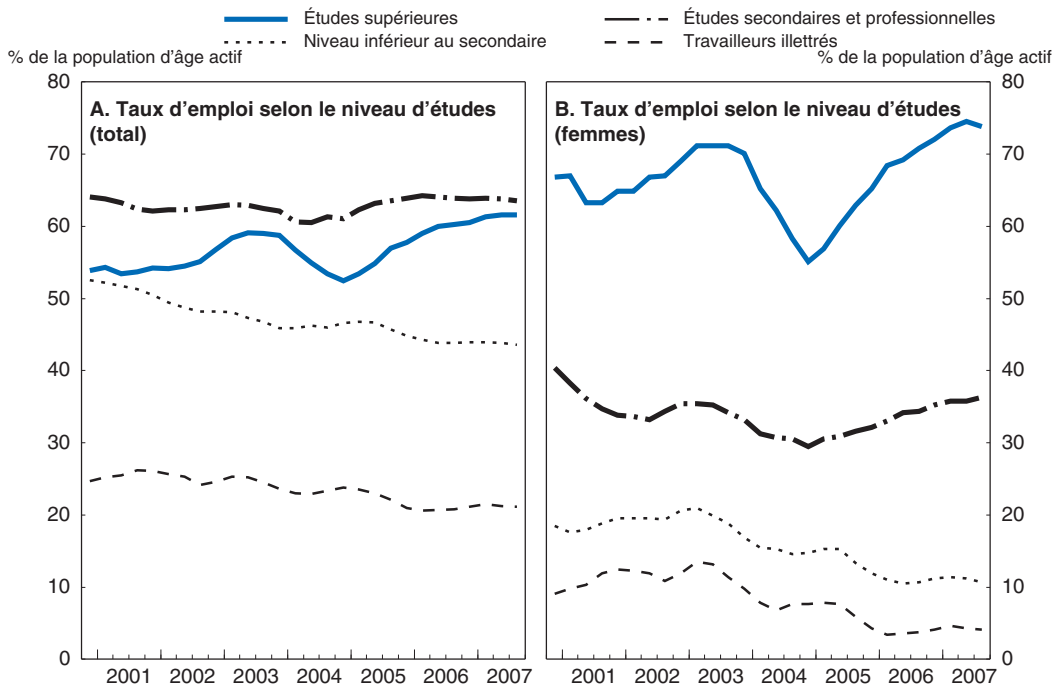


Source : Estimations de l'OCDE d'après Turkstat.


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/420428407676>

Graphique 4.3. **La vulnérabilité des personnes peu qualifiées, 2000-07**

Moyennes mobiles sur 4 trimestres



Source : Turkstat et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/420482075153>

Le nouveau programme du gouvernement pour renforcer le secteur des entreprises

Les autorités entendent étayer la compétitivité du secteur des entreprises à l'aide de nouvelles initiatives. Diverses mesures ont été récemment proposées par des cercles et groupes de réflexion publics et privés, sous la forme de concepts d'ordre général (regroupés sous l'appellation de « réformes de seconde génération ») ou de mesures plus spécifiques (telles que des réductions d'impôts ciblées, des mesures de politique commerciale, etc.)¹⁰. Les travaux réalisés par le Comité de coordination pour l'amélioration des conditions d'investissement (YOİKK, Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Koordinasyon Kurulu), par le biais de vastes consultations associant les secteurs privé et public, ont également contribué à la définition de ce nouveau programme¹¹. En outre, l'évaluation défavorable des dispositifs d'incitation existants pour les entreprises – jugés insuffisamment ciblés¹² – a débouché sur des appels à l'instauration de dispositifs plus efficaces¹³ (encadré 4.3).

La nécessité d'un renforcement des dispositifs d'incitation existants pour les entreprises a été mise en avant au cours de la campagne électorale de 2007, et des mesures en ce sens ont été incluses dans le programme du gouvernement pour la législature 2007-12. Le *plan d'urgence* de décembre de 2007 et le *programme pour l'emploi* de mai 2008 ont donné rang de priorité à certaines de ces initiatives.

Nouvelles mesures fiscales

Entre 2006 et 2008, le taux de l'impôt sur les sociétés a été ramené de 30 à 20 %, celui de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) appliqué aux textiles et aux articles d'habillement a été abaissé de 18 à 8 %, et celui de la TVA relative aux hôtels et restaurants de 18 à 8 %. Ces

Encadré 4.3. Les dispositifs d'incitation en place à l'intention des entreprises

Il existe pour l'heure six grandes catégories d'incitations destinées aux entreprises. Elles s'appliquent aussi bien aux investisseurs nationaux qu'étrangers.

1. Incitations à l'investissement horizontal

Ces incitations à l'investissement accessibles à toutes les entreprises consistent essentiellement en des avantages fiscaux : i) des exemptions de droits de douane pour les machines et équipements utilisés aux fins d'investissement par les entreprises, ii) des exonérations de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour les biens d'équipement achetés localement ou importés (qui existent généralement aussi dans les autres pays); et iii) des bonifications de taux d'intérêt, accordées en fonction du site, de la taille et de la portée des projets d'investissement. Les investissements dans les « régions de développement prioritaire » (voir ci-après), les projets des PME, les projets de R-D et les projets environnementaux peuvent bénéficier de ces prêts bonifiés.

2. Incitations régionales

Des incitations régionales existent dans plus de la moitié des 91 provinces turques (elles sont mises en évidence sur la carte ci-dessous). Elles prennent la forme : i) d'allègements d'impôt sur les sociétés (80 à 100 %); ii) de réductions de cotisations patronales de sécurité sociale pour les emplois *nouvellement créés* (80 à 100 % de ces cotisations sont prises en charge les premières années, suivant les régions); iii) d'aides en matière énergétique (couvrant 20 à 40 % des dépenses d'énergie); et iv) de terrains cédés gratuitement. Ces incitations sont accordées dans les provinces ayant un PIB par habitant égal ou inférieur à 1 500USD à fin 2001, celles dont l'indice de développement économique, calculé par le SPO, était négatif en 2003, ainsi que les « régions de développement prioritaire ».

Ces derniers temps, les dispositifs régionaux d'incitation ont fait office d'*expérience naturelle* concernant les répercussions sur l'emploi des réformes de la fiscalité et du marché du travail : entre 2003 et 2007, le nombre de travailleurs déclarés a augmenté de 66 % dans les provinces dotés de tels dispositifs, alors que cette hausse n'a été que de 47 % dans les autres provinces. La réussite de ces incitations régionales a fait naître l'idée de créer des zones économiques spéciales régionales, où pourraient être expérimentées d'autres réformes d'envergure⁵.



Encadré 4.3. **Les dispositifs d'incitation en place à l'intention des entreprises** (suite)

3. Incitations destinées aux petites et moyennes entreprises (PME)

Les aides aux PME sont accordées par l'Agence pour le développement des petites et moyennes entreprises (KOSGEB, *Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı*) sous la forme : i) de prêts aidés, ii) de pépinières d'entreprises, iii) d'installations de R-D, et iv) de formations destinées aux entreprises.

4. Incitations à la recherche-développement (R-D)

Le Conseil de la recherche scientifique et technologique de Turquie (TÜBİTAK, *Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu*) et la Fondation pour le développement technologique de la Turquie (TTGV, *Türkiye Teknoloji Geliştirme Vakfı*) remboursent en partie les dépenses de R-D remplissant les conditions requises dans les domaines suivants : i) l'élaboration de nouveaux concepts ; ii) les études de faisabilité, iii) les dessins et modèles industriels, iv) la production de prototypes, v) la construction d'installations-pilotes, vi) les activités de production à l'essai, et vii) la documentation en matière de brevets. En outre, une loi sur la recherche-développement promulguée en mars 2008 prévoit des incitations supplémentaires à la R-D, notamment la déduction des dépenses de R-D de l'assiette de l'impôt sur les sociétés, des exemptions substantielles d'impôt sur le revenu des personnes physiques pour le personnel de R-D et de soutien, et des allègements de cotisations sociales patronales concernant le personnel de R-D.

5. Les zones de développement technologique

Douze zones de développement technologique (technopoles) ont été créées autour de grandes universités. Elles offrent : i) des infrastructures ; ii) une exonération totale de l'impôt sur les sociétés pour les recettes provenant de la production de logiciels et d'activités de R-D jusqu'en 2013 ; iii) une exonération de l'impôt sur le revenu des personnes physiques applicable jusqu'en 2013 aux salaires des personnes travaillant dans les domaines des logiciels et de la R-D ; iv) une exonération de TVA sur les ventes dans certains secteurs des technologies de l'information (TI) ; et v) une exemption de droits de douanes et de prélèvements pour les achats de machines et de matériaux.

6. Aides à l'exportation

Des dispositifs d'aide à l'exportation permettent de subventionner : i) les dépenses engagées par les entreprises pour créer des marques internationales jusqu'à concurrence de 50 %, ii) les études de marché internationales, iii) la participation à des expositions internationales, iv) les demandes internationales de brevet et les demandes d'enregistrement international de marques.

* Un projet-pilote est évoqué pour la ville dynamique de Gaziantep qui se trouve dans l'est du pays, non loin de la frontière syrienne.

Source : Cet encadré a été rédigé à partir d'informations émanant de l'Agence nationale de soutien et de promotion des investissements de Turquie, ainsi que d'autres sources.

allègements d'impôts étaient destinés à atténuer la pression fiscale exercée sur les entreprises formelles, et sur leurs clients.

La réduction de la TVA sur les hôtels et les restaurants a dû améliorer la compétitivité-prix des prestataires de services touristiques, au prix d'un manque à gagner fiscal qu'il conviendrait de mettre en regard des avantages retirés de cet allègement. Par contre, la baisse de la TVA sur les textiles et les articles d'habillement n'a en principe aucun impact sur les courants d'échanges, et sa principale contribution a, peut-être, été d'atténuer la

situation désavantageuse en termes de prix et de coûts dans laquelle se trouvent les activités formelles de production et de distribution dans ce secteur par rapport à leurs homologues informelles. Il faudrait cependant calculer la perte de recettes découlant de cette mesure, et les autorités devraient déterminer si le rétablissement d'un taux normal de TVA, et l'utilisation du surcroît de recettes fiscales en résultant pour financer des réductions ciblées des cotisations patronales de sécurité sociale, ne constituerait pas une formule plus efficace pour encourager la régularisation des activités économiques, accélérer la croissance de la productivité et renforcer la compétitivité dans le textile et l'habillement.

La fiscalité des petits entrepreneurs sera également affectée par les modifications prévues de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Il s'agit là d'un secteur particulièrement important en Turquie, puisque les travailleurs indépendants représentent plus de 40 % de la population active. Dans une récente évaluation, les autorités fiscales ont étudié la question de savoir s'il convenait de maintenir l'actuel régime d'imposition « simplifié » pour les petits entrepreneurs ou d'en étendre l'application (en vertu du régime *simplifié*, les petits entrepreneurs dont le chiffre d'affaires est inférieur à un seuil donné sont exonérés d'impôt sur le revenu, et un groupe intermédiaire – dont les revenus se situent dans une tranche intermédiaire définie par la loi – sont imposables sur la base d'une déclaration simplifiée). Aucune décision n'a encore été prise. Dans la pratique, les comptes de résultat et les obligations fiscales des travailleurs indépendants aux revenus élevés – dont font partie la plupart des professions libérales, qui paient en fait des impôts très faibles, comme indiqué dans le chapitre 2 – seront examinés de plus près, et les autorités prendront des mesures plus efficaces pour les amener à respecter leurs obligations fiscales.

Favoriser la modernisation des petites et moyennes entreprises (PME)

Compte tenu du rôle particulier qu'ont joué les PME (les « tigres anatoliens ») en tant que principal moteur de la croissance après 2001, et des pressions concurrentielles auxquelles nombre d'entre elles sont aujourd'hui confrontées, toute mesure étayant leur compétitivité peut avoir des conséquences macroéconomiques importantes. Des enquêtes réalisées auprès d'entreprises indiquent que le taux de création d'entreprises reste élevé en Turquie, mais que les nouvelles sont entravées dans leur développement au-delà d'une certaine taille¹⁴. Le gouvernement entend s'attaquer plus activement au problème des obstacles à la croissance des petites et moyennes entreprises¹⁵.

L'Agence pour le développement des petites et moyennes entreprises (KOSGEB, *Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı*) renforcera ses programmes d'amélioration des qualifications managériales et techniques. Ces programmes réduisent le coût que représente pour les entreprises l'embauche de personnel doté de telle qualifications, en prenant en charge jusqu'à 70 % de ces coûts sous certaines conditions pendant une période de 12 à 18 mois dans les régions développées, et à concurrence de 80-90 % dans les régions moins avancées. Les entreprises de technologie bénéficient d'une aide supplémentaire à la formation, destinée à les aider à absorber les nouveaux logiciels et autres technologies de l'information¹⁶. En 2007, le nombre total d'entreprises participant aux programmes de formation de la KOSGEB aurait atteint 300 000, et 6 000 formateurs travaillaient dans ce domaine. Des objectifs plus ambitieux sont en train d'être définis pour l'avenir.

Une utilisation plus active des zones industrielles organisées

Le gouvernement prévoit de mobiliser plus activement à l'avenir les zones industrielles organisées (OSB, *Organize Sanayi Bölgeleri*), qui regroupent des petites et moyennes entreprises, et les petits sites industriels (KSS, *Küçük Sanayi Sitesini*), qui accueillent des petites entreprises et des ateliers¹⁷. Les OSB et les KSS offrent des infrastructures matérielles fonctionnelles et peu coûteuses¹⁸ et leur nombre et leurs capacités se sont accrus au cours des années 2000. En 2007, près de 20 000 moyennes entreprises exerçaient leurs activités dans 87 zones industrielles organisées, et quelque 90 000 petites entreprises et ateliers étaient installés sur 393 petits sites industriels. Certaines de ces structures ont une spécialisation sectorielle, et servent de cadre à des marchés de main-d'œuvre qualifiée et semi-qualifiée ainsi qu'à des services spécifiques à une branche d'activité¹⁹. Elles jouent un rôle important dans le développement d'une nouvelle génération de PME en Turquie.

Le gouvernement a annoncé son intention de recourir plus activement aux zones industrielles organisées à l'avenir. Les communes et les chambres d'industrie locales se montrent prêtes à développer ces structures. Des zones organisées spécialisées dans l'agro-alimentaire ou les aliments biologiques, entre autres, sont également envisagées pour stimuler le développement des secteurs agro-alimentaires, ce qui devrait favoriser la modernisation de l'agriculture régionale²⁰. Ces projets devraient stimuler les interactions verticales entre acteurs jouant des rôles complémentaires dans les chaînes de valeur ajoutée. On peut citer à titre d'exemple le nouveau pôle de construction navale proche d'Istanbul. Situé dans une nouvelle zone industrielle organisée, il est devenu en l'espace de quelques années un acteur de rang mondial dans le secteur de la construction de navires marchands et de yachts de plaisance haut de gamme. Ce pôle de construction navale est par ailleurs confronté à des problèmes substantiels d'ordre réglementaire, liés aux interactions entre les entreprises de premier rang et leurs sous-traitants (encadré 4.4).

Améliorer l'offre de consommations intermédiaires

Les secteurs compétitifs turcs ne sont que des industries d'assemblage qui importent une forte proportion de leurs consommations intermédiaires.

Les fournisseurs nationaux de ces consommations intermédiaires – notamment en ce qui concerne les véhicules automobiles, les appareils électroménagers et l'électronique grand public – se sont également développés ces dernières années. Néanmoins, ils sont demeurés généralement tributaires de quelques entreprises clientes, et même s'ils sont généralement considérés comme fiables sur le plan technique, la plupart de ces fournisseurs sont restés de petite taille et en partie informels, se caractérisant par de faibles niveaux d'innovation et de productivité en termes de comparaison internationale²¹.

Les faiblesses de ces fournisseurs ont renforcé la tendance des entreprises clientes à importer leurs consommations intermédiaires. Cela a affaibli encore leurs fournisseurs locaux, tendant à les priver du même coup d'une importante source de différenciation des produits et d'innovation. Deux exemples sont emblématiques de la période récente : i) la faiblesse de l'offre locale d'écrans plats LCD est devenue un handicap majeur pour le secteur turc de l'électronique grand public²²; et ii) le manque de capacités techniques de

Encadré 4.4. La croissance rapide du pôle de construction navale et ses problèmes de réglementation

Le secteur de la construction navale a connu une expansion très rapide au cours des années 2000¹. Début 2008, quarante-quatre entreprises de construction navale étaient établies dans une zone industrielle organisée proche d'Istanbul, et employaient environ 5 400 personnes. Néanmoins, ces entreprises travaillaient avec environ 560 sous-traitants, employant eux-mêmes quelque 15 000 personnes. Cette branche d'activité a acquis une bonne réputation internationale et ses carnets de commandes sont apparemment pleins jusqu'à 2011.

La croissance de la construction navale a cependant mis au jour un conflit entre les exigences de flexibilité d'une industrie moderne et la rigidité du droit du travail actuellement en vigueur en Turquie. Les activités des entreprises de construction navale se déclinent en projets irréguliers (production en petites séries), pour lesquelles elles doivent recourir à des contrats de travail à durée déterminée. Dans la mesure où cela s'avère très difficile en l'état actuel de la législation turque, ce secteur a prospéré en contournant les règles en vigueur concernant l'emploi, en sous-traitant en grande partie ses activités à des entreprises de construction informelles ou semi-formelles.

Or, ces entreprises ne respectent guère les dispositions applicables en matière de santé et de sécurité, alors qu'elles revêtent une importance cruciale dans la construction navale, compte tenu du risque physique des activités considérées². Les accidents du travail se sont multipliés dans le pôle de construction navale, les accidents mortels atteignant à eux seuls le nombre de 17 au cours des quatre premiers mois de 2008, ce qui a suscité l'indignation du public. Le ministère du Travail a alors décidé d'étudier la possibilité de rendre les entreprises de construction navale responsables du respect par leurs sous-traitants des règles de santé et de sécurité.

Les autorités devraient réformer la réglementation excessivement rigide de l'emploi, de manière à ne pas entraver le développement de ce secteur. Dans le même temps, elles doivent garantir la pleine application des règles de santé et de sécurité qui se justifient. Rester dans un tel flou juridique ne saurait constituer une solution tenable pour ce secteur phare.

1. Numéros spéciaux du quotidien *Dunya* sur la construction navale. Voir également : Ph. Mishkin, « Boat Builders Help Transform Turkey Into a Regional Star », *Wall Street Journal*, 14 septembre 2006.
2. « *Tersane Kazalari Bakanligi Harekete Geçirdi* » (Le ministère se mobilise face aux accidents dans la construction navale), *Sabah*, 20 février 2008.

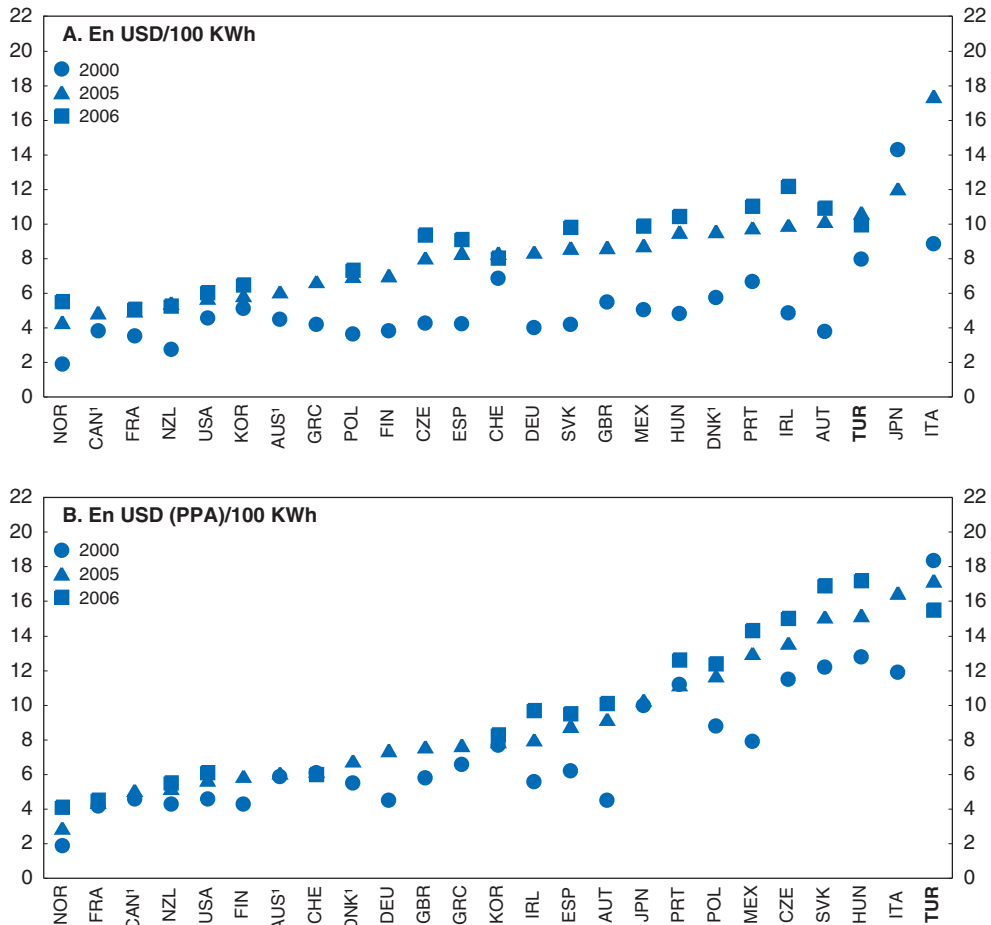
niveau mondial en amont dans le secteur de la mécanique automobile (dans les domaines des moteurs de voiture et des boîtes de vitesses) est apparemment devenu un handicap pour les capacités de conception de l'industrie automobile²³.

Le ministère des Finances a annoncé la création d'un groupe de travail chargé d'étudier les sources de ces faiblesses, et de déterminer pourquoi le jeu des mécanismes du marché ne suffit pas à y remédier. Les restructurations et les fusions restent rares parmi les fournisseurs de consommations intermédiaires, même parmi ceux qui travaillent pour des secteurs en forte expansion. Selon le ministère, aucune mesure protectionniste n'est envisagée pour soutenir les fournisseurs locaux de consommations intermédiaires, mais il est envisagé de mettre en place des incitations publiques pour promouvoir la coopération entre entreprises utilisatrices et fournisseuses et pour encourager les activités conjointes de R-D²⁴.

Stabiliser la facture énergétique

Pour abaisser les prix traditionnellement élevés de l'électricité à usage industriel²⁵, les autorités ont maintenu les tarifs de l'électricité au même niveau en termes nominaux entre 2003 et 2007. L'écart de prix avec les valeurs de référence de la zone OCDE a donc été réduit, même si la Turquie reste un pays où l'énergie est relativement « chère » en comparaison internationale (graphique 4.4).

Graphique 4.4. Prix de l'électricité à usage industriel



1. Données correspondant à 2004.

Source : AIE(2007), *Energy Prices and Taxes*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/420483365463>

Cette politique a cependant eu un coût budgétaire élevé. La concordance entre les résultats budgétaires effectifs et les objectifs initiaux ayant fait l'objet d'une surveillance étroite au cours des années 2000, le gouvernement a décidé de ne pas financer ce coût directement à partir du budget, mais a laissé les entreprises publiques du secteur de l'énergie accumuler des pertes dues à leurs obligations de service. Les arriérés de paiements des entreprises de distribution vis-à-vis des producteurs se sont accrus en conséquence. Ces pertes cachées atteignaient des niveaux considérables à la fin de 2007, et commençaient à fausser les chiffres du déficit et de la dette publics totaux. Pour mettre fin à cette dérive, le gouvernement a décidé de relever le prix de l'électricité de 15 % pour les

consommateurs industriels (et de 20 % pour les ménages) fin 2007, et il a annoncé son intention de mettre en place dans l'avenir un mécanisme d'ajustement automatique des prix de l'électricité, fondé sur les coûts²⁶.

L'instauration d'un tel mécanisme constituerait une refonte extrêmement bienvenue de la tarification de l'énergie en Turquie. Toutefois, cette normalisation ne devrait pas saper la compétitivité du secteur, comme c'était le cas avant 2003. Cette transition devrait donc s'accompagner de réformes destinées à renforcer l'efficacité des activités de production et de distribution de l'électricité, et des garde-fous réglementaires ainsi que des disciplines de marché efficaces seront nécessaires pour maintenir les coûts et les prix à proximité des valeurs de référence internationales.

Le nouveau programme pour l'emploi

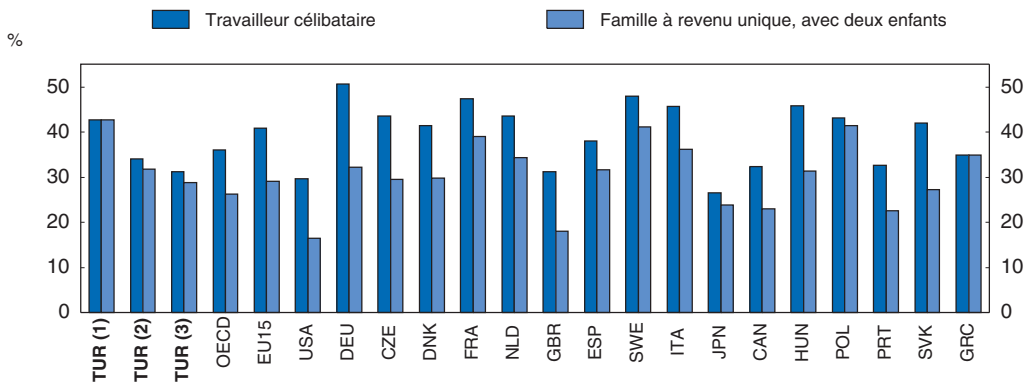
Un programme pour l'emploi fondé sur huit grands objectifs a été adopté en mai 2008, dans le contexte d'un programme de réforme du marché du travail prévoyant des actions dans huit domaines. Même si toutes les mesures prévues n'ont pas encore été finalisées, ce premier dispositif indique que les autorités sont déterminées à remédier aux lacunes structurelles qui caractérisent la réglementation du travail :

- i) Les cotisations patronales de sécurité sociale ont été réduites de 5 points de pourcentage (par rapport au taux actuel de 21.5 % appliqué au salaire brut) à compter d'octobre 2008. Le gouvernement a annoncé que d'autres baisses seront appliquées ultérieurement, en fonction de la situation budgétaire et des effets observés des réductions initiales. Cette initiative traduit dans les faits une recommandation formulée à plusieurs reprises par l'OCDE²⁷. Néanmoins, le gouvernement a spécifié que ces allègements de cotisations patronales seront pris en charge par le Trésor, ce qui revient à créer un engagement budgétaire d'un montant indéterminé, qui risque de rendre difficile le maintien de ces allègements sur la durée. Cela dit, conjugués à l'abattement d'impôt sur le revenu des personnes physiques accordé aux travailleurs à bas revenu en 2007, ces allègements de charges représentent un premier pas non négligeable vers la réduction des coïns fiscaux sur le travail en Turquie (tableau 4.2 et graphique 4.5)
- ii) Le système des indemnités de licenciement, l'un des éléments les plus coûteux de l'emploi légal dans le secteur formel, n'a pas été inclus dans le train de mesures de mai 2008. Il bénéficie toutefois d'un haut degré de priorité, et sera examiné en même temps que les plans de restructuration dans la caisse d'assurance-chômage. Une

Tableau 4.2. Coïn fiscal sur le travail avant et après les réformes


	Coïn fiscal sur le travail en 2006			Coïn fiscal sur le travail en 2008 (après l'introduction de l'abattement d'impôt sur le revenu des personnes physiques)			Coïn fiscal sur le travail anticipé en 2008 (après la réduction prévue des cotisations sociales)		
	Pour le salaire d'un ouvrier moyen (SOM)	Pour 67 % du SOM	Pour 167 % du SOM	Pour le SOM	Pour 67 % du SOM	Pour 167 % du SOM	Pour le SOM	Pour 67 % du SOM	Pour 167 % du SOM
Travailleur célibataire	42.76	41.89	44.6	40.28	38.18	43.11	37.71	35.53	40.67
Couple marié à revenu unique	42.76	41.89	44.6	39.78	37.44	42.82	37.19	34.76	40.36
(avec un enfant)	42.76	41.89	44.6	39.41	36.88	42.59	36.81	34.18	40.13
(avec 2 enfants)	42.76	41.89	44.6	39.03	36.33	42.37	36.42	33.60	39.90
(avec 3 enfants)	42.76	41.89	44.6	38.79	35.96	42.22	36.16	33.21	39.74

Source : Calculs du ministère des Finances, 2008.

Graphique 4.5. **Coin fiscal sur le travail pour les personnes rémunérées au salaire minimum, avant et après les réformes**

1. Avant les réformes.
2. Après l'instauration de l'abattement minimum d'impôt sur le revenu des personnes physiques.
3. Niveau anticipé au terme de la réduction progressive de 5 points de pourcentage des cotisations patronales de sécurité sociale.

Source : OCDE, *Les impôts sur les salaires 2000-06*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/420506412424>

option envisagée par les autorités consiste à créer des *comptes individuels d'indemnités* financés par des cotisations mensuelles au lieu des engagements non capitalisés accumulés dans les entreprises au titre des indemnités de licenciement, comme c'est le cas aujourd'hui. L'adoption de ce système faciliterait la mobilité des travailleurs, garantirait leurs droits, aiderait à fixer les niveaux des cotisations et des prestations en fonction des soldes actuariels, et contribuerait aux efforts déployés pour intégrer les travailleurs dans le secteur formel.

- iii) L'obligation faite aux entreprises de compter parmi leurs effectifs une certaine proportion de victimes du terrorisme et d'anciens délinquants a été supprimée. Par contre, les entreprises de plus de 50 employés resteront tenues de réserver 3 % de leurs postes de travail à des personnes handicapées. Si des entreprises emploient plus de 3 % de travailleurs handicapés, les cotisations sociales de ces derniers seront versées par le Trésor.
- iv) Les allocations de chômage ont été majorées de 12 %. Les conditions d'éligibilité aux indemnités de chômage pourraient être réexaminées dans l'avenir en fonction de l'évolution des soldes actuariels de la caisse d'assurance-chômage²⁸.
- v) Le ministère du Travail a rendu les dispositions du droit du travail indépendantes de la taille des entreprises, contrairement aux règles actuelles qui imposent des obligations plus importantes aux grandes entreprises.
- vi) Le Service national de l'emploi élaborera des politiques actives du marché du travail en vue de réduire l'inadéquation entre l'offre et la demande de qualifications sur le marché de l'emploi. Aux termes de la nouvelle loi, jusqu'à 30 % des contributions publiques à la caisse d'assurance-chômage peuvent être utilisés pour l'application de mesures actives du marché du travail par le Service national de l'emploi. Premièrement, des services à court terme axés sur l'accompagnement individualisé des demandeurs d'emplois et des programmes de reconversion à court terme seront mis en place²⁹. Des enquêtes locales sur le marché du travail destinées à cerner les besoins de qualifications au niveau provincial permettront d'orienter ces activités. Des

programmes d'amélioration des qualifications plus approfondis et de plus longue durée seront progressivement mis en place³⁰.

- vii) Les autorités ont réduit les cotisations patronales de sécurité sociale pour les travailleurs jeunes et de sexe féminin. Cette exonération couvre la totalité des cotisations patronales au cours de la première année d'emploi des travailleurs éligibles, 80 % l'année suivante, puis diminue par paliers jusqu'à 20 % la 5^e année.
- viii) Afin de promouvoir l'emploi dans le sud-est de l'Anatolie, 1,3 milliard YTL (livres turques) provenant des réserves de la caisse d'assurance-chômage et 1 milliard YTL provenant du Fonds de privatisation seront transférés au budget de l'administration centrale (ce qui représente près de 0,3 % du PIB). Ces fonds seront consacrés à des projets d'investissement en faveur de l'emploi dans la région. En outre, au cours de la période 2009-12, 25 % des revenus d'intérêts de la caisse d'assurance-chômage et 2,5 milliards YTL (montant ajusté chaque année du déflateur du PIB) provenant des recettes de privatisation du Fonds de privatisation seront affectés à ce même objectif.

Deux priorités essentielles pour favoriser le développement du secteur formel

Les nouvelles mesures adoptées ou envisagées par le gouvernement sont bienvenues, parce qu'elles influent directement sur les goulets d'étranglement auxquels sont concrètement confrontées les entreprises et qu'elles facilitent la création d'emplois. Le *programme pour l'emploi* de 2008 est notamment important parce qu'il commence à remédier à certaines des défaillances réglementaires les plus profondément enracinées dans l'économie³¹.

Cela étant, ces mesures ne lèvent pas encore tous les principaux obstacles à la modernisation du secteur des entreprises et à la création d'emplois réguliers. La Turquie se caractérise toujours par un cadre réglementaire global qui est trop coûteux et rigide par rapport à ceux des économies les plus performantes de l'OCDE. Ce cadre fait peser de lourdes charges sur les entreprises formelles qui respectent la loi, et contraint toujours les entreprises peu productives à exercer leurs activités de manière informelle ou semi-formelle.

Le dualisme économique qui en résulte ne permet pas aux entreprises modernes et plus productives de se développer plus rapidement, et d'absorber une part plus importante des ressources en main-d'œuvre disponibles dans l'économie, ainsi que nous l'avions indiqué dans la précédente *Étude*. Or, seul un tel redéploiement peut améliorer durablement les résultats de l'ensemble de l'économie en termes de compétitivité et de productivité. C'est pourquoi le fait de remédier à la dualité de l'économie doit constituer une pierre angulaire des réformes structurelles en Turquie.

À la lumière des travaux antérieurs de l'OCDE et d'autres enquêtes sur le secteur des entreprises, deux points apparaissent particulièrement importants pour accélérer la croissance du secteur le plus productif de l'économie :

- i) simplifier la réglementation du marché du travail pour réduire la fracture entre les pratiques d'emploi qui sont *conformes à la loi mais rigides* et celles qui sont *très flexibles mais illégales*; et
- ii) moderniser les *marchés du financement des entreprises* pour aider celles qui rejoignent le secteur formel à renforcer plus rapidement leur assise financière, et à améliorer ce faisant leur productivité et leur capacité de créer des emplois.

Simplifier la réglementation du marché du travail

Au-delà des initiatives annoncées dans le récent *Programme pour l'emploi*, des mesures supplémentaires semblent nécessaires dans trois domaines :

Réformer le Code du travail

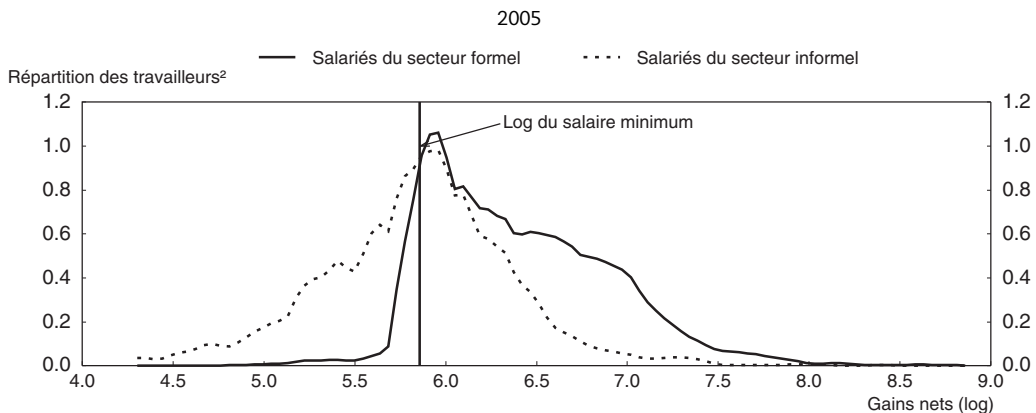
Le Code du travail turc a été modifié à plusieurs reprises dernièrement, mais il reste un des plus rigides de la zone OCDE. Selon une récente étude de l'OCDE, la Turquie est le pays membre de l'Organisation qui a adopté les réformes du marché du travail les plus étroites et les plus superficielles au cours de la période 1995-2005³². Les entreprises modernes de Turquie ont besoin d'un cadre plus adapté en matière d'emploi pour pouvoir développer leurs activités dans le respect de la loi et créer des emplois à productivité plus élevée. À cet égard, deux points sont particulièrement importants³³ :

- i) La législation et la jurisprudence subordonnent la résiliation des contrats à durée indéterminée à des conditions très restrictives, et la rendent difficile en pratique. Il faudrait donc les réformer, comme dans d'autres pays de l'OCDE, afin de les rendre compatibles avec les besoins d'une économie concurrentielle, tout en offrant aux travailleurs une protection satisfaisante.
- ii) Les dispositions en vigueur dissuadent toujours le recours aux contrats à durée déterminée, de mission et d'intérim. Leur assouplissement permettrait de créer de nouveaux emplois dans des activités exigeant ce type de contrats.

Réduire le coût d'emploi des personnes peu qualifiées

Le coût d'emploi des travailleurs peu qualifiés reste très élevé dans le secteur formel, tant en termes absolus que relatifs. Le coût effectif de l'emploi est plus faible dans le secteur informel (graphique 4.6). Pour ouvrir des perspectives d'embauche aux travailleurs peu qualifiés dans le secteur moderne et formel de l'économie, les autorités devraient sensiblement réduire les coûts de l'emploi légal, notamment dans les régions en retard de développement où l'insuffisance du capital humain rend l'emploi légal des travailleurs

Graphique 4.6. **Le salaire minimum limite la demande de main-d'œuvre dans le secteur formel¹**



1. Distribution des revenus d'activité des salariés non agricoles employés à temps complet (fonctions de densité estimées par la méthode du noyau).
2. Densité mise à l'échelle; l'aire sous chaque courbe est égale à l'unité.

Source : OCDE (2008), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/420514112051>

particulièrement difficile³⁴. Il est possible d'alléger le coût de l'emploi en limitant la progression du salaire minimum légal en termes nominaux, et en dégageant les marges de manœuvre nécessaires pour la négociation de salaires minimums plus élevés au niveau des branches d'activité ou des régions.

Continuer à réduire les cotisations obligatoires de sécurité sociale et améliorer la protection sociale au moyen de dispositifs négociés et facultatifs

Comme indiqué dans l'Étude de 2006, les taux de cotisation et les taux de remplacement assurés par les prestations dans le cadre du système obligatoire de sécurité sociale restent élevés en Turquie, par rapport aux autres pays et par rapport au niveau de la productivité et à sa distribution dans l'économie turque. Conjuguées avec un ratio élevé salaire minimum/salaire moyen, les cotisations sociales obligatoires créent de fortes incitations à l'emploi informel aussi bien du côté de l'offre que de la demande sur le marché du travail. La réforme de la sécurité sociale adoptée début 2008 a permis de rétablir l'équilibre financier du système de retraite sur le long terme en durcissant les conditions d'octroi des prestations, mais elle n'a pas remédié au niveau élevé des cotisations obligatoires.

La réduction des cotisations patronales de sécurité sociale annoncée dans le cadre du programme pour l'emploi de 2008 a constitué une avancée bienvenue dans la bonne direction. Néanmoins, le mécanisme envisagé pour financer ces allègements, qui résiderait dans leur prise en charge par le Trésor public, serait une source de coûts budgétaires indéterminés et d'incertitudes quant à la faisabilité budgétaire de nouvelles réductions, comme indiqué dans le chapitre 2.

Dans ces circonstances, la possibilité de ramener la portée du système obligatoire de sécurité sociale à des dimensions plus raisonnables pour l'économie turque mérite d'être étudiée. Tant les cotisations obligatoires que les prestations peuvent être maintenues à un niveau plus bas dans le cadre du système de retraite – au lieu d'être partiellement prises en charge par le Trésor. Le niveau des prestations de retraite peut être relevé par le biais de dispositifs facultatifs, lorsque les entreprises ont une productivité plus forte et disposent de davantage de ressources pour financer de tels dispositifs, comme indiqué dans l'Étude de 2006 et dans le chapitre 2.

Accélérer la modernisation des marchés du financement des entreprises

Une finance d'entreprise moderne et efficiente constitue un préalable essentiel au renforcement de l'assise financière, de la productivité et de la capacité d'emploi des entreprises du secteur formel. Les entreprises qui opèrent dans le secteur formel ou le rejoignent peuvent ouvrir des perspectives de réductions de coûts et de gains de compétitivité importants sur le long terme, même si leurs coûts sont susceptibles d'augmenter dans un premier temps.

Les marchés du financement des entreprises, qui regroupent les prêts bancaires de moyen à long terme, les titres d'emprunt de sociétés, ainsi que les titres de participation cotés et non cotés, sont pour le moment insuffisamment développés en Turquie. Le poids de l'ensemble des crédits bancaires en pourcentage du PIB n'est pas plus faible que dans d'autres pays à revenu intermédiaire, mais une plus forte proportion des prêts est destinée au secteur des ménages, tandis que les crédits aux entreprises se caractérisent par des échéances plus courtes et des coûts plus élevés³⁵. Dernièrement, des sociétés emprunteuses de grande taille ont pu contourner en partie les limitations du marché intérieur en empruntant directement des fonds auprès de sources étrangères³⁶.

Les titres d'emprunt de sociétés sont quasiment inexistants, et la plus grande partie des financements externes du secteur des entreprises prennent la forme de crédits commerciaux. Ceux-ci reposent sur des canaux d'information informels et privés, et sont limités à des groupes relativement restreints d'emprunteurs et de créanciers³⁷. Malgré la forte croissance des activités boursières au cours des années 2000, les financements externes des entreprises par capitaux propres, qu'ils soient obtenus par le biais de marchés organisés faisant appel public à l'épargne ou via des circuits d'investissement fermés, continuent à jouer un rôle limité (encadré 4.5).

Trois éléments semblent cruciaux pour le développement des marchés du financement des entreprises :

La transition vers les règles de Bâle II concernant les crédits aux entreprises

Dans le cadre de la transition des banques vers les règles du Nouvel Accord de Bâle (Bâle II) concernant les crédits aux entreprises, les comptes certifiés vont devenir le fondement des décisions d'octroi des prêts et de leur tarification. Les banques sont déjà parées pour cette transition, mais la majorité des sociétés n'y semblent pas pleinement préparées³⁸. Jusqu'à une date récente, l'octroi des prêts bancaires reposait essentiellement sur des échanges (bilatéraux) de renseignements privés, et non sur des documents comptables en bonne et due forme. Les difficultés anticipées pour les sociétés dans le cadre de cette transition ont entraîné un report de l'application de Bâle II en Turquie, de 2008 à 2009. Il conviendrait de cerner l'ampleur exacte des problèmes soulevés par cette transition dans le secteur des entreprises, afin que des mesures d'accompagnement puissent être prises dans les domaines où les difficultés sont aiguës.

La transition vers l'obligation de présenter des comptes certifiés prévue par le projet de Code de commerce

Le projet de Code de Commerce soumis au Parlement en 2006, après une longue phase de préparation dans le cadre de laquelle ont été prises en compte les pratiques exemplaires et l'expérience des pays de l'OCDE, stipulait que toutes les sociétés devraient produire des comptes certifiés conformément aux normes comptables internationales. Ces règles devaient s'appliquer à l'ensemble des sociétés, indépendamment de leur taille. L'adoption de ce projet de Code s'est toutefois heurtée à des difficultés lors de la précédente législature, et a été repoussée à la législature actuelle. Pour faciliter la transition, les possibilités de minimiser le coût du respect de ces obligations pour les petites entreprises pourraient être explorées, sachant que le projet de loi contient des dispositions à cet effet³⁹. Toutefois, la véritable difficulté réside probablement dans la réticence des nombreuses entreprises informelles et semi-formelles à produire des comptes certifiés en bonne et due forme, qui alourdiraient leurs charges fiscales et sociales⁴⁰. S'il se confirme que cette opposition constitue le principal obstacle à l'adoption du nouveau Code de commerce, les autorités jugeront peut-être bon d'envisager l'introduction de dispositions fiscales d'une durée limitée en vue de faciliter cette transition.

Moderniser les registres de biens donnés en garantie et le régime des sûretés

Pour l'heure, ni l'enregistrement des biens pouvant être fournis à titre de garantie pour l'obtention de prêts, ni la réalisation des sûretés ne sont satisfaisants. Le registre des biens immobiliers (cadastre) n'est pas exhaustif pour les actifs fonciers, tandis que les

Encadré 4.5. L'émergence du marché boursier en tant que source de financement

La Bourse d'Istanbul (İMKB, *İstanbul Menkul Kıymetler Borsası*) s'est rapidement développée après 2001. À l'heure actuelle, elle compte 320 sociétés cotées, dont la majorité a une faible capitalisation ou un flottant limité. Treize sociétés holdings et leurs 8 filiales bancaires représentent environ 40 % de la capitalisation boursière totale. Parmi elles, 11 sociétés holdings sont contrôlées par 11 familles de premier plan. Une minorité du capital total des sociétés, qu'elles soient de grande ou de petite taille, est cotée sur le marché boursier, et toutes les entreprises cotées sont détenues et contrôlées par des actionnaires majoritaires. Plusieurs sociétés sont à *double catégorie d'actions*, ce qui permet aux familles fondatrices de verrouiller le contrôle de ces entreprises, mais la Bourse interdit désormais toute nouvelle émission d'actions de ce type.

Au total, depuis la mise en place de l'İMKB, 255 milliards USD de capitaux propres (soit près de 50 % du PIB de 2007) ont été créés par émission sur le marché primaire ou placement sur le marché secondaire, mais ces deux types d'opérations sont devenues assez rares ces derniers temps. L'activité boursière est constituée pour l'essentiel par des transactions entre investisseurs sur le marché secondaire. Dans cette catégorie, 70 % des encours sont d'origine étrangère, les fonds internationaux des marchés émergents étant largement majoritaires. Les investisseurs institutionnels nationaux sont très peu développés et sont quasiment absents de l'İMKB en tant qu'investisseurs.

Les *billets de trésorerie* et les *obligations de sociétés* émanant du secteur privé constituent une fraction marginale des titres cotés à l'İMKB. Jusqu'ici, l'effet d'éviction exercé par les titres publics a empêché le développement des marchés de titres d'emprunt privés. L'essentiel des transactions réalisées sur les marchés de valeurs mobilières turcs portent sur des obligations d'État.

Pour parvenir à jouer un rôle accru dans le financement des entreprises en Turquie, il est admis que l'İMKB devra cultiver et renforcer la confiance des investisseurs dans la qualité des titres de sociétés et mieux protéger les actionnaires minoritaires, pour une population d'entreprises plus vaste. Les efforts déployés récemment pour améliorer le gouvernement d'entreprise et la transparence financière allaient dans le bon sens, mais des progrès considérables peuvent encore être accomplis*. Les coefficients de capitalisation des résultats sont révélateurs de primes de risque élevées. Les initiatives prises ces dernières années pour introduire en bourse de nouvelles valeurs, notamment par de jeunes entreprises et des petites et moyennes entreprises (PME) sur de nouveaux segments du marché (le marché de la « nouvelle économie » et le marché « secondaire national »), ont suscité un intérêt limité de la part des investisseurs.

Conscientes de ces difficultés et désireuses d'y remédier, les autorités ont récemment envisagé de lancer un nouveau marché boursier destiné aux petites entreprises (désigné sous le nom de Marché des entreprises en développement). Au lieu de créer une nouvelle Bourse comme elles le prévoyaient, elles ont décidé d'ouvrir un nouveau marché au sein de l'İMKB. Cette nouvelle plate-forme serait moins strictement réglementée que l'İMKB, et permettrait à un plus grand nombre de petites et moyennes entreprises d'être cotées en bourse. Compte tenu de ces conditions d'admission à la cote moins exigeantes que celles applicables à l'İMKB en termes de gouvernement d'entreprise et de transparence financière, ce marché pourrait avoir des difficultés à attirer les investisseurs, mais les mécanismes d'*opérateur primaire* et de *plate-forme régionale de transactions* envisagés aideraient à surmonter cette difficulté.

Il est indéniablement souhaitable que les marchés des titres d'emprunt et de participation soient plus actifs en Turquie, mais cela semble être un objectif à moyen terme en l'état actuel des choses. Il faut avant tout réaliser des progrès en matière de transparence et de gouvernement d'entreprise des sociétés réputées, réduire les primes de risque, et renforcer l'intérêt des investisseurs nationaux et étrangers. Accroître le flottant des sociétés cotées à l'İMKB, et favoriser le développement des marchés des billets de trésorerie et des obligations émis par ces sociétés semblent être les conditions essentielles à satisfaire dans l'immédiat pour l'expansion des marchés de valeurs mobilières.

* Voir OCDE (2006), gouvernement d'entreprise en Turquie – Une étude pilote.

registres des biens mobiliers restent régionaux (pour les véhicules) ou incomplets (pour les machines et équipements). En conséquence, il n'est pas aisé pour les petites entreprises de donner en garantie la plupart de leurs actifs, ce qui limite leur capacité d'emprunt (aussi bien dans le cadre des anciennes règles de prêt que des nouvelles énoncées dans Bâle II). Par ailleurs, le niveau des garanties exigées par les sources officielles de crédit reste très élevé (environ 200 %), et les crédits aux entreprises sont rarement accordés sans garantie personnelle – ce qui restreint les capacités d'emprunt. La réalisation des sûretés tend en outre à être nettement moins satisfaisante que dans d'autres économies émergentes⁴¹.

Gérer la transition du secteur informel au secteur formel

Pour encourager la transition du secteur informel au secteur formel, le gouvernement doit tenir compte de l'alternative à laquelle sont confrontés les entrepreneurs : *ne payer aucun impôt dans le secteur informel* ou *être assujéti au taux effectif d'imposition dans le secteur formel*. Nombre d'entreprises semi-formelles doivent également réaliser des arbitrages correspondant à la proportion plus ou moins élevée de leurs recettes, bénéfiques et main-d'œuvre effectifs qu'elles déclarent aux autorités⁴². Pour surmonter le « piège de l'économie informelle », il faut que les mesures de transition adoptées permettent, dans toute la mesure du possible, d'aplanir les difficultés liées aux charges fiscales et réglementaires que pourraient brutalement se voir imposer les entreprises du fait du renforcement de l'économie formelle et de la transparence financière. Les autorités doivent également veiller à ce que les dispositions destinées à faciliter cette transition ne faussent pas la concurrence de manière excessive, en pénalisant indûment les acteurs économiques qui respectent déjà la loi.

Le gouvernement a annoncé qu'il travaille à une « stratégie de formalisation » qui sera finalisée dans le courant de 2008. Mais ce projet, plutôt que de promouvoir l'ensemble des réformes structurelles indispensables pour éviter que le processus d'entrée dans le secteur formel ne compromette la flexibilité et le dynamisme entrepreneurial de l'économie, sera davantage axé sur le volet « exécution ». Les efforts de mise en application ont été récemment intensifiés, par le ministère des Finances en vue d'améliorer l'efficacité du recouvrement de l'impôt, et par le ministère du Travail en vue d'un enregistrement plus exhaustif des travailleurs et d'une application plus complète des règles d'hygiène et de sécurité au travail⁴³. Un *Projet global de lutte contre l'économie non déclarée (KADIM)* a été lancé sous la coordination du ministère du Travail et avec la participation du ministère des Finances, de la Caisse de sécurité sociale et d'autres agences. Les activités dans le contexte du KADIM visent à informer pleinement les employeurs et les salariés sur les inconvénients de l'activité informelle et sur les avantages de l'enregistrement. Elles ont été récemment renforcées par des campagnes nationales d'information et des visites dans les entreprises.

Pour définir une ligne de conduite adéquate en matière de régularisation des activités et trouver un juste équilibre entre une *politique trop contraignante préjudiciable à la production* et une *politique trop souple faussant la concurrence*, les autorités turques jugeront peut-être utile de tirer les enseignements d'une récente expérience italienne concernant les mêmes questions (encadré 4.6).

Encadré 4.6. **Les enseignements de la campagne de « régularisation » menée par l'Italie dans les années 2000**

L'Italie est le pays à revenu élevé qui se caractérise probablement par le plus vaste secteur des entreprises informelles et semi-formelles parmi les pays de l'OCDE¹. Ces activités informelles ne sont sans doute pas étrangères au dynamisme entrepreneurial et à la flexibilité des petites entreprises italiennes, mais elles sont également à l'origine de sérieuses distorsions de concurrence et d'un manque à gagner fiscal considérable pour les finances publiques. Après une longue phase préparatoire, une stratégie de « régularisation » a été adoptée au début des années 2000, et consacrée par une loi spécifique votée en 2001. Dans la conception et la mise en œuvre de cette campagne d'enregistrement ont été impliqués les employeurs, les syndicats et les représentants des régions.

Des comités régionaux pour la régularisation, comprenant des représentants des chambres économiques locales, des services des impôts, des inspections du travail et des syndicats, devaient définir les mesures de régularisation à mettre en œuvre au niveau local, en tenant compte des niveaux de productivité et de rentabilité des secteurs et catégories d'entreprises locaux, et de leur capacité à assumer les charges découlant de cette régularisation. Cette approche a soulevé des problèmes administratifs, mais elle présentait également des avantages de taille, dans la mesure où elle a permis de minimiser les pertes de production et d'emplois dans les activités les moins productives.

Un large éventail de contrats de travail a été mis en place (une trentaine), instaurant une flexibilité significative mais aussi une structure quelque peu chaotique dans le droit du travail. Les salariés déjà employés par les entreprises formelles ont conservé leur protection juridique traditionnelle. Le maintien de ces « droits acquis » a été considéré comme inévitable, mais la fragmentation qui en a résulté s'est révélée problématique.

Selon certaines sources, l'application plus déterminée de la législation fiscale, même à des taux réduits, a effectivement poussé vers la sortie des entreprises marginales. On estimait néanmoins que la plupart des petites et moyennes entreprises (PME) s'étaient vu accorder des marges de manœuvre suffisantes pour faire face à la situation.

Après deux années d'application de la nouvelle loi, seuls 385 000 travailleurs italiens avaient été régularisés, soit un nombre nettement inférieur aux attentes initiales. Cette loi semble avoir eu principalement pour effet de faciliter la régularisation des travailleurs immigrés clandestins non ressortissants de l'Union européenne (UE), dont 700 000 ont régularisé leur situation.

En 2007, compte tenu des pressions budgétaires, le gouvernement a relancé la politique de régularisation et réussi à prélever des recettes fiscales supplémentaires considérables sur les PME. Cette stratégie a cependant eu un coût politique et contribué à l'affaiblissement du gouvernement.

D'après les évaluations a posteriori de l'expérience de régularisation italienne réalisées par plusieurs de ses architectes et participants², un consensus se dessine autour de l'idée que les réformes structurelles visant à étayer les régularisations ne sont peut-être pas allées assez loin. Malgré plusieurs incitations à la régularisation (prenant la forme de dispositions fiscales) destinées aux entreprises, les objectifs de collecte des impôts semblent avoir pris progressivement le pas sur les réformes structurelles. D'après *l'Étude économique de l'OCDE de 2007 sur l'Italie*, étant donné l'importance du coin fiscal – évalué à 47 % sans tenir compte de la composante assise sur les coûts de main-d'œuvre de l'impôt régional sur les activités productives (IRAP), qui est une taxe régionale sur la valeur ajoutée acquittée par les entreprises – et l'état de la réglementation du travail, il est essentiel de réduire la pression fiscale, et les autorités devraient alléger les charges sociales qui pèsent sur les travailleurs peu qualifiés afin de renforcer leur taux d'activité. Par ailleurs, un des principaux participants à la campagne de régularisation des années 2000 est parvenu à la conclusion suivante : « La lutte contre les activités économiques souterraines et la fraude fiscale doit, avec les instruments de contrôle coutumiers, devenir partie intégrante d'une politique destinée à modifier la structure de l'économie italienne. Néanmoins, compte tenu du besoin immédiat de recettes, cette approche structurelle est écartée au profit de dispositifs d'amnistie de portée plus ou moins vaste. Paradoxalement, la conviction qu'il existe un ample

Encadré 4.6. **Les enseignements de la campagne de « régularisation » menée par l'Italie dans les années 2000 (suite)**

gissement d'activités économiques souterraines pouvant rapporter des recettes au trésor public à court terme fait obstacle à la véritable bataille contre l'économie souterraine »³. D'autres participants ont également estimé que les progrès limités accomplis en matière de réformes de la réglementation du travail constituaient un frein de taille au processus de régularisation.

1. Voir les *Études économiques de l'OCDE de 2005 et 2007 sur l'Italie*. Voir également G. Gobbi et R. Zizza, « Does the Underground Economy Hold Back Financial Deepening? », *Banca d'Italia Working Papers*, novembre 2007.
2. Des témoignages ont été publiés dans le numéro spécial de la *Review of Economic Conditions in Italy* sur la controverse concernant l'économie souterraine (« The Controversy Over the Underground Economy », janvier-avril 2003).
3. I. Cipolletta (président de UBS-Warburg), « The Illusions of the Underground Economy », *Review of Economic Conditions in Italy*, janvier-avril 2003.

Résumé des recommandations

Les principales recommandations tirées de ce chapitre sont résumées dans l'encadré 4.7.

Encadré 4.7. **Initiatives recommandées pour renforcer la compétitivité en favorisant la croissance du secteur formel**

Apprendre à vivre avec l'appréciation du taux de change réel

Adapter les attentes sociales aux nouvelles perspectives d'appréciation tendancielle de la monnaie turque en termes réels (il est peu probable que les poussées d'inflation et les dépréciations du taux de change demeurent les principaux mécanismes de rétablissement de la compétitivité de l'économie turque).

Faire comprendre à la population que la situation des travailleurs peu qualifiés sera plus difficile que par le passé, tant dans les secteurs exposés aux échanges internationaux que dans ceux qui en sont abrités.

Renforcer la compétitivité par le biais de réformes structurelles

Instaurer un consensus autour de l'idée que, en l'état actuel de la situation en Turquie, accélérer la croissance de la productivité, modérer la progression des salaires et faciliter les innovations de produits (pour promouvoir une plus grande modulation des prix), telles sont les seules possibilités d'améliorer durablement la compétitivité.

Renforcer les capacités de l'économie turque à cet égard en favorisant l'expansion du secteur formel, où l'accès aux technologies mondiales, aux qualifications professionnelles et aux capacités d'investissement est nettement plus poussé.

Priorités pour favoriser la croissance du secteur formel

Réformer la réglementation du marché du travail

Aligner les règles applicables aux contrats de travail temporaire et à durée indéterminée sur les pratiques exemplaires de l'OCDE.

Mettre en œuvre la réduction annoncée des taux de cotisation patronale de sécurité sociale de 5 points de pourcentage avant fin 2008, et prévoir de nouvelles réductions les années suivantes. Un objectif envisageable à moyen terme serait de ramener les cotisations patronales (qui représentent actuellement 22 % des salaires bruts et reflueront à 17 % d'ici à fin 2008) en dessous de 10 %.

Introduire une distinction entre système public de retraite obligatoire et régime de retraite complémentaire. Les personnes qui travaillent actuellement dans le secteur formel pourraient être automatiquement rattachées au régime facultatif, tout en conservant la possibilité de sortir librement du dispositif de retraite considéré, sachant que la différence entre le niveau actuel (élevé) et le niveau futur (bas) des prélèvements de sécurité sociale pourrait être transférée dans ce régime complémentaire.

Encadré 4.7. **Initiatives recommandées pour renforcer la compétitivité en favorisant la croissance du secteur formel** (suite)

Limiter la croissance du salaire minimum légal national. S'efforcer de réduire le salaire minimum réel dans les régions où la productivité est plus faible, et dégager les marges de manœuvre nécessaires pour la négociation de salaires minimums plus élevés dans les secteurs et les régions où la productivité est plus forte.

Accélérer la modernisation des marchés financiers

Faciliter le financement externe par capitaux propres des entreprises en améliorant la transparence financière.

Tirer parti du projet de Code de commerce turc, qui impose à toutes les sociétés de présenter des comptes certifiés, tout en minimisant le coût du respect de ces obligations pour les petites entreprises.

Améliorer encore le gouvernement d'entreprise, notamment en renforçant la protection des petits actionnaires et le rôle des investisseurs institutionnels.

Soutenir le crédit bancaire aux entreprises en menant à bien la transition prévue vers les règles du Nouvel Accord de Bâle (Bâle II) en 2009. Identifier les problèmes soulevés par cette transition et y remédier par des mesures d'accompagnement.

Unifier et moderniser les registres de biens donnés en garantie au niveau national, et élargir leur portée aux biens mobiliers.

Autres mesures destinées à faciliter les activités économiques dans le secteur formel

Déterminer si le rétablissement d'un taux normal de TVA sur les textiles et les articles d'habillement, et l'utilisation du surcroît de recettes fiscales en résultant pour financer des réductions ciblées des cotisations patronales de sécurité sociale, ne constituerait pas une formule plus efficace que la précédente baisse de cette taxe pour encourager la régularisation des activités économiques, accélérer la croissance de la productivité et renforcer la compétitivité dans le textile et l'habillement.

Revoir et simplifier les divers régimes d'autorisation, et réduire au minimum les autorisations requises de la part des collectivités locales pour pouvoir exercer une activité.

Renforcer le système d'application du droit commercial et réduire les conflits entre les différentes sources de droit.

Minimiser les coûts liés à l'énergie et aux infrastructures en appliquant les directives de l'Union européenne (UE) concernant la libéralisation de ces industries de réseau.

Continuer à renforcer les connaissances des petits entrepreneurs au moyen de programmes d'amélioration des qualifications managériales et techniques.

Équilibrer les volets « répression » et « réforme » de la stratégie de régularisation des activités économiques

Étayer les efforts déployés actuellement par le gouvernement pour accélérer la régularisation des activités économiques par le biais d'une application plus énergique des règles en vigueur, en engageant des réformes structurelles et en prenant d'autres mesures d'incitation pour qu'il soit moins coûteux et plus attrayant d'exercer des activités dans le secteur formel.

Veiller à ce que les dispositions destinées à faciliter la transition de nouvelles entreprises du secteur informel au secteur formel ne faussent pas la concurrence de manière excessive, en pénalisant indûment les acteurs économiques qui respectent déjà la loi.

Notes

1. Le champ et la fréquence des enquêtes sur le secteur manufacturier sont satisfaisants, malgré des distorsions dues à l'ampleur des activités informelles.
2. Cela vaut également pour l'agriculture. *L'Étude de 2006 sur la Turquie* contenait un chapitre spécifiquement consacré aux mutations structurelles de l'agriculture.
3. Les résultats détaillés de cette enquête seront publiés dans Yilmaz et Gönenç (2008).
4. Cette modération salariale tenait à la flexibilité caractéristique des accords salariaux conclus dans les branches d'activité les plus avancées et sur les segments supérieurs du marché du travail. Elle contraste avec la rigidité des coûts salariaux observée sur les segments inférieurs, qui résulte essentiellement de décisions politiques concernant les salaires minimums légaux. Voir *L'Étude de 2006*.
5. Des enquêtes ont été réalisées récemment sur des entreprises innovantes de secteurs traditionnels ayant réussi à modifier la structure de leurs activités, et à améliorer leur position dans les chaînes internationales de valeur ajoutée (voir notamment Turkan et Yukseler, 2006; ainsi que Kapital, 2007). On peut citer à titre d'exemples les sociétés suivantes : i) Hey est une grande entreprise d'habillement qui est devenue un symbole de reconversion réussie dans l'industrie turque de l'habillement : elle approvisionne les marchés de l'Union européenne à raison de 3 à 4 livraisons par semaine – ce qui représente une performance inégalée par ses concurrents asiatiques; ii) Soktas est un fournisseur mondial de tissus de chemises de première qualité; iii) Boydak est un fournisseur important de denim de haute qualité à des marques de blue jeans de renommée internationale; enfin, iv) Ferzan fournit des produits végétaux transformés à des chaînes de restauration rapide dans le monde entier.
6. Dans les différents secteurs, les prix des produits sur le marché intérieur sont généralement demeurés supérieurs aux prix internationaux pendant les périodes de dépréciation comme d'appréciation de la monnaie turque.
7. Voir également le chapitre 1.
8. Pour de plus amples informations, voir Turkan, 2007.
9. Le ministère du Travail a annoncé une nouvelle campagne de « régularisation », dans le cadre de laquelle 800 inspecteurs du travail recherchaient les lieux de travail non déclarés dans l'ensemble du pays.
10. Voir par exemple les contributions de la Fondation pour la recherche sur les politiques économiques en Turquie (TEPAV, *Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı*).
11. *Études économiques de l'OCDE : Turquie, 2006*.
12. Sauf dans les provinces « hautement prioritaires », où ces dispositifs ont facilité le transfert d'activités à partir de provinces « non prioritaires ».
13. Voir par exemple Saglam (2008).
14. Banque mondiale (2007).
15. Le ministère de l'Industrie, à la tête duquel se trouve l'ancien président d'une chambre d'industrie représentant des petites et moyennes entreprises, est un fervent partisan de cet objectif.
16. Les jeunes entreprises se voient offrir deux types de formation. Une formation *générale* à la gestion est proposée dans les locaux de la KOSGEB sur les questions managériales et techniques d'ordre général. Une formation *spécialisée* est dispensée par des organismes publics ou privés agréés. Suivant les régions, les formations *générales* sont subventionnées à hauteur de 70 à 90 %, tandis qu'un financement public équivalant à 4 000 EUR par entreprise est accordé pour les formations *spécialisées*.
17. Les OSB et les KSS turcs suscitent un intérêt international croissant. Leurs structures coopératives de financement et de gouvernance, associant les autorités centrales et locales et les chambres d'industrie locales, s'avèrent particulièrement efficaces. Ces établissements semi-publics ont évité de décourager des entreprises moins formelles de s'implanter dans les zones relevant de leur compétence, en s'abstenant d'endosser quelque fonction que ce soit en matière d'application des lois.
18. Le droit qui leur a été accordé de produire leur propre électricité (*autoproduction*), ce qui leur permet de disposer d'un courant électrique moins coûteux que celui offert sur le marché national, a constitué un facteur d'attraction important.
19. Un certain nombre d'entre elles disposent de laboratoires de certification et de contrôle de qualité, ainsi que d'écoles professionnelles sectorielles.
20. Voir le chapitre de *L'Étude de 2006* spécifiquement consacré à la modernisation de l'agriculture.

21. Voir Taymaz et Ozçelik (2004).
22. « *Profilo'dan sonra Beko ve Vestel de zor durumda* » (Après Profilo, Beko et Vestel se trouvent à leur tour en difficulté), *Referans*, 27 décembre 2007 (Profilo, Beko et Vestel sont les trois principales entreprises d'électronique turques).
23. Même lorsque les constructeurs automobiles locaux sont rattachés à des marques mondiales, ils n'accroissent pas la valeur ajoutée locale s'ils ne peuvent intégrer des fonctions plus innovantes. Voir « *Otomotivci ara mali ithalatini azaltmak için maliye kapisında* » (Les constructeurs automobiles demandent au ministère des Finances une réduction des importations de consommations intermédiaires), *Referans*, 14 janvier 2001.
24. *Referans* (2008).
25. La cherté du courant électrique tient au niveau excessivement élevé des coûts irrécupérables correspondant aux dépenses d'équipement engagées de manière précipitée au cours des années 90, aux pertes considérables du système, et aux subventions croisées des consommateurs industriels aux ménages. Voir les *Études* de 2004 et 2006.
26. La Turquie s'était engagée à appliquer les directives de l'UE concernant la libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz naturel, en principe suivant le même calendrier que les États membres de l'Union européenne. Ces projets ont cependant dû être reportés. Il est proposé que la prochaine *Étude* rende compte de manière précise de la libéralisation des marchés de l'énergie en Turquie, et des conséquences qui en découlent en termes de prix.
27. Voir les *Études économiques de l'OCDE* de 2004 et 2006 sur la Turquie, et les éditions 2006 et 2007 de la publication de l'Organisation intitulée *Objectif croissance*.
28. Actuellement, les conditions à remplir pour pouvoir bénéficier d'allocations de chômage sont d'avoir cotisé 600 jours au cours des trois dernières années, dont 120 jours consécutifs de cotisation. Du fait de ces conditions relativement restrictives, la Caisse d'assurance-chômage a accumulé un vaste excédent. Voir le chapitre 2 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* de 2008.
29. Alors que le nombre de participants à ces programmes était inférieur à 600 en 2005, il s'était hissé à 9 300 en 2007.
30. Un Institut des aptitudes professionnelles a été créé sous l'autorité du Service national de l'emploi, afin d'évaluer et de certifier les compétences professionnelles, et d'orienter les programmes des écoles professionnelles et des organismes privés de formation.
31. Voir l'*Étude* de 2006.
32. Exception faite de l'Islande (voir *Réévaluation de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi – Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, 2006).
33. On trouvera une vue d'ensemble riche d'enseignements dans Alpagut (2008).
34. Le maire d'Erzurum, grande ville de l'est du pays, a récemment déclaré qu'une multitude de travailleurs locaux gagnaient pour l'heure environ 200 TRY (100 EUR) par mois dans le cadre d'un emploi informel, sans la moindre protection sociale, alors que le salaire minimum légal s'établissait à 740 TRY en termes bruts et à 480 TRY en termes nets. Toujours selon le maire, un salaire minimum régional de 250 TRY garantirait aux travailleurs un revenu net effectif plus élevé, assorti d'une protection sociale, sans être d'un coût inabordable pour les employeurs. Voir « *Gundem Farki* » (Un autre programme), *Sabah*, 15 avril 2008.
35. L'échéance moyenne des prêts aux entreprises en Turquie était d'environ 15 mois en 2005, alors qu'elle s'établissait entre 30 et 40 mois en Pologne, en Hongrie et en République tchèque. Les taux d'intérêt nominaux de ces prêts étaient supérieurs à 20 % en Turquie la même année, alors que ceux de crédits de plus longue échéance s'établissaient dans une fourchette de 10 à 14 % dans les mêmes pays d'Europe de l'Est. Voir Banque mondiale, 2007.
36. Selon une étude de 2005, la part des prêts libellés en devises dans le total des emprunts de sociétés s'établissait en moyenne à 14 % pour les entreprises non exportatrices et à 40 % pour les entreprises exportatrices. Cette part était plus élevée pour les grandes entreprises non exportatrices et exportatrices, puisqu'elle s'établissait à 20 % pour les premières et à 48 % pour les secondes (voir Banque mondiale, 2007). D'après une monographie sur le comportement d'emprunt de 16 sociétés non financières turques de très grande taille, les prêts libellés en devises représentaient 62 % de leur encours total de crédits à la fin de 2006. Selon la même étude, ces 16 entreprises représentaient environ 70 % des emprunts extérieurs totaux du secteur des sociétés non financières en Turquie. Voir H. Atasoy, « *Foreign Borrowing of Turkey's Largest Non-Financial Corporations* », document interne, mars 2008.

37. Pour l'heure, les comptes officiels des entreprises non cotées sur le marché boursier, qui représentent l'immense majorité des entreprises, contiennent fréquemment des chiffres qui sont en deçà de la réalité concernant leurs ventes, leurs revenus, leurs bénéfices et leur masse salariale, l'objectif étant de minimiser leurs charges fiscales et sociales. Les renseignements de nature exclusive sur lesquels reposent les crédits commerciaux ne sont pas tirés de ces données financières officielles.
38. Selon un récent rapport très complet sur la transition de la Turquie vers Bâle II : « Le poids de l'économie informelle dans les activités des PME turques constitue une difficulté majeure pour l'évaluation des risques de crédit. Il est préoccupant de constater que les avantages offerts par l'activité informelle en termes d'économies d'impôts sont suffisants pour dissuader les entreprises de satisfaire aux conditions de transparence financière nécessaires à l'évaluation de leur solvabilité et à leur notation. Si cette transparence financière n'est pas assurée, l'offre de crédits bancaires destinés aux PME risque de se contracter et le coût des emprunts d'augmenter ». Voir Aras (2007).
39. Ce projet de loi dispose que le Conseil national de la comptabilité turc est habilité à adopter des normes simplifiées d'information financière à l'intention des PME, pourvu qu'elles soient compatibles avec les normes comptables internationales relatives aux petites entreprises.
40. Un autre écueil résidait dans l'opposition des experts-comptables, qui n'étaient sans doute pas pleinement en mesure de s'adapter aux normes comptables internationales, et craignaient peut-être une fuite massive de leur clientèle vers les « Big Four », les quatre plus grands cabinets d'audit et de conseil mondiaux.
41. D'après la dernière Enquête mondiale sur l'environnement des entreprises (WBES, *World Business Environment Survey*) de la Banque mondiale, réalisée en 2007, le coût des procédures de faillite est deux fois plus élevé que la moyenne OCDE en Turquie, où il s'établit aux alentours de 15 % du PIB par habitant. Il est également supérieur à la moyenne de l'Europe de l'Est et au coût des procédures de faillite dans des pays tels que le Portugal, la Bulgarie et la Roumanie. Le taux de recouvrement obtenu dans le cadre des procédures de faillite est également très bas en Turquie, puisqu'il n'est que de 20 cents par dollar, alors qu'il s'établit à 74 cents par dollar en moyenne dans la zone OCDE, et à 70 cents par dollar au Portugal comme en Espagne. L'Indice des droits légaux estimé par la Banque mondiale (qui évalue dans quelle mesure les lois du pays considéré sur les sûretés et les faillites facilitent les activités de crédit, et varie sur une échelle allant de 0 à 10) s'établit à 3.0 pour la Turquie, soit un niveau sensiblement inférieur à la moyenne OCDE de 6.4. En outre, la République tchèque, la Hongrie, la Bulgarie, la Roumanie et l'Espagne affichent toutes un Indice des droits légaux supérieur ou égal à 6.0.
42. L'écart actuel entre le niveau attendu et le niveau effectif des recettes d'impôt sur les sociétés donne une indication de l'ampleur de la fraude fiscale liée à la sous-déclaration des bénéfices des entreprises. Le produit de l'impôt sur les sociétés équivaut environ à 1.6 % du PIB en Turquie, tandis qu'il représente 3.4 % du produit intérieur brut dans les pays de l'OCDE où les taux d'imposition des sociétés sont globalement comparables.
43. Début 2008, le ministère du Travail a annoncé qu'il accélérerait ses activités d'application, en augmentant fortement le nombre d'inspecteurs du travail mobilisés dans ce domaine. Voir aussi la note 9 ci-dessus.

Bibliographie

- Akdis, M. et S. Bayrak (2000), « *Türkiye'de KOBİ'lerin Genel Görünümü ve Finansal Krizlere Dayanıklılığı: 5 ili Kapsayan Bir Araştırma* » (Perspectives et résistance à la crise financière des PME en Turquie : enquête sur 5 villes), Faculté d'économie, Université de Pamukkale.
- Alpagut, G. (2008) « *AB'de Guvenceli Esneklik ve Türkiye'deki Yasal Düzenlemeler* » (La flexisécurité dans l'UE et la législation turque), *TISK Akademi*, n° 1.
- Aras, G. (2007), « *Basel II Surecinde KOBİ'ler için Yol Haritası* » (Feuille de route pour les PME dans le cadre de la transition vers Bâle II), Deloitte, Istanbul.
- Arslan, O. et G. Umutlu (2007), « *Are Trade Credits Substitute or Complement to Bank Loans for SMEs of Textile Sector in Turkey* », Faculté de gestion des entreprises, Université de Hacettepe, août.
- Atasoy, H. (2008), « *Foreign Borrowing of Turkey's Largest Non-Financial Corporations* », document interne, mars.
- Aydın, H.İ. et al. (2006), « *Corporate Sector Financial Structure in Turkey: A Descriptive Analysis* », *Research Department Working Papers*, n° 06/07, Banque centrale de Turquie, Ankara, décembre.

- Aysan, A.F. et Y.S. Hacıhasanoglu (2007), « Investigation into the Determinants of Turkish Export-Boom in the 2000s », *The Journal of International Trade and Diplomacy*, vol. 1, n° 2, automne.
- Banque mondiale (2007), « Turkey – Investment Climate Assessment », vol. I et II, Banque mondiale, Washington DC.
- Dunya (quotidien en langue turque), suppléments spéciaux sur la construction navale.
- Erdogan, R.T. (2007), « TBMM’ne Sunulan 60’inci Hukümet Programı » (60^e programme du gouvernement présenté au Parlement turc), 31 août 2007, gouvernement de la Turquie, Ankara.
- Gobbi, G. et R. Zizza (2007), « Does the Underground Economy Hold Back Financial Deepening? », *Banca d’Italia Working Papers*, novembre.
- Institut français de la mode (2004), « Study on the Implications of the 2005 Trade Liberalisation in the Textile and Clothing Sector », IFM, Paris, cité par Ongut (2007).
- Kapital (2007), « Uretimde paradigma degisiyor » (Le paradigme change dans la production), mars.
- Karadas, E. et al. (2006), « Türkiye’de İmalat Sanayindeki Firmaların Fiyatlama Davranışları » (Pratiques de tarification des entreprises dans le secteur manufacturier en Turquie), *Research Department Working Papers*, n° 06/02, Banque centrale de Turquie, Ankara, juillet.
- KOBI Finans (2007), « Deri raporu ihracatçıya yol gösteriyor » (Le rapport sur le cuir montre la voie aux exportateurs), 30 juillet.
- Mishkin, Ph. (2006) « Boat Builders Help Transform Turkey into a Regional Star », *Wall Street Journal*, 14 septembre.
- Nordas, H.K. (2004), « The Global Textile and Clothing Industry post the Agreement on Textiles and Clothing », *WTO Discussion Papers*, n° 5, Organisation mondiale du commerce, Genève.
- OCDE (2004), *Études économiques de l’OCDE : Turquie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Textile et vêtement – Faire face aux mutations*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Études économiques de l’OCDE : Italie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Gouvernement d’entreprise en Turquie : Une étude pilote*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Études économiques de l’OCDE : Turquie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Perspectives de l’emploi de l’OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Réformes économiques – Objectif croissance*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Études économiques de l’OCDE : Italie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Réformes économiques – Objectif croissance*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Perspectives de l’emploi de l’OCDE*, chapitre 2 sur l’emploi informel, OCDE, Paris.
- Ongut, E. (2007) « Türk Tekstil ve Hazır Giyim Sanayii’nin Degisen Dunya Rekabet Sartlarına Uyumu » (L’adaptation de l’industrie turque du textile et de l’habillement à l’évolution des conditions de concurrence sur les marchés mondiaux), DPT Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Özçelik, E. et E. Taymaz (2004), « Does Innovativeness Matter for International Competitiveness in Developing Countries? The Case of Turkish Manufacturing Industries », *Research Policy*, avril.
- Paula, A. et J.A. Scheinkman, (2007), « The Informal Sector », *PIER Working Papers*, n° 07-035.
- PricewaterhouseCoopers (2006), « Turkey – A General Tax Guide for Foreign Investors ».
- Referans (quotidien en langue turque) (2008), « Maliye Bakanligi otomotiv, LCD camı üretimi gibi stratejik sektörler yeni teşvik vermeyi planladıklarını açıkladı » (Le ministère des Finances étudie de nouvelles mesures d’incitation dans les secteurs des équipements automobiles et des écrans LCD), *Referans*, 21 janvier.
- Review of Economic Conditions in Italy* (2003), « The controversy over the underground economy », *Review of Economic Conditions in Italy*, numéro spécial, janvier-avril.
- Rodrik, D. (2007), « The Real Exchange Rate and Economic Growth: Theory and Evidence », Université de Harvard, Cambridge, MA, juillet.
- Sabah (quotidien en langue turque) (2008), « Gundem Farki » (Une autre priorité : les salaires minimums dans la ville orientale d’Erzurum), 15 avril.

- Sabah (2008), « *Tersane Kazalari Bakanligi Harekete Geçirdi* » (Les accidents dans la construction navale mobilisent le ministère), 20 février.
- Saglam, E. (2008), « *Tesvikte Degisiklik İçin Urkek Soylemler* » (Une approche hésitante de la transformation du système d'incitation), *Hurriyet*, 29 janvier.
- Sous-secrétariat au Trésor (2006), « *Foreign Direct Investments in Turkey* », Direction générale de l'investissement étranger.
- SPO (State Planning Organisation/Office national de planification/Devlet Planlama Teşkilatı) (2004), « *KOBİ Stratejisi ve Eylem Planı* » (Stratégie et plan d'action pour les PME), Office national de planification, Ankara.
- SPO (2006), « *IX. Kalkınma Planı Sanayi Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu* » (Rapport d'experts sur les politiques industrielles du 9^e Plan de développement), Office national de planification, Ankara.
- SPO (2006), « *IX. Kalkınma Planı KOBİ Özel İhtisas Komisyonu Raporu* » (Rapport d'experts sur les petites moyennes entreprises du 9^e Plan de développement), Office national de planification, Ankara.
- SPO (2007), « *Deri Sanayi Özel İhtisas Komisyonu Raporu* » (Rapport du Groupe spécial d'experts sur l'industrie du cuir), *IX. Kalkınma Planı* (9^e Plan de développement), Office national de planification, Ankara.
- SPO (2007), « *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), 2008 yılı Programı* » (Neuvième plan de développement (2007-2013), Programme annuel de 2008), 15 octobre 2007, Office national de planification, Ankara.
- TEPAV (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, Fondation pour la recherche sur les politiques économiques en Turquie) (2006), « *Fast Moving Consumer Goods: Competition and Policies* », document interne, *Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı* (Fondation pour la recherche sur les politiques économiques en Turquie), Ankara.
- TEPAV (2008), « *Where is Turkey in Global Competition on the Lisbon Agenda?* », document interne, *Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı* (Fondation pour la recherche sur les politiques économiques en Turquie), Ankara.
- Tonus, O. (2007), « *Openness and Industrialization in Turkey after the Customs Union* », *Munich Personal RePEc Archive (MPRA) Papers*, n° 5124, 1^{er} avril.
- Turkan, E. (2005), « *Türkiye'de İsgücünün Yapı ve Nitelikleri: Gelisme ve Degerlendirmeler* » (Structure et qualifications de la population active en Turquie), document interne, Banque centrale de Turquie, Ankara, 16 décembre.
- TÜSİAD (Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği, Association des industriels et hommes d'affaires turcs) (2005), *Buyume Stratejileri Dizisi 1-7* (Études sur la croissance : 1. Cadre macroéconomique; 2. Restructurations sectorielles; 3. Structures des relations interindustrielles; 4. Développement régional; 5. Structure de financement; 6. Formation du capital; 7. Éducation), Association des industriels et hommes d'affaires turcs, Istanbul.
- Ulgen, S. et U. Ozturk (2006), « *Kayıtdışı Ekonomi ve Sürdürülebilir Buyume: AB Yolunda Degerlendirme ve Cozum Onerileri* » (Économie informelle et croissance durable : évaluation et recommandations dans le cadre du processus de l'UE), TÜSİAD, Istanbul, décembre.
- Walkenhorst, P. (2003), « *Libéralisation du commerce dans les secteurs des textiles et de l'habillement : examen des études quantitatives* », OCDE, Paris.
- Werner International (2005), « *Spinning and Weaving Labor Cost Comparisons* », Hiver 2004/2005, cité par Ongut (2007).
- Yeter, T. (2007), « *Artisan and Small Business Banking in Halkbank* », Halkbank, novembre.
- Yılmaz, G. et R. Gönenç (2008), « *How did Turkish Industry Respond to Increased Competitive Pressures, 1998-2007?* », *Central Bank of Turkey Discussion Papers*, Banque centrale de Turquie, Ankara, à paraître.
- Yukseler, Z. et E. Turkan (2006), « *Türkiye'nin Uretim ve Dis Ticaret Yapısında Donusum: Kuresel Yonelimler ve Yansimalar* » (La transformation des structures de production et d'échange de la Turquie : évolution et conséquences), TÜSİAD-Koc Universitesi, *Economic Arastirmalar Forumu*, juin.
- Yukseler, Z. et E. Turkan (2007), « *Türkiye'de Hanehalki: İsgucu, Gelir, Harcama ve Yoksulluk Acısından Analizi* » (Les ménages turcs : analyse sous l'angle de la population active, des revenus, des dépenses et de la pauvreté), Banque centrale de Turquie, Ankara, mars.

Glossaire

ACR	Indicateur d'avantage comparatif révélé
ARIP	Projet de mise en œuvre de la réforme agricole
BEER	Taux de change d'équilibre comportemental (<i>Behavioural Equilibrium Exchange Rate</i>)
CBRT	Banque centrale de la République de Turquie
CET	Construction-exploitation-transfert
CPE	Construction-propriété-exploitation
CPM	Comité de politique monétaire
CSP	Comparteur du secteur public
DDS	Directions de développement stratégique
SPO	Office national de planification (<i>State Planning Organisation/Devlet Planlama Teşkilatı</i>)
EEE	Entreprise économique d'État
IDE	Investissement direct étranger
İMKB	Bourse d'Istanbul (<i>İstanbul Menkul Kıymetler Borsası</i>)
IPC	Indice des prix à la consommation
IPP	Indice des prix à la production
IRPP	Impôt sur le revenu des personnes physiques
KADİM	Projet de lutte contre l'économie souterraine (<i>Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele</i>)
KOSGEB	Agence pour le développement des petites et moyennes entreprises (<i>Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı</i>)
KSS	Petits sites industriels (<i>Küçük Sanayi Sitesini</i>)
LFPGD	Loi sur le financement public et la gestion de la dette
LGCFP	Loi sur la gestion et le contrôle des finances publiques
MARA	ministère de l'Agriculture et du Développement rural
MCGF	Moindres carrés généralisés faisables
OSB	Zones industrielles organisées (<i>Organize Sanayi Bölgesi</i>)
PDS	Présidences de développement stratégique
PEP	Programme économique de pré-adhésion de 2007
PINC	Parité des taux d'intérêt non couverts
PISA	Programme international pour le suivi des acquis des élèves
PME	Petites et moyennes entreprises
PPP	Partenariats public-privé
SFP	Statistiques de finances publiques
TTGV	Fondation pour le développement technologique de la Turquie (<i>Türkiye Teknoloji Geliştirme Vakfı</i>)

TÜBİTAK	Conseil de la recherche scientifique et technologique de Turquie (Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu)
TurkDEX	Bourse turque des produits dérivés (<i>Turkish Derivatives Exchange</i>)
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
VAR	Autorégression vectorielle
YOİKK	Comité de coordination pour l'amélioration des conditions d'investissement (Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Koordinasyon Kurulu)

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2008 14 2 P) ISBN 978-92-64-04635-1 – n° 56250 2010

Études économiques de l'OCDE

TURQUIE

THÈME SPÉCIAL : POLITIQUE BUDGÉTAIRE

Dernières parutions

Allemagne, mars 2010
Afrique du Sud, juillet 2010
Australie, octobre 2008
Autriche, juillet 2009
Belgique, juillet 2009
Brésil, juillet 2009
Canada, septembre 2010
Chili, janvier 2010
Chine, février 2010
Corée, juin 2010
Danemark, novembre 2009
Espagne, novembre 2008
Estonie, avril 2009
États-Unis, septembre 2010
Fédération de Russie, juillet 2009
Finlande, avril 2010
France, avril 2009
Grèce, juillet 2009
Hongrie, février 2010
Inde, octobre 2007
Indonésie, juillet 2008
Irlande, novembre 2009
Islande, septembre 2009
Israël, janvier 2010
Italie, juin 2009
Japon, septembre 2009
Luxembourg, mai 2010
Mexique, juillet 2009
Norvège, mars 2010
Nouvelle-Zélande, avril 2009
Pays-Bas, juin 2010
Pologne, avril 2010
Portugal, septembre 2010
République slovaque, février 2009
République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003
République tchèque, avril 2010
Roumanie, octobre 2002
Royaume-Uni, juin 2009
Slovénie, juillet 2009
Suède, décembre 2008
Suisse, décembre 2009
Turquie, septembre 2010
Ukraine, septembre 2007
Union européenne, septembre 2009
Zone euro, janvier 2009

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2010), *Études économiques de l'OCDE : Turquie 2008*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-tur-2008-fr

Cet ouvrage est publié sur *OECD iLibrary*, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation. Rendez-vous sur le site www.oecd-ilibrary.org et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.

Volume 2008/14
Juillet 2008

éditions **OCDE**

www.oecd.org/editions

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2010 (18 NUMÉROS)
ISSN 1995-3437
ABONNEMENT PAR PAYS

ISBN 978-92-64-04635-1
10 2008 14 2 P



9 789264 046351