



**Études économiques  
de l'OCDE**

**TURQUIE**





# **Études économiques de l'OCDE : Turquie 2010**



# 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, Israël, 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 Slovaquie, 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 978-92-64-08306-6 (imprimé)  
ISBN 978-92-64-08307-3 (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 © Comstock/Comstock Images/Getty Images.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/editions/corrigenda](http://www.oecd.org/editions/corrigenda).

© OCDE 2011

---

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](mailto: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](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	8
<b>Évaluation et recommandations</b> .....	11
<b>Chapitre 1. Après la crise : assurer une reprise soutenue et réduire l'instabilité macroéconomique future</b> .....	23
La Turquie a été nettement affectée par la récession de 2008-09. ....	24
La reprise est engagée et les perspectives pour 2010-11 sont plus favorables ....	34
Les problèmes monétaires et budgétaires de sortie de crise. ....	35
Réduire les risques d'instabilité macroéconomique. ....	40
Recommandations de politique économique .....	47
Notes .....	47
Bibliographie. ....	48
Annexe 1.A1. Analyse de la dynamique récente du PIB .....	51
Annexe 1.A2. Simulations du déficit courant et de la dette extérieure avec une accélération de la demande intérieure .....	53
Annexe 1.A3. Déterminants empiriques de l'épargne .....	58
Annexe 1.A4. Tendances récentes des finances publiques. ....	61
<b>Chapitre 2. Favoriser une saine intégration au marché mondial des capitaux</b> .....	67
Les conditions d'accès de la Turquie au marché international des capitaux se sont améliorées. ....	68
Les coûts du capital diminuent .....	71
La crédibilité macroéconomique et institutionnelle accélère la convergence ....	72
Les notations de crédit influent sur le positionnement sur les marchés internationaux de capitaux .....	75
D'autres améliorations du statut sur le marché international des capitaux auraient des avantages supplémentaires. ....	87
Promouvoir une saine intégration avec le marché mondial des capitaux .....	88
Recommandations. ....	100
Notes .....	101
Bibliographie. ....	102
Annexe 2.A1. Modèles estimés pour les écarts EMBI et les notations de crédit ...	107
Annexe 2.A2. Enseignements de l'expérience de la Turquie en matière de planification budgétaire pluriannuelle. ....	111
Annexe 2.A3. Quelques enjeux de la comptabilité globale des administrations publiques selon l'expérience récente. ....	114
Annexe 2.A4. Expérience des pays de l'OCDE concernant les conseils de politique budgétaire .....	119

Chapitre 3. <b>Réformer la réglementation pour libérer la croissance à long terme</b> . . . . .	121
La croissance a été soutenue dans les années 2000, mais l'écart de revenu reste important. . . . .	122
Il est indispensable de réformer le marché du travail . . . . .	129
La réglementation des marchés de produits nuit à la productivité . . . . .	137
Les réformes du marché du travail et des marchés de produits présentent des avantages importants. . . . .	145
Recommandations. . . . .	145
Notes . . . . .	147
Bibliographie. . . . .	148
Annexe 3.A1. Les effets de la réforme du droit du travail de 2003 sur la création d'emplois . . . . .	150
Annexe 3.A2. Progrès de la réforme structurelle : suites données aux recommandations de l'OCDE. . . . .	152
Annexe 3.A3. Exemples de scénarios de croissance à long terme . . . . .	156

## Encadrés

1.1. Mesures en faveur de l'épargne . . . . .	43
1.2. Recommandations de politique économique . . . . .	47
2.1. Incidence sur les économies en voie de rattrapage de l'intégration au marché mondial des capitaux . . . . .	69
2.2. Quels sont les facteurs qui déterminent les primes de risque des pays émergents ? . . . . .	73
2.3. Comment les notes sont-elles attribuées par les agences de notation aux marchés émergents et à la Turquie ? . . . . .	76
2.4. Atouts et faiblesses de la Turquie. . . . .	80
2.5. Conclusions sur les déterminants des notations de crédit. . . . .	83
2.6. Importance accrue donnée à la transparence budgétaire. . . . .	85
2.7. Vers un reclassement de la Turquie de la catégorie des « pays émergents secondaires » à celle des « pays émergents avancés ». . . . .	87
2.8. La nouvelle règle budgétaire . . . . .	89
2.9. Enseignements tirés de la mise en œuvre de règles budgétaires. . . . .	90
2.10. Pour une comptabilité des administrations publiques de haute qualité : objectifs et enjeux. . . . .	94
2.11. Favoriser une saine intégration au marché mondial des capitaux . . . . .	100
3.1. Enseignements à tirer des réformes récentes du marché du travail dans les pays de l'OCDE . . . . .	132
3.2. L'économie politique des réformes du marché du travail . . . . .	134
3.3. Immobilier et permis de construire . . . . .	141
3.4. Compensation des effets des privatisations sur le marché du travail . . . . .	142
3.5. Le Conseil de coordination pour l'amélioration de l'environnement d'investissement (YOIKK) . . . . .	143
3.6. Réformer la réglementation pour libérer la croissance à long terme . . . . .	145

**Tableaux**

1.1. Évolution macroéconomique récente et perspectives à court terme . . . . .	25
1.2. Mesures de relance budgétaire . . . . .	30
1.3. Objectifs budgétaires du Programme à moyen terme . . . . .	37
1.A2.1. Hypothèses qui sous-tendent les simulations à moyen terme de la balance courante et de la dette extérieure. . . . .	55
1.A3.1. Résultats du modèle d'épargne . . . . .	59
2.1. Notations de crédit actuelles des marchés émergents . . . . .	79
2.2. Pays émergents avancés, pays émergents secondaires et pays à la frontière dans les indices FTSE . . . . .	88
2.3. Opérations de change de la BCRT (millions USD). . . . .	99
2.A1.1. Définitions des variables des modèles. . . . .	108
2.A1.2. Résultats des estimations des écarts EMBI . . . . .	108
2.A1.3. Résultats des estimations pour la notation de crédit de Standard & Poor's . . .	109
2.A2.1. Variations des taux d'imposition . . . . .	112
3.A2.1. Suites données aux recommandations de l'OCDE . . . . .	152
3.A3.1. Hypothèses retenues dans les scénarios de croissance du PIB . . . . .	157

**Graphiques**

1.1. Synchronisation de la récession mondiale . . . . .	26
1.2. Principaux indicateurs macroéconomiques . . . . .	27
1.3. Le solde des administrations publiques durant la crise . . . . .	31
1.4. Comparaison des récessions turques. . . . .	32
1.5. Les primes de risque dans les économies émergentes . . . . .	33
1.6. Politique monétaire. . . . .	36
1.7. Objectifs budgétaires à moyen terme . . . . .	39
1.8. Déséquilibres extérieurs. . . . .	42
1.A1.1. Prévisions sur échantillon conditionnelles du PIB réel . . . . .	52
1.A2.1. Différences dans la balance courante et la dette extérieure pour des simulations avec accélération de la demande intérieure. . . . .	56
1.A4.1. Taille et structure du secteur des administrations publiques . . . . .	62
1.A4.2. Dépenses et recettes des administrations publiques . . . . .	64
2.1. Entrées brutes de capitaux dans les marchés émergents et en Turquie. . . . .	69
2.2. Écart entre l'investissement et l'épargne dans certains pays . . . . .	70
2.3. Diminution des primes de risque-pays pour les marchés émergents. . . . .	71
2.4. Taux d'intérêt à long terme dans certains pays . . . . .	72
2.5. Primes de risque-pays effectives et estimées . . . . .	73
2.6. Principaux déterminants des primes de risque de la Turquie et de certains autres pays . . . . .	74
2.7. Échelle de notation de Moody's et position de la Turquie . . . . .	78
2.8. Amélioration de la notation des marchés émergents et de la Turquie dans les années 2000 . . . . .	79
2.9. Notes de crédit et primes de risque . . . . .	83
2.10. Structure des principales dépenses et recettes des administrations publiques	92

2.A1.1. Notations de crédit effectives et estimées. . . . .	109
2.A1.2. Contributions estimées aux notations de crédit . . . . .	110
2.A2.1. Objectifs et résultats : expériences récentes. . . . .	113
3.1. Évolution de la croissance du PIB par habitant et de ses composantes . . . . .	123
3.2. L'écart de revenu reste important . . . . .	124
3.3. Problèmes structurels affectant le marché du travail . . . . .	126
3.4. Une productivité du travail très inégale . . . . .	127
3.5. Une réglementation restrictive des marchés de produits. . . . .	138
3.6. Comparaison internationale de certains tarifs d'électricité et de télécommunications . . . . .	139
3.A1.1. Effets de la réforme sur la probabilité d'embauche (en points de pourcentage) et la durée hebdomadaire du travail (en pourcentage) . . . . .	151
3.A3.1. Scénarios de croissance à long terme de la production potentielle. . . . .	157

*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 d'examiner la situation économique des pays membres.*

*La situation économique et les politiques de la Turquie ont été examinées par le Comité le 23 juin 2010. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière des débats et approuvé définitivement par le comité plénier le 6 juillet 2010.*

*Le projet de rapport du Secrétariat a été établi par Rauf Gönenç, Łukasz Rawdanowicz, Saygin Şahinöz et Özge Tuncel, sous la direction d'Andreas Wörgötter. La recherche statistique a été assurée par Béatrice Guérard.*

*La précédente Étude de la Turquie a été publiée en juillet 2008.*

*Pour de plus amples informations sur les Études économiques, consulter le site [www.oecd.org/eco/etudes](http://www.oecd.org/eco/etudes).*

**Ce livre contient des...**



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 (2009)

### LE PAYS

Superficie (millier km <sup>2</sup> ) :		Villes principales ( millier d'habitants) :	
Total	785	Istamboul	12 915
Superficie agricole	245	Ankara	4 651
Forêts	212	Izmir	3 868

### LA POPULATION

Population (millions)	72.6	Population active civile (million)	25.2
Densité au km <sup>2</sup>	92.4	Emploi civil (million)	21.3
Accroissement annuel de la population, 1999-2009	1.4	Agriculture, sylviculture et pêche	5.3
		Industrie	4.1
		Construction	1.2
		Services	10.6
		Chômage mesuré par l'enquête sur le marché du travail (% de la population active)	13.7

### LA PRODUCTION

Produit intérieur brut (PIB, milliards TRY)	954	Origine du PIB (%) :	
PIB par habitant (USD PPA)	13 054	Agriculture, sylviculture et pêche	9.1
Investissement fixe brut (milliards TRY)	161	Industrie	25.0
En pourcentage du PIB	16.8	Services	66.0
Par habitant (USD PPA)	2 198		

### L'ÉTAT

Consommation publique (% du PIB)	14.7	Dettes publiques brutes (% du PIB)	48.8
Recettes courantes de l'administration centrale (% du PIB)	22.5	Intérieure	36.4
		Extérieure	12.4

### LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (% du PIB)	23.2	Importations de biens et services (% du PIB)	24.3
Principales exportations (% du total) :		Principales importations (% du total) :	
Véhicules routiers	11.6	Pétrole	10.8
Vêtements et accessoires	11.3	Gaz	8.2
Produits sidérurgiques	8.9	Véhicules routiers	6.2
Textiles	7.6	Produits sidérurgiques	5.4
Autres produits exportés	60.6	Autres produits importés	69.4

### LA MONNAIE

Unité monétaire : livre turque		Unités monétaires par USD (moyenne de la période) :	
		Année 2009	1.55
		Juin 2010	1.57
		Unités monétaires par EUR (moyenne de la période) :	
		Année 2009	2.15
		Juin 2010	1.92

## Résumé

**D**irectement touchée par la crise mondiale, la Turquie s'est montrée extrêmement résiliente grâce aux importantes réformes mises en œuvre après la crise de 2001. Le choc externe négatif résultant de la tourmente financière, propagé par un effondrement soudain du commerce mondial, a été amplifié par des effets de confiance internes. Encore traumatisés par la crise bancaire de 2001, ménages et entreprises ont réduit leurs investissements et leur consommation de biens durables. Le cadre robuste de la politique macroéconomique a contribué à soutenir l'économie. Par ailleurs, le rétablissement de la confiance et la crédibilité ont été jugés plus importants qu'une relance budgétaire peut-être passagère. La reprise étant désormais bien enclenchée, une occasion unique s'offre d'engager des réformes structurelles à la faveur de la forte baisse des taux d'intérêt réels, les investisseurs internationaux ayant reconnu la solidité des paramètres fondamentaux de la Turquie. Les autorités devraient en profiter pour lancer des réformes structurelles afin d'exploiter au mieux ce choc positif. Un nouveau renforcement du cadre d'action macroéconomique s'impose pour minimiser le risque d'un scénario d'expansion-récession.

En Turquie, la croissance potentielle est bridée par une forte inactivité et par une répartition inégale des gains de productivité qui tient également à de graves inadéquations des qualifications. La faible capacité de création d'emplois est clairement liée à une réglementation du marché du travail trop pesante qui favorise les dispositifs informels, lesquels entravent la croissance de la productivité. Les entreprises informelles ont un accès plus limité aux financements, ne peuvent pas participer efficacement aux réseaux d'innovation et investissent moins dans le capital humain. Leur productivité est donc très inférieure à celle des entreprises du secteur formel qui observent les règles. De surcroît, la réglementation des marchés de produits ne favorise pas l'entrée sur le marché, et les monopoles de réseau ont un pouvoir de tarification excessif. Le cadre de la politique budgétaire a permis de réduire l'endettement public après la crise de 2001, mais il est devenu procyclique dans la période précédant la crise récente, et les comptes budgétaires ne sont pas encore entièrement transparents. La politique monétaire est parvenue à ramener l'inflation à un niveau inférieur à 10 %, mais elle se heurte encore à des difficultés pour instaurer durablement un environnement de plus faible inflation.

Les récentes initiatives gouvernementales visant à renforcer le cadre de politique macroéconomique et à faire avancer les réformes structurelles sont tout à fait judicieuses. Il faudrait les élargir et les accélérer pour relever un double défi : offrir des emplois à une population turque en expansion rapide et hâter le processus de rattrapage jusqu'à la moyenne OCDE.

Le besoin urgent de réformer le marché du travail est largement reconnu. La Turquie devrait donc aller de l'avant et autoriser une plus large expérimentation de nouvelles règles sur une base volontaire. Il faudrait suivre de près ces mesures et en utiliser les résultats pour établir des règles réformées au niveau national, qui pourront être appliquées de façon stricte sans entraver la création d'emplois. Simultanément, la réglementation des marchés de produits devrait être alignée sur les pratiques optimales de la zone OCDE de façon à stimuler la croissance de la productivité et la compétitivité. Dans le secteur de l'éducation, des réformes du type de celles préconisées dans les Études économiques précédentes sont nécessaires pour mettre fin aux nombreuses inadéquations des qualifications.

*Le nouveau projet de loi instaurant une règle budgétaire arrive à point nommé ; il promet d'améliorer considérablement la performance budgétaire au fil du temps, mais aussi d'éliminer le biais procyclique actuel de la politique budgétaire. Pour un suivi efficace du respect de la règle, il est important d'adopter le projet de loi sur la Cour des comptes. Le rang qu'occupe la Turquie dans les notations internationales ne correspond pas entièrement à des fondamentaux réformés et sains. Il sera donc essentiel d'améliorer encore la transparence budgétaire, de renforcer le cadre de ciblage de l'inflation et de préserver la stabilité financière.*



## Évaluation et recommandations

### *D'une reprise postcrise robuste à une croissance pérenne*

La Turquie a remarquablement résisté à la crise grâce à un solide cadre de politique macroéconomique et aux importantes réformes structurelles mises en œuvre après la crise de 2001, et son PIB devrait afficher en 2010 une forte croissance. Les autorités doivent maintenant faire en sorte que la reprise cyclique soit suivie d'une croissance soutenue et durable dans le long terme. Cela exigera plusieurs actions interdépendantes :

- Premièrement, *il faudrait resserrer progressivement la politique budgétaire en supprimant les mesures de relance discrétionnaires et en laissant jouer les stabilisateurs automatiques pour réduire le déficit à mesure que l'activité économique reprend.* Un assainissement budgétaire sera nécessaire pour stabiliser la dette publique et garantir la viabilité budgétaire. Pour assurer une mise en œuvre intégrale du plan d'assainissement du Programme à moyen terme, il faut renforcer les institutions budgétaires en vue d'accroître la transparence budgétaire. La crédibilité et la transparence de la politique budgétaire atténueraient alors les effets négatifs potentiels de l'assainissement sur la demande intérieure, à la faveur d'un raffermissement de la confiance internationale et intérieure.
- Deuxièmement, *pour maintenir la crédibilité chèrement acquise de la politique monétaire, il faudrait que la Banque centrale de la république de Turquie mette fin comme prévu à la relance monétaire exceptionnellement forte.* La normalisation de l'orientation monétaire doit permettre d'atteindre les objectifs d'inflation, abaissés progressivement jusqu'à 5 % à fin 2012, et par là même d'ancrer les anticipations inflationnistes à des niveaux plus bas et stables. Pour y parvenir, il faut aussi prendre des mesures budgétaires et structurelles d'accompagnement.
- Troisièmement, *il est indispensable de renforcer la compétitivité internationale du secteur des entreprises pour éviter une détérioration excessive de la balance commerciale à mesure que la croissance s'affirme.* À cet effet, il faut en particulier améliorer la réglementation des marchés du travail et des produits afin d'abaisser les coûts de main-d'œuvre et de favoriser l'entrée sur le marché et les investissements dans le secteur moderne de l'économie, dont la productivité est plus élevée.
- Quatrièmement, *il faut supprimer les obstacles à l'accroissement de l'emploi pour surmonter le dualisme persistant entre les emplois hautement productifs et bien protégés du secteur formel et les emplois peu productifs et non protégés du secteur informel.* Il est important de mener à bien le programme clair de réformes du marché du travail, prévoyant des modalités d'emploi plus flexibles, des salaires minimums plus bas et une fiscalité allégée.

Le raffermissement de la croissance, la progression des revenus et de l'épargne et la stabilité sociale et politique dépendent largement d'une impulsion réformatrice de cette ampleur.

Le dynamisme de la reprise en cours inspire une confiance légitime dans les perspectives économiques à moyen terme, mais les faiblesses structurelles persistantes de l'économie menacent la viabilité d'une performance de long terme vigoureuse. Les risques pour la reprise restent essentiellement externes, surtout à cause des problèmes liés à la dette souveraine que connaissent certains pays européens.

---

*Durant la crise mondiale, la Turquie a été éprouvée par le choc dû à l'effondrement de la demande extérieure...*

---

Pendant la crise mondiale, la baisse du PIB de la Turquie (près de 14 % entre le pic et le creux) a été la plus forte parmi les pays de l'OCDE. La contraction massive de la production s'explique largement par un choc sans précédent sur la demande étrangère, qui a provoqué une chute libre des exportations et, partant, de la production industrielle et de l'investissement, et a aussi déclenché une érosion brutale de la confiance des entreprises et des consommateurs qui a grandement amplifié le choc initial. Cet épisode confirme que les évolutions économiques mondiales en général et les résultats à l'exportation de la Turquie en particulier revêtent une importance centrale pour les variations conjoncturelles de l'économie turque, bien que la part des exportations dans le PIB national soit assez faible. En dépit de la contraction brutale de la production, l'emploi a bien résisté, grâce à une rétention massive de main-d'œuvre facilitée par les ajustements de salaires, et notamment une réduction des salaires informels, et aussi par les mesures de soutien de l'emploi. Néanmoins, en raison de la forte croissance de la population d'âge actif et de la hausse du taux d'activité, le taux de chômage a augmenté de 3 points de pourcentage pour atteindre 14 % en 2009.

---

*... mais le rebond a été plus vif que prévu*

---

Après quatre trimestres de forte contraction de la production, le PIB a vivement rebondi à partir du deuxième trimestre 2009. Ce redressement a été induit par une croissance robuste des exportations et de la consommation privée. La reprise en Turquie a été la plus vigoureuse de la zone OCDE, avec une augmentation cumulée du PIB de 12 % entre le creux et la fin de 2009.

---

*Un cadre de politique macroéconomique robuste et une supervision financière énergique sont payants sur les marchés internationaux de capitaux*

---

L'évolution de l'économie turque se caractérisait traditionnellement par une succession d'expansions et de récessions, du fait des tensions engendrées par les pertes de compétitivité, le surendettement et l'érosion consécutive de la confiance. Le renforcement du cadre de politique macroéconomique dans les années 2000 a mis fin à cette spirale et s'est soldé par une baisse considérable des primes de risque. De nouvelles améliorations

du cadre de politique budgétaire et monétaire et une adaptation continue de la surveillance du secteur financier sont nécessaires pour préserver cet acquis, le faire fructifier et s'engager sur une trajectoire de croissance stable et rapide de manière à susciter une convergence durable avec le niveau moyen de revenu des pays de l'OCDE.

---

*La performance budgétaire doit être consolidée, compte tenu des sérieux défis qui se profilent dans ce domaine*

---

Le déficit budgétaire s'est dégradé essentiellement en parallèle avec les stabilisateurs automatiques. Il n'y a pas eu de dépenses budgétaires pour des renflouements dans le secteur financier, et le ratio dette publique/PIB est resté inférieur à 50 %. Afin que cette bonne performance budgétaire débouche sur un cadre budgétaire viable propice à la croissance économique, il convient de prendre les mesures suivantes :

- i) rétablir une dynamique de dette positive en dégageant de nouveau des excédents primaires qui allègent l'endettement ; utiliser les éventuelles recettes exceptionnelles pour accélérer la consolidation ;
- ii) hiérarchiser les priorités de dépenses afin de répondre aux besoins toujours croissants de dépenses publiques pour l'éducation, la santé, les infrastructures et d'autres services publics essentiels, tout en maîtrisant les dépenses totales ;
- iii) stimuler les recettes en réduisant le secteur informel, en élargissant les bases d'imposition et en adoptant une structure fiscale propice à la croissance par allègement progressif des charges sociales du secteur formel, qui entravent la création d'emplois ;
- iv) répondre aux pressions du vieillissement en inscrivant les finances du système de sécurité sociale sur une trajectoire viable qui tienne compte d'une maturation démographique rapide.

---

*Le nouveau programme budgétaire à moyen terme et la règle budgétaire seront utiles à cet effet*

---

Les autorités ont récemment pris deux initiatives importantes dans le domaine de la politique budgétaire.

- Afin de préserver la confiance intérieure et internationale dans la viabilité des finances publiques, le gouvernement a fait connaître à l'automne 2009 son Programme à moyen terme (PMT) pour 2010-12. Le PMT vise à restaurer la viabilité de la dette en fixant des objectifs de recettes, de dépenses et de solde pour l'administration centrale et les administrations publiques. Ce programme repose sur un scénario macroéconomique prudent. Il est envisagé de ramener le déficit budgétaire des administrations publiques (hors recettes des privatisations) d'un niveau estimé de 7 % du PIB en 2009 à 3.4 % en 2012, et de ramener ainsi le ratio dette publique/PIB, qui devrait culminer aux alentours de 49 % du PIB en 2010, à 47.8 % du PIB en 2012.
- En mai 2010, le gouvernement a soumis au parlement un projet de loi instituant une règle budgétaire, et il a annoncé que celle-ci serait respectée dans le budget 2011. Cette règle est destinée à orienter les budgets en fonction des écarts par rapport au déficit budgétaire visé et à la position conjoncturelle. Le PMT et la règle budgétaire instaureront

une discipline pluriannuelle très souhaitable. Les autorités devraient veiller à une mise en œuvre rapide de ces décisions. Si le besoin s'en fait sentir à l'issue de la période initiale d'application de la règle budgétaire, il faudrait que les autorités soient prêtes à introduire un plafond pluriannuel de dépenses et un fonds de réserve prenant en compte les écarts successifs par rapport au plafond de déficit.

---

*Il est crucial d'améliorer comme prévu  
la transparence budgétaire  
des administrations publiques*

---

Assurer la transparence des résultats et des prévisions budgétaires au niveau des administrations publiques est une condition préalable pour mettre en œuvre le PMT et la règle budgétaire, et pour relever les défis budgétaires structurels à long terme. Avec la loi sur la gestion et le contrôle des finances publiques, la Turquie dispose d'un cadre juridique adéquat pour garantir le degré de transparence nécessaire. Toutefois, en dépit de progrès substantiels dans certains domaines, cette loi n'est pas encore complètement opérationnelle et à ce jour la Turquie reste l'un des rares pays de l'OCDE à ne pas publier de comptes consolidés des administrations publiques conformes aux normes internationales. Les autorités réaffirment que la publication de ces comptes est imminente et elles ont déjà mis à la disposition du public d'importantes composantes des statistiques des administrations publiques. Cependant, les activités quasi budgétaires hors du secteur des administrations publiques, après s'être contractées dans la première moitié des années 2000, présentent des signes de résurgence. Des informations complémentaires appropriées sont donc nécessaires pour assurer le suivi budgétaire. Dans ce contexte, il faut appliquer toutes les dispositions de la loi sur la gestion et le contrôle des finances publiques afin de garantir :

- la publication de comptes trimestriels des administrations publiques complets et consolidés ;
- une comptabilisation intégrale des activités quasi budgétaires, et notamment les activités de l'organisme d'achat de produits agricoles et de l'administration publique chargée du logement ;
- des audits crédibles, pour assurer l'intégrité de tous les comptes.

Pour renforcer la crédibilité du cadre budgétaire, il faudrait établir un rapport complet de transparence budgétaire et mettre sur pied un organisme de surveillance budgétaire administrativement indépendant, de manière à amorcer un dialogue social éclairé sur les choix budgétaires.

---

*Les anticipations inflationnistes devront rester  
bien ancrées*

---

À la suite de la relance monétaire suffisamment rapide et ample appliquée en réponse à la crise, depuis novembre 2009 les taux d'intérêt directeurs ont été maintenus à des niveaux bas sans précédent (6.5 % pour le taux débiteur au jour le jour). En avril 2010, la banque centrale a annoncé sa stratégie de sortie et a commencé à retirer les mesures d'apport de liquidités introduites pendant la crise. Tandis que la reprise se raffermissait et que l'inflation atteignait des taux à deux chiffres, l'orientation de la politique monétaire est restée expansionniste. En effet, la banque centrale redoutait des difficultés du côté de la demande



extérieure et considérerait comme temporaire l'accélération de l'inflation globale. Le processus de normalisation de la politique monétaire est déjà engagé via le retrait des mesures d'apport de liquidités et il devrait s'accélérer avec une hausse des taux directeurs avant la fin de l'année. Le retrait du dispositif de relance devrait être suffisamment rapide pour éviter une déstabilisation durable des anticipations d'inflation. La montée de l'inflation et des anticipations inflationnistes durant la première moitié de 2010 engendre certains risques, même si la flambée récente de l'inflation est due essentiellement à des facteurs ponctuels et si la sous-utilisation de la main-d'œuvre et des capacités de production reste très marquée. À moyen terme, l'inflation dépendra de manière cruciale de l'évolution des anticipations inflationnistes, et les autorités devraient utiliser tous les outils à leur disposition pour éviter que ces anticipations ne dérivent à la hausse.

*L'adoption d'un ciblage continu rendrait l'objectif d'inflation plus crédible, et la désinflation doit être amplifiée par des mesures structurelles*

Jusqu'à fin 2012, les objectifs d'inflation sont fixés en fonction de l'inflation en fin d'année, conformément à la pratique suivie depuis cinq ans. Cette démarche est appropriée pendant la désinflation. Mais comme il est prévu que l'inflation atteigne un niveau relativement bas à la fin de 2012, pour les années suivantes, on pourrait envisager un ciblage continu (au lieu des objectifs fixés en fin d'année). Cela pourrait aider à maintenir continuellement l'inflation à un niveau plus bas, de mieux ancrer les anticipations inflationnistes et de faciliter la communication et la responsabilisation notamment en cas d'impact inflationniste de chocs temporaires au niveau de l'offre. Comme on l'a fait valoir dans l'Étude économique de 2008, la désinflation doit s'appuyer sur des politiques structurelles propices à une baisse des coûts de production et d'emploi. À cet égard, le maintien de la discipline budgétaire revêtirait une importance cruciale. En outre, la politique de la concurrence devrait étendre le champ de la concurrence dans divers secteurs de services. Les autorités devraient aussi éviter les mesures qui accentuent l'instabilité des prix de l'énergie et des produits alimentaires. Lors de la fixation des salaires minimums officiels, il faudrait prendre en compte le fait que leur influence sur la formation des salaires en général s'accroîtra avec la réduction du secteur informel.

*Pour parvenir à une croissance stable, il est crucial de préserver la robustesse du secteur bancaire*

La solidité du secteur bancaire de la Turquie a été un atout considérable pendant la crise et a contribué à soutenir l'économie. Le fonctionnement efficace du système financier jouera un rôle décisif dans la croissance future en allégeant le coût du capital pour tous les emprunteurs, notamment les petites entreprises. La Turquie doit poursuivre ses efforts pour mettre en œuvre la réglementation Bâle II et adopter les nouvelles modifications qui sont susceptibles d'être instaurées à la suite de la crise mondiale. De plus, comme en témoigne l'expérience de nombreux marchés émergents, le passage à un environnement de faible inflation et de taux d'intérêt bas peut se solder par une expansion excessive du crédit et par des bulles des prix des actifs. Les autorités ont déjà démontré leur volonté d'ajuster préventivement la réglementation prudentielle en empêchant les ménages de contracter des emprunts en devises. L'évolution des marchés de capitaux exige une vigilance constante et, si nécessaire, des interventions rapides.

*La cote de la Turquie sur les marchés financiers internationaux devrait s'améliorer encore, pour le plus grand bien de l'économie tout entière*

À la faveur d'un renforcement considérable de son cadre de politique macroéconomique et d'une surveillance énergique de son secteur financier, la Turquie a nettement amélioré ses conditions d'accès aux marchés internationaux de capitaux, comme en témoigne la réalisation de ses objectifs de financement externe durant la crise. La politique de « portes ouvertes » des services du Trésor à l'égard des investisseurs a sans doute été très utile pour répondre aux besoins d'information des investisseurs en cette période de turbulences. En conséquence, durant la crise et la période postcrise actuelle, les primes de risque exigées de la Turquie ont évolué de manière très satisfaisante, ce qui a permis de réduire sensiblement les coûts d'emprunt des administrations publiques, des banques et des entreprises non financières. La note de crédit souverain de la Turquie a été relevée ces derniers mois, même si elle n'atteint pas encore le niveau « qualité investissement ». Il est important d'améliorer encore la position de la Turquie sur les marchés financiers internationaux afin d'abaisser les coûts en capital à long terme et de stimuler ainsi la croissance à long terme. Par conséquent, *il faut continuer d'accroître la transparence et la prévisibilité budgétaires des administrations publiques, contenir les déséquilibres extérieurs, maintenir la crédibilité de la politique monétaire et de la surveillance financière et rehausser la qualité de la gouvernance publique et la stabilité politique perçue*. Cependant, afin de ne pas perdre les dividendes d'une politique saine, il convient d'engager des réformes d'envergure pour renforcer l'économie du côté de l'offre.

*La reprise a montré que les fondamentaux économiques et politiques sont vigoureux, mais...*

La crise récente a été très différente des précédentes récessions en ce qui concerne la contribution des fondamentaux macroéconomiques. Quatre facteurs valent la peine d'être soulignés :

- C'est un choc externe qui a déclenché la récession, et non des déséquilibres macroéconomiques intérieurs, comme ce fut le cas lors des crises précédentes. Le secteur financier, qui avait été recapitalisé et strictement contrôlé après l'effondrement de 2001, a fait preuve d'une grande robustesse.
- La crédibilité améliorée de la politique macroéconomique a permis aux autorités d'opter pour une réponse contracyclique sans se préoccuper de la viabilité, ce qui renforcé l'impact des mesures publiques. Les stabilisateurs automatiques ont joué librement, les taux d'intérêt ont été abaissés jusqu'à des points bas historiques et il y a eu apport de liquidités.
- Le niveau élevé de la confiance internationale a eu un effet très stimulant : les primes de risque appliquées au pays sont retombées rapidement à leurs niveaux d'avant la crise, si bien que les coûts d'emprunt à long terme de l'État, des banques et des entreprises ont été maintenus à des niveaux très bas.
- Les entreprises ont fait preuve d'une flexibilité et d'une inventivité remarquables pour s'ajuster à la dégradation spectaculaire de la situation sur les marchés d'exportation. Étant donné la faiblesse des marchés de l'Union européenne, elles se sont diversifiées

dans d'autres pays (Asie, Russie, Afrique du Nord et Moyen-Orient) et ont accru leurs parts sur les marchés traditionnels en améliorant la qualité de leurs produits ainsi que leurs délais de livraison.

---

### *... la Turquie reste confrontée à des carences structurelles interdépendantes*

---

La Turquie souffre de deux faiblesses structurelles qui entravent la croissance. Premièrement, sa compétitivité internationale a tendance à s'éroder dans les phases de reprise conjoncturelle, ce qui aggrave le déficit de la balance courante. À mesure que la croissance se raffermi, les entrées de capitaux s'amplifient, le taux de change s'apprécie et les salaires minimums et moyens dans le secteur officiel s'accroissent. En conséquence, les activités exposées aux échanges internationaux subissent une forte érosion, de même que la confiance des entreprises et des ménages, l'emploi, le revenu et l'épargne. Par suite de ce phénomène récurrent, les déséquilibres internes et externes de l'économie s'accroissent. Deuxièmement, et cet effet est lié au précédent, l'économie ne parvient pas à utiliser efficacement ses ressources en main-d'œuvre. L'emploi dans l'industrie et les services ne progresse pas assez vigoureusement pour absorber une population d'âge actif en croissance rapide et un exode rural accéléré. Aussi, le taux d'emploi, à un peu plus de 40 % à peine, reste le plus bas de la zone OCDE. En raison de l'exode rural, conjugué à des facteurs socio-économiques complexes, beaucoup de femmes quittent la population active, de sorte que le taux d'emploi féminin reste à peine supérieur à 20 %, soit plus de 40 points de moins que celui des hommes. Les problèmes d'utilisation de la main-d'œuvre sont accentués par l'accélération récente du processus de restructuration du secteur manufacturier au détriment des activités à forte intensité de main-d'œuvre peu qualifiée et au profit de secteurs à plus forte intensité capitalistique. Les deux défis sont donc interdépendants : la difficulté éprouvée pour améliorer durablement le taux d'emploi (équilibre interne) va de pair avec la difficulté d'équilibrer la balance commerciale et la balance épargne-investissement (équilibre externe). De ce fait, l'économie risque de se trouver bloquée sur une trajectoire d'emploi, de revenu et d'épargne faibles, avec d'amples ajustements périodiques pour rétablir les équilibres internes et externes.

---

### *Des réformes structurelles peuvent atténuer les déséquilibres externes*

---

Pour éviter que les déséquilibres externes ne compromettent la stabilité macroéconomique et la viabilité de la croissance, les autorités pourraient envisager des mesures destinées à modérer le creusement excessif des déficits courants. Il s'agirait surtout d'améliorer la compétitivité du secteur exposé aux échanges internationaux et d'accroître l'épargne. Dans le passé récent, le niveau élevé des coûts de main-d'œuvre et l'appréciation du taux de change réel ont entraîné périodiquement une érosion de la compétitivité-prix, d'où des pertes de parts de marché à l'exportation. La compétitivité hors prix, c'est-à-dire la capacité d'innover et d'améliorer la qualité des produits, est désormais plus satisfaisante, mais ces progrès ne concernent encore que le secteur moderne de l'économie, de taille restreinte. Les politiques publiques devraient donc stimuler les deux sources de compétitivité. À cet effet, il faut veiller à ce que les coûts d'emploi évoluent au même rythme que la productivité, empêcher une appréciation excessive du taux de change réel

en alignant la politique budgétaire et monétaire sur les fondamentaux d'une économie en voie de rattrapage et en pleine expansion, et soutenir le développement des entreprises et l'innovation. Il pourrait être utile à cet égard de mieux informer les partenaires sociaux sur les contraintes macroéconomiques limitant les hausses de salaires, afin de ne pas alimenter une spirale salaires/prix qui aille en s'accroissant. Une augmentation de l'épargne nationale aiderait aussi à contenir les déficits courants. Comme les mesures directes visant à accroître l'épargne ont une efficacité limitée (exception faite d'une amélioration des soldes budgétaires), les autorités devraient s'efforcer en priorité d'améliorer le potentiel de création d'emplois et de revenu de l'économie. À moyen et long terme, la balance des opérations courantes se trouverait aussi renforcée si les autorités réduisaient la dépendance à l'égard des importations d'énergie par une politique ambitieuse de diversification au profit des sources d'énergie renouvelables et respectueuses de l'environnement, notamment l'énergie nucléaire. Du fait des caractéristiques géophysiques du pays, il faudrait mettre en œuvre des normes particulièrement strictes de sûreté nucléaire.

*La création d'emplois dans le secteur moderne à forte productivité devrait être encouragée par des réformes décisives sur le marché du travail*

Comme l'ont souligné les Études précédentes, la croissance des entreprises formelles très productives et plus compétitives et l'expansion de leur capacité d'emploi est entravée par un cadre juridique et réglementaire peu propice. Le principal problème réside dans la réglementation du marché du travail, même si la concurrence sur les marchés de produits pose aussi quelques difficultés. La Turquie a une législation du travail parmi les plus protectrices, mais aussi les plus coûteuses de la zone OCDE. Cela tient en particulier au régime des indemnités de licenciement et à la réglementation concernant la protection de l'emploi des travailleurs temporaires. En conséquence, la création d'emplois dans le secteur formel demeure très réduite et une grande partie de l'activité entrepreneuriale se déroule dans un secteur semi-formel ou informel. On distingue plus particulièrement cinq obstacles à l'emploi, et aussi longtemps qu'il n'y sera pas porté remède, la croissance des emplois et des revenus dans le secteur moderne à forte productivité restera sérieusement bridée :

- Le salaire minimum national, de l'ordre de 60 % du salaire moyen, reste excessivement élevé, surtout dans les régions et les entreprises où la productivité est trop basse pour que ce salaire soit financièrement viable, et où le coût de la vie justifierait un salaire minimum plus faible.
- Les taux de cotisation obligatoire à la sécurité sociale demeurent élevés, en dépit d'une réduction récente, ce qui crée une forte distorsion entre les coûts d'emploi bruts et les revenus nets des travailleurs.
- La protection de l'emploi des travailleurs permanents dans le secteur formel est très stricte, notamment à cause d'un système d'indemnités de licenciement parmi les plus coûteux de la zone OCDE.
- Le travail temporaire est strictement limité à des circonstances spécifiques, et s'avère donc pratiquement impossible dans le secteur formel.
- Malgré les réformes récentes, les obligations des entreprises liées aux salariés augmentent avec le nombre de ces derniers, ce qui décourage l'accroissement des effectifs au-delà de certains seuils.

---

*Les activités semi-formelles et informelles ont épuisé leur potentiel de stimulation de l'économie, mais demeurent solidement ancrées*

---

En se réfugiant dans le secteur semi-formel, les entreprises peuvent faire jouer la flexibilité de l'emploi et réduire leurs coûts de main-d'œuvre, mais ce choix les contraint à opérer aux marges de la légalité et les prive d'un accès intégral aux financements, à la main-d'œuvre hautement qualifiée et à la coopération internationale. Leur productivité s'en trouve donc amoindrie. On a estimé que, par rapport au secteur moderne totalement formel, la productivité du travail est réduite de 80 % dans le secteur informel et de 40 % dans le secteur semi-formel. La contribution des activités semi-formelles au développement du secteur des entreprises a donc atteint ses limites. Les réformes types du marché du travail nécessaires pour favoriser l'expansion des entreprises formelles sont bien connues, notamment des autorités, mais des facteurs d'économie politique empêchent leur mise en œuvre. Aucune avancée n'a été réalisée en ce qui concerne la réforme du salaire minimum, des indemnités généreuses de licenciement ou des systèmes de travail temporaire. Comme dans d'autres pays de l'OCDE, la réforme est rendue difficile par les divergences d'intérêts entre les travailleurs « intégrés » qui sont étroitement protégés par le cadre juridique en vigueur, et les travailleurs « exclus », qui sont employés à titre informel ou qui restent inactifs. Si ce problème d'économie politique était résolu dans le contexte d'une initiative de réforme de grande envergure, les réformes propices à l'emploi et à la croissance seraient plus aisées à mettre en œuvre.

---

*Une stratégie intégrée aiderait à éliminer les obstacles relevant de l'économie politique*

---

À la lumière de l'expérience acquise par d'autres pays de l'OCDE, les autorités devraient peut-être envisager une approche plus intégrée des réformes. Cette démarche impliquerait une feuille de route pour les réformes indispensables du marché du travail, conjuguées à des réformes réglementaires dans le secteur des entreprises. Il en résulterait une réglementation allégée générant moins de distorsions, mais de plus l'initiative de formalisation en cours bénéficierait d'un sérieux coup de pouce. Afin de surmonter les obstacles d'économie politique profondément enracinés et pluridimensionnels, il faudrait faire de la conception, du lancement et de la programmation d'un vaste train de réformes l'objectif unificateur d'un processus national de consultation destiné à bâtir un consensus. Et pour étayer ce processus avec des informations et des expériences propres à la Turquie, il conviendrait de mettre en œuvre des mesures à titre expérimental, avec un suivi transparent des effets. Ce processus devrait inspirer confiance s'il est clairement précisé que les droits existants seront respectés. Les chances de parvenir à un consensus sur une initiative de réforme à large assise devraient s'accroître s'il est possible de démontrer comment les réformes améliorent la performance et d'établir des relations de confiance avec les syndicats en améliorant l'application des droits des travailleurs et en assouplissant les restrictions à l'égard des activités syndicales.

Le volet expérimental de ce programme de réformes pourrait comprendre les éléments suivants : i) mise en place de modalités légales d'emploi plus flexibles et moins onéreuses (avec des salaires minimums plus bas, des indemnités de licenciement plus modérées et un régime de travail temporaire plus flexible), initialement dans un cadre limité et

expérimental ; ii) soutien des entreprises qui recourent à ces nouvelles formes d'emploi, avec l'appui notamment d'autres réformes structurelles (voir ci-après). La participation à ces dispositifs expérimentaux, qui sont appliqués de façon généralisée dans quelques pays de l'OCDE, devrait être volontaire et se limiter en principe aux nouveaux contrats de travail. Par exemple, l'employeur se verrait offrir la possibilité de contrats de travail à temps de travail flexible. Les autres aspects dans une phase expérimentale auraient très probablement un caractère régional, avec par exemple l'application d'un salaire minimum qui serait fonction du salaire moyen de la région et non du salaire moyen national. Les innovations réglementaires satisfaisantes pourraient ensuite être plus largement appliquées, avant d'envisager une mise en œuvre à l'échelle nationale.

La *Stratégie de lutte contre l'informalité* très judicieuse élaborée par la Turquie devrait donc être appliquée en parallèle avec ces réformes juridiques et réglementaires, et non indépendamment de celles-ci. Une fois les réformes en place, un plus grand nombre d'entreprises pourront se développer dans un cadre entièrement légal, si bien qu'elles deviendront totalement transparentes sur le plan financier et plus productives sur le plan technique. Ces entreprises plus productives et plus compétitives pourront offrir à leurs travailleurs des salaires plus élevés et une plus grande sécurité en termes d'emploi et de revenu. Ces conditions pourront être négociées avec les représentants des salariés dans le cadre de conventions collectives, à la faveur de la modernisation en cours de la législation turque dans ce domaine. Les entreprises moins performantes, mais aussi le droit national du travail, pourront ensuite converger progressivement vers ces normes plus élevées, sur fond de croissance générale de la productivité et des revenus dans l'ensemble de l'économie. Si les partenaires sociaux pouvaient s'entendre sur cette trajectoire de réforme réglementaire, de formalisation, de croissance économique et de progrès social, quelques-uns des obstacles d'économie politique à la réforme pourraient être levés.

---

#### *Tableau sur la valorisation du capital humain et l'amélioration des compétences*

---

Le niveau général du capital humain devrait être considérablement rehaussé en Turquie. Des actions et des réformes ambitieuses s'imposent sur deux fronts : premièrement, améliorer les niveaux d'éducation pour doter la main-d'œuvre future de meilleures compétences ; deuxièmement, améliorer les qualifications et l'employabilité du vaste réservoir actuel de travailleurs peu qualifiés. S'agissant du premier défi, il faut redoubler d'efforts pour améliorer le niveau d'instruction et la qualité de l'éducation. Les réformes récentes des programmes des écoles primaires et des établissements secondaires professionnels et techniques constituent un bon début. Étant donné la contribution importante de l'éducation préprimaire à la formation du capital humain, il faut s'efforcer de relever les taux d'inscription préscolaire, actuellement très bas. On devrait aussi redoubler d'efforts pour resserrer les liens entre le système éducatif, en particulier les écoles professionnelles, et le marché du travail. S'agissant du second problème, la solution passe par des programmes ambitieux d'amélioration des compétences, en concertation étroite avec les employeurs. Ces programmes posent des difficultés pour définir les groupes cibles, cerner les besoins de qualifications et choisir des instruments d'amélioration des compétences qui soient à la fois efficaces et abordables en termes budgétaires. Les récentes initiatives gouvernementales dans ce domaine sont prometteuses. Dans ce contexte, la Turquie est invitée à participer au Programme de l'OCDE pour



l'évaluation internationale des compétences des adultes (PEICA). Il sera ainsi possible d'obtenir de nouvelles informations internationalement comparables sur le capital humain de la population d'âge actif, ce qui aidera les autorités turques pour leur politique d'amélioration des compétences. De nombreuses recommandations de l'examen approfondi de la politique éducative dans l'*Étude économique* de 2006 restent valables et il est judicieux d'accorder plus de poids aux mesures éducatives dans les priorités à moyen terme.

---

*Une concurrence plus libre et un soutien public  
avisé favoriseraient la croissance de la productivité*

---

Bien que les obstacles qui subsistent sur les marchés de produits soient moins contraignants que ce n'est le cas sur les marchés du travail, un nouvel assouplissement des réglementations anticoncurrentielles sur les marchés de produits stimulerait la productivité et pousserait les marchés du travail à se montrer plus flexibles. L'analyse par l'OCDE de la réglementation des marchés de produits en Turquie fait ressortir trois impératifs :

- réduire les obstacles administratifs à l'entrepreneuriat formel, notamment en appliquant les règles du « guichet unique » et du « consentement tacite » pour l'immatriculation des entreprises et certaines autorisations les concernant ;
- réduire l'intervention de l'État dans les activités des entreprises en supprimant les derniers contrôles des prix et en réalisant les privatisations inachevées dans les industries de réseau ; et
- assouplir encore le régime des investissements directs étrangers.

À cet égard, les agences de développement qui ont été récemment créées dans toutes les régions de la Turquie offrent l'occasion d'améliorer l'environnement des entreprises et de promouvoir l'entrepreneuriat et l'IDE par des actions locales. Par ailleurs, il convient de saluer les récentes incitations gouvernementales à accélérer le rattrapage technologique, par le biais d'un soutien à la R-D privée, aux centres de transfert de technologie et à la coopération entre les universités et le secteur privé. L'expérience acquise avec les zones industrielles organisées (ZIO) mérite aussi une attention particulière. Les ZIO performantes font apparaître des externalités très positives en ce qui concerne la diffusion de la technologie, la création d'infrastructures d'un bon rapport coût-efficacité et la mise en œuvre des réglementations (y compris les normes environnementales). Pour garantir l'efficacité et l'efficacité de ces mesures, il faudrait les évaluer en continu dans une optique coûts/avantages.

---

*Une trajectoire de croissance d'équilibre plus  
dynamique est à portée de main, mais exige  
des politiques publiques appropriées*

---

La Turquie est confrontée à un large éventail de trajectoires de croissance possibles. L'hypothèse haute est une croissance à long terme soutenue, caractérisée par une compétitivité améliorée, un emploi plus élevé, une progression plus forte des revenus, une épargne plus abondante et des déséquilibres externes plus réduits. Ce scénario est réalisable, mais il ne saurait être tenu pour acquis. Seules des politiques judicieuses, conformes au cadre du G20 pour une croissance forte, viable et équilibrée, permettront de le concrétiser.





## Chapitre 1

# Après la crise : assurer une reprise soutenue et réduire l'instabilité macroéconomique future

*L'économie turque se redresse après sa récession la plus grave de ces dernières décennies. La contraction massive du PIB tient en grande partie à l'effondrement sans précédent de la demande extérieure, aggravé en Turquie par plusieurs facteurs qui ont entamé la confiance et par les problèmes structurels de compétitivité antérieurs à la crise. Contrairement aux récessions antérieures, la Turquie a pu prendre des mesures contracycliques et les marchés de capitaux se sont montrés résilients. Durant la crise, les autorités ont réduit les taux d'intérêt sensiblement et rapidement et ont mis en œuvre une relance budgétaire. Cette expérience véritablement nouvelle a été possible grâce à une situation macroéconomique plus satisfaisante, un cadre plus sain de politique monétaire et budgétaire et une meilleure réglementation des marchés de capitaux. Dans l'immédiat, l'enjeu est de mettre fin progressivement aux mesures de relance et de prendre en compte l'impératif de stabilité à moyen terme sans compromettre la reprise. Une fois que la croissance aura atteint son plein régime, les autorités devront probablement relever un double défi : remédier à des déséquilibres extérieurs qui s'accroissent et assurer le bon fonctionnement des marchés de capitaux. Sur le premier point, il faudra améliorer la compétitivité, accroître l'épargne intérieure, attirer davantage d'IDE et atténuer la dépendance à l'égard des importations d'énergie. Pour améliorer la situation dans un grand nombre de ces domaines, il faudra des réformes structurelles du marché du travail et des marchés de produits.*

**A**près une croissance en dents de scie entre la fin des années 80 et le début des années 2000, la Turquie a connu jusqu'en 2007 une expansion robuste et ininterrompue, qui a été possible grâce à une nette amélioration de la politique macroéconomique. Les déficits budgétaires ont été sensiblement réduits et la dette publique, en pourcentage du PIB, a diminué. La banque centrale est devenue indépendante et un cadre explicite de ciblage de l'inflation a été mis en place. Ces réformes ont permis d'enclencher un mouvement de désinflation. De plus, le secteur bancaire a été restructuré et la supervision améliorée. Ces mesures, se conjuguant à une plus grande stabilité politique, ont fait baisser les primes de risque et le coût du capital, et elles ont stimulé l'activité des entreprises, surtout du côté des grandes et moyennes entreprises axées sur le marché mondial. De plus, la Turquie a renforcé ses relations avec l'Union européenne et entamé un processus d'harmonisation pour se mettre en conformité avec l'acquis communautaire, ce qui a eu un effet positif sur la confiance des investisseurs.

La récession de 2008-09 a interrompu brutalement cette longue expansion et le processus corrélatif de rattrapage. Contrairement aux récessions passées, la crise a été déclenchée par un choc sans précédent sur la demande extérieure, alors que les équilibres macroéconomiques intérieurs et le secteur financier étaient sains. La récession de 2008-09 s'est traduite par un effondrement massif des exportations et, partant, du PIB. Mais l'économie s'est rapidement redressée à partir du deuxième trimestre 2009. La reprise pose des problèmes de politique budgétaire et monétaire, en ce qu'elle exige un délicat équilibre entre les mesures qui visent à la soutenir et celles qui doivent favoriser à plus long terme la stabilité macroéconomique.

Dans ce contexte, on analysera tout d'abord dans ce chapitre la performance économique avant et durant la crise, en mettant l'accent sur les réponses de politique économique ainsi que sur les différences et les similitudes par rapport aux récessions antérieures. Puis on s'attachera aux perspectives à moyen terme et aux problèmes qui en découlent pour la politique monétaire et budgétaire. Enfin, on se demandera ce qu'il faudrait faire pour pérenniser une forte croissance à moyen terme, s'agissant tout particulièrement des mesures à prendre pour enrayer les déficits de balance courante et assurer le bon fonctionnement des marchés de capitaux. Il faut pour cela des réformes structurelles du marché du travail et des marchés de produits, cruciales également pour la croissance à long terme. Le chapitre 3 sera consacré à ces réformes.

### **La Turquie a été nettement affectée par la récession de 2008-09**

Avant la crise de 2008-09, l'économie turque donnait des signes de ralentissement. Après avoir atteint en moyenne 7.3 % entre 2002 et 2005, la croissance du PIB s'est progressivement ralentie à 4.7 % en 2007 (tableau 1.1, graphique 1.2). Ce ralentissement a été particulièrement marqué pour l'investissement et, à un moindre degré, pour la consommation privée, et trois facteurs y ont contribué. Premièrement, la constante dégradation de la compétitivité des secteurs exportateurs traditionnels à forte intensité

Tableau 1.1. **Évolution macroéconomique récente et perspectives à court terme**

	2004 prix courants (milliards TRY)	2005	2006	2007	2008	2009	2010 <sup>1</sup>	2011 <sup>1</sup>
		Variation en pourcentage, en volume (prix de 1998) sauf indication contraire						
Consommation privée	398.6	7.9	4.6	5.5	-0.3	-2.3	5.7	5.8
Consommation publique	66.8	2.5	8.4	6.5	1.7	7.8	2.1	2.8
Formation brute de capital fixe	113.7	17.4	13.3	3.1	-6.2	-19.2	13.2	8.1
Demande intérieure finale	579.1	9.1	6.8	5.1	-1.3	-4.3	6.4	5.8
Formation de stocks <sup>2</sup>		0.0	-0.1	0.6	0.3	-2.3	2.3	0.0
Demande intérieure totale	573.8	9.2	6.7	5.7	-1.0	-6.4	8.8	5.9
Exportations de biens et services	131.7	7.9	6.6	7.3	2.7	-5.4	8.4	8.8
Importations de biens et services	146.4	12.2	6.9	10.7	-4.1	-14.4	16.8	13.6
Exportations nettes <sup>2</sup>		-1.3	-0.3	-1.3	1.7	2.8	-2.1	-1.6
PIB aux prix du marché	559.0	8.7	6.8	5.0	0.5	-4.9	6.8	4.5
Déflateur du PIB		6.8	9.5	5.9	12.1	5.5	7.1	6.5
<i>Pour mémoire</i>								
Indice des prix à la consommation		8.2	9.6	8.8	10.4	6.3	9.5	6.6
Déflateur de la consommation privée		8.3	9.8	6.6	10.8	5.4	8.7	5.7
Taux de chômage		10.4	10.0	10.1	10.7	13.7	14.9	15.9
Balance courante (% du PIB)		-4.6	-6.1	-5.9	-5.6	-2.2	-4.5	-5.9
PIB nominal (milliards TRY)		649	758	843	951	954	1 090	1 213
Solde financier des administrations publiques <sup>3</sup> (% du PIB)		-0.7	-0.2	-1.6	-2.5	-5.8		
Dette publique <sup>3</sup> (% du PIB)		52.3	46.1	39.4	39.5	45.4		

Note : Les comptes nationaux reposent sur des données officielles chaînées. Il en résulte un écart entre les composantes de la demande réelle et le PIB. Il existe des différences entre les données des comptes nationaux publiées par Turkstat et celles utilisées par l'OCDE, étant donné que l'OCDE calcule les séries annuelles à partir de chiffres trimestriels (pour tous les pays membres). Il y a aussi des écarts concernant les séries du marché du travail, en raison de différences dans la définition de la main-d'œuvre institutionnelle et de l'âge de travailler. Celui-ci est défini en Turquie par les termes « plus de 15 ans » tandis que l'OCDE retient un âge compris « entre 15 et 64 ans ». Voir *Perspectives économiques de l'OCDE, Sources et méthodes* ([www.oecd.org/eco/sources-and-methods](http://www.oecd.org/eco/sources-and-methods)).

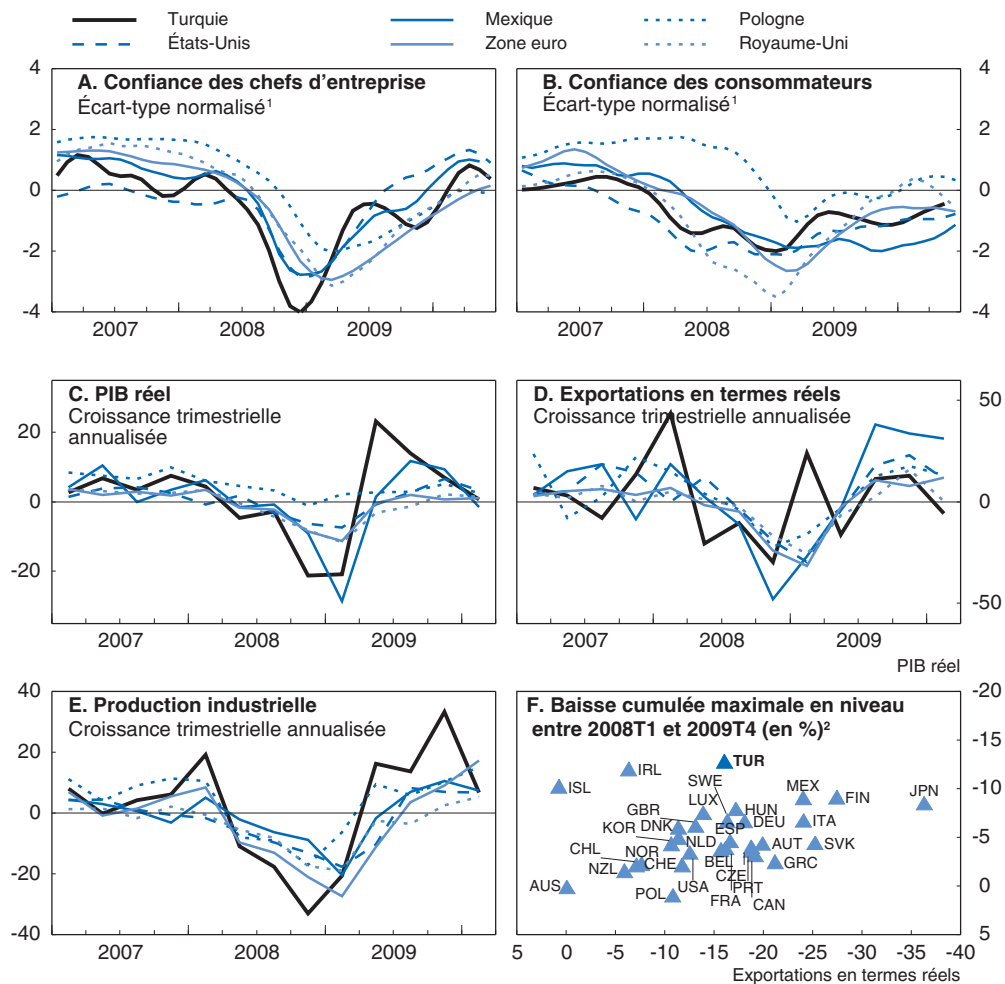
1. Prévisions des *Perspectives économiques de l'OCDE*, publiées en juin 2010 (sur la base données disponibles jusqu'en mai 2010).
2. Contribution aux variations du PIB réel (% du PIB réel de l'année précédente), montant effectif dans la première colonne.
3. Données communiquées par les autorités turques.

Source : OCDE, *Base de données des Perspectives économiques*, n° 87, et SPO (2009a), *Programme à moyen terme*.

en main-d'œuvre (notamment le secteur de l'habillement) par rapport aux autres économies émergentes (en particulier la Chine), de même que les coûts d'ajustement liés à l'évolution de la structure des exportations (en faveur des activités de moyenne technologie), se sont répercutés sur l'économie intérieure par le biais d'une contraction de l'emploi et des bénéfices. Cet effet a été aggravé par un certain ralentissement de la demande extérieure après 2005. Deuxièmement, la politique monétaire a été durcie au deuxième semestre 2006 (au total, de 425 points de base pour le taux créditeur), à la suite du choc inflationniste dû à la dépréciation du taux de change et à la hausse des prix des produits alimentaires. Troisièmement, la Turquie a été frappée en 2007 par le choc pétrolier, qui a été particulièrement marqué en raison d'une intensité en énergie relativement forte et d'une étroite dépendance à l'égard des importations d'énergie. Les données économétriques présentées à l'annexe 1.A1 montrent que, même si l'évolution des parts de marché à l'exportation et de la politique monétaire contribue à expliquer le niveau du PIB avant la récession, les principaux facteurs ont été la demande extérieure et les prix du pétrole.

En 2008, la récession mondiale a durement touché la Turquie tant par son intensité que par son ampleur (graphique 1.1). Elle s'est diffusée via les marchés de capitaux et le commerce extérieur. Comme pour un grand nombre d'autres marchés émergents, la contagion financière s'est traduite par des sorties nettes de capitaux, une dépréciation de la monnaie, une baisse des cours des actions (d'environ 60 % par rapport au point haut de la fin de 2007), une hausse des primes de risque et un resserrement de la liquidité dans le secteur bancaire. Les exportations ont plongé, ce qui a provoqué une contraction massive de la production et de l'investissement dans l'industrie. La dégradation de l'environnement international et le climat de grande incertitude, se conjuguant aux pertes de compétitivité intervenues avant que la crise n'atteigne son paroxysme, ont considérablement entamé la confiance des entreprises et des consommateurs, ce qui a amplifié le choc extrêmement marqué sur la demande extérieure. Les ménages ont réduit brutalement leur consommation et les entreprises ont diminué leurs investissements et ont quasiment épuisé leurs stocks.

Graphique 1.1. Synchronisation de la récession mondiale



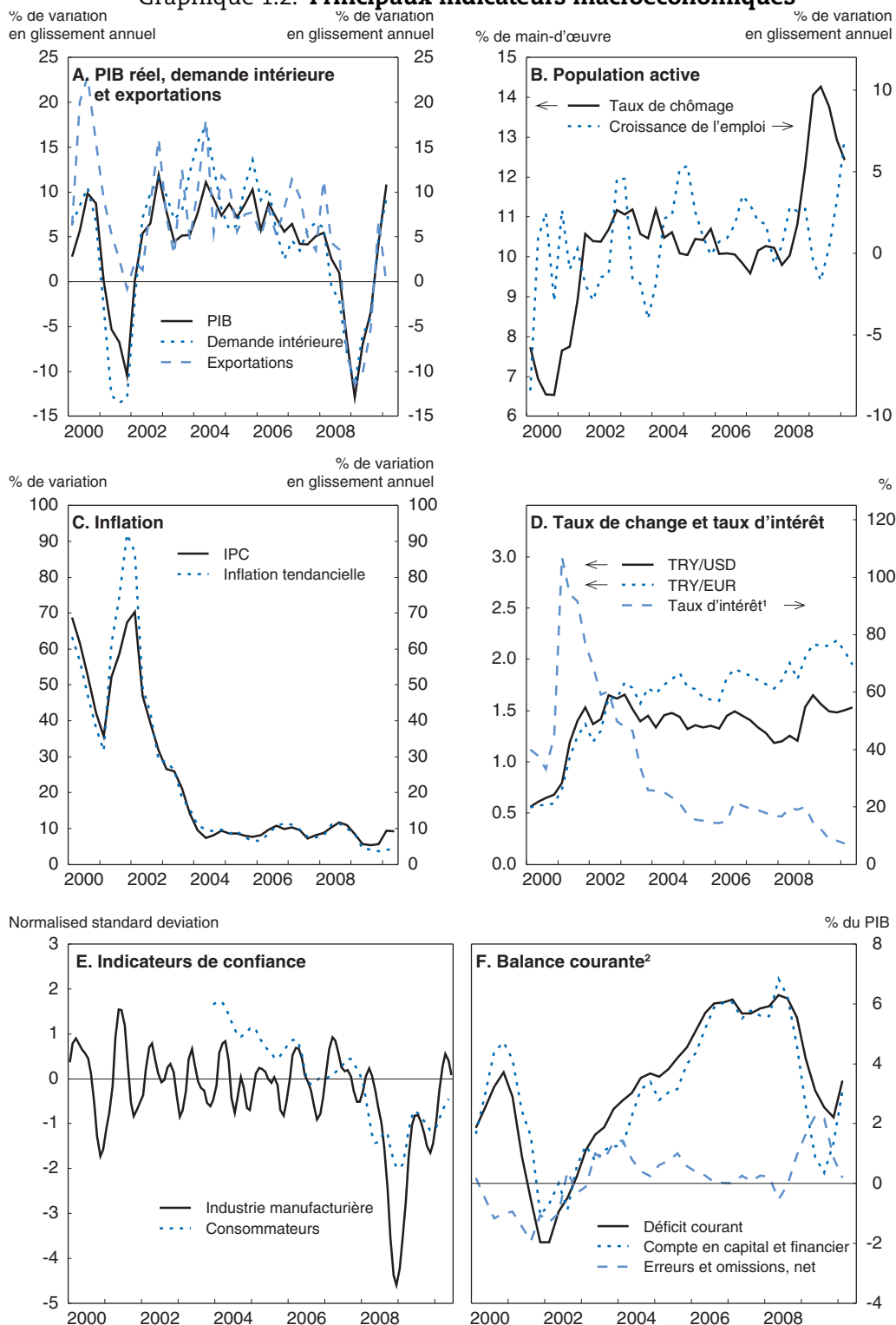
1. Écarts par rapport à la moyenne, exprimés en écarts types.

2. La date d'apparition du creux peut varier d'un pays à l'autre et suivant qu'il s'agit du PIB ou des exportations.

Source : OCDE, Bases de données des Principaux indicateurs économiques et des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932321720>

Graphique 1.2. Principaux indicateurs macroéconomiques



1. Taux d'intérêt à 3 mois du marché monétaire.

2. Part glissante du PIB sur quatre trimestres.

Source : OCDE, Bases de données des Perspectives économiques de l'OCDE et des Principaux indicateurs économiques.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932321739>

L'analyse empirique de l'annexe 1.A1 montre que le canal du commerce extérieur explique largement la contraction massive du PIB, de près de 14 % entre le pic et le creux. On voit donc que la demande extérieure a joué un rôle relativement important dans l'évolution de l'économie intérieure, bien que les exportations ne représentent qu'une proportion relativement faible du PIB (environ 25 % à prix constants). Le degré élevé de sensibilité est manifeste par comparaison internationale. L'impact initial de la crise sur la Turquie, si on le mesure par la baisse du niveau du PIB entre le début de 2008 et le milieu de 2009, a été le plus marqué parmi les pays de l'OCDE, alors que le recul des exportations était proche de la moyenne OCDE (graphique 1.1) et que la Turquie n'a pas connu de tourmente financière interne.

La forte sensibilité de la production au choc sur la demande extérieure tient en partie à la dégradation de la confiance. L'effondrement de la confiance des entreprises en Turquie a été plus intense et plus brutal que dans plusieurs économies avancées et émergentes de la zone OCDE (graphique 1.1). Si l'on y ajoute la contraction de la demande extérieure, cela a probablement contribué au net recul de l'investissement (près de 30 % entre le pic et le creux), l'un des plus prononcés dans la zone OCDE. De même, la confiance des consommateurs s'est écroulée, provoquant une très forte baisse de la consommation par rapport aux autres pays de l'OCDE (près de 10 % entre le pic et le creux). L'effet de confiance semble avoir joué un grand rôle si l'on considère la rapidité du redressement de la demande intérieure (surtout du côté de la consommation) qui a coïncidé avec l'amélioration de la confiance.

En plus du choc et de l'incertitude au niveau mondial, la confiance paraît avoir été minée en Turquie par trois facteurs qui se sont conjugués. Premièrement, la réaction des entreprises a sans doute subi l'influence de l'incertitude quant au renouvellement des crédits contractés dans un contexte d'étranglement de la liquidité mondiale, d'une moindre prise de risque de la part des investisseurs étrangers et de l'attitude prudente des banques turques pour l'octroi de crédits. Comme le montre l'enquête sur l'évolution des prêts bancaires, la restructuration de la dette était l'un des principaux motifs de la plus forte demande d'emprunt de la part des entreprises, et les banques ont par ailleurs nettement durci les conditions de crédit. La dette extérieure du secteur privé non financier augmentait rapidement avant la crise, mais à partir d'un faible niveau. Sa part dans le PIB avait presque doublé par rapport à 2004, en atteignant environ 16 % en 2008 (122.4 milliards USD). La moitié de cette dette venait à échéance en 2009 et 2010 (33 % et 17 % du total respectivement). Les ratios de refinancement ont en fait fortement diminué, mais en partie à cause d'effets statistiques (BCRT, 2009a)<sup>1</sup>. Deuxièmement, l'incertitude a été aggravée par les problèmes de politique budgétaire après l'expiration de l'accord de confirmation du FMI en mai 2008. Troisièmement, les crises passées restant bien inscrites dans les mémoires, les premières nouvelles économiques préoccupantes ont pu déclencher une vague d'extrême pessimisme chez les chefs d'entreprise et les consommateurs.

La forte contraction du PIB pourrait être due également à la faiblesse des stabilisateurs automatiques par rapport à d'autres pays de l'OCDE. Faute de données, il n'est pas possible d'analyser en détail le comportement des stabilisateurs automatiques en Turquie. Toutefois, le poids réduit des recettes et des dépenses par rapport au PIB (parmi les plus faibles de la zone OCDE ; voir le graphique 1.A4.1 de l'annexe 1.A4) incite à penser qu'en

Turquie les stabilisateurs automatiques ont moins amorti la baisse de la production que dans les autres pays de l'OCDE, ce qui peut expliquer la nette contraction initiale de la consommation privée. De plus, l'étroite dépendance des secteurs de services (surtout les transports et les communications) à l'égard des exportations peut avoir renforcé une forte sensibilité des exportations à un choc.

### ***La réponse de politique contracyclique a été rapide***

La rapidité et l'ampleur du ralentissement économique ont déclenché une prompt réponse de politique monétaire et budgétaire. L'amélioration du cadre de politique macroéconomique et de la situation économique avant la crise ont largement contribué à ouvrir la possibilité de mesures contracycliques. L'adoption rapide de mesures de politique monétaire était particulièrement importante pour calmer les marchés au début de la crise, et les intervenants sur le marché intérieur l'ont particulièrement appréciée.

L'orientation de la politique monétaire a été nettement assouplie. La Banque centrale de la république de Turquie (BCRT) a réduit son principal taux directeur de 1 025 points de base entre octobre 2008 et novembre 2009, pour le ramener à 6.5 %. C'est la baisse la plus marquée dans la zone OCDE et dans les autres économies émergentes. Les taux d'intérêt nominaux sont tombés en Turquie à un point bas record et les taux d'intérêt réels se sont retrouvés à un niveau proche de zéro, ce qui n'avait pas été le cas depuis le début de 2002. Pour soutenir encore davantage la liquidité et le crédit, les réserves obligatoires en livres turques ont été ramenées de 6 % à 5 % en octobre 2009. Cette ample stimulation monétaire a pu être opérée sans compromettre l'objectif d'inflation au début de la crise, car un important écart de production négatif est apparu et les prix de l'énergie se sont inscrits en baisse.

À la différence d'un grand nombre d'autres pays de l'OCDE, les mesures prises en Turquie pour stabiliser les marchés de capitaux ont joué un rôle marginal, car le secteur financier a bien résisté à la crise (voir ci-après). Ces mesures ont essentiellement consisté à assurer le bon fonctionnement du marché des changes et une liquidité en devises suffisante (BCRT, 2009b). En octobre 2008, la BCRT a repris ses activités d'intermédiaire sur le marché des dépôts en devises, les plafonds et les échéances pour les opérations de change ont été revus à la hausse et les taux d'intérêt ont été réduits. Certaines des conditions régissant ce dispositif ont été ultérieurement modifiées, en février 2009. De plus, les opérations d'achat de devises par voie d'adjudication ont été suspendues entre octobre 2008 et août 2009, des liquidités supplémentaires en devises ont été injectées au moyen d'opérations de vente de devises aux enchères (octobre 2008, mars-avril 2009) et les taux des réserves obligatoires pour les dépôts en devises ont été réduits de 2 points. D'autres mesures ont été prises pour atténuer les retombées des turbulences financières sur le secteur des entreprises. En décembre 2008, les plafonds de réescompte des crédits à l'exportation ont été relevés et les conditions applicables ont été assouplies. De nouveaux assouplissements ont eu lieu en mars et avril 2009.

Sur le plan budgétaire, le gouvernement a mis en œuvre un plan anticrise (tableau 1.2). Les principales mesures ont concerné les dépenses (investissements en infrastructures, réduction des cotisations aux caisses de retraite et d'assurance-maladie, augmentation des rémunérations des fonctionnaires et transferts aux administrations infranationales), mais le gouvernement a également agi du côté des recettes (réduction temporaire de taxes spéciales sur la consommation et de la taxe sur la valeur ajoutée frappant certains biens)<sup>2</sup>. On estime ces mesures directes au niveau des recettes et des dépenses à environ 1.8 % du PIB pour la période 2008-10. De plus, le gouvernement a mis en place des dispositifs de garantie et d'assurance (Fonds de crédit et de garantie) en faveur du secteur financier, afin de stimuler le crédit au secteur privé, et plus particulièrement aux petites et moyennes entreprises. Le plan devait être mis en œuvre essentiellement en 2009 et 2010.

Tableau 1.2. **Mesures de relance budgétaire**

Milliards TRY, sauf indication contraire	2008	2009	2010	2008-10
<b>Recettes</b>	<b>0.0</b>	<b>4.1</b>	<b>1.8</b>	<b>5.9</b>
Impôt sur le revenu des personnes physiques <sup>1</sup>	0.0	-0.5	-0.7	-1.1
Impôt sur les sociétés	0.0	0.7	1.2	1.9
Impôts indirects	0.0	2.6	0.1	2.7
Autres	0.0	1.3	1.1	2.4
<b>Dépenses</b>	<b>7.9</b>	<b>17.2</b>	<b>21.1</b>	<b>46.2</b>
Investissement public	5.1	6.4	6.1	17.6
Consommation publique	0.9	2.5	5.3	8.7
Cotisations sociales	0.0	4.6	5.5	10.2
Transferts aux ménages	0.0	0.1	0.1	0.2
Transferts aux entreprises	0.0	0.5	0.5	1.0
Transferts aux administrations infranationales	1.3	2.5	3.1	7.0
Autres	0.5	0.5	0.5	1.5
<b>Recettes et dépenses</b>	<b>7.9</b>	<b>21.3</b>	<b>22.9</b>	<b>52.1</b>
<i>% du PIB pour l'année ou la période considérée</i>	<i>0.8</i>	<i>2.4</i>	<i>2.2</i>	<i>1.8</i>
<b>Mesures n'ayant pas d'effet direct ou immédiat sur les finances publiques</b>	<b>1.5</b>	<b>11.3</b>	<b>0.0</b>	<b>12.8</b>
Dispositifs de garantie et d'assurance en faveur des institutions financières	0.0	6.8	0.0	6.8
Prêts aux entreprises	1.5	4.5	0.0	6.0
<b>Total</b>	<b>9.4</b>	<b>32.6</b>	<b>22.9</b>	<b>64.9</b>
<i>% du PIB pour l'année ou la période considérée</i>	<i>1.0</i>	<i>3.4</i>	<i>2.2</i>	<i>2.2</i>

1. Les chiffres négatifs concernant l'impôt sur le revenu des personnes physiques reflètent les recettes supplémentaires générées par les déclarations volontaires, l'amnistie fiscale et le programme de rapatriement des actifs.

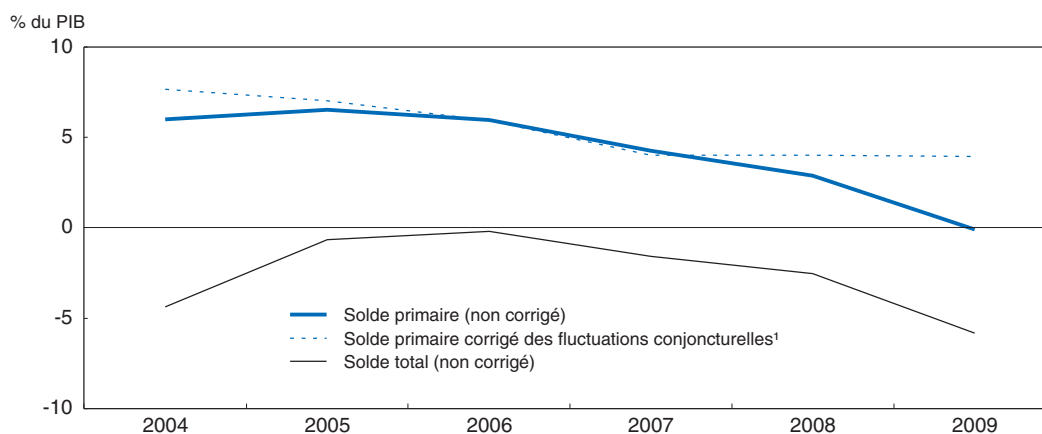
Source : SPO (2009) et *Programme économique de préadhésion 2009*.

Au total, le déficit des administrations publiques a augmenté de 4.2 % du PIB en 2008 et 2009, ce qui tient essentiellement à la dégradation du solde primaire (graphique 1.3). Cette augmentation est légèrement inférieure à la moyenne OCDE, de 6.3 % au cours de la même période. Trois facteurs ont joué à cet égard. Premièrement, contrairement à plusieurs autres pays de l'OCDE, la Turquie n'a pas eu à recapitaliser son secteur financier. Deuxièmement, le secteur public est de moins grande dimension (annexe 1.A4), et même avec une plus forte baisse de la production, l'impact sur le solde budgétaire reste plus faible. Troisièmement, le montant de la relance budgétaire a été efficacement limité car le gouvernement s'est efforcé de contenir le coût budgétaire de la crise en accroissant les recettes. On notera en particulier qu'en 2009 les taxes sur le tabac et sur les combustibles ont été relevées et qu'un dispositif exceptionnel a été mis en place pour augmenter les recettes fiscales. Parmi les nouvelles mesures figurait un programme de déclaration



volontaire de revenus, d'amnistie fiscale et de rapatriement d'actifs<sup>3</sup>. Par conséquent, le plan anticrise s'est traduit en définitive par une redistribution du produit de l'impôt plutôt que par sa diminution en valeur absolue. Cela est confirmé par un calcul simplifié du solde primaire corrigé des fluctuations conjoncturelles, qui montre que la politique budgétaire n'a été que légèrement expansionniste, alors que l'assouplissement budgétaire avait été bien plus marqué en 2006 et 2007 (graphique 1.3)<sup>4</sup>.

Graphique 1.3. **Le solde des administrations publiques durant la crise**



1. Estimations de l'OCDE (voir le texte principal), en % du PIB potentiel.

Source : OCDE, ministère des Finances, Turkstat, SPO (2009a), Programme à moyen terme 2010-12, et OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE. *StatLink* <http://dx.doi.org/10.1787/888932321758>

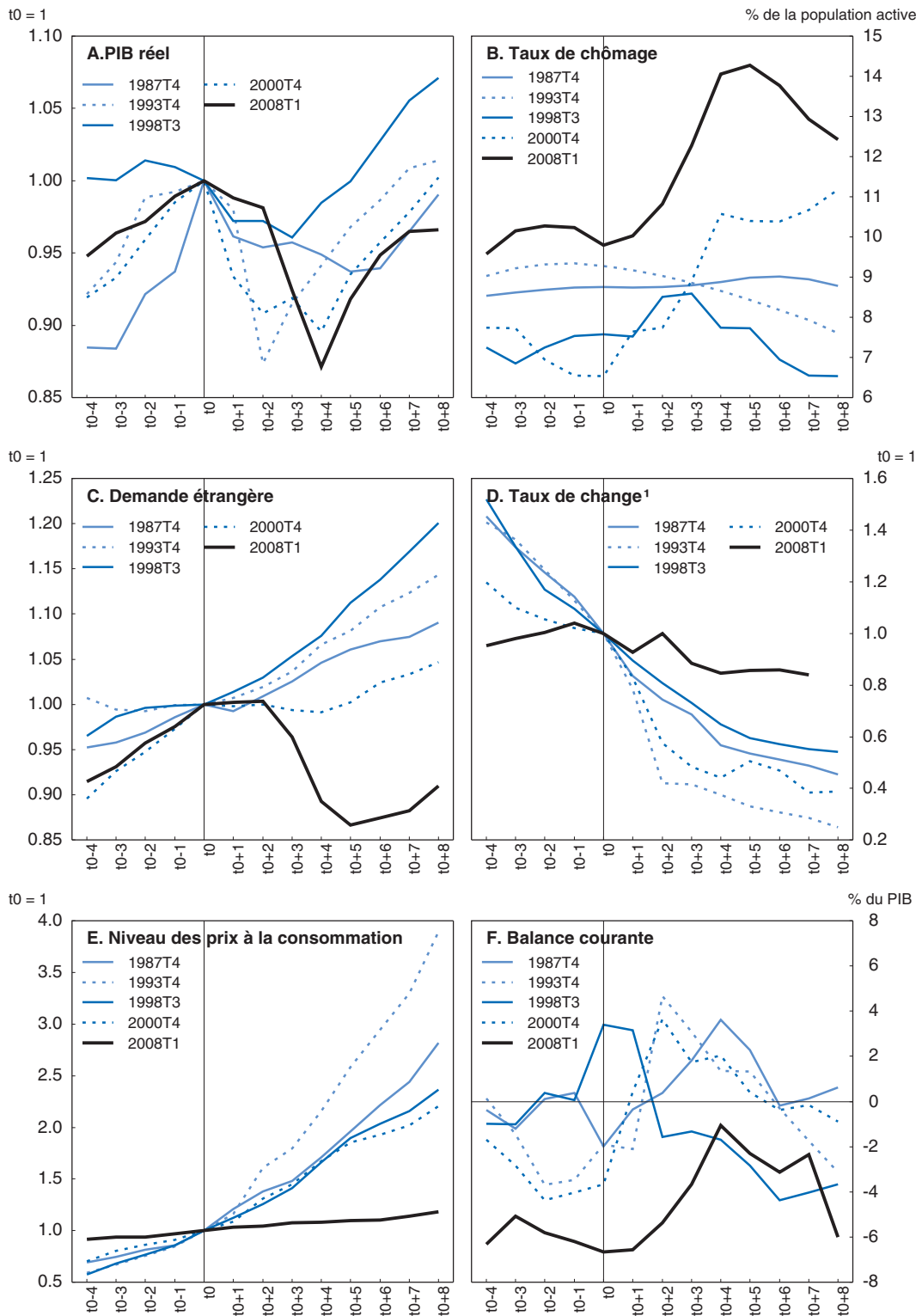
Le déficit budgétaire des administrations publiques s'étant creusé en 2009 pour atteindre 5,8 % du PIB (hors recettes des privatisations), le ratio dette publique/PIB, selon la définition du traité de Maastricht et les calculs du SPO (2009b), est passé à 45,4 % du PIB en 2009 (tableau 1.1 et graphique 1.7). La dette publique en proportion du PIB restait inférieure à la moyenne des pays de l'UE membres de l'OCDE et de l'ensemble des pays de l'OCDE.

### **La dernière récession a été différente des crises précédentes**

Ces deux dernières décennies, la Turquie a connu quatre sévères contractions de son PIB (graphique 1.4)<sup>5</sup>. Durant les récessions précédentes, ce sont les déséquilibres internes et l'instabilité macroéconomique qui ont provoqué la baisse du PIB, alors qu'au cours de la récession 2008-09, le principal facteur a été l'effondrement de la demande extérieure. Un tel effondrement massif et synchronisé du commerce mondial et un gel des flux de capitaux ne s'étaient pas produits depuis plusieurs décennies (Cheung et Guichard, 2009 ; Freund, 2009). Cela explique la très forte chute des exportations de la Turquie, l'économie turque étant de plus en plus exposée à des chocs externes.

En revanche, les fluctuations du taux de change et des primes de risque ont été bien plus faibles que dans le passé. Au deuxième semestre 2008, la livre turque s'est dépréciée d'environ 15 % en termes effectifs, alors qu'au cours des crises précédentes, la dépréciation avait été en moyenne de l'ordre de 35 %. Durant l'année 2009, la livre s'est à peu près stabilisée par rapport à l'euro et légèrement appréciée par rapport à l'USD. L'instabilité de la livre turque s'est également atténuée par rapport aux monnaies des autres économies émergentes (BCRT, 2010). En raison des fluctuations limitées du taux de change nominal et

Graphique 1.4. Comparaison des récessions turques



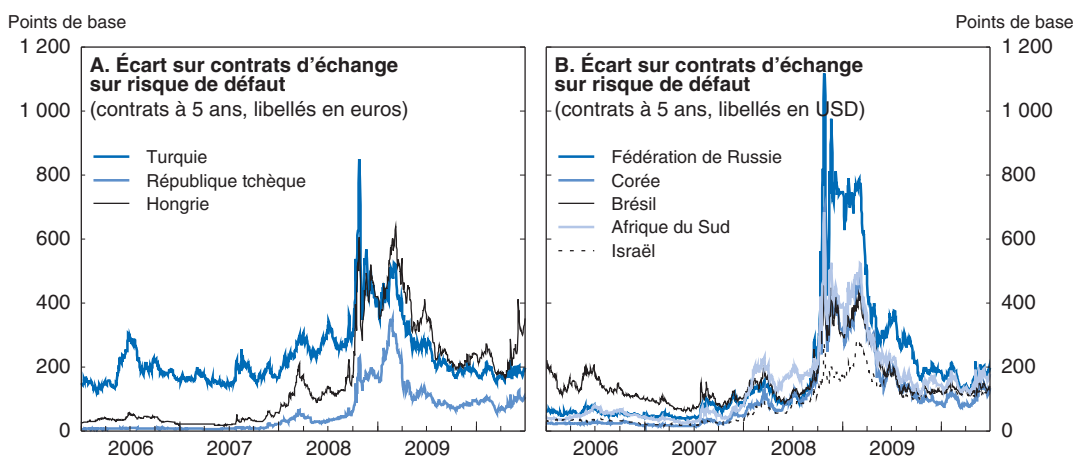
1. Taux de change annuel effectif : une baisse correspond à une dépréciation effective de la livre turque.

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

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932321777>

d'une inflation nettement plus faible, le taux de change réel effectif s'est montré bien plus ferme que lors des récessions précédentes. Les primes de risque ont augmenté en Turquie à l'automne 2008 comme dans les autres économies émergentes (graphique 1.5), mais elles ont nettement diminué par la suite pour revenir à peu près à leur niveau d'avant la crise (chapitre 2). À la fin de 2009, elles étaient relativement faibles par rapport à certaines économies émergentes, surtout d'Europe centrale et orientale (FMI, 2009). Les fluctuations modérées des indicateurs financiers par rapport aux crises précédentes, mais aussi en comparaison des autres économies émergentes, peuvent s'expliquer par deux facteurs. Premièrement, la situation macroéconomique, notamment du côté du secteur financier et des finances publiques, était plus saine et le cadre d'action économique plus crédible, ce qui a permis une mise en œuvre rapide de mesures contracycliques. C'était là un élément totalement nouveau si l'on considère les récessions antérieures. Deuxièmement, la récession de 2008-09 a touché simultanément de nombreuses économies, la Turquie ne se singularisant pas.

Graphique 1.5. **Les primes de risque dans les économies émergentes**



Source : Datastream.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932321796>

La résilience des marchés de capitaux est un élément nouveau de la récession de 2008-09. Elle tient aux réformes et aux mesures d'assainissement du secteur bancaire après la crise financière de 2001 (BRSA, 2009 ; Bredenkamp et al., 2009). Ces réformes ont été au cœur du programme de stabilisation d'après 2001. Elles ont consisté à renforcer la structure capitalistique, à modifier la législation bancaire et à mettre en place une meilleure gestion et une surveillance plus étroite des risques. L'harmonisation des réglementations financières avec les directives de l'UE et les normes internationales correspondant aux meilleures pratiques a contribué à cette modernisation. De plus, les banques turques n'étaient pas exposées à des actifs toxiques, la part des positions en devises dans les bilans des banques avait diminué avant la crise et le ratio prêts/dépôts était nettement inférieur à 100 %. Le ratio de fonds propres restait sensiblement supérieur au niveau imposé (environ 20 %). Les banques disposaient d'importants matelas de capitaux et d'abondantes liquidités grâce à une forte rentabilité. Leurs bénéfices se sont contractés en 2008, mais ont repris leur progression en 2009, grâce aux revenus nets d'intérêts, la baisse du coût de financement après l'assouplissement monétaire n'ayant été

répercutée qu'en partie sur les prêts offerts ; un autre facteur a joué dans une moindre mesure : l'amélioration du produit net bancaire (BCRT, 2009a). Malgré tout, le taux de prêts improductifs a augmenté, atteignant 5.4 % en octobre 2009, soit 2.2 points de plus que l'année précédente. La forte hausse des prêts improductifs a touché surtout les prêts à la consommation (et plus particulièrement les prêts sur carte de crédit) ainsi que les prêts aux petites et moyennes entreprises.

Une autre caractéristique remarquable de la récession récente est l'absence de nette accélération de l'inflation (graphique 1.4). L'inflation est restée maîtrisée, contrairement aux récessions précédentes, et elle a même baissé dans un premier temps. Cela a été possible grâce à la crédibilité du cadre de politique monétaire et à la dépréciation relativement faible du taux de change nominal effectif. De plus, la baisse des impôts indirects et des prix internationaux des produits de base a contribué à la modération de l'inflation.

Comme cela avait été le cas lors des récessions précédentes, le solde de la balance courante s'est amélioré. Les principaux facteurs qui ont joué à cet égard sont la contraction de la demande intérieure et la baisse des prix du pétrole, qui ont compensé les effets du recul de la demande extérieure et de la dépréciation limitée du taux de change. Par rapport aux récessions précédentes, l'amélioration de la balance courante a été l'une des plus marquées, même si elle a été légèrement plus tardive. La diminution du déficit de balance courante et le rapatriement de fonds placés en épargne à l'étranger, accompagné d'un acheminement d'épargne liquide dans le système (qui explique sans doute l'importance du poste « erreurs nettes et omissions » ; voir le graphique 1.8), ont réduit les besoins de financement du déficit du compte courant.

### **La reprise est engagée et les perspectives pour 2010-11 sont plus favorables**

Après quatre trimestres de récession, la croissance du PIB s'est rapidement accélérée après le premier trimestre 2009 (graphique 1.2). Cette accélération a été amorcée par la reprise de la consommation privée et des exportations et par le ralentissement du déstockage. Le redressement de la demande extérieure en provenance de l'Union européenne – principal marché d'exportation de la Turquie – ayant été faible, les exportateurs se sont repositionnés sur les marchés plus dynamiques d'Asie, de Russie, d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient. La contribution de la formation de stocks à la croissance du PIB s'est modérée vers la fin 2009, mais l'investissement fixe privé s'est fortement accéléré, contribuant ainsi à soutenir la croissance. Les dépenses publiques ont augmenté tout au long de 2009 mais ont faibli au premier trimestre 2010 (avec une contraction particulièrement prononcée de l'investissement public), tandis que les importations se sont envolées et que la contribution nette des échanges au PIB est devenue négative. La situation est restée difficile sur le marché du travail. L'emploi a augmenté pour l'ensemble de 2009 aussi bien en zone rurale qu'en zone urbaine, la baisse des salaires nominaux ayant facilité le maintien de sureffectifs à grande échelle, mais cela n'a pas suffi pour compenser les entrées régulières sur le marché du travail, sous l'effet des facteurs démographiques et du phénomène de biactivité. En conséquence, le taux de chômage a initialement atteint un niveau record (plus de 14 %) avant de baisser légèrement, tout en restant élevé (graphique 1.2). De plus, le nombre moyen d'heures travaillées a diminué. L'inflation globale s'est généralement accrue entre le milieu de 2009 et le milieu de 2010 à cause de la forte hausse des prix de l'énergie et des produits alimentaires ainsi que du relèvement de l'impôt sur la consommation (graphique 1.2). L'inflation a été particulièrement vive pour les denrées alimentaires non transformées, en raison d'une baisse de la

production nationale de viande. Au début de 2010, l'inflation globale était supérieure à 10 %, dépassant ainsi largement la cible d'inflation fixée à 6.5 % pour la fin de l'année, mais elle s'est modérée en mai et juin. En revanche, l'inflation tendancielle ajustée des modifications de la fiscalité a oscillé à des points bas sans précédent (aux alentours de 4 %) entre la mi-2009 et la mi-2010.

Au début de 2010, la confiance des entreprises se situait à un niveau correspondant à une expansion, et les conditions de financement continuaient de s'améliorer, surtout pour les gros emprunteurs. La croissance du crédit s'est fortement accélérée dans un contexte d'abondantes liquidités dans le secteur bancaire et de faible niveau des taux d'intérêt. Dans ces conditions, et compte tenu de la reprise mondiale, les exportations devraient progressivement s'accélérer, et il devrait en être de même pour l'investissement, à mesure que le taux d'utilisation des capacités commencera d'augmenter. La consommation privée devrait elle aussi se raffermir, à la faveur d'une politique économique qui aura encore un effet de stimulation. La situation restera difficile un certain temps sur le marché du travail. Si la hausse des taux d'activité se poursuit, le taux global de chômage pourrait encore augmenter<sup>6</sup>. La croissance du PIB devrait être de 6.8 % en 2010 et de 4.5 % en 2011 (tableau 1.1). Ces prévisions sont entourées d'une grande incertitude et les risques vont plutôt dans un sens défavorable. Ils tiennent principalement à la situation économique en Europe. Si un assainissement budgétaire draconien est mis en œuvre en Europe, la demande étrangère adressée à la Turquie et, partant, les exportations turques, pourraient en pâtir. En revanche, si un processus d'assainissement budgétaire approprié n'est pas mis en œuvre en Europe, la confiance pourrait être affectée et cela risque de peser sur l'investissement et la croissance. Dans ce contexte, toute appréciation excessive du taux de change réel en Turquie pourrait nuire aux exportations.

## Les problèmes monétaires et budgétaires de sortie de crise

La vigueur et la viabilité de la reprise et de la croissance à long terme seront fortement tributaires de la politique économique intérieure. La reprise étant maintenant engagée, les autorités de la Turquie, comme celles des autres pays de l'OCDE, devront se prononcer sur le calendrier et le rythme de l'élimination des mesures de relance budgétaire et monétaire. Un durcissement trop précoce et trop énergique pourrait compromettre la reprise ; par contre, maintenir trop longtemps la relance pourrait nuire à la stabilité macroéconomique à moyen terme. La Turquie est encore considérée comme un « marché émergent », de sorte que les marchés financiers pourraient ne pas être aussi tolérants à l'égard des risques pour la stabilité à moyen terme que dans le cas de certaines économies avancées de l'OCDE (chapitre 2). Cela limite les possibilités de mesures contracycliques élargies et met en avant la nécessité de préserver la confiance, la stabilité des prix et l'équilibre des finances publiques.

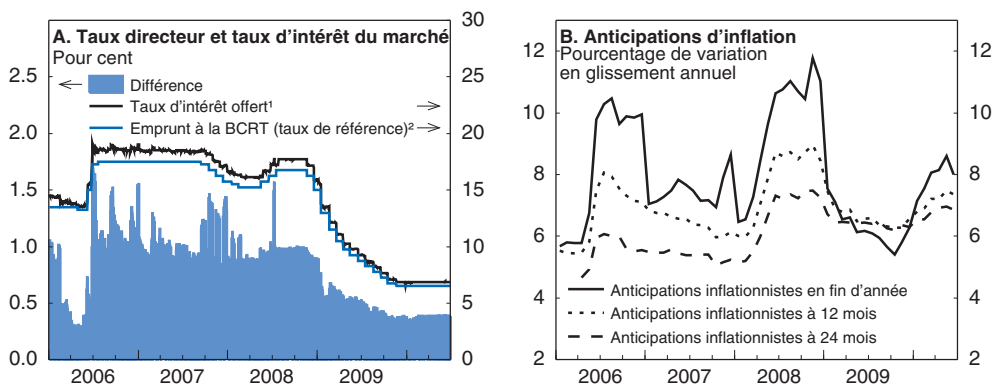
### ***Il faudrait que la normalisation des taux d'intérêt directs commence avant la fin de 2010***

Sur le front de la politique monétaire, en avril 2010 la BCRT a rendu publique sa stratégie de sortie de crise : elle envisage de mettre fin progressivement aux mesures d'accroissement des liquidités, en retenant comme principal taux directeur un taux de prise en pension à une semaine et en durcissant l'orientation de la politique monétaire. Même avant cette annonce, elle avait repris en août 2009 ses achats de devises par voie d'adjudication afin d'accumuler des réserves. Après l'annonce de cette stratégie, l'apport de liquidités via les adjudications de prise en pension a été réduit et les réserves

obligatoires sur les dépôts en devises ont été relevées de 9 % à 9,5 %, ce qui impliquait l'amorce du resserrement de la politique monétaire. Le 18 mai, la BCRT a adopté le taux de prise en pension à une semaine comme taux directeur et a fixé ce taux à 7 %. Auparavant, le principal taux directeur était le taux créditeur. Cet ajustement technique du taux directeur n'a pas pour but de modifier l'orientation de la politique monétaire. En conséquence, les taux d'intérêt directeurs restent inchangés, à un bas niveau par rapport au passé, depuis novembre 2009 (graphique 1.6).

Il est difficile de déterminer la politique monétaire dans la conjoncture actuelle. Cela tient principalement aux incertitudes entourant la demande externe et aux conséquences du choc de prix temporaire du premier semestre 2010. Jusqu'ici, ces deux facteurs ont conduit la BCRT à maintenir les taux d'intérêt inchangés. Toutefois, l'orientation de la politique monétaire étant très expansionniste, la reprise se renforçant et le crédit s'accéléralant, il faudrait que la BCRT commence à normaliser les taux d'intérêt avant la fin de 2010, à condition que les perspectives économiques soient favorables. Cette normalisation devrait être suffisamment rapide pour éviter que les anticipations inflationnistes perdent leur ancrage. L'accéléralation de l'inflation et des anticipations inflationnistes au début de 2010 (graphique 1.6) crée des risques, bien qu'elle tienne surtout à des facteurs exceptionnels et que la sous-utilisation des ressources en main-d'œuvre et des capacités de production reste très marquée. Sur ce dernier point, il convient d'être prudent, car les récessions profondes tendent à abaisser la production potentielle (OCDE, 2009). Si tel était le cas, l'écart de production se révéralerait plus faible que prévu, d'où des tensions inflationnistes plus fortes. Il sera crucial d'éviter que se reproduisent les événements de 2006-07, lorsque la hausse des prix des matières premières et des produits alimentaires a abouti à un dépassement prolongé de l'objectif d'inflation et à la révision ultérieure de cet objectif. En ce qui concerne le rythme de durcissement de la politique monétaire, il faudrait également tenir compte de la transmission décalée des taux d'intérêt, étant donné que le but est de poursuivre la désinflation au cours des trois années à venir, alors même que l'activité économique et les tensions corrélatives sur les prix devraient se renforcer. Dans ce contexte, il faudrait préserver et promouvoir la crédibilité de l'objectif d'inflation, qui influe sur les anticipations inflationnistes et, partant, sur les résultats de l'inflation (voir l'Étude précédente [OCDE, 2008a]).

Graphique 1.6. Politique monétaire



1. Taux interbancaire au jour le jour offert.
2. Taux de référence avant le 18 mai 2010.

Source : BCRT et Datastream.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932321815>

## Il faut réduire les déficits budgétaires

L'augmentation récente du déficit budgétaire et de la dette publique nécessite une amélioration du solde budgétaire à moyen terme pour stabiliser la dette à un niveau inférieur. Ce résultat devrait être obtenu par le jeu des stabilisateurs automatiques, la suppression des mesures discrétionnaires récentes et/ou certaines mesures supplémentaires de durcissement. Le gouvernement entend bien réduire les déficits budgétaires. Après l'expiration de l'accord de confirmation avec le FMI, en mai 2008, le gouvernement a annoncé en septembre 2009 son Programme à moyen terme visant à préserver la confiance des investisseurs nationaux et internationaux dans la viabilité des finances publiques. Il s'agit du principal document concernant la stratégie budgétaire de la Turquie pour l'après-crise. Cette stratégie doit être actualisée à l'été 2010 avec un nouveau programme à moyen terme pour la période 2011-13. Le programme initial prévoyait une réduction du déficit, de 7.0 % du PIB en 2009 à 3.4 % en 2012, ce qui se traduirait par une légère baisse du ratio dette publique/PIB entre 2010 et 2012 (tableau 1.3 ; SPO, 2009a)<sup>7</sup>. Cette amélioration

Tableau 1.3. Objectifs budgétaires du Programme à moyen terme

	% du PIB			
	2009	2010	2011	2012
<b>A. Administration centrale<sup>1</sup></b>				
Recettes budgétaires	20.1	21.4	21.4	21.4
Dépenses primaires	22.3	22.2	21.6	21.0
Solde primaire (non consolidé) <sup>2</sup>	-2.2	-0.8	-0.2	0.4
<b>B. Administrations publiques</b>				
Recettes <sup>3</sup>	33.0	34.6	34.5	34.4
Dépenses	40.1	40.3	38.8	37.8
Dépenses primaires	33.6	34.3	33.6	33.0
Paiements d'intérêts	6.4	6.0	5.2	4.8
Solde <sup>3</sup>	-7.1	-5.7	-4.3	-3.4
Solde primaire <sup>3</sup>	-0.6	0.3	0.8	1.4
Soldes primaires nets des administrations publiques <sup>4</sup> :				
Administration centrale	2.3	2.9	3.2	3.6
Collectivités locales	-0.4	-0.4	-0.3	-0.3
Fonds extrabudgétaires	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
Caisse d'assurance chômage	0.8	0.7	0.8	0.8
Organismes de sécurité sociale et assurance-maladie générale	-3.3	-3.1	-3.0	-2.89
Fonds renouvelables	0.2	0.2	0.2	0.2
<b>Pour mémoire<sup>5</sup></b>				
Recettes des privatisations	0.5	1.0	0.8	0.7
Encours de la dette publique (définition de l'UE)	(47.3)	49.0	48.8	47.8
Croissance du PIB réel (%)	(-6.0)	3.5	4.0	5.0
Croissance du PIB nominal (%)	(-0.4)	8.7	8.6	9.7
Hausse des prix à la consommation (en fin d'année, %)	(5.9)	5.3	4.9	4.8
PIB nominal (milliards de TRY)	(947)	1 029	1 118	1 227

1. Tous les chiffres concernant l'administration centrale sont calculés selon la « définition du programme du FMI ».
2. Le solde « non consolidé » comprend les transferts à destination ou en provenance des autres niveaux généraux d'administration ; le solde « net » exclut ces transferts.
3. Hors recettes des privatisations. Calculs selon la définition du Programme économique de préadhésion soumis à l'UE par l'Organisation de planification de l'État.
4. Hors paiements d'intérêts, recettes des privatisations et transferts vers/en provenance d'autres niveaux d'administration.
5. Les données pour 2009 ne reflètent pas les résultats actuels, mais les prévisions publiées dans le cadre du Programme à moyen terme au deuxième semestre 2009.

Source : SPO (2009), *Programme à moyen terme 2010-12*.



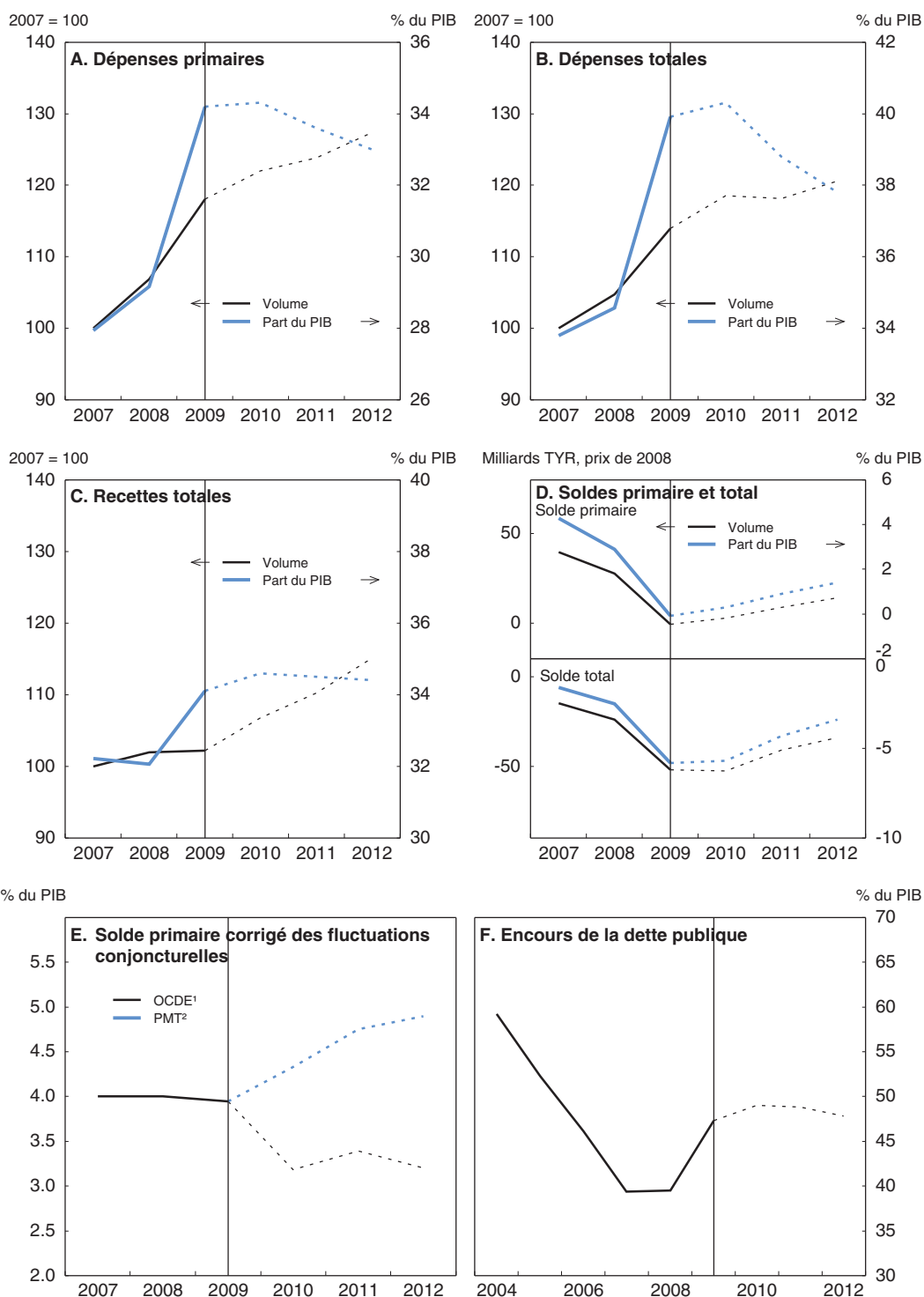
devait être obtenue grâce à un accroissement du solde primaire (de 2 points, de façon qu'il atteigne 1.4 % du PIB en 2012) et une diminution des paiements d'intérêts (de 1.7 point, ce qui les ramènerait à 4.8 % du PIB en 2012). L'ajustement du solde primaire devait essentiellement incomber à l'administration centrale, car le solde des autres secteurs est censé rester quasiment constant. Le nouveau programme à moyen terme devrait réitérer les mêmes objectifs fondamentaux. Mettre l'accent sur les finances de l'administration centrale en tant que principal secteur d'ajustement pourrait s'avérer problématique, étant donné que l'administration centrale ne représente que la moitié environ du secteur des administrations publiques (annexe 1.A4).

Les objectifs initiaux du Programme à moyen terme semblent réalistes, et ils reposent sur un scénario macroéconomique prudent (tableau 1.3 ; graphique 1.7). L'amélioration prévue des recettes n'était pas excessive. Après avoir augmenté en 2010 (voir ci-après), les recettes fiscales devaient rester quasiment stationnaires en proportion du PIB. Les prévisions de dépenses étaient à peu près conformes aux tendances passées (annexe 1.A4). Une hypothèse importante concernait l'amélioration prévue du solde de la sécurité sociale de 0.5 % du PIB. Vu la dérive des dépenses de santé ces trois dernières années, il fallait pour cela des mesures spéciales. De plus, le relèvement des pensions du régime public qui a été accordé en décembre 2009, et qui n'était pas inscrit au budget de 2010, soulignait les risques supplémentaires pour ce qui est du solde de la sécurité sociale, en particulier en période pré-électorale. Les autorités faisaient valoir que les mesures de rationnement draconiennes adoptées en 2009, notamment la mise en place de plafonds de crédits annuels pour les hôpitaux publics et universitaires et les réductions obligatoires des prix pharmaceutiques et des redevances d'utilisation, aideraient à maîtriser les dépenses, et que l'augmentation du produit des cotisations pendant la reprise compenserait les dépenses de retraite supplémentaires. Ces mesures étaient censées être efficaces à court terme mais appelaient des actions structurelles complémentaires dans le long terme, comme indiqué au chapitre 2. En outre, si la reprise mondiale se poursuit, comme le suppose le scénario de base de l'OCDE, les prévisions de croissance du Programme à moyen terme de 2009 pourraient se révéler trop prudentes pour la période 2010-12. Comme l'impliquent des calculs simplifiés du solde primaire corrigé des fluctuations conjoncturelles, effectués à partir des prévisions de l'OCDE (graphique 1.7), le Programme à moyen terme initial pourrait alors n'entraîner qu'un durcissement structurel limité.

En ce qui concerne le budget 2010, le Programme à moyen terme prévoyait une modeste amélioration, d'un niveau initial prévu de 7.0 % du PIB en 2009 à un peu moins de 6 % (tableau 1.3). Une légère hausse des dépenses, de 7 % en termes nominaux par rapport à l'année précédente, se doublait d'une plus forte progression des recettes (10 %), due non seulement à une accélération de la croissance du PIB, mais aussi à un alourdissement de la fiscalité indirecte. Effectivement, au début de 2010, les taxes sur les combustibles, le tabac et l'alcool, les péages pour les routes et ponts, les droits de timbre et autres droits ont été augmentés. De plus, les exonérations d'impôt sur la consommation qui avaient été accordées en 2009 ont été supprimées et le recouvrement normal de la TVA sur le gaz naturel a repris (il avait été suspendu à cause des problèmes financiers qui sévissaient dans le secteur de l'énergie). Les hypothèses macroéconomiques du Programme à moyen terme pour 2010-12 étant très prudentes (croissance nominale du PIB en 2010 de 8.7 %, contre 13.9 % dans les prévisions de l'OCDE), il sera souhaitable de mettre de côté d'éventuelles recettes exceptionnelles plutôt que de les utiliser pour accroître les dépenses.



Graphique 1.7. Objectifs budgétaires à moyen terme



Note : Les objectifs budgétaires futurs reposent sur le Programme à moyen terme (SPO, 2009a).

1. Sur la base des prévisions du PIB établies par l'OCDE.

2. Conformément aux prévisions du PIB présentées dans le Programme à moyen terme.

Source : Ministère des Finances, Turkstat, SPO (2009a), Programme à moyen terme 2010-12, et OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932321834>

Pour stimuler la confiance et la reprise économique, le succès des mesures d'assainissement et la crédibilité de la politique économique future, qui devrait être prudente, seront essentiels. Pour limiter progressivement le déficit budgétaire, il faudra veiller à ne pas évincer l'investissement privé durant la reprise. Ce phénomène d'éviction a posé de graves problèmes dans le passé (Kaplan et al., 2006) et il faudra l'éviter à l'avenir. Une politique budgétaire saine et crédible est la principale protection contre les risques de tensions sur les marchés de capitaux, en particulier parce qu'il faut s'attendre à ce que les investisseurs étrangers diversifient encore leurs risques. Elle est également indispensable pour réduire le coût du crédit dans l'ensemble de l'économie (chapitre 2). De plus, l'expérience récente au niveau international montre qu'assurer un excédent ou l'équilibre en période de bonne conjoncture est nécessaire pour pouvoir disposer d'une marge discrétionnaire en cas de choc économique. Il ne faut pas sous-estimer le coût élevé de tout attermoiement dans l'action à mener pour assainir les finances publiques.

Une plus grande transparence et une meilleure prévisibilité de la politique budgétaire (en particulier de la règle budgétaire annoncée), une situation plus satisfaisante des organismes de sécurité sociale et un plus net recul de l'économie informelle seraient bénéfiques pour l'assainissement budgétaire. Ces aspects seront examinés en détail au chapitre 2.

### **Il est important de bien doser les mesures**

Avant la crise, l'amélioration du solde budgétaire global a contribué à la désinflation, en mettant fin à la primauté de la politique monétaire dans l'action budgétaire<sup>8</sup> ; il faut préserver ces progrès. Un autre élément pourrait être bénéfique : une fiscalité indirecte plus stable, sachant que cette fiscalité a été fréquemment modifiée ces dernières années (voir l'annexe 2.A2 du chapitre 2). Or, ces modifications accentuent l'instabilité de l'inflation et faussent les signaux de prix, ce qui complique la politique monétaire. Par exemple, on estime que les hausses d'impôts de janvier 2010 se traduiront en 2010 par une inflation supplémentaire de 1.9 point (BCRT, 2010). L'impact des modifications fréquentes de la fiscalité indirecte doit être envisagé dans le contexte plus large du renforcement des contrôles des prix depuis 2003 (Wölfl et al., 2009 ; chapitre 3) et de la forte proportion des impôts indirects dans les recettes fiscales totales. Cela accroît l'influence de la fiscalité indirecte et des contrôles des prix, de sorte qu'il est plus tentant pour le gouvernement d'utiliser ces instruments. Il faudrait minimiser le recours à ces mesures.

## **Réduire les risques d'instabilité macroéconomique**

Après deux décennies d'instabilité macroéconomique, la Turquie a pu tirer parti de l'amélioration de sa politique macroéconomique au cours des années 2000. Lorsque l'économie se sera pleinement redressée, il faudra consolider ces réalisations. Par conséquent, la Turquie ne doit pas seulement continuer d'améliorer son cadre d'action économique, comme on le verra au chapitre 2 ; elle doit aussi anticiper les risques potentiels pour la stabilité macroéconomique liés aux déséquilibres extérieurs et préserver le bon fonctionnement des marchés de capitaux. Il n'y aura pas de progrès possibles dans ces domaines sans réformes structurelles.

### **Éviter les déséquilibres extérieurs**

Les simulations établies à partir d'un modèle estimé des échanges (annexe 1.A2), qui prend en compte l'amélioration de la compétitivité hors prix, montrent que, vu la structure actuelle de l'économie turque, une forte croissance de la demande n'est pas compatible

avec un faible niveau de déficit des opérations courantes et de dette extérieure. L'aggravation corrélative des déséquilibres extérieurs déclencherait probablement des sorties de capitaux et, en conséquence, une correction du taux de change et/ou de la demande intérieure, ce qui pourrait en définitive menacer la stabilité macroéconomique et financière<sup>9</sup>. La crise financière mondiale que nous venons de connaître montre que les retournements des flux de capitaux ne se déclenchent pas nécessairement sous l'effet de l'évolution de l'économie intérieure et que les marchés émergents à déficit courant élevé et très tributaires des financements extérieurs ont subi une contraction de leur production particulièrement prononcée (c'est le cas, par exemple, de l'Estonie, de la Bulgarie, de la Lettonie, de la Lituanie et de la Roumanie). Mais cela ne veut pas dire qu'un déficit courant faible et modéré soit nécessairement mauvais pour la Turquie, car il peut faciliter une accélération de l'investissement, et donc de la croissance future.

Les autorités turques pourraient envisager différentes mesures pour enrayer une aggravation excessive des déséquilibres extérieurs. Quatre domaines doivent attirer en particulier l'attention : la compétitivité internationale, l'épargne, la structure des entrées de capitaux et la dépendance à l'égard des importations d'énergie. Des mesures efficaces dans ces domaines auraient un effet positif non seulement sur le solde de balance courante, mais aussi sur la croissance à long terme (chapitre 3). Si de telles mesures étaient en place, la Turquie pourrait plus probablement connaître une forte croissance sans déficit élevé de balance courante.

### **Préserver la compétitivité**

La compétitivité-prix et la compétitivité hors prix jouent un grand rôle dans les résultats de balance courante (annexe 1.A2). La compétitivité hors prix – entendue dans un sens large, c'est-à-dire recouvrant les facteurs qui influent sur la capacité qu'ont les entreprises d'innover et d'améliorer la qualité de leurs produits – s'est renforcée dans les années 2000, mais il y a encore beaucoup à faire (chapitre 3). En ce qui concerne la compétitivité-prix, la situation est mitigée. Les *Études* précédentes de l'OCDE montraient que les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre de l'économie turque subissaient des pertes importantes de compétitivité et d'emploi, alors que les activités de moyenne technologie résistaient bien et poursuivaient leur forte croissance (OCDE, 2006, 2008a). Bien qu'il n'y ait à l'heure actuelle aucun signe manifeste de surévaluation du taux de change, le coût élevé de la main-d'œuvre (comme le montre le chapitre 3) et la perte de parts de marché à l'exportation avant la crise laissent penser que des pressions concurrentielles s'exercent au niveau des prix. À l'avenir, il faudrait que les autorités turques veillent à renforcer la compétitivité hors prix et à préserver la compétitivité-prix. Pour cela, il faut essentiellement améliorer la réglementation du marché du travail et des marchés de produits pour favoriser les gains de productivité mais aussi faire en sorte que la fixation des salaires (notamment des salaires minimums) soit plus réactive à la situation économique. Des mesures précises à cet effet seront examinées au chapitre 3. Il faudrait de plus que la politique macroéconomique vise à maintenir le taux de change réel à un niveau proche des fondamentaux. Cela sera particulièrement important puisqu'une forte appréciation du taux de change nominal se produira probablement après la crise. Lorsque l'environnement intérieur et international se sera amélioré, la Turquie connaîtra probablement une augmentation des entrées de capitaux et une appréciation du taux de change, comme dans les années 2000 (OCDE, 2008a). Dès lors, l'épargne des entreprises, l'emploi et la croissance dans le secteur des biens échangeables pourront en souffrir gravement (voir ci-après et l'annexe 1.A3)<sup>10</sup>. On a pu déjà observer au début de 2010

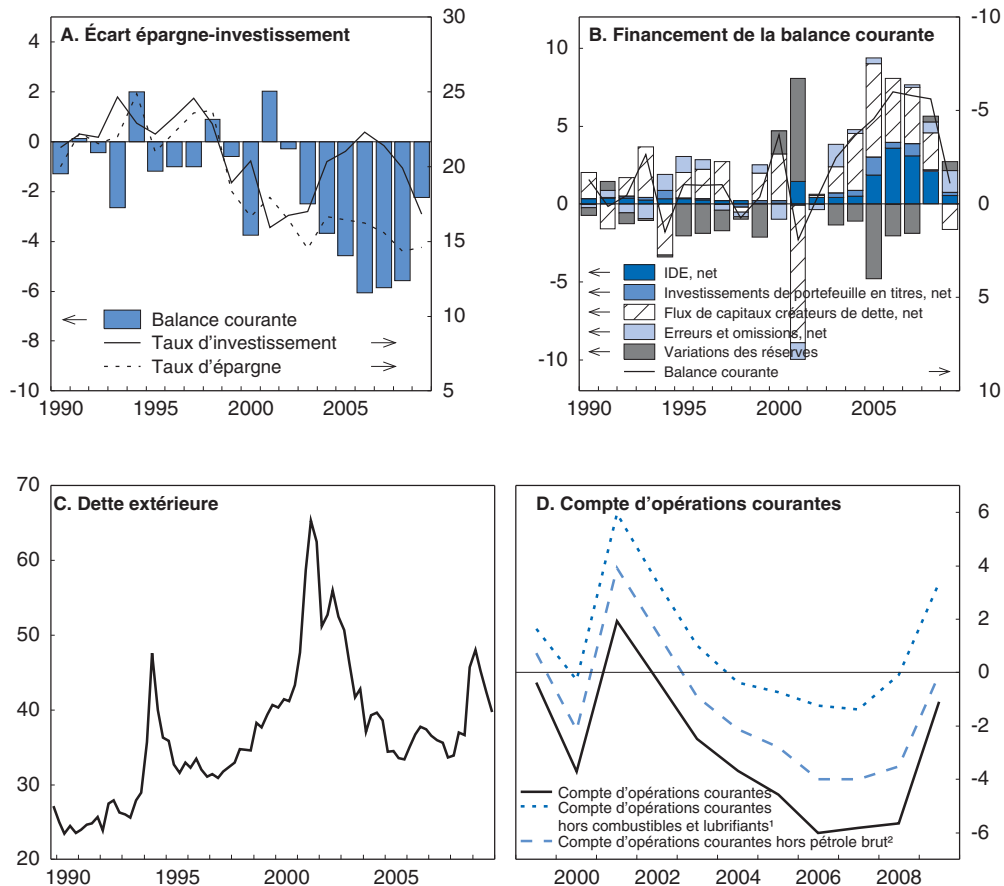
des pressions allant dans le sens d'une appréciation du taux de change nominal. Si les autorités devaient opter pour des mesures directes en vue d'empêcher une appréciation excessive du taux de change nominal (par exemple, en intervenant sur les marchés des changes ou en contrôlant les mouvements de capitaux), il importe de souligner que ces mesures ne peuvent remplacer les réformes structurelles pour renforcer la compétitivité et réduire les coûts de main-d'œuvre.

### Accroître l'épargne

Une plus forte épargne intérieure contribuerait à une solide expansion économique sans créer des déséquilibres extérieurs et sans faire courir le risque de corrections perturbatrices. Pour soutenir l'expansion de son PIB à l'avenir, la Turquie aura probablement besoin de plus d'investissements que ces dernières années. Selon les estimations de la Banque mondiale (2008), les investissements nécessaires devront être supérieurs à 30 % du PIB pour obtenir une croissance de 6 à 7 %. La proportion était en moyenne de 20 % environ du PIB entre 2003 et 2008 (graphique 1.8). Si l'épargne intérieure n'est pas suffisante, ce sont des financements extérieurs qui devront assurer ce niveau élevé d'investissement. Or,

Graphique 1.8. Déséquilibres extérieurs

En % du PIB



1. À l'exclusion des exportations nettes de combustibles et lubrifiants transformés et non transformés ainsi que d'essence (selon la classification par grandes catégories économiques).
2. À l'exclusion uniquement des importations de pétrole brut.

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE ; FMI, Base de données des Statistiques financières internationales ; BCRT.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932321853>

l'expérience internationale montre qu'un niveau d'investissement durablement élevé est difficile à réaliser si l'épargne intérieure n'est pas suffisante (Commission sur la croissance et le développement, 2008).

Le creusement du déficit de balance courante sous l'effet de l'investissement était déjà manifeste dans les années 2000 (graphique 1.8). L'impact sur le solde extérieur a été ensuite accentué par la contraction de l'épargne. Le taux global d'épargne a fortement diminué entre la fin des années 90 et le début des années 2000 et, après un retournement temporaire, il a poursuivi sa baisse les années suivantes, mais à un rythme plus lent. Au cours de la première période, le recul de l'épargne a coïncidé avec un déficit budgétaire élevé, alors que durant la seconde phase, l'inverse s'est vérifié, ce qui veut dire qu'il y a eu baisse de l'épargne privée<sup>11</sup>.

L'épargne peut subir l'influence des mesures qui visent à la favoriser et elle est également soumise à l'évolution des fondamentaux macroéconomiques. Les mesures directes en faveur de l'épargne intérieure sont nombreuses, mais leurs effets sont souvent controversés et incertains (encadré 1.1). Dans le cas de la Turquie, il semble que la discipline budgétaire soit le moyen direct le plus efficace pour accroître l'épargne intérieure totale, ce qui est un argument de plus pour la mise en œuvre d'une politique de discipline budgétaire. Mettre en place des avantages fiscaux et modifier la structure de la fiscalité pour stimuler l'épargne n'est pas une solution à préconiser pour la Turquie tant qu'elle n'aura pas réglé les problèmes liés à l'ampleur du secteur informel et à la fraude fiscale.

### Encadré 1.1. Mesures en faveur de l'épargne

Malgré les très nombreuses recherches consacrées aux mesures visant à accroître l'épargne intérieure, aucun consensus n'a pu se dégager sur les mesures optimales et sur l'efficacité de certaines solutions. On passera en revue dans cet encadré plusieurs de ces mesures.

**Épargne publique.** Accroître l'épargne publique est souvent considéré comme le moyen le plus direct et le plus efficace, sans être néanmoins toujours réalisable du point de vue politique, pour stimuler l'épargne privée (Loayza *et al.*, 2000a). Cette mesure est efficace si l'épargne publique n'évince pas totalement l'épargne privée, contrairement à ce qu'implique la théorie de l'équivalence ricardienne. Les données empiriques disponibles montrent qu'en fait l'équivalence ricardienne ne se vérifie pas en Turquie (Akbostanci et Tunç, 2002 ; Metin-Ozcan *et al.*, 2003) et dans d'autres pays (Lopez *et al.*, 2000). Une amélioration des finances publiques peut également avoir des effets indirects positifs à long terme sur l'épargne privée : avec un plus faible déficit budgétaire, un plus gros volume d'épargne privée peut être affecté à l'investissement intérieur, ce qui stimule la croissance économique et, en conséquence, l'épargne privée (Dayal-Gulati et Thimann, 1997 ; Loayza *et al.*, 2000a).

**Avantages fiscaux.** Ils sont controversés (Bernheim, 2002) et on les juge souvent inefficaces pour augmenter les taux d'épargne (Loayza *et al.*, 2000a). L'évaluation des mesures fiscales est complexe en raison des difficultés qu'on rencontre pour estimer l'élasticité de l'épargne par rapport au taux de rendement net. Il y a débat au niveau théorique et empirique en ce qui concerne le signe et l'intensité de l'élasticité ; les prévisions sont donc malaisées, surtout à l'échelle macroéconomique. Dès lors, peu d'éléments démontrent l'existence d'effets positifs des avantages fiscaux sur l'épargne (Loayza *et al.*, 2000a). De plus, les avantages fiscaux peuvent être très coûteux sur le plan administratif et compliquer les prévisions concernant les distorsions.

### Encadré 1.1. Mesures en faveur de l'épargne (suite)

**Structure de la fiscalité.** La politique fiscale peut également influencer sur l'épargne via la structure de la fiscalité et ses distorsions antiépargne. On considère qu'une fiscalité privilégiant la consommation par rapport au revenu stimule l'épargne privée (Tanzi et Zee, 1998). En Turquie, la fiscalité est déjà fortement axée sur les impôts sur la consommation. Les impôts indirects représentaient en 2007 environ 45 % de l'ensemble des recettes fiscales. Cette forte proportion tient bien plus à l'importance de la fraude à l'impôt sur le revenu des personnes physiques qu'à des taux très élevés de taxation de la consommation (avec toutefois certaines exceptions pour les taxes spéciales sur la consommation et les droits d'accise spéciaux) et/ou à de très faibles taux pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

**Secteur financier.** Le développement et la libéralisation du secteur financier ont des effets ambigus sur l'épargne (Bandiera *et al.*, 2000 ; Loayza *et al.*, 2000a), bien qu'ils soient probablement positifs à long terme. À court terme, on considère généralement qu'un crédit plus abondant et de moindres contraintes de liquidité réduisent l'épargne privée (Loayza *et al.*, 2000b). Il faut cependant s'attendre à un certain effet positif à court terme : par exemple, un plus large accès aux prêts hypothécaires peut stimuler l'épargne privée pour l'apport personnel. À long terme, un secteur financier solide et efficace a toutes chances de favoriser l'investissement et la croissance économique et de donner accès à des instruments d'épargne plus attrayants et plus diversifiés, ce qui favorisera l'épargne privée. À cet égard, on peut envisager des mesures de soutien institutionnelles en vue du développement du marché boursier. Mais, comme le démontrent les événements qui se sont produits récemment dans le monde, les innovations financières, si elles ne font pas l'objet d'une surveillance efficace, peuvent se traduire par des bulles spéculatives et une mauvaise allocation du capital. Il faut donc assurer une surveillance efficace des marchés de capitaux. Cette action pourra se doubler de mesures visant à améliorer le niveau d'éducation financière. On considère qu'expliquer les finalités de l'épargne et informer sur les possibilités d'épargne a un effet positif sur l'épargne privée (Bernanke, 2006 ; OCDE, 2008b).

Mais un moyen plus efficace serait, semble-t-il, de privilégier les mesures qui agissent sur les principaux déterminants macroéconomiques de l'épargne, et en particulier sur l'emploi, le taux de change et la croissance économique. L'épargne devrait s'accroître si l'on met en œuvre des mesures structurelles pour améliorer la productivité et l'emploi et si l'on veille à ce que la politique macroéconomique ne provoque pas une surévaluation excessive du taux de change. Ces dernières années, la baisse d'un taux d'emploi très faible par ailleurs a multiplié le nombre de ménages à un seul apporteur de revenu, ce qui a réduit le revenu par habitant et a rendu l'épargne difficile. Parallèlement, l'appréciation du taux de change paraît avoir resserré les marges moyennes des entreprises manufacturières (Yilmaz et Gönenç, 2008), diminuant ainsi l'épargne des entreprises<sup>12</sup>. Dans les analyses empiriques internationales présentées à l'annexe 1.A3, ces deux facteurs sont considérés comme ayant eu un effet négatif sur l'épargne. En outre, l'épargne privée devrait augmenter en fonction de l'accélération de la croissance du PIB (Loayza *et al.*, 2000a, b).

#### **Améliorer la structure des entrées de capitaux**

Augmenter la part de l'investissement direct étranger (IDE) et de l'investissement de portefeuille étranger en actions (capital non créateur d'endettement) dans l'ensemble des flux de capitaux permettrait d'atténuer le risque de correction brutale de la balance courante et améliorerait probablement la balance commerciale au fil du temps. Les entrées

d'IDE sont plus stables que les investissements de portefeuille et moins sensibles aux évolutions macroéconomiques à court terme. Les entrées de capitaux non créatrices d'endettement ont un effet positif sur la dynamique de la dette extérieure, en limitant la fragilité externe (annexe 1.A2). Les entrées d'IDE sont associées à des transferts de technologie et à de nouveaux investissements ; lorsque l'IDE est investi dans le secteur des biens échangeables, il est de nature à accroître les capacités productives et à améliorer en conséquence la balance commerciale.

Au milieu des années 2000, les entrées d'IDE axées sur le marché intérieur ont fortement augmenté dans les activités de services (graphique 1.8). Cela s'explique probablement par l'environnement macroéconomique et politique plus stable et plus prévisible, et aussi par l'assouplissement de la réglementation des marchés de produits (chapitres 2 et 3). Il subsiste néanmoins de nombreuses barrières et il sera difficile d'attirer davantage d'IDE, surtout dans les industries exportatrices, sans améliorer encore les conditions générales de l'activité des entreprises et sans réduire encore les obstacles à l'investissement étranger. Ces questions seront traitées au chapitre 3. Attirer davantage d'IDE pourrait être également bénéfique pour l'épargne intérieure, car on considère que cette épargne est importante pour le cofinancement de l'IDE, surtout dans les pays qui ne sont pas proches de la frontière technologique (Aghion *et al.*, 2006).

### **Réduire la dépendance énergétique**

Une moindre dépendance à l'égard des importations d'énergie et une plus grande efficacité énergétique contribueraient à remédier aux déséquilibres extérieurs actuels. L'autosuffisance énergétique de la Turquie était de l'ordre de 30 % en 2008 (AIE, 2009), ce qui veut dire que l'économie turque est très tributaire des importations d'énergie. En conséquence, la balance commerciale était très déficitaire pour l'énergie (graphique 1.8). Cela reflète peut-être l'avantage comparatif actuel de la Turquie. Mais une action délibérée pourrait modifier cette situation. La dépendance à l'égard des importations d'énergie pourra être moindre si l'objectif du gouvernement est atteint, à savoir accroître la production d'énergie nucléaire et d'énergie de sources renouvelables. Le gouvernement envisage d'assurer 5 % des approvisionnements en énergie à partir de centrales nucléaires en 2020, et une production d'électricité de sources renouvelables qui représenterait 30 % de la production totale en 2023 (SPO, 2009b). Étant donné les conditions géophysiques propres à la Turquie, des normes de sécurité particulièrement strictes devraient être instaurées. Il faudrait dans le même temps accroître l'efficacité de la production et de la consommation d'énergie et, pour cela, réduire le gaspillage, l'intensité énergétique et les pertes techniques au stade de la production, du transport et de la distribution d'énergie. De plus, il faudra veiller au bon fonctionnement du marché intérieur de l'énergie. Les décisions récentes qui ont été prises concernant la privatisation d'actifs affectés à la distribution et d'installations de distribution régionale et visant à instaurer des mécanismes de tarification basée sur les coûts devraient y contribuer.

Une stratégie efficace dans le domaine de l'énergie contribuerait également à une plus forte croissance économique. Les coupures d'électricité, fréquentes en Turquie, nuisent à l'activité économique. Les chefs d'entreprise turcs signalent en moyenne six coupures par mois, dont souffrent tout particulièrement les entreprises manufacturières (Enterprise Surveys, 2009). Cela traduit plus généralement les problèmes qui se posent pour la sécurité énergétique et qui se révèlent persistants (FMI, 2008). Des investissements adéquats sont nécessaires dans les infrastructures énergétiques pour assurer un approvisionnement

suffisant et ininterrompu. La sécurité de l'approvisionnement en gaz devrait s'améliorer lorsque sera mené à bien le projet concernant le gazoduc Nabucco. Ce gazoduc traversera la Turquie, en reliant la région de la Caspienne, le Moyen-Orient et l'Égypte aux pays d'Europe occidentale. Il devrait être opérationnel en 2014.

La stratégie énergétique devra être viable du point de vue de son impact environnemental. Or, la performance environnementale de la Turquie est mitigée. En ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre, les rejets de CO<sub>2</sub> par habitant comptent parmi les plus faibles de la zone OCDE, mais, si on les mesure selon le PIB au taux de change du marché, ils atteignent un des niveaux les plus élevés de la zone OCDE. Depuis 1990, la Turquie a doublé ses émissions de CO<sub>2</sub>, ce qui représente l'une des plus fortes hausses observées dans les pays de l'OCDE (AIE, 2009). En outre, l'intensité en CO<sub>2</sub> de la production d'électricité et de chaleur en 2007 était l'une des plus fortes, bien qu'elle ait baissé depuis 1990. Enfin, la pollution atmosphérique due au dioxyde de soufre (SO<sub>2</sub>) et aux oxydes d'azote (NO<sub>x</sub>) est supérieure aux niveaux définis par les normes nationales de qualité de l'air (OCDE, 2008c). En Turquie, la part des énergies renouvelables dans la production d'énergie primaire était inférieure à 10 % en 2008, soit plus que la moyenne OCDE (AIE, 2009). Puisqu'une augmentation de la consommation d'énergie est prévisible, il faudra de lourds investissements pour atteindre les objectifs de production d'énergie de sources renouvelables (voir ci-dessus). En définitive, bien que l'impact environnemental de la production et de la consommation d'énergie ne soit pas alarmant, de nombreuses améliorations sont possibles, sachant en particulier qu'avec la poursuite d'un développement économique rapide, certains problèmes environnementaux devraient s'accroître.

### **Assurer le bon fonctionnement du secteur financier**

Le bon fonctionnement des marchés de capitaux et une surveillance prudente du secteur financier sont fondamentaux pour la stabilité macroéconomique. La Turquie a tiré cette leçon en 2001, après avoir été durement touchée (BRSA, 2009 ; Bredenkamp et al., 2009) et la crise récente a servi de rappel aux pays de l'OCDE. La situation actuelle du secteur financier est bien meilleure en Turquie que dans un grand nombre de pays de l'OCDE, mais il reste une série de problèmes à régler et de nombreuses améliorations seraient possibles. De plus, la rapidité de l'innovation dans le secteur financier exige une vigilance de tous les instants et une grande faculté d'adaptation à un environnement en constante évolution. Par ailleurs, le fonctionnement efficace du système financier sera essentiel pour réduire le coût du capital et stimuler ainsi la croissance économique (chapitre 2). On verra au chapitre 2 quels sont les principaux enjeux dans le domaine de la stabilité financière. Dans l'immédiat, il est très souhaitable que certaines mesures prises au début de 2009 pour assouplir quelques-unes des règles prudentielles applicables aux banques, afin d'alléger les conditions de crédit pour les entreprises<sup>13</sup>, restent temporaires. Les règles prudentielles normales seront pleinement rétablies en mars 2011.

Même si elle consolide efficacement son cadre d'action macroéconomique et parvient à la stabilité extérieure et financière, la Turquie pourrait connaître une certaine volatilité de sa production. Il n'est pas possible d'éliminer les chocs intérieurs et extérieurs<sup>14</sup>, mais des politiques structurelles et un cadre macroéconomique plus efficaces amélioreraient la résilience en cas de choc, en partie grâce à une politique contracyclique active, comme cela a déjà été le cas en 2008-09. On pourrait ainsi limiter un impact négatif prolongé sur la croissance et l'emploi, ce qui serait bénéfique pour la croissance à long terme. L'amélioration du cadre macroéconomique et la prudence de la politique économique



avant et durant la crise ont déjà été récompensées par le relèvement de la note de crédit souverain de toutes les agences de notation et par une rapide normalisation des primes de risque ces derniers mois (chapitre 2). Malgré tout, la Turquie a une note de crédit qui reste inférieure à la catégorie investissement et elle pourrait améliorer sa position sur les marchés financiers internationaux et ainsi réduire le coût du capital. Ces aspects sont analysés au chapitre 2, qui examine les perspectives de croissance à long terme sous l'angle des réglementations du marché du travail et des marchés de produits ainsi que des considérations d'économie politique qui s'y rattachent.

## Recommandations de politique économique

Ces recommandations sont résumées dans l'encadré 1.2.

### Encadré 1.2. **Recommandations de politique économique**

#### **Politique monétaire**

- Il faudrait entamer le processus de normalisation des taux d'intérêt avant la fin de 2010, sous réserve de perspectives économiques favorables. Le durcissement monétaire devrait être suffisamment rapide pour éviter que les anticipations inflationnistes perdent leur ancrage.

#### **Politique budgétaire**

- Il faudrait appliquer la nouvelle règle de politique budgétaire dès le budget 2011. Il faudrait durcir progressivement la politique budgétaire en mettant fin aux mesures discrétionnaires de relance et en faisant en sorte que les stabilisateurs automatiques puissent réduire le déficit au fur et à mesure de la reprise économique.

#### **Atténuer à l'avenir les effets perturbateurs d'une croissance instable**

- Puisque les déséquilibres extérieurs devraient s'amplifier avec l'accélération de la croissance économique, il faudrait y remédier par des mesures structurelles stimulant la productivité et l'emploi (chapitre 3), et donc la compétitivité, l'épargne et l'IDE. De plus, il faudrait redoubler d'efforts pour accroître la production nationale d'énergie et augmenter l'efficacité énergétique.
- La surveillance des marchés de capitaux devra assurer le bon fonctionnement de ces marchés (chapitre 2).

## Notes

1. Avant la crise, une forte proportion des emprunts extérieurs à long terme du secteur privé non bancaire était financée par les succursales étrangères des banques turques. Après la crise, une partie de ces prêts a été transférée des succursales étrangères aux succursales nationales. En septembre 2009, le taux de refinancement corrigé de cet effet aurait été supérieur de 17 points environ au taux effectif (BCRT, 2009a).
2. La classification des mesures concernant les recettes et les dépenses est celle adoptée dans SPO (2009b). Dans certains cas, la classification pourrait être différente. Par exemple, plusieurs mesures de réduction des cotisations de sécurité sociale pourraient être classées dans les mesures concernant les recettes (pertes de recettes de sécurité sociale) et pas dans les mesures concernant les dépenses (transferts de l'administration centrale aux caisses de sécurité sociale pour compenser leurs pertes).
3. La taxation de revenus précédemment non déclarés a rapporté 46 milliards TRY, soit près de 5 % du PIB.

4. Les séries chronologiques d'indicateurs pour les administrations publiques étant de brève durée et leur estimation étant incertaine, il n'est pas possible de calculer les ajustements cycliques selon les méthodes classiques comme celle de Girouard et André (2005). Une méthode simplifiée est donc proposée. On suppose que les recettes corrigées des fluctuations conjoncturelles sont proportionnelles au rapport entre le PIB réel potentiel et effectif et les recettes effectives totales (ce qui implique une élasticité égale à l'unité selon la méthodologie de Girouard et André (2005)). Les dépenses ne sont pas corrigées des fluctuations conjoncturelles. L'écart de production est calculé selon la méthode de l'OCDE. Le SPO (2009b) calcule également un solde budgétaire corrigé des fluctuations conjoncturelles dans le cadre des programmes économiques de préadhésion qui sont soumis à l'UE. Les soldes corrigés des fluctuations conjoncturelles devraient être analysés avec circonspection étant donné les incertitudes entourant la mesure de l'écart de production (les estimations de l'OCDE diffèrent de celles des autorités turques).
5. Y compris la récession de 2008-09. Il y a récession lorsque la croissance trimestrielle du PIB est négative durant au moins deux trimestres consécutifs ;  $t_0$  se réfère au trimestre précédant la récession (c'est-à-dire le point haut du niveau du PIB).
6. Les prévisions de l'OCDE présument que l'augmentation tendancielle du taux d'activité persistera, à un rythme certes plus modéré, après la crise, et que le sous-emploi sur le marché du travail apparu pendant la crise sera progressivement résorbé à la faveur d'une lente croissance de l'emploi durant la reprise.
7. Le solde budgétaire ne comprend pas les recettes des privatisations, contrairement aux chiffres publiés dans SPO (2009a). Le déficit budgétaire des administrations publiques en 2009 s'est révélé en fait plus modéré que prévu (5.8 % du PIB au lieu de 7.0 %).
8. En particulier, il a été établi qu'une hausse de la prime de risque liée au coût du service de la dette publique a des effets négatifs en Turquie pour la transmission de la politique monétaire et pour l'inflation, ce qui se traduit par une hausse (et non une baisse) des prix après durcissement de la politique monétaire (Aktas et al., 2010).
9. Mais la correction macroéconomique liée aux déséquilibres extérieurs n'est ni automatique, ni imminente. Généralement, il est difficile de prédire le niveau critique du déficit de balance courante/de l'endettement extérieur, ainsi que le moment de la correction et son mécanisme (taux de change et/ou demande intérieure). Malgré tout, un déficit de balance courante est l'une des principales variables explicatives d'une crise financière (voir, par exemple, Kaminsky et al., 1997).
10. Un taux de change surévalué est censé réduire la croissance économique (Eichengreen, 2008 ; Rodrik, 2008). Dans le cas particulier de la Turquie, l'appréciation du taux de change réel a réduit sensiblement les marges bénéficiaires dans les industries manufacturières, surtout dans les activités à main-d'œuvre peu qualifiée (Yilmaz et Gönenç, 2008).
11. Faute de données fiables, il est difficile d'évaluer précisément la contribution de l'épargne privée (ménages et entreprises) et de l'épargne publique. On obtient l'épargne totale en faisant la somme du solde de balance courante et de l'investissement.
12. Rodrik (2009b) développe une argumentation similaire.
13. Un décret publié le 16 juin 2009 a donné aux banques des marges de manœuvre supplémentaires pour restructurer les dettes des entreprises en grande difficulté sans nécessairement reclassifier leurs prêts et compromettre leur statut d'emprunteurs solvables. Certaines règles de provisionnement pour les nouveaux crédits octroyés après juin 2009 ont aussi été assouplies temporairement. Ces mesures seront levées d'ici au 1<sup>er</sup> mars 2011.
14. La plus forte instabilité de la production pourrait s'expliquer par une spécialisation dans les produits peu complexes, dont les exportations sont plus instables (Pravin et Levchenko, 2009). Par conséquent, développer la production de biens échangeables modernes pourrait non seulement accélérer la croissance, comme l'estime Rodrik (2009a), mais aussi réduire l'instabilité de la production.

## Bibliographie

- Aghion, P., D. Comin et P. Howitt (2006), « When Does Domestic Saving Matter for Economic Growth? », *NBER Working Papers*, n° 12275, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- AIE (2009), *AIE Scoreboard 2009. 35 Key Energy Trends over 35 Years*, Agence internationale de l'énergie, Paris.
- Akbostanci, E. et G.I. Tunç (2002), « Turkish Twin Effects: An Error Correction Model of Trade Balance », *Economic Research Center Working Papers in Economics*, n° 01/06, Middle East Technical University, Ankara.

- Aktas, Z., N. Kaya et Ü. Özlale (2010), « Coordination between Monetary Policy and Fiscal Policy for an Inflation Targeting Emerging Market », *Journal of International Money and Finance*, vol. 29(1), pp. 123-138.
- Armington, P.S. (1969), « A Theory of Demand for Products Distinguished by Place of Production », *IMF Staff Papers*, n° 16, FMI, Washington DC.
- Aslan, M. et K. Aslan (2008), « *Türkiyede 1963-2006 Doneminde Kamu ve Özel Sektör Ücretleri* », *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, vol. 9(2), Eskişehir.
- Bandiera, O. et al. (2000), « Does Financial Reform Raise or Reduce Private Savings? », *Review of Economics and Statistics*, vol. 82(2).
- Banque mondiale (2008), « Turkey Country Economic Memorandum. Sustaining High Growth: Selected Issues », *World Bank Reports*, n° 39194-TR, Washington DC.
- Banque centrale de la république de Turquie (BCRT) (2009a), *Financial Stability Report*, vol. 9, novembre, Banque centrale de la république de Turquie, Ankara.
- BCRT (2009b), *Monetary and Exchange Rate Policy for 2010*, Banque centrale de la république de Turquie, 10 décembre, Ankara.
- BCRT (2010), *Inflation Report. 2010-II*, Banque centrale de la république de Turquie, avril, Ankara.
- Bernanke, B.S. (2006), « The Coming Demographic Transition: Will We Treat Future Generations Fairly? », *Speech before the Washington Economic Club*, 4 octobre, Washington DC.
- Bernheim, B.D. (2002), « Taxation and Saving », in A.J. Auerbach et M. Feldstein (éd.), *Handbook of Public Economics*, vol. 3, ch. 18, Elsevier, Amsterdam.
- Bredenkamp, H., M. Josefsson et C.J. Lindgren (2009), « Turkey's Renaissance: From Banking Crisis to Economic Revival », in Brau, E. et I. McDonald, *Successes of the International Monetary Fund: Untold Stories of Cooperation at Work*, Palgrave Macmillan.
- BRSA (2009), « From Crisis to Financial Stability (Turkey Experience) », *BRSA Working Papers*, Banking Regulatory and Supervision Agency, Ankara.
- Cheung, C., et S. Guichard (2009), « Understanding the World Trade Collapse », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 729, OCDE, Paris.
- Commission sur la croissance et le développement (2008), *Rapport sur la croissance. Stratégies pour une croissance durable et un développement solidaire*, Banque internationale pour la reconstruction et le développement et Banque mondiale, Washington DC.
- Dayal-Ghulati, A. et C. Thimann (1997), « Saving in Southeast Asia and Latin America Compared: Searching for Policy Lessons », *IMF Working Papers*, n° 97/110, FMI, Washington DC.
- Doan, T., R.B. Litterman et C. Sims (1984), « Forecasting and Conditional Projection Using Realistic Prior Distributions », *Econometric Reviews*, vol. 3(1), pp. 1-100.
- Edwards, S. (1995), « Why Are Saving Rates So Different across Countries? An International Comparative Analysis », *NBER Working Papers*, n° 5097, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Eichengreen, B. (2008), « The Real Exchange Rate and Economic Growth », *Commission on Growth and Development Working Papers*, n° 4, Washington DC.
- Enterprise Surveys (2009), « Running a Business in Turkey », *Enterprise Surveys Country Note Series*, n° 1, Groupe de la Banque mondiale, Washington DC.
- Ericsson, N.R. et J.G. MacKinnon (2002), « Distributions of Error Correction Tests for Cointegration », *Econometrics Journal*, vol. 5, pp. 285-318.
- FMI (2008), « Turkey: Seventh Review and Inflation Consultation under the Stand-By Arrangement and Request for Waiver of Nonobservance of Performance Criteria », *IMF Country Report*, n° 08/272, août, Washington DC.
- FMI (2009), « Policies in Emerging Economies for Coping with Heightened Risk during Recovery », in *IMF Regional Economic Outlook: Europe. Securing Recovery*, octobre, Washington DC.
- Freund, C. (2009), « The Trade Response to Global Crises: Historical Evidence », Banque mondiale, Washington DC.
- Gagnon, J.E. (2007), « Productive Capacity, Product Varieties, and the Elasticities Approach to the Trade Balance », *Review of International Economics*, vol. 15, pp. 639-659.

- Girouard, N. et C. André (2005), « Measuring Cyclically-Adjusted Budget Balances for OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 434, OCDE, Paris.
- Hannon, P. (2010), « What Counts Now Is How Governable a Nation Is », *Wall Street Journal*, 5 février.
- Hooper, P., K. Johnson et J. Marquez (1998), « Trade Elasticities for G-7 Countries », *International Finance Discussion Papers*, n° 609, Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington DC.
- Jarociński, M. et F.R. Smets (2008), « House Prices and the Stance of Monetary Policy », *Review*, Federal Reserve Bank of St. Louis, vol. 90(4).
- Kaminsky, G., S. Linzondo et C. Reihart (1997), « Leading Indicators of Currency Crises », *IMF Staff Papers*, vol. 45(1), Washington DC.
- Kaplan, C., E. Özmen et C. Yalçın (2006), « The Determinants and Implications of Financial Asset Holdings of Non-financial Firms in Turkey: An Empirical Investigation », *Central Bank of the Republic of Turkey Working Paper*, n° 06/06, BCRT, Ankara.
- Loayza, N., K. Schmidt-Hebbel et L. Servén (2000a), « Saving in Developing Countries: An Overview », *World Bank Economic Review*, vol. 14(3), Washington DC.
- Loayza, N., K. Schmidt-Hebbel et L. Servén (2000b), « What Drives Private Saving across the World? », *Review of Economics and Statistics*, vol. 82(2), pp. 165-181.
- Lopez, H., K. Schmidt-Hebbel et L. Servén (2000), « How Effective Is Fiscal Policy in Raising National Saving? », *Review of Economics and Statistics*, vol. 82(2), pp. 226-238.
- Metin-Ozcan, K., A. Gunay et S. Ertac (2003), « Determinants of Private Savings Behaviour in Turkey », *Applied Economics*, vol. 35(12).
- OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : Turquie*, vol. 2006/15, OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *Études économiques de l'OCDE : Turquie*, vol 2008/14, OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *Éducation financière dans les domaines de l'assurance et des pensions privées*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008c), *Examens environnementaux de l'OCDE : Turquie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009), « Au-delà de la crise : enjeux à moyen terme concernant la production potentielle, le chômage et les situations budgétaires », chapitre 4 des *Perspectives économiques de l'OCDE*, vol. 2009, n° 1, juin 2009, pp. 204-235, OCDE, Paris.
- Pain, N. et al. (2005), « The New OCDE International Trade Model », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, ECO/WKP(2005)27, OCDE, Paris.
- Pravin, K. et A.Al. Levchenko (2009), « Comparative Advantage, Complexity and Volatility », *NBER Working Papers*, n° 14965, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Rodrik, D. (2008), « The Real Exchange Rate and Economic Growth », *Brookings Papers on Economic Activity*, Conference Draft, septembre.
- Rodrik, D. (2009a), « Growth after the Crisis », *CEPR Discussion Paper*, n° 7480, Centre for Economic Policy Research, Londres.
- Rodrik, D. (2009b), « The Turkish Economy after the Crisis », *Turkish Economic Association Discussion Papers*, n° 2009/9.
- Rubaszek, M. et Ł. Rawdanowicz (2009), « Economic Convergence and the Fundamental Equilibrium Exchange Rate in Central and Eastern Europe », *International Review of Financial Analysis*, vol. 18(5), pp. 277-284.
- Sato, K. (1977), « The Demand Function for Industrial Exports: A Cross-Country Analysis », *Review of Economics and Statistics*, vol. 65, pp. 456-64.
- SPO (2009a), *Medium Term Programme 2010-2012*, State Planning Organization, septembre, Ankara.
- SPO (2009b), *Pre-Accession Economic Programme 2009*, State Planning Organization, décembre, Ankara.
- Tanzi, V. et H. Zee (1998), « Taxation and the Household Saving Rate: Evidence from OCDE Countries », *IMF Working Papers*, n° 98/36, Washington DC.
- Waggoner, D.F. et T. Zha (1999), « Conditional Forecasts in Dynamic Multivariate Models », *Review of Economics and Statistics*, vol. 81(4), pp. 639-51.
- Wölfl, A et al. (2009), « Ten Years of Product Market Reform in OCDE Countries: Insights from a Revised PMR Indicator », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 695, OCDE, Paris.
- Yılmaz, G. et R. Gönenç (2008), « How Did the Turkish Industry Respond to Increased Competitive Pressures, 1998-2007? », *Central Bank of the Republic of Turkey Working Papers*, n° 08/04, BCRT, Ankara.

## ANNEXE 1.A1

*Analyse de la dynamique récente du PIB*

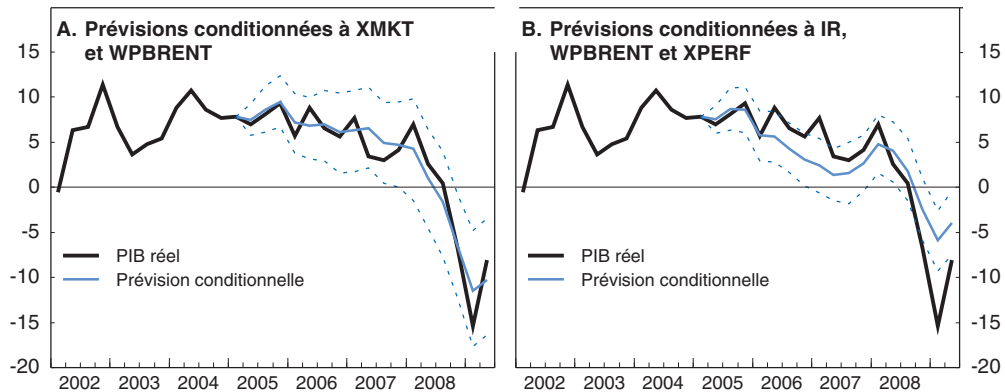
Afin d'analyser les éléments déclencheurs de la modération de la croissance en 2005-07 et de la profonde récession qui s'est ensuivie, on procède à une série de prévisions conditionnelles fondées sur un modèle estimé d'autorégression vectorielle bayésienne (BVAR). Cette méthode est utile pour illustrer des éléments stylisés sur le rôle de différents facteurs dans l'analyse de certaines évolutions économiques. Elle suit l'approche adoptée par Jarociński et Smets (2008)<sup>1</sup>. Il s'agit d'estimer un modèle BVAR en niveau avec la distribution a priori dite « Minnesota prior », puis d'effectuer des expériences avec des prévisions conditionnelles sur échantillon, c'est-à-dire des prévisions subordonnées au modèle estimé et à la réalisation effective de quelques-unes des variables endogènes (Doan et al., 1984 ; Waggoner et Zha, 1999).

Le modèle BVAR turc contient sept variables en niveau. Il s'agit de cinq variables intérieures : le PIB réel (GDPV), le déflateur du PIB (PGDP), le taux de change effectif nominal (EXCHE), le taux d'intérêt nominal du marché monétaire (IR), l'indicateur de confiance des entreprises (BSCI) et la part de marchés d'exportation de la Turquie (XPERF), à quoi s'ajoutent deux variables extérieures : le volume de la demande étrangère pondéré par les échanges (XMKT) et les prix mondiaux du pétrole libellés en dollars des États-Unis (WPBRENT). Toutes les variables, sauf le taux d'intérêt, sont exprimées sous forme logarithmique. Le modèle BVAR est estimé sur la période 1991-2009T2, en données trimestrielles avec cinq décalages, le déflateur du PIB et la demande étrangère sont désaisonnalisés.

Premièrement, on se demande si, compte tenu du modèle estimé et des variables étrangères observées (demande étrangère et prix du pétrole), il est possible de prévoir la croissance du PIB réel au cours des cinq années précédentes. Puis, on accroît la série d'informations en conditionnant les prévisions tour à tour au taux d'intérêt, à la confiance des entreprises et au taux de change et aux parts de marchés d'exportation. Cela nous aidera à vérifier si ces variables peuvent fournir des informations supplémentaires s'ajoutant à celles déjà contenues dans les variables extérieures.


Les résultats impliquent que les évolutions à l'étranger peuvent largement expliquer aussi bien la modération progressive du PIB en 2005-07 que sa contraction en 2008-09 (graphique 1.A1.1). Ils offrent des informations suffisantes pour obtenir des prévisions conjointes raisonnables des volumes et des prix du PIB, de la confiance des entreprises, des taux d'intérêt et des taux de change. L'adjonction séparée des informations supplémentaires contenues dans les variables de la confiance des entreprises, des taux d'intérêt et des taux de change ne semble pas améliorer sensiblement les prévisions du PIB réel<sup>2</sup>. Cela signifie que les variables étrangères sont les principaux éléments déclencheurs des évolutions

Graphique 1.A1.1. **Prévisions sur échantillon conditionnelles du PIB réel**  
% de variation en glissement annuel



Note : Les lignes en pointillés dénotent les centiles 16 et 84. XMKT est le volume de la demande étrangère pondéré en fonction des échanges ; WPBRENT représente les prix mondiaux du pétrole libellés en dollars des États-Unis, IR est le taux d'intérêt nominal du marché monétaire et XPERF représente la part d'exportations du marché turc.

Source : Calculs de l'OCDE d'après la Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932321872>

économiques en Turquie ; toutefois, la confiance des entreprises, les taux d'intérêt et les taux de change demeurent importants pour modéliser la dynamique du PIB, puisque leur exclusion du modèle BVAR se traduit par des prévisions conditionnelles du PIB plus médiocres. De plus, une prévision du PIB conditionnée au taux d'intérêt, aux prix du pétrole et aux résultats sur les marchés d'exportation – soit les trois principaux moteurs supposés de la modération de la croissance en 2005-07 (voir le corps du texte) – donne des résultats plus mauvais que ceux fondés uniquement sur la demande étrangère et les prix du pétrole (graphique 1.A1.1).

## Notes

1. Nous remercions plus particulièrement M. Jarociński qui a fourni des programmes pour l'estimation des modèles BVAR et les prévisions conditionnelles.
2. L'écart moyen quadratique (RMSE) le plus faible concerne la série d'informations englobant les variables étrangères et la performance à l'exportation ; viennent en second la série contenant uniquement les variables étrangères et la série englobant les variables étrangères et la confiance des entreprises ; le RMSE le plus élevé concerne la prévision conditionnée aux variables étrangères et au taux de change. Cette classification est modifiée si l'on se focalise principalement sur la période 2005-07.

## ANNEXE 1.A2

## *Simulations du déficit courant et de la dette extérieure avec une accélération de la demande intérieure*

Les balances courantes et la dette extérieure sont d'importants indicateurs de la stabilité macroéconomique dans les économies de marché émergentes. Des déficits courants élevés et persistants, surtout lorsqu'ils aggravent l'endettement extérieur, peuvent entraîner une correction chaotique. En vue d'apporter des éclairages sur les déséquilibres externes potentiels à moyen terme en Turquie, cette annexe présente deux simulations de la balance courante et de la dette extérieure fondées sur une analyse en équilibre partiel, à l'aide d'un modèle des échanges estimé. Ces simulations ne présument aucun effet en retour de la balance courante et de la dette extérieure sur d'autres variables macroéconomiques telles que le taux de change. Elles n'entendent donc pas être des prévisions. Elles visent simplement à démontrer que, compte tenu de la structure actuelle de son économie, la Turquie est susceptible de connaître des déséquilibres externes croissants à la suite d'accélération durables de la demande intérieure.

Le modèle d'échanges de la Turquie comprend quatre équations pour les prix et le volume des exportations et des importations. Les prix à l'exportation et à l'importation sont censés être déterminés par les prix intérieurs et étrangers conformément à la pratique courante (Pain *et al.*, 2005). En revanche, les équations de volume s'écartent de l'approche traditionnelle, qui se focalise sur la demande et les prix relatifs (Pain *et al.*, 2005)<sup>1</sup>. Conformément aux analyses de Sato (1977) et Gagnon (2007), les équations du volume des échanges sont augmentées avec une variable supplétive des capacités productives<sup>2</sup>. Cette variable vise à intégrer la compétitivité hors prix ou d'autres facteurs expliquant le commerce international (par exemple, la préférence pour un type de bien, la différenciation des produits, les économies d'échelle ou le concept de Rodrik (2009a) sur les biens échangeables « modernes »). La thèse intuitive est que les pays en croissance rapide sont susceptibles d'accroître la qualité de leurs produits et d'encourager l'innovation, ce qui améliore leur balance commerciale, toutes choses égales par ailleurs. Par conséquent, le processus de rattrapage impliquant des améliorations de la qualité et de la diversité des produits peut dans une certaine mesure atténuer l'impact négatif d'une appréciation concomitante du taux de change réel.

Les équations d'échanges sont estimées sous la forme de modèles de correction d'erreurs (MCE). Les relations à long terme suivantes, tirées des MCE, ont été obtenues (erreurs-types entre parenthèses)<sup>3</sup> :

	adj. R <sup>2</sup>	Échantillon	
$mgsv = 43.96 + 2.66*gdpv - 0.39*rpm - 1.30*rpc$ (2.96) (0.11) (0.12) (0.25)	0.84	1993-07	(1)
$xgsv = -4.48 + 1.00*xmkt - 2.68*rpx + 1.66*rpc$ (2.30) (1.16) (0.57)	0.29	1980-07	(2)
$(pmgs - pgdp) = -1.18 - 0.65*(pgdp - pmsh) \rightarrow pmgs = 0.35*pgdp + 0.65*pmsh$ (0.11) (0.06)	0.82	1990-07	(3)
$(pxgs - pgdp) = -1.71 - 0.91*(pgdp - pxc) \rightarrow pxgs = 0.09*pgdp + 0.91*pxc$ (0.20) (0.11)	0.72	1990-07	(4)

où  $mgsv$  et  $xgsv$  sont les volumes des importations et des exportations (biens et services),  $gdpv$  est le PIB réel de la Turquie,  $rpc$  est une variable supplétive de la capacité productive relative définie en termes de productivité moyenne du travail (indicateur de la Turquie divisé par les indicateurs pondérés de ses principaux partenaires commerciaux)<sup>4</sup>,  $xmkt$  est la demande d'exportations pondérée,  $pmsh$  est le prix à l'exportation pondéré des principaux partenaires commerciaux de la Turquie,  $pxc$  représente les prix à l'exportation pondérés des principaux concurrents de la Turquie sur les marchés étrangers,  $pgdp$ ,  $pmgs$  et  $pxgs$  sont respectivement les déflateurs du PIB, des importations et des exportations de la Turquie,  $rpm$  est le prix relatif à l'importation ( $pmgs - pgdp$ ), et  $rpx$  est le prix relatif à l'exportation ( $pxgs - pxc$ )<sup>5</sup>. Tous les indices de prix mentionnés ci-dessus sont exprimés en livres turques. Les lettres en petits caractères dénotent des variables logarithmiques.

Les équations estimées ont des propriétés statistiques satisfaisantes et se prêtent en général à une interprétation économique raisonnable (en ce qui concerne les signes et les amplitudes des élasticités à long terme)<sup>6</sup>. En particulier, la variable supplétive de la capacité productive relative est statistiquement significative et revêt le signe attendu. Cela signifie que, si le processus de rattrapage de la productivité se poursuit, et toutes choses égales par ailleurs, la Turquie importera moins et exportera plus. Comme dans l'étude de Pain *et al.* (2005), l'élasticité de la demande dans l'équation d'exportations a été limitée à 1 ; en revanche, il n'a pas été imposé de restriction similaire dans l'équation d'importations car elle est fortement rejetée par les données et incompatible avec le fait que, depuis le début des années 90, la part des importations dans le PIB (en termes réels) est passée de 0.10 à 0.30<sup>7</sup>. Les équations de prix estimées donnent à penser que la Turquie est un preneur de prix, c'est-à-dire que les prix des importations et des exportations sont déterminés principalement par les prix étrangers. Cela s'accorde avec les anticipations, encore que les élasticités élevées des prix étrangers puissent être affectées par la forte volatilité des taux de change nominaux observée en Turquie au cours de la période d'estimation.

Si l'on combine les équations (1)-(4), l'équation du compte des opérations courantes est donnée par :

$$CA_t = PXGS_t * XGSV_t - PMGS_t * MGSV_t + CA_t^{TR} + CA_t^{INC} \quad (5)$$

où  $CA_t^{TR}$  et  $CA_t^{INC}$  sont les postes de transferts et de revenus de la balance des opérations courantes.



Étant donné les prévisions du compte courant, la dette extérieure peut être calculée comme suit :

$$ED_t = ED_{t-1} - (CA_t + NDC_t) \quad (6)$$

où  $ED_t$  est la dette extérieure,  $CA_t$  la balance des opérations courantes et  $NDC_t$  représente les entrées de capitaux non créatrices de dette (IDE et investissements de portefeuille en actions)<sup>8</sup>. Toutes les variables ci-dessus sont exprimées en livres turques.

Afin de démontrer la sensibilité de la balance courante et de la dette extérieure à l'accélération de la demande intérieure, deux simulations hypothétiques à moyen terme sont présentées. Elles sont tirées du modèle d'échanges estimé et reposent sur deux hypothèses différentes concernant la demande (tableau 1.A2.1). La simulation 1 table sur une croissance constante du PIB de 4 % sur une période de cinq ans, alors que la simulation 2 envisage une croissance de 5 %. La croissance plus forte de la demande dans la simulation 2 n'implique pas une productivité plus élevée, étant donné que l'hypothèse de croissance de l'emploi est également plus élevée dans la simulation 2 et que l'amélioration de la compétitivité hors prix est identique dans les deux simulations. Par conséquent, la simulation 2 implique un choc sur la demande. Pour simplifier, on suppose que toutes les autres variables sont identiques dans les deux scénarios et sont calibrés de manière à refléter globalement leurs tendances moyennes passées.

Tableau 1.A2.1. **Hypothèses qui sous-tendent les simulations à moyen terme de la balance courante et de la dette extérieure**<sup>1</sup>

		Simulation 1	Simulation 2	Moyenne historique	
				1998-2007	2003-07
<b>Variables intérieures</b>					
PIB réel	GDPV	4.0	5.0	4.2	6.9
Emploi total	ET	1.2	2.2	0.7	1.1
Déflateur du PIB	PGDP	5.0	5.0	33.2	11.8
Taux de change nominal (USD par TRY) <sup>2</sup>	EXCH	0.0	0.0	-16.1	3.6
Comptes de transferts et de revenus (% du PIB)	CA <sup>TR</sup> + CA <sup>INC</sup>	-1.0	-1.0	-1.1	-1.1
Flux de capitaux non créateurs de dette (% du PIB)	NDC	1.9	1.9	1.5	2.5
<b>Variables étrangères</b>					
Capacité productive étrangère	PCF	1.0	1.0	1.2	1.1
Demande étrangère	XMKT	8.0	8.0	7.5	8.9
Prix à l'importation étrangers en USD	PMSHF	3.5	3.5	3.8	9.9
Prix à l'exportation des concurrents de la Turquie en USD	PXCF	3.0	3.0	3.0	8.3
<b>Variables implicites</b>					
Capacité productive de la Turquie	PC = GDPV/ET	2.8	2.8	3.5	5.8
Capacité productive relative	RPC = PC/PCF	1.8	1.8	2.3	4.6
Prix à l'importation étrangers en TRY	PMSH = PMSHF/EXCH	3.5	3.5	31.4	5.8
Prix à l'exportation des concurrents de la Turquie en TRY	PXC = PXCF/EXCH	3.0	3.0	3.0	8.3
Prix relatifs à l'importation	RPM = PMGS/PMSH	-1.3	-1.3	-0.6	-3.1
Prix relatifs à l'exportation	RPX = PXGS/PXC	-0.2	-0.2	-1.4	-2.9

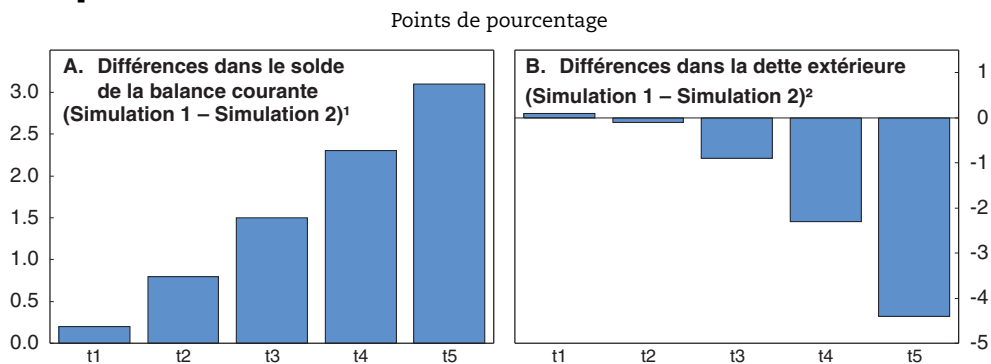
1. Taux de croissance annuelle moyenne sauf indications contraire.

2. Un accroissement dénote une appréciation de la livre turque (TRY).

Source : Calculs de l'OCDE à partir de la Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

L'exercice hypothétique montre que même de faibles différences durables dans la croissance de la demande intérieure à moyen terme ont un impact tangible sur le déficit courant et sur la dette extérieure (graphique 1.A2.1). Compte tenu de la structure actuelle de l'économie et de l'absence d'ajustements du taux de change réel, cela suggère qu'une croissance vigoureuse est incompatible avec un déficit courant viable, en dépit des améliorations en cours de la compétitivité hors prix. Le rythme implicite de croissance des déséquilibres externes déclencherait probablement des corrections de la croissance du PIB et/ou du taux de change. Toutefois, des réformes visant à modifier la structure de l'économie, au-delà de leur impact direct sur la compétitivité hors prix, pourraient atténuer la contrainte sur la croissance et le taux de change réel qui est requise pour obtenir l'amélioration nécessaire du solde extérieur. Si ces réformes sont appliquées avec succès, la Turquie sera à même de bénéficier d'une croissance vigoureuse du PIB, plus vigoureuse même que dans la simulation 2, sans enregistrer de déficits courants excessifs.


Graphique 1.A2.1. **Différences dans la balance courante et la dette extérieure pour des simulations avec accélération de la demande intérieure**



Note : L'échelle temporelle est exprimée en années.

1. Des chiffres positifs impliquent que le déficit courant, en pourcentage du PIB, dans la simulation 1 est plus bas que dans la simulation 2.
2. Des chiffres négatifs impliquent que la dette extérieure, en pourcentage du PIB, est plus basse dans la simulation 1 que dans la simulation 2.

Source : Calculs de l'OCDE d'après la Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932321891>

## Notes

1. La spécification dite d'Armington (1969) présume implicitement que les pays produisent une seule variété de biens et que les consommateurs perçoivent différentes variétés provenant d'un pays étranger comme des substituts parfaits de produits de fabrication locale.
2. Rubaszek et Rawdanowicz (2009) ont eu la même idée pour estimer les équations d'échanges de la Hongrie, de la Pologne, de la République slovaque et de la République tchèque dans le contexte de l'analyse des taux de change d'équilibre fondamentaux.
3. La dynamique à court terme n'est pas présentée ici. La sélection de l'échantillon s'est fondée sur les tests de co-intégration du modèle de correction d'erreurs conditionnel à équation unique, à partir de valeurs critiques sur échantillon restreint tirées d'Ericsson et MacKinnon (2002).
4. D'autres variables supplétives ont été testées (production potentielle relative par habitant et par travailleur), mais les propriétés statistiques consécutives des modèles estimés étaient moins satisfaisantes. Compte tenu de l'insuffisance des données, seuls sont pris en compte les principaux partenaires commerciaux de la zone OCDE.

5. Pour des définitions détaillées de *xmkt*, *pmsh* et *pxc*, voir Pain et al. (2005).
6. L'équation du volume d'exportations a des propriétés particulièrement médiocres. Toutefois, l'estimation de modèles d'équations cohérents pose couramment des problèmes dans les études publiées (Hooper et al. 1998 ; Pain et al., 2005). Les équations sans variable supplétive de la capacité productive relative se sont révélées encore moins performantes. Pain et al. (2005) ont tenté d'améliorer la spécification classique du modèle d'échanges en ajoutant une tendance temporelle déterministe à l'équation de long terme.
7. L'équation d'importations restreinte présente des propriétés statistiques et économiques beaucoup plus faibles (pouvoir explicatif plus réduit, signes instables et élasticités non significatives).
8. Il s'agit ici d'une version simple de la dynamique de la dette extérieure qui présume que les paiements d'intérêts sur la dette étrangère sont inclus dans la balance des opérations courantes. Pour simplifier, on suppose que ces paiements sont indépendants du niveau de la dette extérieure.

## ANNEXE 1.A3

## Déterminants empiriques de l'épargne

Les déterminants empiriques de l'épargne ont été largement testés dans les études économiques publiées (exemples : Edwards, 1995 ; Loayza *et al.*, 2000a, b). Ces études se distinguent les unes des autres en ce qui concerne la définition de l'épargne, l'utilisation de variables explicatives ainsi que les méthodes d'estimation et la couverture par pays. La présente annexe contribue à ces analyses en vérifiant le rôle des résultats du marché du travail et de la compétitivité internationale dans la formation de l'épargne – deux facteurs importants pour la Turquie.

Les déterminants de l'épargne sont nombreux et contestés, et ils varient selon les secteurs institutionnels. L'épargne totale est souvent expliquée par les soldes budgétaires. La plupart des études empiriques constatent qu'une amélioration des soldes budgétaires stimule l'épargne privée. Cette conclusion contraste avec la version stricte de la théorie d'équivalence ricardienne. Celle-ci prédit que les soldes budgétaires ne devraient avoir aucune incidence sur l'épargne intérieure totale, car toute variation de l'épargne publique serait compensée par une variation inverse de l'épargne privée. Par ailleurs, l'épargne totale est souvent déterminée par la croissance du revenu et les taux d'intérêt réels, encore que l'effet théorique de ces deux facteurs soit ambigu (Loayza *et al.*, 2000a ; Metin-Ozcan *et al.*, 2003). En ce qui concerne l'épargne des ménages, l'un des déterminants les plus communs est la structure par âge de la population, dans le contexte de l'hypothèse du cycle de vie. Selon celle-ci, les individus épargnent plus particulièrement dans leur âge mûr et désépargnent lorsqu'ils sont jeunes et/ou retraités.

Dans le cas de la Turquie, la rentabilité des entreprises liée à la compétitivité internationale et la distribution du revenu familial en fonction des résultats sur le marché du travail semblent affecter l'épargne davantage que les déterminants classiques (chapitre 1). Ces deux facteurs sont susceptibles d'influer sur l'épargne dans d'autres pays également. La présente annexe s'efforce de vérifier si les deux hypothèses (compétitivité internationale et marché du travail) contribuent à expliquer l'épargne intérieure indépendamment des déterminants classiques. À cet effet, des estimations de l'équation d'épargne sur données de panel sont entreprises pour un large éventail de pays.

Les données posent de sérieux problèmes. Les données sur l'épargne couvrant un large éventail de pays sont rares. Par conséquent, conformément à la pratique habituelle, l'épargne est estimée à partir de l'identité épargne-investissement-balance courante (c'est-à-dire comme la somme du solde de la balance courante et de l'investissement).

Dans ces estimations, la variable dépendante correspond au ratio entre l'épargne et le PIB nominal (SX). L'effet du marché du travail est estimé de façon approximative par le taux d'activité (LFPR), c'est-à-dire la part de la population active dans la population d'âge actif, cette variable étant plus largement disponible que les taux d'emploi. La croissance du taux de change effectif réel devrait rendre compte de la compétitivité internationale (REER), un accroissement de REER impliquant une appréciation du taux de change réel. Les déterminants classiques restants de l'épargne sont : le ratio de dépendance économique – part de la population de moins de 20 ans et de plus de 64 ans dans la population âgée de 20 à 64 ans (ADR), la croissance du PIB (Y), les soldes budgétaires en pourcentage du PIB nominal (NGL) et les taux d'intérêt réels (RIR). Les données sont tirées principalement des *Indicateurs du développement dans le monde* de la Banque mondiale, des *Statistiques financières internationales* du FMI et des *Bases de données des Perspectives économiques de l'OCDE*<sup>1</sup>.

Étant donné les problèmes que pose la collecte de toutes les variables pour un large éventail d'économies et sur une période suffisamment longue, trois groupes différents de pays ont été retenus. Le premier comprend 46 pays pour lesquels toutes les variables sont disponibles, le second comprend 64 pays, y compris ceux pour lesquels seules les données budgétaires sont manquantes, et le troisième comprend 88 pays, y compris ceux pour lesquels les soldes budgétaires et les taux de change effectifs réels ne sont pas disponibles<sup>2</sup>. Pour ces trois groupes de pays, les séries vont de 1998 à 2007. Afin d'éliminer les fluctuations cycliques, les estimations sont établies pour des moyennes sur cinq ans et dix ans, ce qui donne des estimations internationales sur panel équilibré pour deux périodes (tableau 1.A3.1).

Tableau 1.A3.1. Résultats du modèle d'épargne

	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
Constante	25.19 *** (1.50)	26.73 ** (11.52)	13.98 (8.39)	11.37 *** (1.22)	17.99 *** (0.62)	17.80 *** (5.56)
Y	-1.02 *** (0.25)	-1.15 *** (0.42)	-0.06 (0.47)	-0.03 *** (0.00)	0.15 *** (0.02)	0.07 (0.49)
ADR	-0.28 *** (0.03)	-0.34 * (0.19)	-0.36 *** (0.09)	-0.31 *** (0.01)	-0.20 *** (0.01)	-0.20 *** (0.05)
LFPR	0.24 *** (0.03)	0.28 * (0.16)	0.46 *** (0.15)	0.44 *** (0.01)	0.22 *** (0.00)	0.22 ** (0.10)
RIR	-0.27 *** (0.07)	-0.37 ** (0.18)	-0.60 *** (0.21)	-0.38 *** (0.11)	-0.07 (0.05)	-0.10 (0.10)
REER	-0.43 *** (0.01)	-0.92 (0.62)	-1.37 *** (0.47)	-0.49 *** (0.10)		
NLG	0.92 *** (0.04)	0.86 *** (0.28)				
Adj. R <sup>2</sup>	0.45	0.47	0.34	0.29	0.16	0.14
Nombre de pays	46	46	64	64	88	88
Nombre de périodes	1	2	1	2	1	2
Unité de période	Moyenne sur 10 ans	Moyenne sur 5 ans	Moyenne sur 10 ans	Moyenne sur 5 ans	Moyenne sur 10 ans	Moyenne sur 5 ans

Notes : Le ratio épargne/PIB (SX) est la variable dépendante dans toutes les spécifications. Les équations sont estimées à l'aide de l'estimateur de moindres carrés (groupés) sur la période 1998-2007. Les erreurs-types sont données entre parenthèses (sur la base de covariances robustes au test de White). \*\*\*, \*\*, \* dénotent une valeur significative à un niveau de 1 %, 5 % et 10 %.

Les résultats obtenus confirment l'effet des mécanismes du marché du travail et de la compétitivité internationale (tableau 1.A3.1). Le coefficient du taux d'activité est positif et significatif dans toutes les spécifications. Par conséquent, les pays comptant un pourcentage plus élevé de personnes dans la population active sont susceptibles d'épargner davantage. Le taux de change effectif réel est négatif et significatif dans la plupart des spécifications, ce qui implique qu'une appréciation abaisse l'épargne intérieure. Ces résultats sont robustes si l'on inclut séparément le ratio de dépendance économique des cohortes jeunes et âgées, si l'on exclut la croissance du PIB (étant donné une endogénéité possible avec l'épargne), si l'on inclut le niveau du PIB en tant que variable supplétive du niveau de revenu et si l'on inclut certaines variables supplétives de la qualité des institutions. S'agissant des déterminants classiques de l'épargne, le facteur démographique s'est avéré significatif et conforme aux attentes. Les pays ayant un pourcentage plus élevé de jeunes et de personnes âgées tendent à avoir une épargne plus réduite. Les soldes budgétaires se sont également révélés significatifs et positifs, ce qui implique qu'une amélioration du solde budgétaire aboutit à une épargne plus élevée, à rebours de l'équivalence ricardienne. Cette dernière conclusion doit être interprétée avec prudence, car les soldes budgétaires des différents pays ne couvrent pas toujours les administrations publiques et ne se conforment aux mêmes normes comptables. Le taux d'intérêt réel et la croissance réelle semblent avoir une incidence négative sur l'épargne, même si l'effet de la croissance n'est pas robuste pour toutes les spécifications.

## Notes

1. Dans quelques cas, les données manquantes ont été directement recueillies auprès des banques centrales et des offices nationaux de statistiques.
2. Le premier groupe comprend les pays suivants : Afrique du Sud, Australie, Bolivie, Canada, Chili, Corée, Costa Rica, Croatie, États-Unis, Fédération de Russie, Géorgie, Islande, Israël, Japon, Lesotho, Moldova, Nicaragua, Nouvelle-Zélande, Norvège, Singapour, Suisse, Uruguay et pays de l'UE27 sauf le Luxembourg, Malte et le Portugal ; le deuxième groupe comprend les pays précédents, plus les suivants : Arabie saoudite, Belize, Cameroun, Chine, Côte d'Ivoire, Ghana, Indonésie, Macédoine (ex-République de Yougoslavie), Malaisie, Maroc, Mexique, Paraguay, Philippines, République dominicaine, Trinidad-et-Tobago, Turquie, Ukraine, Venezuela (RB) ; le troisième groupe comprend les pays du deuxième groupe plus les suivants : Bangladesh, Bélarus, Botswana, Brésil, Cambodge, Cap-Vert, Éthiopie, Guatemala, Honduras, Hong-Kong (Chine), Jordanie, Mali, Maurice, Namibie, Panama, Pérou, Rwanda, Sénégal, Sri Lanka, Swaziland, Thaïlande et Viêtnam.

## ANNEXE 1.A4

## *Tendances récentes des finances publiques*

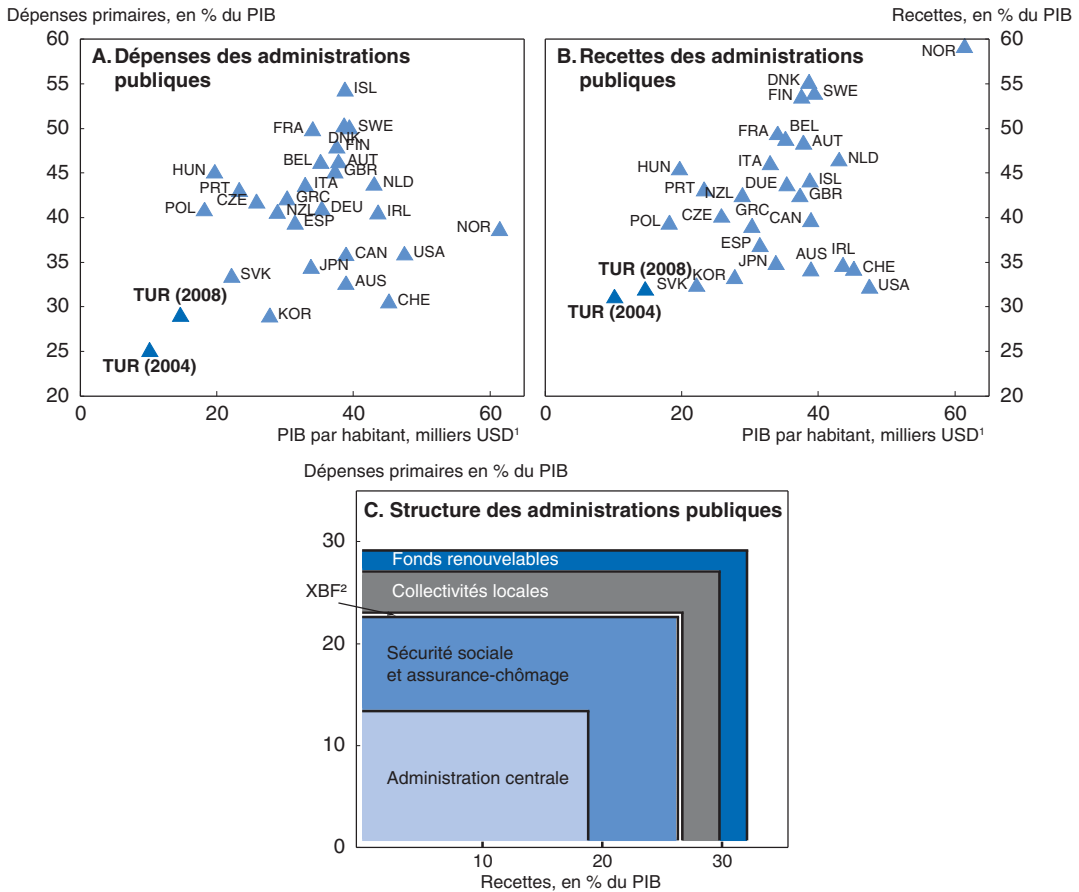
Cette annexe présente une vue d'ensemble des finances publiques au cours de ces dernières années sur la base des comptes des administrations publiques établis de manière approximative. Lorsque la présente *Étude* a été établie, on ne disposait pas de données officielles consolidées au niveau des administrations publiques conformes aux normes internationales applicables aux comptes nationaux. Pour cette estimation approximative des statistiques budgétaires des administrations publiques, le Secrétariat de l'OCDE a puisé entièrement dans les informations sur le « secteur public général » publiées par le SPO et y a apporté un petit nombre d'ajustements, en consultation avec les autorités turques. Le produit des privatisations est comptabilisé parmi les recettes exceptionnelles. Les contributions nettes des différents niveaux d'administration aux dépenses et aux recettes des administrations publiques, auparavant estimées avec le concours du SPO, ont commencé à être publiées par le SPO à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2010 et ont été utilisées dans la présente *Étude*. Toutes les données sont converties en prix de 2008 et en « parts de PIB » cohérentes dans le temps (des ajustements ont été nécessaires en raison de la révision du niveau du PIB en 2008). Ces ajustements ont été opérés pour rapprocher les séries du concept international d'administrations publiques, et pour leur donner une plus grande cohérence temporelle.

### **La taille et la structure du secteur des administrations publiques en Turquie**

Un examen des dépenses et recettes publiques dans l'optique des administrations publiques souligne deux faits importants concernant le champ d'action des autorités publiques. Premièrement, l'administration centrale ne domine pas la scène budgétaire en Turquie, car il s'y ajoute d'autres grands niveaux d'administration. Deuxièmement, une fois tenu compte de ces niveaux, le montant total des dépenses et des recettes publiques reste néanmoins plus faible que dans les autres pays de l'OCDE (graphique 1.A4.1). Ces deux faits n'étaient pas complètement visibles dans les comptes de l'administration centrale utilisés au cours des années 2000 pour suivre la politique budgétaire.

### Graphique 1.A4.1. Taille et structure du secteur des administrations publiques

2008



1. À parité de pouvoir d'achat et à prix courants.

2. Fonds extrabudgétaires.

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE ; SPO ; ministère des Finances ; et Turkstat.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932321910>

Le poids limité de l'administration centrale implique un défi pour la politique budgétaire. Les finances publiques ne sont pas déterminées exclusivement par l'administration centrale. Celle-ci influe sur moins de 60 % des recettes et des dépenses totales. Il faut donc mettre en place des instruments pour faire en sorte que les résultats budgétaires restent conformes aux politiques gouvernementales. Les fonds extrabudgétaires ont été réduits et ne créent aucun risque de dérive budgétaire, mais les 3 051 collectivités locales (2 935 communes, 35 communes métropolitaines et organisations de service public et 81 unités d'administration provinciales spéciales) et les fonds renouvelables restent des forces centrifuges agissant sur la politique budgétaire. Les recettes et dépenses du système de sécurité sociale pèsent aussi lourdement sur les résultats budgétaires. S'agissant de la gestion du système global de sécurité sociale, la Turquie pourrait à l'avenir être confrontée à un défi comparable à celui que connaissent certains pays méditerranéens de l'Union européenne. Comme l'indique une analyse récente des finances publiques de l'Espagne :



« le problème [devient] celui de la gouvernabilité [budgétaire]. L'administration centrale de l'Espagne – à l'exclusion de l'administration publique de la sécurité sociale – contrôle directement moins d'un tiers des dépenses du secteur public. Le gouvernement ne peut que fixer des directives pour contrôler le reste, ce qui rend plus difficile la mise en œuvre de la politique budgétaire » (Hannon, 2010).

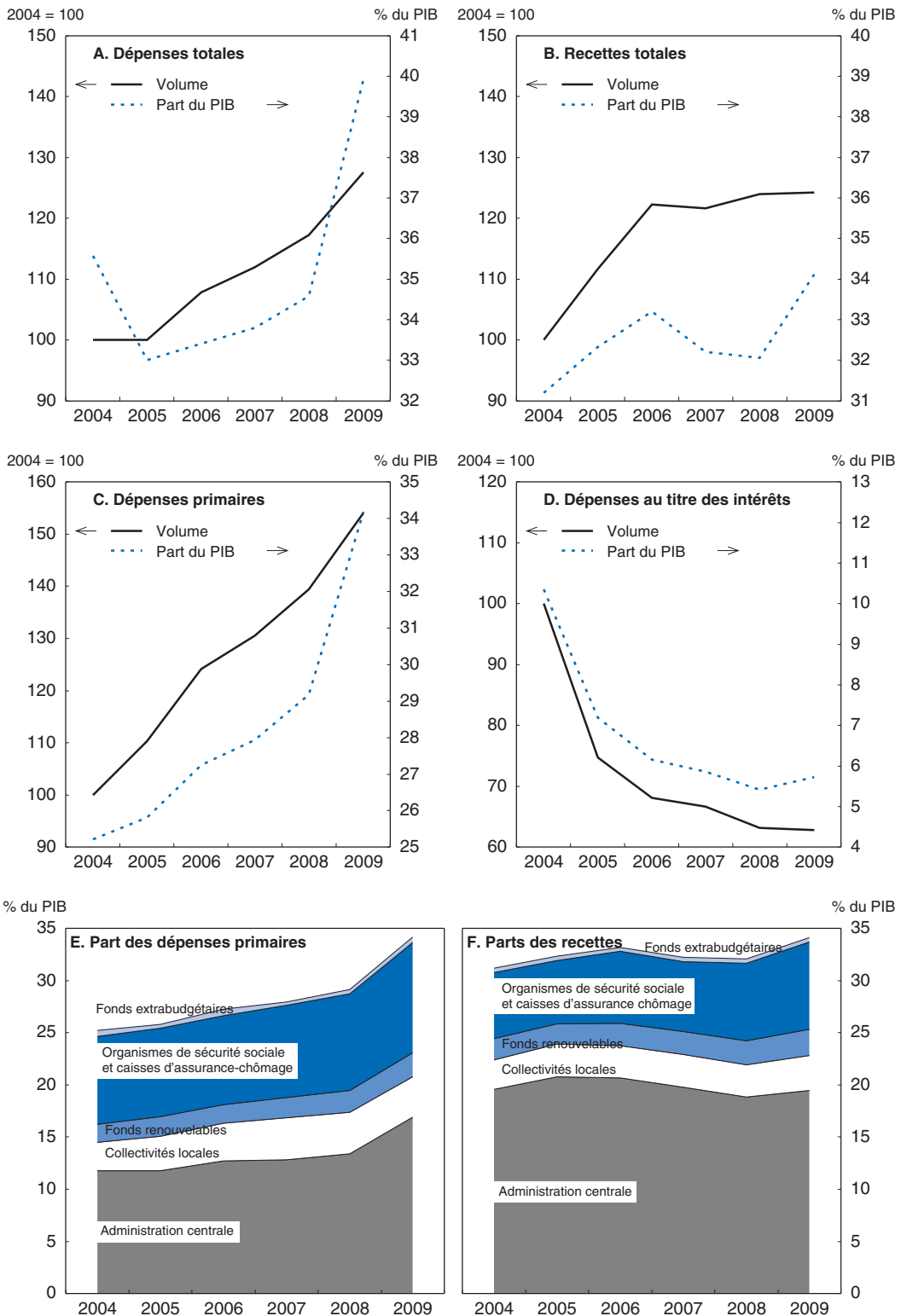
La taille relativement modeste du secteur des administrations publiques engendre en revanche quelques degrés de liberté pour les politiques futures. Dans les années à venir, des marges de manœuvre pourraient être dégagées pour accroître les recettes et les dépenses en pourcentage du PIB sans nécessairement compromettre la viabilité et la crédibilité des finances publiques. Sous réserve que les recettes soient levées sans affaiblir les incitations à l'investissement et à l'emploi, et qu'elles s'appuient sur une croissance robuste, ces marges d'action pourraient devenir conséquentes. Il serait possible d'augmenter les dépenses en faveur d'infrastructures et services publics importants et de réduire les impôts qui créent le plus de distorsions. Toutefois, ces initiatives devraient être envisagées avec une extrême prudence, en fonction d'analyses coûts-avantages complètes et d'études de la viabilité à long terme.

### Évolution des soldes budgétaires en 2004-08

Dans l'optique des administrations publiques, les dépenses primaires ont augmenté de 8 % par an en volume entre 2004 et 2008, ce qui dénote une croissance procyclique des dépenses (graphique 1.A4.2). Mais les dépenses totales ont évolué au-dessous du taux de croissance tendancielle de l'économie jusqu'à la crise mondiale, à la faveur d'une baisse des paiements d'intérêts reflétant la détente des primes de risque et des taux d'intérêt. En conséquence, la part des dépenses totales dans le PIB en 2008 a été inférieure à son niveau de 2004. L'espace budgétaire créé par la réduction des charges d'intérêts n'a été utilisé que de manière marginale pour alléger la fiscalité. Un certain nombre de réductions d'impôts ont été appliquées, mais elles concernaient des éléments ayant un rendement relativement faible. En 2006, le taux de l'impôt sur les sociétés a été ramené de 30 % à 20 %, et en 2007 un abattement individuel au titre de l'impôt sur le revenu a été consenti pour les petits salaires en fonction du statut marital des salariés.

Des augmentations de dépenses se sont produites dans deux grands secteurs : les frais de personnel et les dépenses de santé. Les salaires publics ont augmenté car les autorités souhaitaient corriger le retard sur les salaires du secteur privé (Aslan et Aslan, 2008). Les dépenses de santé ont aussi fortement progressé après 2004. Cela s'explique largement par les dépenses au titre de la « carte verte » en faveur des ménages qui ne sont pas couverts par le système formel de sécurité sociale, mais aussi par l'accès accru des assurés aux services de santé (y compris les hôpitaux privés) et par la mise en place de l'assurance-maladie générale en 2008. Dans ce contexte, étant donné que les hôpitaux publics et universitaires sont les principaux prestataires de soins, les recettes et les dépenses des « fonds renouvelables » affiliés à ces hôpitaux ont fortement augmenté après 2004. L'épargne générée par la baisse des charges d'intérêts sur la dette publique a donc été affectée principalement à ces transferts sociaux.

Graphique 1.A4.2. **Dépenses et recettes des administrations publiques**



Source : SPO, ministère des Finances et Turkstat.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932321929>

Sur la base des données existantes, les recettes des administrations publiques ont augmenté de manière moins nette entre 2004 et 2008. Les recettes fiscales ont grimpé en flèche au début de la période, de 14 % par an en volume entre 2004 et 2006. Cette progression a été étayée par une augmentation des « revenus de facteurs » publics à la faveur de la hausse des prix des services publics. Cette évolution semble avoir reflété des tentatives gouvernementales pour maximiser les recettes – objectif majeur de la politique budgétaire après l'adoption de la loi sur la gestion et le contrôle des finances publics. La croissance du PIB est restée positive en 2007-08, mais le produit de la plupart des impôts s'est contracté ou a stagné. Les revenus de facteurs ont également faibli. En revanche, à la suite des mesures prises pour combattre l'activité informelle, les cotisations de sécurité sociale et les rentrées d'impôts sur les sociétés ont augmenté. Cette modération globale des recettes pourrait s'expliquer par les efforts déployés par les autorités pour soutenir l'économie face aux premiers signes d'un ralentissement de la croissance. Ainsi, les taxes sur la valeur ajoutée ont été considérablement réduites pour les produits textiles et d'habillement.



## Chapitre 2

# Favoriser une saine intégration au marché mondial des capitaux

La Turquie, comme les autres pays émergents en croissance rapide, a sensiblement amélioré ses conditions d'intégration au marché mondial des capitaux avant et depuis la crise internationale. Les primes de risque et les taux d'intérêt des marchés émergents sont déterminés essentiellement par la situation mondiale de l'investissement et l'appétit pour le risque, mais le renforcement régulier des fondamentaux économiques au niveau national depuis 2000 a considérablement accru la crédibilité de la Turquie et réduit les coûts du capital. Par rapport à des pays de la même catégorie, la Turquie a bénéficié d'une forte diminution des primes de risque et d'un important recul des taux d'intérêt nationaux, mais le relèvement des notations de crédit a été comparativement plus lent.

La balance des opérations en capital ayant été entièrement libéralisée, l'amélioration de l'accès de la Turquie au marché mondial des capitaux a de larges effets sur les conditions de l'offre de capital dans l'ensemble de l'économie. Les taux d'intérêt réels ont diminué et des fonds à échéance plus longue sont désormais disponibles pour un plus large éventail d'emprunteurs et d'utilisateurs. Ces facteurs soutiennent non seulement la reprise après la crise, mais servent aussi de base à une croissance à long terme plus soutenue et plus large. Les estimations de la présente Étude et les recherches théoriques confirment que les premiers déterminants des primes de risque et de la notation du crédit au niveau international sont notamment la situation budgétaire, la stabilité des prix, la performance en matière de commerce et de croissance, la qualité de la gouvernance et la stabilité politique. De nouvelles améliorations dans ces domaines aideront la Turquie à normaliser totalement son économie et à renforcer sa capacité d'adaptation et encourageront sa pleine participation au marché mondial des capitaux.

**L**e recours accru à l'épargne mondiale par les économies en voie de rattrapage favorise une formation plus rapide du capital et stimule la croissance. Grâce au rehaussement de leurs notes de crédit et à leur reclassement dans des segments supérieurs des indices mondiaux de référence pour les investisseurs, les marchés émergents en forte croissance bénéficient de réductions des primes de risque du marché, de baisses des coûts des fonds propres et de diminutions soutenues des taux d'intérêt réels nationaux. La Turquie a réalisé des progrès importants dans ces domaines depuis le début de la décennie 2000.

Le présent chapitre évalue la crédibilité de la Turquie sur le marché international des capitaux et les gains qui en résultent au niveau des coûts de financement de l'économie. Il passe en revue les principales causes des réductions récentes des coûts du capital et compare les progrès de la Turquie avec les réalisations des autres marchés émergents ou à forte croissance. Il met en évidence les trois objectifs indispensables à une consolidation du statut sur le marché international des capitaux : faire en sorte que la politique budgétaire soit totalement prévisible, renforcer la crédibilité de la politique monétaire et améliorer encore la qualité de la surveillance financière.

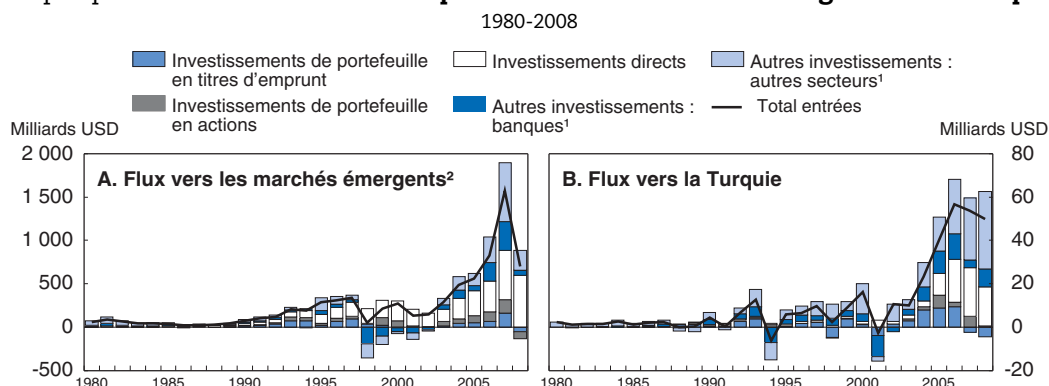
### **Les conditions d'accès de la Turquie au marché international des capitaux se sont améliorées**

Les pays en voie de rattrapage avaient sensiblement accru leur absorption de capital en provenance des marchés mondiaux au cours de la décennie qui a précédé la crise internationale. Ces entrées de capitaux ont revêtu diverses formes, notamment des investissements directs étrangers, des prêts bancaires et interentreprises et des investissements internationaux dans des titres publics et privés. Le volume total des flux bruts de capitaux vers les 23 marchés émergents connaissant la plus forte croissance s'est fortement amplifié depuis le début de la décennie 2000. Les entrées de capitaux se sont effondrées dans les circonstances exceptionnelles de 2008 et 2009, mais certains signes semblent montrer que leur croissance tendancielle s'est désormais rétablie. Une étude récente, fondée sur les données des entreprises financières, a conclu ce qui suit : « La crise n'entraînera qu'une pause dans le développement des systèmes financiers des marchés émergents. D'après certains indicateurs, ces marchés pourraient déjà être en train de se redresser. Il s'agit d'un rétablissement beaucoup plus marqué que dans les économies matures, qui reflète notamment une plus forte progression du PIB » (McKinsey Global Institute, 2009). La Banque des règlements internationaux (BRI) a présenté aussi un examen détaillé de la participation des pays émergents au marché mondial des capitaux (BRI, 2009) (graphique 2.1).

La Turquie est l'un des pays où les entrées brutes de capitaux étrangers se sont accrues de façon particulièrement marquée avant la crise. Les postes les plus dynamiques ont été les prêts interentreprises et les investissements directs, mais d'autres formes de flux ont aussi progressé rapidement. La Turquie a été confrontée à une forte contraction de ces entrées de capitaux durant la crise, qui a été en partie compensée toutefois par le rapatriement de fonds turcs à l'étranger, aucune lacune importante n'étant apparue dans


le financement du déficit de la balance des opérations courantes (graphique 2.1). L'encadré 2.1 passe brièvement en revue les observations récentes sur les incidences de la participation accrue au marché mondial des capitaux des économies en voie de rattrapage.

Graphique 2.1. **Entrées brutes de capitaux dans les marchés émergents et en Turquie**



1. Y compris les prêts de l'étranger à des banques et à des entreprises non financières.
2. Les marchés émergents sont l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Chine, la Colombie, la Corée, la Fédération de Russie, Hong-Kong (Rép. populaire de Chine), la Hongrie, l'Inde, l'Indonésie, la Malaisie, le Mexique, le Pérou, les Philippines, la Pologne, la République tchèque, Singapour, la Thaïlande, la Turquie et le Venezuela. Il faut noter que la liste de ces pays peut varier au fil du temps et en fonction des données disponibles.

Source : FMI, Base de données sur la balance des paiements et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932321948>

### Encadré 2.1. Incidence sur les économies en voie de rattrapage de l'intégration au marché mondial des capitaux

L'incidence des entrées de capitaux étrangers sur les économies émergentes dépend de la situation d'épargne nette, positive ou négative, du pays bénéficiaire (Feldstein et Horioka, 1980 ; Johnson, 2009). Les pays épargnants nets génèrent une épargne intérieure supérieure à leurs propres besoins d'investissement et enregistrent des excédents de leur balance des opérations courantes. Dans ces économies, comme dans nombre de pays émergents d'Asie, dans les années 2000\*, les entrées de capitaux contribuent essentiellement à la qualité de l'allocation du capital. En revanche, dans les pays en situation d'épargne nette négative, l'épargne nationale ne suffit pas à couvrir les besoins d'investissement et il existe un déficit de la balance des opérations courantes. L'épargne extérieure est indispensable pour assurer la quantité voulue d'utilisation du capital. À l'heure actuelle, la Turquie se situe dans ce second groupe, à l'instar de la plupart des pays d'Europe centrale et orientale et des économies d'Amérique du Sud (graphique 2.2).

Ces dernières années, l'économie turque n'a pas toujours utilisé de la même façon l'épargne extérieure. Si, jusqu'au début des années 2000, les entrées de capitaux finançaient essentiellement les déficits du secteur public, dans la période qui a suivi, elles ont surtout contribué à une forte accélération de l'investissement des entreprises et, accessoirement, des emprunts des ménages (chapitre 1). Grâce à l'amélioration des équilibres macroéconomiques, à des politiques budgétaires restrictives et à une saine intermédiation financière, la Turquie a pu utiliser de façon productive l'épargne extérieure durant cette période.

Les coûts et avantages de l'intégration des pays émergents au marché mondial des capitaux suscitent des controverses entre analystes et responsables. Deux études récentes ont examiné les arguments théoriques et les études empiriques disponibles (BRI, 2009 ;

\* Ces chiffres diffèrent de ceux des années 90. Jusqu'à la crise de 1997, nombre d'économies asiatiques étaient en situation d'épargne nette négative et accusaient des déficits de leur balance des opérations courantes.

### Encadré 2.1. Incidence sur les économies en voie de rattrapage de l'intégration au marché mondial des capitaux (suite)

Prasad et al., 2006). Ces études confirment que certaines des recherches réalisées mettent en évidence les avantages pour l'investissement des entreprises, la croissance et le lissage de la consommation, alors que d'autres insistent sur les risques et les vulnérabilités liés à une forte dépendance à l'égard de l'épargne extérieure. Des analyses détaillées pourraient dégager une évaluation plus consensuelle : les pays émergents ayant de solides équilibres macroéconomiques, une forte croissance de la productivité et une saine intermédiation financière tendent à fortement bénéficier de l'épargne extérieure, alors que ceux caractérisés par des déséquilibres macroéconomiques persistants, une productivité faible et des secteurs financiers mal réglementés connaissent plus facilement une alternance de forte expansion et de récession et sont confrontés à une amplification de leur instabilité macroéconomique.

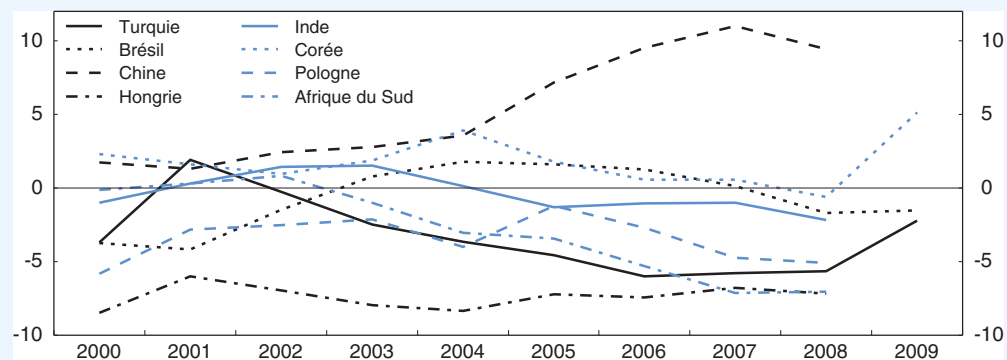
Même si les partisans des réformes dans les pays émergents veulent sans doute arriver à un niveau minimum de développement institutionnel et financier avant de libéraliser les activités, l'intégration financière elle-même ne peut que favoriser ce développement. Une meilleure compréhension des moyens d'accroître la capacité d'absorption de l'épargne extérieure sans nuire à la stabilité financière aiderait les pays émergents à mieux tirer parti de ces synergies.

L'intégration financière crée des problèmes au niveau de la politique monétaire. Les taux d'intérêt à long terme commencent à suivre les tendances mondiales plus que les tendances locales. Les modifications des taux d'intérêt à court terme étant un instrument de l'action monétaire, les flux de capitaux à court terme deviennent très sensibles à l'évolution de ces taux au niveau national, augmentant l'instabilité du taux de change.

Tout bien pesé, seule la conjugaison de politiques macroéconomiques stables, d'une surveillance financière intérieure saine et de niveaux de réserves de change prudents peut permettre aux pays émergents de concilier l'intégration au marché mondial des capitaux et la stabilité financière. La crise internationale de 2008-09 a confirmé cette analyse. Elle a montré que les pays ayant des balances des opérations en capital ouvertes doivent toujours être prêts à faire face à l'instabilité de l'environnement mondial. La flexibilité du taux de change est un bon amortisseur et, associée à une réglementation prudentielle efficace dans le secteur financier, elle empêche l'aggravation de l'exposition au risque d'un secteur privé imprudent. Des réserves de change suffisantes sont aussi utiles pour amortir les chocs liés aux mouvements de capitaux.


#### Graphique 2.2. Écart entre l'investissement et l'épargne dans certains pays<sup>1</sup>

En % du PIB



1. Les agrégats concernant l'épargne et l'investissement ne sont pas disponibles pour tous les pays. L'écart est mesuré sur la base de la balance des opérations courantes pour tous les pays.

Source : FMI, *Perspectives de l'économie mondiale*, avril 2010.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932321967>



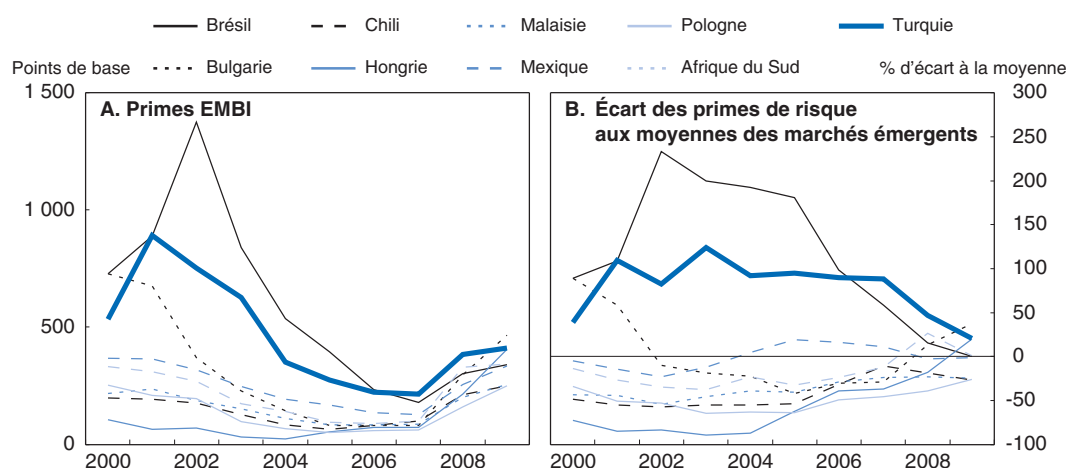
## Les coûts du capital diminuent

### Primes de risque internationales

La Turquie a absorbé l'épargne extérieure avec des primes de risque en diminution depuis le début des années 2000. Cette situation s'explique non seulement par les conditions favorables existant sur les marchés mondiaux des capitaux mais aussi par le fait que la Turquie a réussi à réduire son risque-pays perçu. La Turquie n'est pas le seul pays à avoir renforcé sa crédibilité durant cette période, mais fait partie d'un petit groupe d'économies réformatrices qui se sont montrées particulièrement performantes pour attirer l'épargne extérieure à un coût réduit.

L'estimation du coût moyen du capital importé suscite des difficultés car certaines composantes de ce coût ne sont pas observables. Chaque type d'entrée de capital entraîne des coûts différents (notamment les anticipations de dividendes, les anticipations de plus-values et diverses formes de taux d'intérêt). Les coûts du capital pour les pays émergents performants ont diminué pour l'ensemble des instruments, mais sont le mieux appréhendés sur la base de la mesure la plus largement disponible des primes de risque-pays : les écarts de taux d'intérêt sur les emprunts d'État à long terme en devises (graphique 2.3).

Graphique 2.3. Diminution des primes de risque-pays pour les marchés émergents



Source : Bloomberg.

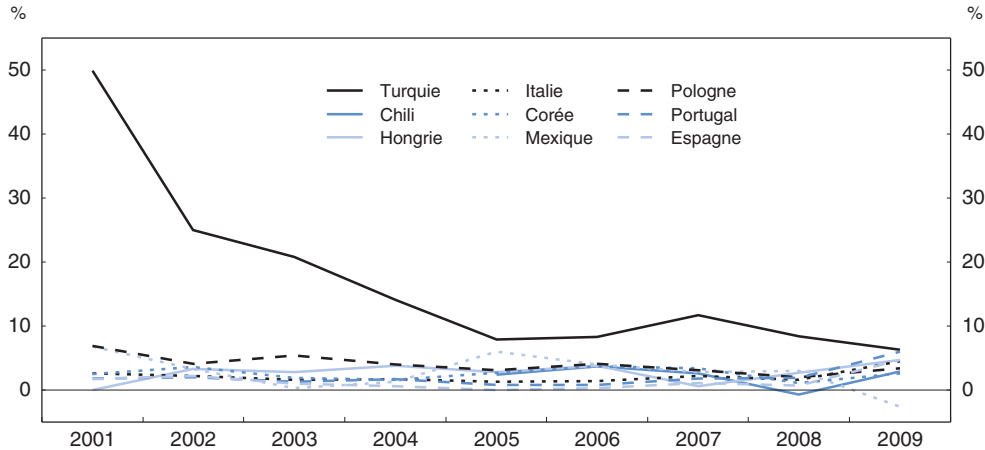
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932321986>

### Les taux d'intérêt réels intérieurs


La participation accrue au marché mondial des capitaux a de profondes incidences sur l'économie turque. Premièrement, elle facilite l'amorce du mouvement de convergence attendu de longue date entre les taux d'intérêt réels intérieurs de la Turquie et les taux d'intérêt réels mondiaux. Ce processus de « convergence conditionnelle » a permis aux économies en voie de rattrapage les plus avancées de s'aligner graduellement sur les taux d'intérêt internationaux en évitant des primes de risque excessives (Arghyrou *et al.*, 2009 ; Ferreira et Leon-Ledesma, 2007). Les conditions de financement plus favorables dont bénéficient les intermédiaires financiers leur permettent d'octroyer des crédits à long terme à un nombre plus important d'emprunteurs locaux. Le capital-actions devient aussi plus aisément disponible. Ce processus pourrait aujourd'hui s'être enclenché en Turquie (graphique 2.4).

La Turquie n'a pas attendu cette convergence pour libéraliser dès 1989 sa balance des opérations en capital et passer en 2001 à des taux de change totalement flottants. Pourtant, cela n'a pas permis de relier les taux d'intérêt réels intérieurs aux coûts mondiaux du capital.

Graphique 2.4. Taux d'intérêt à long terme dans certains pays



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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932322005>

La relation entre les marchés des capitaux intérieur et extérieur était faussée par des anticipations très instables d'inflation et de taux de change. Le principe de la « parité des taux d'intérêt couverte » a été appliqué (comme dans toutes les économies ayant une balance des opérations en capital ouverte), mais en présence de graves incertitudes concernant les taux d'inflation et de change futurs. Dans ces conditions, les taux d'intérêt réels sont devenus extrêmement instables, à la fois *ex ante* et *ex post*. Les opérations financières à long terme étaient entièrement dollarisées, ou indexées sur une devise. Les financements à long terme sont ainsi devenus coûteux ou inaccessibles pour les entreprises n'ayant pas de couverture contre les risques de change, notamment les petites et moyennes entreprises. L'investissement et la croissance ont donc été pénalisés dans de larges segments de l'économie (OCDE, 2006). Cet environnement a prévalu jusqu'au milieu des années 2000.

### La crédibilité macroéconomique et institutionnelle accélère la convergence

Le cadre macroéconomique solide et plus crédible de la Turquie a donné une nouvelle impulsion à la convergence des taux d'intérêt réels. Le principe de la parité de taux d'intérêt a commencé de s'imposer dans le cadre d'anticipations plus stables du côté des taux d'inflation et des taux de change, ce qui a généré des primes de risque plus modérées. Ce processus annonce un environnement beaucoup plus favorable au coût du capital dans l'ensemble de l'économie turque. La prévisibilité budgétaire et monétaire, la performance en matière de commerce et de croissance et le progrès de la stabilité politique sont les principaux facteurs jouant à cet égard (encadré 2.2).

Pour évaluer dans quelle mesure les réformes macroéconomiques et institutionnelles engagées depuis 2000 ont influé sur l'accès de la Turquie au marché international des capitaux, un modèle en panel est estimé pour la Turquie et huit pays comparables (annexe 2.A1). Une régression des primes de risque sur les indicateurs macroéconomiques, budgétaires, monétaires et de stabilité politique y est présentée. La qualité de l'estimation s'est révélée satisfaisante (les facteurs sélectionnés expliquant environ 70 % de la variation des primes de risque entre les pays et les périodes) et confirme que les efforts de réforme de la Turquie depuis le début des années 2000 ont considérablement amélioré les coûts des emprunts extérieurs. De nouvelles améliorations semblent néanmoins possibles (graphiques 2.5 et 2.6).

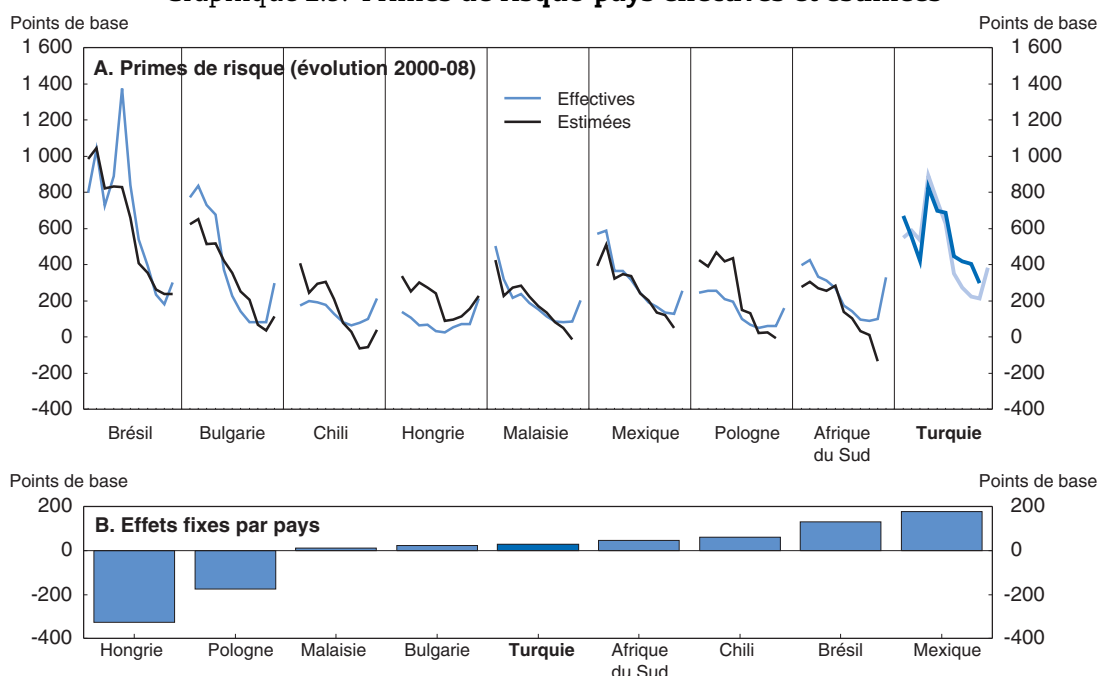
### Encadré 2.2. Quels sont les facteurs qui déterminent les primes de risque des pays émergents ?

De nombreuses études empiriques distinguent deux séries d'influences sur les primes de risque des pays émergents : i) les facteurs communs internationaux et régionaux qui dépendent de la situation du marché mondial des capitaux (facteurs liés à l'appétit mondial pour le risque) ; et ii) la crédibilité des différents pays suivant leur stabilité politique, la qualité des institutions marchandes et le cadre budgétaire et monétaire (facteurs propres aux pays). Un petit nombre de facteurs par pays entrent pour une très large part dans la variation des primes de risque entre les différents pays et les différentes périodes.

On peut citer certains des principaux éclairages apportés par les recherches :

- McGuire et Schivers (2003) ont constaté qu'une petite série de variables expliquent pas moins de 80 % de la variance des primes de risque entre les marchés émergents. Les conditions régionales et mondiales jouent le plus grand rôle, alors que les variables propres aux pays ont une influence moindre.
- Des études intérieures, y compris Uribe et Yue (2006), Culha *et al.* (2006) et Maier et Vasishta (2008), ont confirmé que les marges étaient déterminées à la fois par les facteurs mondiaux communs et par les fondamentaux spécifiques aux pays.
- Hilscher et Nosbuch (2007) ont constaté que, toutes choses égales par ailleurs, les marges varient en fonction de l'emplacement géographique. Elles sont plus faibles en Europe de l'Est et en Asie qu'en Amérique du Sud.
- Mati *et al.* (2008) ont estimé que la configuration de la politique budgétaire exerce une influence déterminante sur les marges. Par exemple, ce sont les dépenses d'investissement public et non les dépenses courantes qui font diminuer les marges, à condition que l'équilibre budgétaire global soit préservé. Moser (2007) a confirmé que les informations sur la politique publique ont une incidence directe sur les marges lorsqu'elles influent sur l'orientation économique future.

Graphique 2.5. Primes de risque-pays effectives et estimées



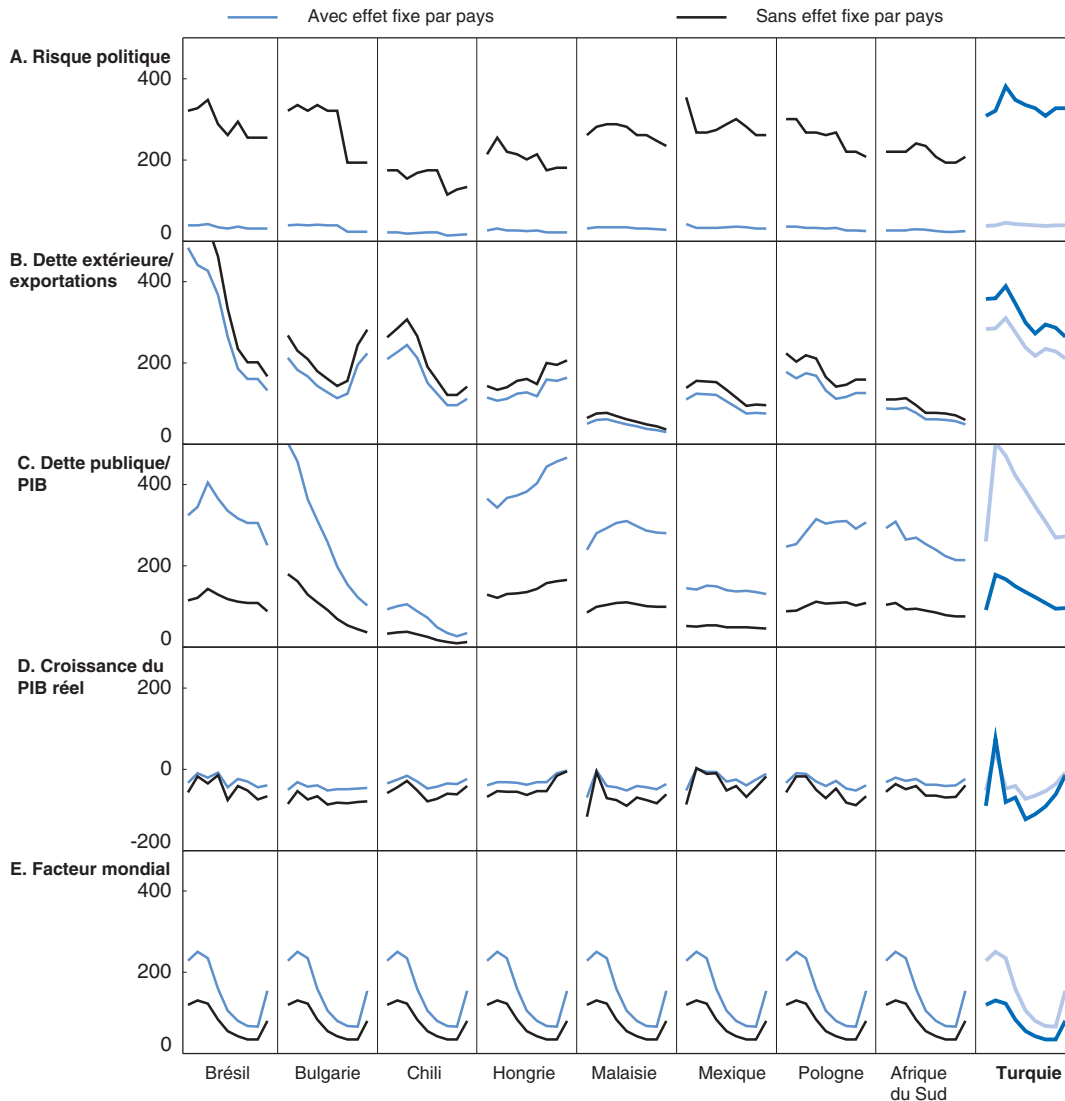
1. Primes de risque EMBI (pour les définitions, voir l'annexe 2.A1).

Source : Datastream, Standard & Poor's et BCRT.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932322024>


Graphique 2.6. Principaux déterminants des primes de risque de la Turquie et de certains autres pays

Évolution 2000-08



1. Contribution des variables explicatives (dans le modèle estimé).

Source : Datastream, Standard &amp; Poor's et BCRT.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932322043>

Sept conclusions méritent d'être soulignées :

- La stabilité politique a une influence particulièrement forte sur les primes de risque des pays en voie de rattrapage. C'est le premier facteur différenciant la position comparative de ces pays sur les marchés internationaux. Selon les indicateurs utilisés dans l'estimation (annexe 2.A1), la majeure partie des pays examinés ont renforcé leur stabilité politique perçue dans les années 2000, alors que, assez curieusement, la stabilité politique perçue de la Turquie ne s'est pas sensiblement améliorée.
- Le deuxième facteur exerçant une influence importante est l'exposition extérieure. Calculée approximativement par le rapport de la dette extérieure aux exportations, cette exposition s'est améliorée dans tous les pays, y compris la Turquie. Cependant, les soldes de la Turquie sont restés relativement plus fragiles que dans les autres pays.

Malgré une forte croissance des exportations, le déficit de la balance des opérations courantes est demeuré élevé, ce qui n'a pas permis une réduction de la dette extérieure aussi importante que dans les pays de référence.

- La performance budgétaire, évaluée approximativement par le niveau du rapport de la dette publique au PIB, exerce une forte influence. C'est là un domaine où la Turquie a réalisé les progrès les plus rapides par rapport aux autres pays, avec une incidence très positive sur ses primes de risque.
- La croissance du PIB a aussi eu une forte influence car elle affecte tous les ratios financiers. Dans ce domaine, si d'autres pays ont réalisé des performances relativement stables et régulières, la Turquie a un bilan plus contrasté : l'effondrement du taux de croissance du PIB en 2000-01 a été largement compensé par le relèvement rapide qui a suivi (chapitre 1), mais ce taux est retombé pour se situer derrière celui des autres pays après 2007.
- L'adhésion à l'Union européenne est un facteur qui dope la crédibilité des économies en forte croissance. La Turquie n'a pas bénéficié de ce « bonus ».
- Certains enseignements peuvent être tirés de la comparaison de la prime de risque effective de chaque pays avec son niveau escompté statistiquement (écart résiduel par pays). Les primes de risque de la Turquie sont restées bien supérieures à leur niveau escompté statistiquement pendant la majeure partie de la période écoulée depuis 2000, mais ont fortement diminué pour revenir au-dessous de ce niveau en fin de période. D'après le modèle estimé, la Turquie a bénéficié d'un « bonus » de crédibilité dans la période plus récente.
- Les influences propres au pays sont aussi prises en compte par le biais des effets fixes par pays. Les différents pays considérés se situent à cet égard dans une position représentant un véritable « handicap » ou « bonus » par rapport aux autres facteurs déterminants communs. De ce point de vue, et au cours de l'ensemble de la période, la Turquie semble avoir été dans une position de handicap, mais cela ne tient pas compte de l'amélioration récente.

### Les notations de crédit influent sur le positionnement sur les marchés internationaux de capitaux

Les flux internationaux de capitaux se diversifient, les prêts bancaires de grande taille faisant place à diverses formes de placements en valeurs mobilières et à des crédits interentreprises. Le nombre d'investisseurs potentiels s'accroît et, de ce fait, leur part de marché individuelle dans l'offre totale de fonds diminue. Les investisseurs indépendants étant moins enclins à investir dans l'analyse des pays emprunteurs, ils s'adressent à des tierces parties pour obtenir des informations sur les fondamentaux économiques des pays émergents. Répondre à ces demandes va au-delà du rôle dévolu aux « agences de notation du crédit ». L'amélioration de la note de crédit devient un objectif important de tous les emprunteurs des pays émergents participant aux marchés mondiaux des capitaux.

La nature des informations et des analyses fournies par les agences de notation a été passée en revue depuis le début de la décennie 2000 et semble avoir au départ été mieux comprise (Setty et Dodd, 2003 ; Canuto *et al.*, 2004). Cependant, l'impuissance de ces agences à détecter les risques inhérents aux titres adossés à des actifs avant la crise financière internationale a donné lieu à de nouvelles controverses et suscité un certain scepticisme quant à la qualité de leurs analyses. Leur rôle reste néanmoins quasi institutionnel, comme en témoigne l'attribution par les régulateurs des États-Unis du label officiel *Nationally*

*Recognised Statistical Rating Organisations* (NRSRO)<sup>1</sup>. Les autorités européennes envisagent aussi de donner aux agences un statut officiel, en échange du respect de normes de qualité plus strictes (Commission européenne, 2008, 2010). Malgré les discussions sur d'éventuels critères supplémentaires de certification (Merkel, 2010 ; Lagarde, 2010), les réglementations financières de toutes les économies de l'OCDE attachent toujours plus d'importance aux notations de crédit dans les dispositions relatives aux placements des établissements financiers. La note attribuée par ces agences aux différents pays dans leurs tableaux des risques-pays influe également sur les flux internationaux de capitaux<sup>2</sup>.

Les agences de crédit diffusent des informations sur les marchés émergents depuis plus de deux décennies. Il importe de noter, toutefois, que ces informations ne sont pas aussi nombreuses que les données statistiques qu'elles ont compilées sur les sociétés privées. Les informations sur l'historique des paiements de l'ensemble des entreprises émettrices de titres sont de fait leur principal support statistique, leur permettant de sélectionner les indicateurs statistiques les plus pertinents pour évaluer la qualité des emprunteurs. En revanche, il a été reconnu que l'absence de séries statistiques suffisamment longues expliquait pour une large part les déficiences de la notation des titres adossés à des actifs avant la crise de 2008-09. On ne dispose d'informations du même type sur les marchés émergents que pour des échantillons plus restreints (quelques dizaines de pays) et pour de courtes périodes (deux ou trois décennies). L'utilité statistique de ces informations est aussi réduite par des discontinuités dans la dynamique de croissance des pays en question, qui tendent à modifier les sources structurelles des risques<sup>3</sup>. Dans ces conditions, les agences de notation du crédit essaient de mettre au point des méthodes *ad hoc* d'évaluation, qu'elles se proposent de formater en systèmes d'évaluation des risques systémiques. L'encadré 2.3 résume les procédures utilisées par deux grandes agences pour la notation des marchés émergents et montre comment la Turquie se positionne dans l'échelle de notation de l'une d'entre elles.

### Encadré 2.3. Comment les notes sont-elles attribuées par les agences de notation aux marchés émergents et à la Turquie ?

Une série d'informations économiques, financières et politiques sont utilisées pour déterminer les notations souveraines. Les données sont traitées sur la base de procédures spécifiques aux différentes agences et sont actualisées de temps à autre. La structure des critères de notation utilisés par Standard & Poor's et Moody's et le positionnement de la Turquie dans l'échelle de notation de Moody's sont résumés ci-après.

#### Critères de notation de Standard & Poor's

Standard & Poor's a mis en place un cadre analytique pour les pays souverains, contenant dix catégories essentielles (Standard & Poor's, 2010). Chaque pays est classé sur une échelle allant de 1 à 6 au regard de chacun de ces critères. Les variables sont interconnectées mais n'ont pas de pondérations constantes :

- *Risque politique* : Cette catégorie recouvre des aspects comme la stabilité et la légitimité des institutions politiques, la transparence des décisions et des objectifs de politique économique, la sécurité publique et le risque géopolitique.
- *Revenu et structure économique* : Degré auquel l'économie est orientée vers le marché, compétitivité et rentabilité du secteur des entreprises et flexibilité de la main-d'œuvre.

### Encadré 2.3. Comment les notes sont-elles attribuées par les agences de notation aux marchés émergents et à la Turquie ? (suite)

- *Perspectives de croissance* : Rythme et structure de la croissance économique et composition de l'épargne et de l'investissement.
- *Flexibilité budgétaire* : Recettes, dépenses et soldes publics, flexibilité génératrice de recettes et efficacité des dépenses.
- *Charge de la dette* : Dette publique brute et nette en pourcentage du PIB, composition monétaire de la dette et profil de la dette par échéances.
- *Engagements hors budget* : Taille et santé du secteur public non financier et solidité du secteur financier.
- *Stabilité monétaire* : Comportement des prix durant les cycles économiques, éventail et efficacité des instruments de politique monétaire et indépendance de la banque centrale.
- *Liquidité extérieure* : Structure de la balance des opérations courantes, composition des flux de capitaux et adéquation des réserves.
- *Dette extérieure publique* : Dette extérieure publique brute et nette en pourcentage des recettes de la balance des opérations courantes, du profil des échéances et de la composition monétaire de la dette extérieure publique et accès à des financements à des conditions de faveur.
- *Dette extérieure privée*.

#### Critères de notation de Moody's et position de la Turquie dans son échelle de notation

D'après Moody's, une notation souveraine doit être déterminée en trois étapes (Moody's, 2008) :

##### Étape 1 : Évaluer la résilience économique

La capacité d'absorption des chocs d'un pays est déterminée sur la base de deux facteurs :

- Facteur 1 : *Solidité économique* (évaluée en particulier par le niveau du PIB par habitant) et capacité d'absorption des chocs.
- Facteur 2 : *Vigueur institutionnelle*, à savoir si la qualité du cadre institutionnel (notamment les droits de propriété, la transparence, la prévisibilité de l'action publique et le degré de consensus sur les objectifs de l'action politique) favorise le respect des contrats.

En combinant ces deux indicateurs, il est plus facile de classer chaque pays sur une « échelle de résilience » à cinq niveaux : très forte, forte, modérée, faible et très faible (graphique 2.7).

##### Étape 2 : Évaluation de la solidité financière

La deuxième phase est axée sur l'endettement public et la viabilité et est fondée sur deux aspects :

- Facteur 3 : *Solidité financière* de l'État, compte tenu du niveau d'endettement public et de l'aptitude de l'État à mobiliser des ressources (levée d'impôts, réduction des dépenses et cession d'actifs)
- Facteur 4 : *Sensibilité au risque*, c'est-à-dire degré auquel la dette peut s'accroître du fait d'événements économiques, financiers ou politiques.

En combinant ces deux indicateurs, chaque pays est placé sur la même échelle comme dans la phase 1.

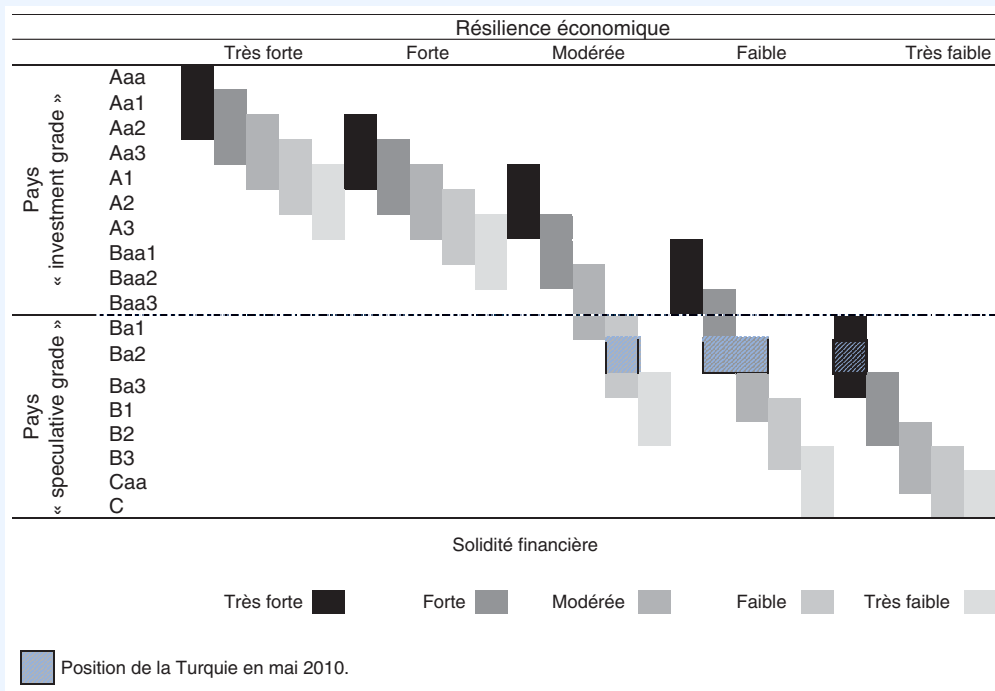


**Encadré 2.3. Comment les notes sont-elles attribuées par les agences de notation aux marchés émergents et à la Turquie ? (suite)**

**Étape 3 : Décision de notation du Comité**

Un Comité de notation « ajuste » la capacité de résilience de chaque pays en fonction de sa solidité financière. Les notes sont décidées par délibération. La décision de notation est le résultat d'un examen mutuel et d'une pondération de facteurs additionnels qui n'ont peut-être pas été correctement saisis précédemment (graphique 2.7).

**Graphique 2.7. Échelle de notation de Moody's et position de la Turquie**



Source : Moody's.

La notation actuelle des différents marchés émergents par les principales agences est résumée dans le tableau 2.1 et le graphique 2.8. La Turquie a obtenu une notation « sub-investment grade » de la part de toutes les agences de notation au cours de la dernière décennie, contrairement à certains marchés émergents qui sont passés à une notation « investment grade » (Inde et Maroc en 2007 et Brésil en 2008). Cependant, une amélioration de la notation est en cours pour la Turquie. En décembre 2009, Fitch a relevé de deux niveaux la notation de la Turquie pour la porter dans une position précédant immédiatement un changement de catégorie. Moody's a suivi en janvier 2010, en relevant la notation de trois niveaux à deux niveaux avant la catégorie « investment grade ». Puis, en février 2010, Standard & Poor's a relevé la notation pour la porter juste deux niveaux avant « investment grade ». Ces trois agences ont publié des déclarations détaillées sur leur analyse des atouts et des faiblesses de la Turquie dont elles ont tenu compte dans leurs critères de notation (encadré 2.4).

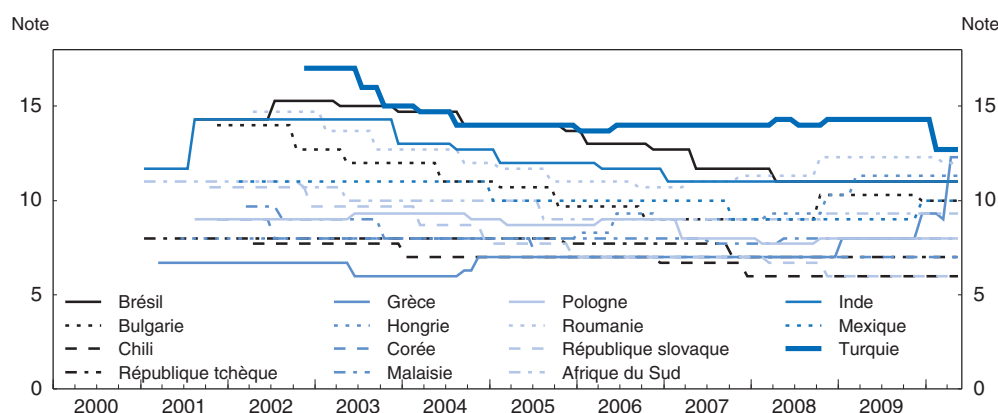


Tableau 2.1. **Notations de crédit actuelles des marchés émergents**

Au 21 mai 2010


	Moody's		Standard & Poor's		Fitch	
Pays « investment grade »	A2	Bahreïn, Pologne	A	Bahreïn, République tchèque, Israël, Malte, Corée du Sud	A	Bahreïn, Chili, Israël
	A3	Malaisie, Afrique du Sud, Grèce	A-	Malaisie, Estonie, Pologne, Portugal	A-	Malaisie, Pologne
	Baa1	Mexique, Monténégro, Lituanie, Russie, Thaïlande, Hongrie	BBB+	Afrique du Sud, Thaïlande	BBB+	Estonie, Afrique du Sud
	Baa2	Azerbaïdjan, Kazakhstan, Tunisie	BBB	Bulgarie, Croatie, Mexique, Russie, Tunisie, Lituanie	BBB	Hongrie, Lituanie, Mexique, Russie, Tunisie, Thaïlande
	Baa3	Arménie, Bulgarie, Croatie, Inde, Islande, Lettonie, Roumanie, Brésil, Pérou	BBB-	Brésil, Colombie, Islande, Inde, Kazakhstan, Macédoine, Maroc, Pérou, Hongrie	BBB-	Azerbaïdjan, Brésil, Bulgarie, Croatie, Grèce, Inde, Maroc, Panama, Pérou, Kazakhstan
Pays « sub-investment grade »	Ba1	Albanie, Colombie, Costa Rica, Égypte, El Salvador, Maroc, Panama	BB+	Azerbaïdjan, Égypte, Grèce, Panama, Roumanie	BB+	<b>Turquie (stable)</b> , Colombie, Égypte, Guatemala, Lettonie, Macédoine, Roumanie, Islande
	Ba2	<b>Turquie (stable)</b> , Bélarus, Guatemala, Jordanie, Indonésie, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Surinam	BB	<b>Turquie (positive)</b> , îles Cook, Costa Rica, Indonésie, Guatemala, Jordanie, Viêtnam, El Salvador, Uruguay, Lettonie, Macédoine	BB	Costa Rica, Indonésie, Philippines, El Salvador
	Ba3	Philippines, Uruguay, Viêtnam	BB-	Gabon, Mongolie, Philippines, Serbie, Venezuela	BB-	Gabon, Lesotho, Nigeria, Serbie, Viêtnam, Uruguay, Arménie
	B1	Fidji, Liban, Mongolie	B+	Bosnie-Herzégovine, Géorgie, Ghana, Mozambique, Nigeria, Surinam	B+	Géorgie, Iran, Sri Lanka, Venezuela, Ghana
	B2	Bosnie-Herzégovine, Bolivie, Venezuela, Turkménistan, Ukraine	B	Belize, Bolivie, Kenya, Paraguay, Sri Lanka, Liban, Ukraine	B	Bolivie, Liban, Mongolie, Mozambique, Surinam
	B3	Argentine, Belize, Jamaïque, Pakistan, Paraguay	B-	Argentine, Fidji, Jamaïque, Madagascar, Pakistan	B-	Argentine, Ukraine, Équateur, Jamaïque

Source : Bloomberg.

Graphique 2.8. **Amélioration de la notation des marchés émergents et de la Turquie dans les années 2000**

Note : Les notations de Standard & Poor's pour les dettes souveraines à long terme en devises ont été utilisées comme référence. Les notations alphanumériques ont été reportées sur une échelle numérique : la notation AAA a la valeur de 1, la notation AAA- a la valeur de 2, etc.

Source : Datastream et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932322062>

### Encadré 2.4. Atouts et faiblesses de la Turquie

#### Fitch

Fitch a relevé la notation de la Turquie de deux niveaux pour la porter à BB+ en décembre 2009\*. L'agence a indiqué « que la résilience de la Turquie face à la crise mondiale a montré que les fondamentaux du crédit et la tolérance à la dette étaient plus satisfaisants qu'on ne le pensait précédemment ».

#### Atouts relatifs de la Turquie

- Le PIB par habitant est le deuxième plus élevé dans la catégorie « BB » et se situe au-dessus de la catégorie BBB.
- Les conditions de fonctionnement des entreprises, les institutions et la gouvernance sont relativement solides. Il existe une union douanière avec l'UE.
- La tolérance envers l'endettement est favorisée par un secteur bancaire solide, des marchés locaux relativement étoffés, de fortes capacités de gestion de la dette et un bilan satisfaisant en termes de service de la dette.
- Le secteur bancaire est bien capitalisé, avec une position de change et un solde extérieur net équilibrés et un rapport prêts/dépôts de seulement 80 %. Les ménages ont une très faible dette extérieure et une position longue en devises.
- Le taux de change flottant et le régime de ciblage de l'inflation sont des points forts. Le pays a un bon bilan en matière d'assainissement budgétaire sur la période 2001-06.
- Avant le ralentissement actuel, la croissance du PIB s'est établie en moyenne à 6.9 % au cours des cinq années qui se sont achevées en 2007, mieux que la moyenne de 5.8 % correspondant au grade « BB ».
- L'évolution démographique est favorable à la croissance et aux finances publiques.

#### Faiblesses

- La dette des administrations publiques dans l'optique de l'UE est passée à 45.4 % du PIB à la fin de 2009, soit plus que la moyenne de 41 % pour le grade « BB ». Pourtant, seulement 35 % environ de cette dette est en devises, contre 66 % pour la moyenne du grade « BB ».
- La Turquie est confrontée à d'importants besoins de financement extérieur en termes bruts, qui devraient s'établir à 115 milliards USD pour 2010 (y compris une dette à court terme de 48 milliards USD). Cela représente 150 % des réserves de change officielles pour 2009, contre une moyenne « BB » de 82 %.
- Le taux de chômage a augmenté pour passer en moyenne annuelle à 14 % en 2009, soit bien plus que dans les autres pays pris en compte pour la notation.
- La transparence budgétaire est insuffisante : On ne dispose pas de données sur les administrations publiques de qualité internationalement reconnue, le contrôle des budgets des collectivités locales et les informations sur ces budgets sont médiocres et l'infrastructure administrative de la politique budgétaire présente des faiblesses sur le plan qualitatif.
- Le risque politique pèse sur la notation de la Turquie. Le pays est classé dans le 21<sup>e</sup> dernier percentile de l'indice de stabilité politique de la Banque mondiale, soit au-dessous du grade B (lui-même inférieur au grade actuel de la Turquie).

\* La Turquie a ainsi rejoint un groupe incluant la Colombie, le Costa Rica, l'Égypte, l'Indonésie, la Lettonie et les Philippines.

Encadré 2.4. **Atouts et faiblesses de la Turquie** (suite)**Moody's**

Lorsqu'elle a annoncé le passage de la notation de la Turquie à Ba2, l'agence Moody's a souligné les points suivants :

**Performance durant la crise**

- L'amélioration de la notation reflète la confiance croissante de Moody's dans la capacité des pouvoirs publics de faire face aux chocs financiers. Bien que la croissance de la Turquie se soit très fortement contractée – encore plus fortement que lors de la crise financière de 2001, la résilience des finances publiques par rapport aux crises passées de ce type a été notable.
- La capacité de réaction de l'économie turque face aux chocs, extérieurs ou intérieurs, résulte d'une amélioration significative de la crédibilité par rapport à la dernière décennie. La récente crise financière est une sorte de « test de résistance » pour les réformes des politiques.
- L'aptitude de l'État et du pays plus généralement à se ressaisir en cas de menace très significative sur le plan économique et financier indique que la Turquie a atteint un niveau plus élevé de résilience.

**Perspectives de croissance**

- L'économie commence de se redresser et les entrées de capitaux ont repris. L'État a un accès prouvé au capital étranger, comme en témoigne la récente émission de 2 milliards USD d'euro-obligations à 30 ans. C'est la plus grosse émission souveraine d'un marché émergent jamais souscrite sur cette échéance.
- La stratégie de sortie budgétaire de l'État a commencé avec l'adoption du budget 2010. Ce budget, conforme au Programme à moyen terme annoncé en septembre 2009, représente le premier pas vers la maîtrise du déficit budgétaire et le retour à une position d'excédent du budget primaire.
- Les fondements d'une croissance à long terme sont robustes, même s'il est peu probable que cette croissance atteigne le même rythme qu'au milieu de la dernière décennie, en raison à la fois de facteurs mondiaux et nationaux. L'industrie a tiré parti de la crise financière pour conquérir de nouveaux débouchés à l'exportation et réduire sa dépendance à l'égard des marchés de l'UE.
- La dynamique démographique est favorable.

**Vulnérabilités**

- Les chiffres concernant la viabilité de la dette sont encore médiocres par rapport aux normes internationales. Le rapport des intérêts aux recettes fiscales se situait à 27 % selon les estimations et le rapport de la dette aux recettes à 219 % en 2009. La vulnérabilité extérieure s'est améliorée ces dernières années mais reste dans le quintile inférieur de la distribution pour les pays émergents.
- La Turquie ne s'était pas dotée au premier trimestre 2010 des règles à même d'imposer une plus grande discipline du processus budgétaire. De telles règles devraient rendre l'amélioration de la dynamique de la dette plus durable et prévisible. Il s'agit là d'une étape décisive pour tout pays souverain aspirant à accéder un jour à la catégorie « investment grade ».

#### Encadré 2.4. **Atouts et faiblesses de la Turquie** (suite)

- Une règle budgétaire visant la maîtrise des finances publiques améliorerait la crédibilité des autorités turques à cet égard, compte tenu en particulier des dérapages intervenus avant le début de la crise et de l'absence d'un ancrage extérieur, comme le FMI ou l'UE.
- La Turquie pourrait ne pas bénéficier dans les années à venir du même degré de stabilité gouvernementale que celui qu'elle a connu durant la majeure partie de la décennie. L'instabilité politique pourrait être plus grande compte tenu du calendrier électoral. La notation tient aussi compte du bruit politique qui accompagne les tensions intérieures et extérieures de longue durée.

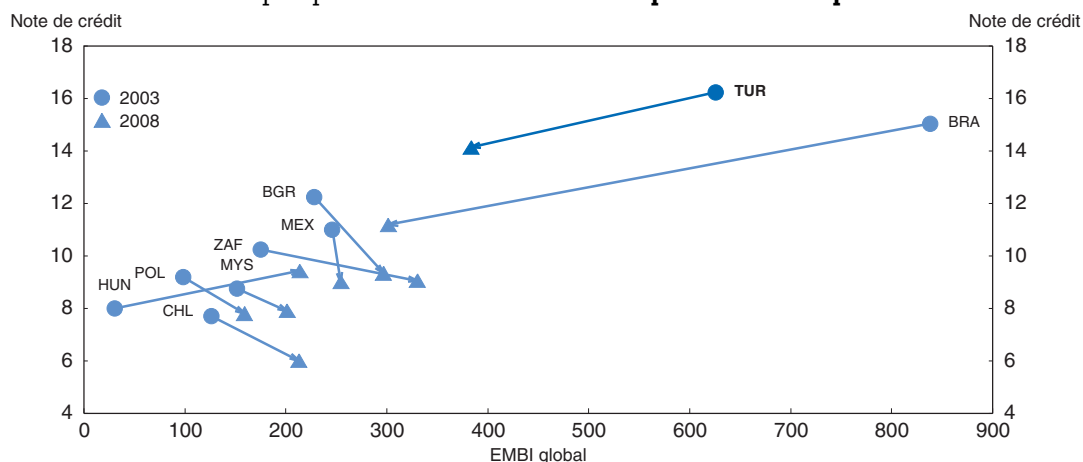
#### **Standard & Poor's**

Standard & Poor's a porté la notation à long terme de la Turquie de BB- à BB le 17 février 2010. Elle a maintenu des prévisions positives, ce qui implique de nouveaux rehaussements du classement dans la période à venir. Lorsqu'elle a annoncé le relèvement de la notation, Standard & Poor's a souligné les points suivants :

- La flexibilité de l'administration turque s'est améliorée du fait des efforts faits pour réduire régulièrement la charge de la dette.
- Les institutions réglementaires de la Turquie ont réussi à préserver la solidité du secteur financier, malgré les effets contraires extérieurs. Le secteur bancaire est l'un des plus forts et des moins endettés d'Europe orientale.
- Les marchés de capitaux locaux de la Turquie continuent de se développer, ce qui permet à l'État d'allonger la durée des échéances de la dette en monnaie locale.
- Les notations de la Turquie sont toujours étayées par le bilan globalement satisfaisant des autorités en matière de gestion économique et monétaire.
- Un nouveau rehaussement de la notation est probable au cours des 12 à 24 prochains mois, si le pays retrouve ses taux antérieurs de croissance et parvient à une moindre dépendance à l'égard des financements extérieurs.
- En revanche, la note pourrait être dégradée si les pressions extérieures s'accroissent, si les plans budgétaires à moyen terme laissent prévoir un nouveau relâchement ou si l'environnement politique intérieur se détériore sensiblement.

Quelles que soient les discussions en cours sur la qualité et la pertinence des notations de crédit des pays émergents dans la conjoncture économique actuelle (Reisen, 2010), le passage à la catégorie « investment grade » faciliterait sans nul doute la participation de la Turquie aux marchés mondiaux des capitaux. Comme mentionné plus haut, il s'agit là d'une condition de l'accès à bas coût à un grand nombre de sources réglementées de capitaux internationaux (comme les banques commerciales, les fonds de pension et les sociétés d'assurances). La corrélation entre les notes de crédit des pays émergents et les primes de risque est aussi bien établie (graphique 2.9). Les recherches sur les influences réciproques entre les notes de crédit et les primes de risque donnent à penser que les liens de causalité jouent davantage dans le premier sens que dans le deuxième (BCE, 2004), mais des effets de rétroaction sont aussi à l'œuvre et les différences entre les notations et les primes de risque ne perdurent jamais très longtemps<sup>4</sup>. Il faut s'attendre à cela, car les primes de risque et les décisions de notation semblent répondre aux mêmes fondamentaux économiques (encadré 2.5).

Graphique 2.9. Notes de crédit et primes de risque



Source : Bloomberg, Datastream, Standard & Poor's et BCRT.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932322081>

### Encadré 2.5. Conclusions sur les déterminants des notations de crédit

Les recherches existantes confirment généralement les principaux facteurs mis en avant par les agences de notation comme influant sur leurs décisions. Quatre ensembles principaux de facteurs semblent déterminer statistiquement la note de crédit d'un pays : i) la performance macroéconomique (PIB par habitant et croissance du PIB réel) ; ii) la qualité et la performance du secteur public (dette publique, solde budgétaire et efficacité perçue de l'administration publique) ; iii) le solde extérieur (dette extérieure, réserves en devises et solde de la balance des opérations courantes) ; et iv) la position géographique (membres de l'UE et localisation régionale). Chaque pays a des atouts et des faiblesses dans les différents domaines et la performance s'améliore ou s'affaiblit dans chacun d'entre eux au fil du temps. Les notations des pays résultent d'une conjugaison de ces influences.

Les principaux résultats des recherches pouvant être notés sont les suivants :

- L'étude de référence de Cantor et Packer (1996) a réuni des informations montrant que les notations de crédit étaient déterminées par cinq facteurs principaux : le niveau de revenu par habitant, la croissance du PIB, l'inflation, la dette extérieure et les défaillances antérieures. Cette conclusion a été ultérieurement actualisée et confirmée par Canuto et al. (2004) et Afonso et al. (2007).
- Mulder et Perrelli (2001) ont confirmé que les notations étaient assujetties aux fondamentaux macroéconomiques mais avaient tendance à surréagir en périodes de crise.
- Mora (2006) a constaté que les fondamentaux macroéconomiques expliquaient la majeure partie des variations des notations, mais que les décisions correspondantes souffraient d'une certaine viscosité : les notations tendaient à rester au-dessus de leur niveau prévu avant les crises, à s'aligner sur les prévisions durant les crises et à ne réagir qu'avec un décalage à l'amélioration des fondamentaux après la crise.
- Bissoondoyal-Bheenick (2005) a constaté que les principaux ratios macroéconomiques affectaient la notation des pays mal classés davantage que celle des pays bien classés. Les écarts par rapport aux repères macroéconomiques sont plus facilement tolérés lorsqu'il s'agit de pays crédibles du point de vue institutionnel.
- Jaramillo (2010) confirme que les notations attribuées par les trois agences s'expliquaient par cinq variables essentielles : la dette publique extérieure, la dette publique intérieure, le risque politique, les exportations et la profondeur financière. Sa spécification permet de prévoir correctement près de 90 % des meilleures notations dans toutes les observations et les deux tiers des reclassements et déclassements par rapport à la catégorie « investment grade ».

Pour déterminer dans quelle mesure la notation de la Turquie reflète l'amélioration des fondamentaux macroéconomiques, un modèle multivarié a été estimé (annexe 2.A1). Les notations de la Turquie et d'une série de pays comparables ont été statistiquement analysées sur la base de variables budgétaires, monétaires, de gouvernance et de croissance essentielles. Ce modèle a expliqué une grande partie de la variation des notations entre les pays et entre les périodes. Les graphiques 2.A1.1 et 2.A1.2 de l'annexe 2.A1 résument les résultats de l'estimation. Les principales conclusions sont les suivantes :

- Pour les pays émergents et la Turquie, l'« efficacité institutionnelle » est le facteur qui a le plus d'influence sur les notations de crédit. Sont couverts des éléments comme l'État de droit, l'efficacité de l'administration, la présence de garde-fous contre la corruption<sup>5</sup>. Cette conclusion est compatible avec l'analyse des agences de notation, qui estiment que la qualité institutionnelle revêt une importance croissante dans l'évaluation des marchés émergents.
- La stabilité politique est le deuxième facteur ayant la plus forte influence sur les notations. La stabilité des institutions politiques des pays émergents suscite encore un sentiment de confiance mitigé. Nombre de ces pays ont amélioré leur crédibilité politique depuis le début des années 2000, mais ce n'est pas le cas de tous. Les situations politiques sont plus hétérogènes en fin de période, ce qui contribue à la différenciation des notations.
- La croissance du PIB par habitant revêt une grande importance. Cela est conforme à l'intérêt porté par les agences de notation aux avantages de la croissance pour la viabilité budgétaire et financière.
- La performance budgétaire joue un rôle important. Cette incidence s'accroît lorsque les effets spécifiques aux pays sont pris en compte. Cela peut tenir au fait que l'évolution de l'indicateur budgétaire (rapport dette publique/ PIB) dans chaque pays importe davantage pour les notations que les différences de niveaux entre les pays (les agences de notation semblent avoir des « degrés de tolérance » particuliers suivant les pays en ce qui concerne la charge de la dette publique, comme cela est corroboré par les ouvrages empiriques visés dans l'encadré 2.5).
- La stabilité monétaire contribue à l'amélioration des notations. La désinflation sur les marchés émergents depuis le début des années 2000 a eu une contribution positive dans tous les domaines.
- Le fait d'être membre de l'UE constitue un avantage supplémentaire du point de vue de la notation.
- Lorsqu'on compare la notation effective de la Turquie à son niveau escompté statistiquement, un résidu négatif apparaît tout au long de la période. Un effet fixe par pays négatif confirme ce résidu négatif. Cependant, ce handicap n'est pas aussi important qu'on le pense parfois : à la fin de 2008, il représentait deux niveaux dans la notation de Standard & Poor's (deux niveaux que Fitch a éliminés en décembre 2009 et que Moody's et Standard & Poor's ont éliminés en partie – d'un niveau – en janvier et février 2010). À la fin de 2008, la notation statistiquement escomptée de la Turquie n'était pas suffisamment élevée pour un rehaussement dans la catégorie « investissement ». Cependant, une réduction continue des écarts EMBI et des écarts sur les contrats d'échange sur risque de défaut en 2009 et au premier semestre 2010 a confirmé que la position de la Turquie s'améliore, et pourrait annoncer des reclassements à la hausse dans l'avenir.

Les résultats des estimations contribuent à mettre en évidence les domaines où d'autres progrès pourraient améliorer la notation de la Turquie. Les conclusions corroborent les déclarations récentes des agences de notation.

- Le taux de croissance de la Turquie est tombé au-dessous de son potentiel depuis 2007. Le retour à une croissance plus soutenue permettrait de porter les ratios financiers à des niveaux plus sûrs.
- La Turquie a sensiblement amélioré ses institutions économiques (efficacité des pouvoirs publics et État de droit) dans les années 2000, mais la situation internationalement perçue reste moins satisfaisante que dans des pays comparables. Des progrès supplémentaires semblent possibles.
- La stabilité politique paraît moins assurée que dans les pays de référence. Les études internationales et nationales confirment cette analyse d'incertitudes politiques persistantes, qui pénalisent la notation de crédit de la Turquie.
- Les soldes budgétaires et les niveaux d'endettement public se sont sensiblement améliorés. Dans le même temps, un grand nombre d'autres marchés émergents ont aussi amélioré les leurs et certains ont obtenu des résultats remarquables. La Turquie peut encore renforcer sa situation relative.
- La vigueur et la transparence des institutions budgétaires sont des aspects essentiels pour lesquels des progrès supplémentaires seraient déterminants pour le statut de la Turquie à l'avenir sur le marché international des capitaux. Les agences de notation ont récemment réaffirmé l'importance qu'elles attribuaient à la qualité et à la transparence de ces institutions (encadré 2.6).

### Encadré 2.6. Importance accrue donnée à la transparence budgétaire

Les agences de notation ont récemment réaffirmé le rôle attribué aux fondamentaux budgétaires. Elles ont mentionné les nouveaux facteurs dont le poids s'est accru dans l'évaluation de la vigueur budgétaire. Elles ont notamment déclaré qu'elles élargissaient leurs évaluations pour prendre en compte en plus des « chiffres mécaniques de la dette » « la qualité de la situation et des institutions budgétaires ».

Dans la version 2008 de sa méthode de notation, Moody's a souligné que « la vigueur budgétaire de chaque pays résulte d'un équilibre entre les engagements et les ressources entre les périodes. La question n'est pas tellement de savoir si les mesures générales de la dette (rapport dette/PIB ou rapport dette/recettes) sont "élevées" ou "faibles", mais plutôt de savoir si la dette est ou non d'un niveau acceptable, compte tenu de toutes les autres utilisations des ressources financières publiques » (Moody's, 2008).

Standard & Poor's a aussi intégré d'autres critères budgétaires et institutionnels parmi les dix paramètres déterminant les décisions de notation (Standard & Poor's, 2010). Les nouveaux critères budgétaires pris en compte par Standard & Poor's sont précisément ceux pour lesquels la Turquie espère une progression :

#### 1) Flexibilité budgétaire

D'après Standard & Poor's : « Les notes dans cette catégorie sont fonction non seulement des excédents et des déficits, mais aussi de la flexibilité des recettes et des dépenses et de l'efficacité des programmes de dépenses. Les administrations publiques regroupent plusieurs secteurs, dont l'administration nationale et les administrations régionales et locales, y compris la sécurité sociale. Les activités hors budget et quasi budgétaires sont prises en compte dans toute la mesure du possible, les omissions importantes étant notées ».



### Encadré 2.6. **Importance accrue donnée à la transparence budgétaire** (suite)

« Les emprunteurs souverains ayant de bonnes notes sont ceux qui sont en mesure d'ajuster les bases et les taux d'imposition sans graves difficultés constitutionnelles, politiques ou administratives. Du côté des dépenses, les programmes de dépenses effectifs permettent de fournir les services demandés par la population et d'assurer les niveaux d'infrastructure et d'éducation nécessaires pour favoriser une croissance économique durable, compte tenu dans tous les cas des possibilités de financement. Les procédures de passation des marchés et d'appels d'offres doivent être transparentes. Les arriérés doivent être quantifiés et les déficits conciliés avec l'évolution de la dette ».

Singapour a reçu la meilleure note de Standard & Poor's pour ce qui est des indicateurs de flexibilité, malgré d'importants besoins de financement par le passé. « Cette situation s'explique par des investissements judicieux dans l'infrastructure publique et dans l'éducation. Des notes plus basses sont attribuées lorsque l'argent public n'est pas dépensé aussi efficacement. »

Standard & Poor's ajoute que « à terme, les obligations au titre des pensions exerceront une pression très importante sur les pays où la population vieillit. La notation de certains membres de l'UE très bien classés pourrait en pâtir en l'absence de nouvelles mesures d'assainissement budgétaire et/ou de réformes structurelles pour contrer les problèmes de financement connexes ».

#### **2) Charge de la dette publique**

« Les prérogatives des emprunteurs souverains en matière de fiscalité et en matière monétaire leur permettent de gérer des niveaux variables d'endettement au fil du temps. Un emprunteur souverain comme le Canada (avec une dette importante mais un bilan parfait pour ce qui est du respect de ses obligations et un marché des capitaux solide fournissant des financements à bon marché) se voit attribuer une meilleure note que certains emprunteurs souverains d'Amérique du Sud, qui peuvent avoir un rapport dette/PIB plus faible, mais qui ont aussi des charges plus élevées et plus variables au titre du service de la dette. Plusieurs pays dans la catégorie "investment grade" ont un endettement assez élevé, mais ont aussi un patrimoine, un niveau de développement et une capacité de génération de recettes suffisants pour supporter cette situation d'endettement. »

#### **3) Engagements hors budget et conditionnels**

« La taille et la santé des entreprises non financières du secteur public (ENFP) et la solidité du secteur financier revêtent de l'importance. Les ENFP posent un risque car elles ont généralement été constituées pour promouvoir les politiques publiques et pâtissent souvent d'une faible rentabilité et d'une base de fonds propres insuffisante. L'endettement des ENFP non autonomes est une mesure utile des engagements conditionnels. »

« Le secteur financier constitue aussi un passif éventuel, car les problèmes qu'il rencontre pèsent sur la notation d'un emprunteur souverain lorsqu'ils conduisent au sauvetage de banques en faillite. Les banques publiques peuvent avoir une lourde incidence lorsqu'elles accordent des prêts à bas taux, mènent des opérations de sauvetage bancaire ou garantissent des taux de change, autant d'opérations qui ne sont pas prévues dans le budget de l'État. »

« Si ces activités quasi budgétaires sont importantes, les statistiques des administrations publiques en tant qu'indicateurs de la performance budgétaire perdent de leur utilité. »

Du fait du caractère limité des engagements hors budget et conditionnels, la Nouvelle-Zélande occupe la meilleure position à ce titre.

Les risques liés au secteur financier des pays émergents n'ont pas été pris en compte dans les estimations, mais on sait qu'ils jouent un rôle croissant dans les notations. La solidité du bilan et la qualité managériale des banques turques ainsi que la rigueur de la surveillance bancaire ont été améliorées suite à de profondes réformes du secteur intervenues après la crise de 2000-01 (chapitre 1). En outre, les banques sont vraisemblablement exposées à certains risques liés à la croissance rapide du crédit avant la crise mondiale ainsi qu'à des



risques de taux d'intérêt. Le rythme de développement du secteur bancaire justifie une surveillance prudentielle étroite. Fitch, qui a développé une expertise spéciale dans l'évaluation des risques du secteur bancaire, souligne que les très importants bénéfices d'exploitation des banques turques après la crise mondiale ne devraient pas faire perdre de vue les vulnérabilités découlant d'une croissance très rapide (Fitch, 2009).

### **D'autres améliorations du statut sur le marché international des capitaux auraient des avantages supplémentaires**

La position de la Turquie sur les indices boursiers internationaux est également importante. Un nombre croissant de fonds d'investissement prennent leurs décisions en fonction des positions sur ces indices (Northern Trust, 2007). D'après des recherches récentes, l'amélioration du classement d'un pays sur les indices internationaux influe directement sur les primes de risque, sur les coefficients de capitalisation, et donc sur les coûts des fonds propres (Hacibedel et van Bommel, 2007 ; Bankovica et Pranevics, 2007). Ces effets devraient s'intensifier avec l'entrée de nombreux investisseurs boursiers sur le marché mondial des capitaux<sup>6</sup>.

Les perspectives de classement de la Turquie dans les FTSE Global Equity Indexes illustrent les enjeux<sup>7</sup>. La prochaine étape pour la Turquie est de passer de la catégorie des pays émergents secondaires à celle des pays émergents avancés. Si ce transfert a lieu, la demande de titres turcs devrait s'accroître et les coûts du capital des sociétés turques cotées devraient diminuer (encadré 2.7).

#### **Encadré 2.7. Vers un reclassement de la Turquie de la catégorie des « pays émergents secondaires » à celle des « pays émergents avancés »**

Les indices FTSE Global Equity couvrent 48 pays ayant des marchés boursiers ouverts. Plus de 7 000 valeurs de capitalisation grandes, moyennes et petites sont incluses, représentant 98 % de la capitalisation totale des marchés « éligibles » au niveau mondial. Les pays sont classés en quatre catégories : pays avancés, pays émergents avancés, pays émergents secondaires et pays à la frontière.

La position des pays dans les quatre catégories détermine l'intérêt qu'ils présentent pour les investisseurs étrangers. Parmi les critères utilisés figurent la taille économique, la richesse, la qualité du marché ainsi que sa profondeur et sa largeur. Globalement, 25 facteurs sont pris en compte. Des comités composés de hauts gestionnaires, d'actuares et d'autres spécialistes examinent les décisions de classement et de transfert. Les évaluations sont communiquées aux organismes nationaux de réglementation compétents ainsi qu'aux bourses afin d'établir une base de dialogue. Si un pays est envisagé pour un reclassement ou un déclasserment, il est placé sur une liste d'attente avant qu'une décision soit prise.

En mai 2010, la Turquie se trouve dans le groupe des pays émergents secondaires, mais le FTSE a récemment annoncé son inscription sur la liste d'attente pour un reclassement dans la catégorie des pays émergents avancés. Outre la Turquie, il est aussi envisagé de reclasser dans cette catégorie la République tchèque et la Malaisie et Taiwan dans la catégorie des pays avancés. La Grèce pourrait être déclassée de la catégorie des pays avancés à la catégorie des pays émergents avancés et l'Ukraine éventuellement inscrite dans la catégorie des marchés à la frontière (tableau 2.2).

**Encadré 2.7. Vers un reclassement de la Turquie de la catégorie des « pays émergents secondaires » à celle des « pays émergents avancés » (suite)**

**Tableau 2.2. Pays émergents avancés, pays émergents secondaires et pays à la frontière dans les indices FTSE**

Pays avancés	Pays émergents avancés	Pays émergents secondaires	Pays à la frontière
Australie	Brésil	Argentine	Bahreïn
Autriche	Hongrie	Chili	Bangladesh
Belgique/Luxembourg	Mexique	Chine	Botswana
Canada	Pologne	Colombie	Bulgarie
Danemark	Afrique du Sud	République tchèque	Côte d'Ivoire
Finlande	Taiwan	Égypte	Croatie
France		Inde	Chypre <sup>1</sup>
Allemagne		Indonésie	Estonie
Grèce		Malaisie	Jordanie
Hong-Kong		Maroc	Kenya
Irlande		Pakistan	Lituanie
Israël		Pérou	Macédoine
Italie		Philippines	Maurice
Japon		Russie	Nigeria
Pays-Bas		Thaïlande	Oman
Nouvelle-Zélande		<b>Turquie</b>	Qatar
Norvège			Roumanie
Portugal			Serbie
Singapour			Slovaquie
Corée du Sud			Slovénie
Espagne			Sri Lanka
Suède			Tunisie
Suisse			Viêtnam
Royaume-Uni			
États-Unis			

1. *Note de la Turquie* : Les informations de ce document relatives à Chypre concernent la partie sud de l'île. Il n'existe pas d'autorité unique représentant à la fois le peuple chypriote turc et le peuple chypriote grec sur l'île. La Turquie reconnaît la République turque de Chypre du Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Turquie maintiendra sa position à l'égard de la « question chypriote ». *Note de tous les États membres de l'Union européenne membres de l'OCDE et de la Commission européenne* : La république de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies à l'exception de la Turquie. Les informations présentées dans ce document concernent la zone placée sous le contrôle effectif du gouvernement de la république de Chypre.

Source : FTSE.

## Promouvoir une saine intégration avec le marché mondial des capitaux

Trois aspects majeurs des progrès actuellement observés dans les institutions économiques de la Turquie sont pertinents pour le statut de ce pays sur le marché international des capitaux et sont examinés ci-après : la prévisibilité de la politique budgétaire, l'efficacité de la politique monétaire et la santé du système financier.

### **Degré de prévisibilité de la politique budgétaire**

#### **La nouvelle règle budgétaire**

Pour assurer durablement la viabilité de l'orientation budgétaire de la Turquie, les autorités ont annoncé le 10 mai 2010 l'introduction d'une règle budgétaire formelle. Cette règle viendra étayer les objectifs du Programme à moyen terme (chapitre 1) et devrait servir d'ancrage durable à long terme. Le projet de loi a été adressé au parlement

le 26 mai et devrait être adopté en juin 2010 et appliqué immédiatement dans le cadre des préparatifs du budget 2011 (encadré 2.8).

### Encadré 2.8. La nouvelle règle budgétaire

La règle budgétaire annoncée par les autorités le 10 mai 2010 peut être qualifiée de « règle d'équilibre fondée sur la croissance ». Elle fixe un plafond pour le rapport au PIB du déficit budgétaire des administrations publiques, exprimé en fonction i) du déficit de l'année précédente ; ii) de l'écart du déficit de l'année précédente par rapport à l'objectif de déficit à long terme (il s'agit là d'un point de référence compatible avec la baisse du déficit public : l'encours de la dette publique en pourcentage du PIB, selon la définition de Maastricht, devrait revenir à environ 30 % dans le long terme) ; et iii) des écarts de la croissance du PIB par rapport au taux de croissance du PIB de référence de l'année en cours. Cette règle vise donc à assurer la convergence avec le déficit fixé pour cible, tout en laissant jouer les stabilisateurs automatiques. Elle s'écrit formellement de la façon suivante :

$$\Delta a_t = -0.33(a_{t-1} - 1) - 0.33(b_t - 5)$$

où  $\Delta a_t$  correspond à l'ajustement requis du ratio déficit des administrations publiques / PIB pour l'année  $t$ ,  $a_{t-1}$  est le rapport déficit des administrations publiques/PIB de l'année précédente ( $t - 1$ ) et  $b_t$  est le taux de croissance du PIB réel. Le ratio déficit des administrations publiques / PIB de référence est fixé à 1 % et le taux de croissance du PIB de référence est fixé à 5 %. Le coefficient déterminant la rapidité de l'ajustement du déficit des administrations publiques compte tenu de l'écart par rapport à l'objectif de déficit fixé comme point de repère est de  $-0.33$ . Le coefficient permettant une prolongation du déficit si la croissance du PIB de l'année en cours s'écarte du taux de croissance tendanciel est également fixé à  $0.33$ . Il s'agit ainsi de tenir compte de la part des recettes des administrations publiques dans le PIB et de compenser les moins-values sur recettes découlant de l'écart (stabilisation automatique).

Les responsables disposent de trois « fenêtres » pour ajuster la politique et les résultats budgétaires de l'année  $t$  aux exigences de la règle : i) le printemps de l'année  $t - 1$ , lorsqu'ils élaborent le cadre économique à moyen terme pour le projet de budget pour l'année  $t$  ; ii) l'automne de l'année  $t - 1$ , lorsqu'ils finalisent le budget avant de le soumettre au parlement ; iii) le printemps de l'année  $t$ , lorsque les prévisions de croissance et les prévisions budgétaires deviennent plus précises. Des ajustements des dépenses et des recettes pour l'année en cours peuvent encore être opérés.

Trois réglementations complémentaires appuient la règle. Elles assurent des garde-fous supplémentaires dans les domaines hors du contrôle de l'administration centrale. Elles visent à garantir que les dépenses et les recettes imprévues à d'autres niveaux des administrations publiques ne compromettent pas les résultats budgétaires globaux :

- Les budgets des fonds de roulement seront en équilibre.
- Les entreprises d'État n'auront pas de besoins d'emprunt sur une base globale.
- Un rapport annuel donnera des indications sur les soldes actuariels des systèmes d'assurance-maladie et de retraite.

La réalisation de la règle budgétaire, sur la base des données budgétaires annuelles, sera annoncée au public dans le Rapport de suivi de la règle budgétaire publié par le ministère des Finances à la fin d'avril après la clôture de l'exercice budgétaire. La Cour des comptes turque auditera tous les comptes et vérifiera leur conformité avec les normes. La Commission de la planification et du budget de la Grande assemblée nationale de Turquie sera informée des objectifs, des mises à jour et des éventuels écarts à l'objectif ainsi que des raisons sous-jacentes lors d'une réunion spéciale tenue 15 jours après la publication du Programme à moyen terme et du Plan budgétaire. Cela devrait permettre d'assurer la responsabilité politique et technique concernant la mise en œuvre de la règle.

La règle envisagée paraît être bien conçue et adaptée à la situation actuelle de la Turquie. En outre, elle est exigeante du point de vue des informations budgétaires nécessaires au niveau des administrations publiques et de l'aptitude des responsables à ajuster les recettes et les dépenses au cours d'un exercice. Lorsqu'elles mettent en œuvre la règle, les autorités devraient tenir compte de l'expérience d'autres pays ayant des règles analogues et de leur propre expérience antérieure en matière de gestion budgétaire pluriannuelle. Des enseignements précieux peuvent être tirés de ces deux types d'expérience (encadré 2.9).

### Encadré 2.9. Enseignements tirés de la mise en œuvre de règles budgétaires

Le FMI a examiné les règles budgétaires appliquées dans 80 pays et analysé leur mise en œuvre et les résultats (FMI, 2009a). Quatre enseignements méritent une attention particulière dans le contexte de la Turquie :

- Les règles sont plus efficaces lorsqu'elles sont mises en œuvre après des mesures fondamentales d'assainissement budgétaire. Elles doivent être introduites lorsque les finances publiques ont retrouvé un chemin stable et durable. En Turquie, de nouvelles mesures d'assainissement budgétaire seront encore requises en 2010-12. Cependant, l'ampleur de ces mesures est relativement peu importante, ce qui devrait permettre une mise en œuvre sans heurts.
- Une règle budgétaire ne doit pas être introduite dans un contexte de plus grande incertitude macroéconomique. Les responsables ne doivent pas être confrontés trop tôt à la nécessité de choisir entre la mise en œuvre stricte de la règle et la nécessité de répondre aux besoins de la stabilisation macroéconomique. La majorité des règles budgétaires appliquées dans le monde lorsque la crise mondiale a frappé ont été suspendues pour laisser place à des politiques de lutte contre la crise. La Turquie est mieux placée à cet égard, car la règle sera mise en œuvre lorsque la reprise mondiale et intérieure sera sans doute amorcée.
- Les règles budgétaires en tant que telles ne réduisent pas les primes de risque des pays. Néanmoins, elles aident les pays qui sont déjà budgétairement crédibles à réduire ces primes. Eu égard à l'analyse présentée dans le présent chapitre, une règle budgétaire crédible devrait accélérer le passage de la Turquie à la catégorie « investment ». Cependant, l'introduction d'une telle règle ne doit pas amener à douter de l'intégrité de la transparence budgétaire. L'expérience d'autres pays de l'OCDE donne à penser que la transparence tend sans doute à se dégrader en présence d'une règle budgétaire\*.
- Une infrastructure robuste de gestion financière est une condition indispensable à la mise en œuvre crédible d'une règle. Parmi les éléments critiques figurent notamment : i) l'existence de systèmes d'établissement de rapports budgétaires présentant de façon suffisamment complète les agrégats concernant les administrations publiques ; ii) la présentation en temps voulu de rapports budgétaires en fin d'année et en milieu de période ; iii) des systèmes d'audit permettant de vérifier la destination de toutes les ressources utilisées (y compris dans les administrations infranationales, les comptes de la sécurité sociale et les entreprises publiques) ; et iv) un calendrier préétabli de publication des rapports budgétaires pour faciliter le contrôle externe de la règle.

### Encadré 2.9. Enseignements tirés de la mise en œuvre de règles budgétaires (suite)

L'expérience de la Turquie dans la mise en œuvre d'un cadre budgétaire pluriannuel, tel que demandé par la loi de 2006 sur le contrôle et la gestion des finances publiques, permet aussi de tirer des enseignements utiles pour la mise en œuvre de la règle. L'annexe 2.A3 résume cette expérience et apporte les éléments d'information suivants :

- La situation macroéconomique de la Turquie est plus instable que celle des autres pays de l'OCDE. Même si la règle budgétaire prévue est robuste face à des variations inopinées du PIB (différence entre la croissance prévue du PIB et sa croissance observée), dans l'hypothèse où les recettes forment une part constante du PIB, d'autres écarts par rapport aux objectifs de recettes peuvent nécessiter des ajustements radicaux des objectifs en matière de dépenses.
- Certains postes de dépenses et de recettes suivent encore des profils conjoncturels spécifiques. Les autorités pourraient vouloir réévaluer ces profils en mettant en œuvre la règle. Elles peuvent s'en accommoder ou essayer de réduire leur influence.
- Des pressions à long terme s'exercent sur les dépenses, indépendamment des variations conjoncturelles. C'est clairement le cas des dépenses de retraite et de santé. Des prévisions à long terme sont nécessaires dans ce domaine pour préparer les stratégies d'ajustement des autres postes de dépenses ou de recettes.
- Quelles que soient les fluctuations du PIB, les recettes sont difficiles à prévoir. Les variations des taux des impôts ayant le plus haut rendement rendent ce calcul difficile. La planification des recettes sera plus exacte avec le passage à une structure fiscale plus stable (annexe 2.A3).

\* Koen et Van den Noord (2005) ont montré que différents stratagèmes sont utilisés pour contourner les règles budgétaires lorsqu'elles commencent de faire sentir leurs effets ou menacent de le faire. Une analyse détaillée des pratiques comptables des administrations publiques en Europe montre que c'est ce qui est arrivé à trois reprises : i) dans la phase préalable à l'union monétaire ; ii) dans le contexte de la cession des licences UMTS et iii) durant les ralentissements conjoncturels qui ont aggravé les déficits généraux. Les distorsions identifiées et corrigées par Eurostat seulement durant la période 1993-2003 ont représenté pas moins de 1 % du PIB ou plus par an dans certains des pays de l'OCDE les plus avancés.

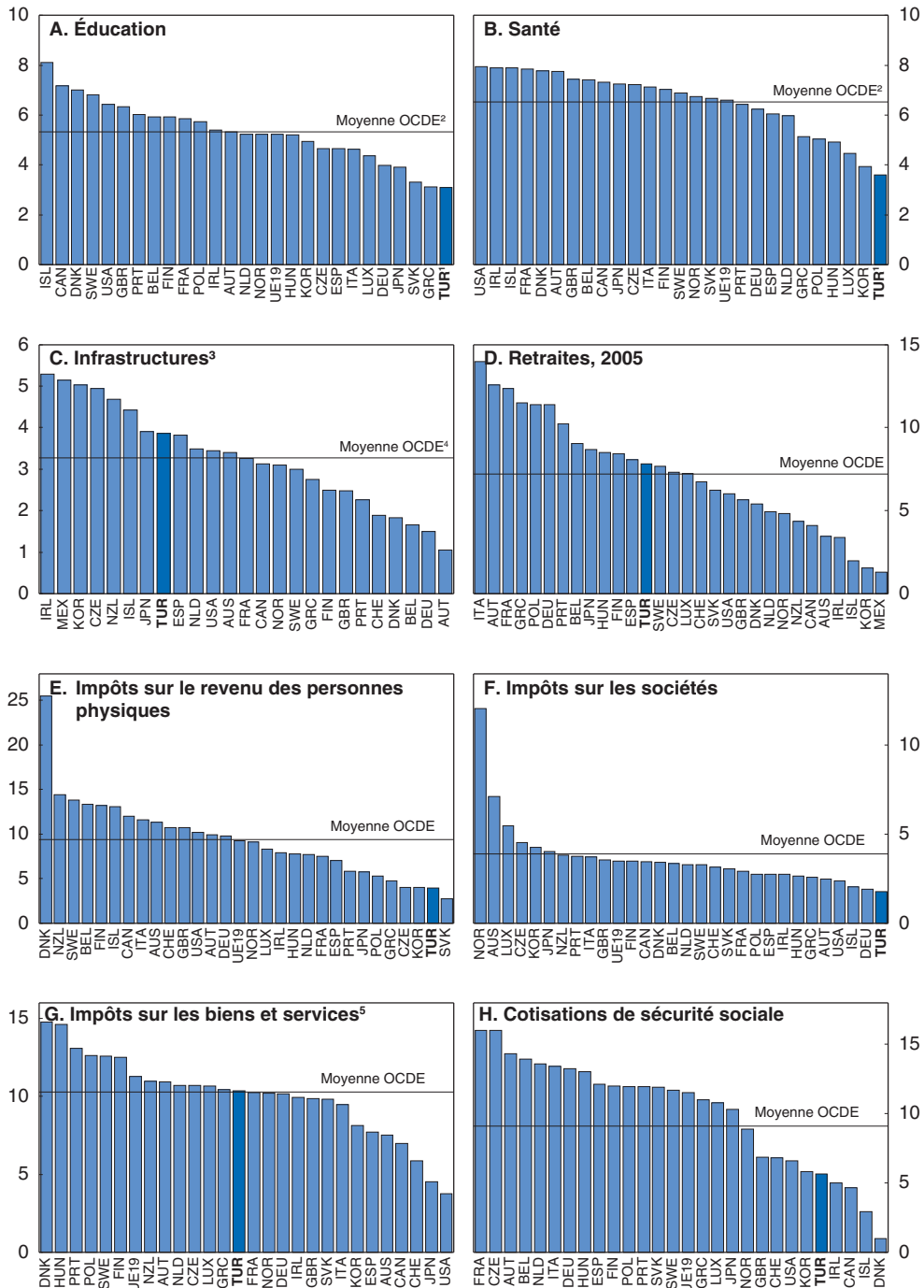
### ***La règle n'empêche pas des ajustements de la structure des dépenses et des recettes***

Il importe que la mise en œuvre de la règle budgétaire ne ralentisse pas la nouvelle hiérarchisation des dépenses et la réduction des impôts ayant des effets de distorsion. La Turquie a en effet des besoins importants de ressources dans plusieurs services publics essentiels (OCDE, 2008a). L'analyse détaillée présentée dans la précédente *Étude* a montré que des dépenses publiques supplémentaires représentant plusieurs points de pourcentage du PIB seront vraisemblablement nécessaires à moyen terme dans l'éducation, la santé et l'infrastructure physique. Le graphique 2.10 confirme que la Turquie consacre actuellement à ses services une part sensiblement moindre de son PIB que les autres pays de l'OCDE. La politique budgétaire à moyen terme devra laisser une marge de manœuvre pour un tel redéploiement de ses ressources.

La structure fiscale pose aussi des problèmes importants (graphique 2.10). Un fort pourcentage des prélèvements fiscaux devra sans doute continuer de viser la consommation, mais la lourde charge que les cotisations sociales font peser sur le secteur formel devra être réduite en améliorant la mise en œuvre et élargissant la base d'imposition. Les recettes au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de

### Graphique 2.10. Structure des principales dépenses et recettes des administrations publiques

% du PIB, 2008 (ou dernière année disponible)



1. Année 2006.
2. À l'exclusion de l'Australie, du Mexique, de la Nouvelle-Zélande et de la Suisse.
3. Investissement public.
4. Non compris le Chili, la Hongrie, l'Italie, le Luxembourg, la Pologne et la République slovaque.
5. Y compris les impôts sur la production, les ventes, le transfert de biens et de services et les taxes sur des biens et services spécifiques.

Source : OCDE, Base de données sur les Comptes nationaux ; SPO ; et OCDE, Statistiques sur les recettes, tableaux comparatifs. StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932322100>

l'impôt sur les sociétés pourraient être considérablement accrues si des réformes de la réglementation rendaient possible un recul du secteur informel. L'amélioration de la structure des dépenses et des recettes est un objectif indispensable de la politique budgétaire de la Turquie après la mise en œuvre de la règle.

Un autre aspect qui devrait être suivi de près afin d'éviter une expansion incontrôlée des dépenses budgétaires est la situation financière du système de sécurité sociale. Malgré la structure démographique favorable et les récentes réformes des pensions (OCDE, 2008a), les caisses de sécurité sociale sont en déficit (plus de 3 % du PIB en 2009). Ce déficit s'explique par une baisse spectaculaire de l'âge effectif de départ à la retraite après diverses décisions prises dans les années 80 et 90. L'âge minimum de départ à la retraite a été ramené à 38 ans pour les femmes et 43 ans pour les hommes. Dans ces conditions, les hommes acquittent en moyenne des cotisations pendant 25 ans et reçoivent des pensions de retraite et une assurance santé gratuite pendant 27 ans, alors que les femmes acquittent des cotisations pendant 20 ans et reçoivent des prestations pendant 33 ans (Zararsiz, 2010). La réforme de la sécurité sociale, qui a été finalisée en deux étapes, en 1999 et en 2008, après un processus politique difficile, a relevé l'âge minimal de départ à la retraite à 60 ans pour les hommes et 58 ans pour les femmes, mesure applicable en principe à compter de 2036 ; il passera ensuite à 65 ans pour les deux sexes, en principe à partir de 2048. Toutefois, les âges de départ effectifs augmenteront plus progressivement et l'âge normal de la retraite ne s'établira à 65 ans que dans le milieu des années 2060<sup>8</sup>. Un relèvement plus rapide pourrait améliorer considérablement les finances publiques (OCDE, 2006), mais un tel changement n'est apparemment pas à l'ordre du jour politique (tableau 3.A2.1 du chapitre 3).

La situation financière du système de sécurité sociale dépend aussi des résultats de l'économie en matière de croissance et d'emploi ainsi que de l'évolution des prestations et des coûts dans les segments retraite et santé du système. Cette évolution est difficile à prévoir. Bien que les prestations de retraite soient totalement paramétriques et déterminées par les dispositions de la loi sur l'assurance sociale et l'assurance-maladie générale, le gouvernement peut les modifier chaque année au moyen d'une nouvelle loi. Tel a été le cas en décembre 2009. Après les ajustements de pensions opérés en janvier et juillet 2009 conformément à la loi précitée, en décembre 2009 le gouvernement a accordé une augmentation discrétionnaire qui n'était pas prévue par la loi sur l'assurance sociale et l'assurance-maladie générale et qui n'avait pas été budgétisée dans le budget 2010. Selon les estimations, cela a entraîné des dépenses supplémentaires de 0.3 % du PIB par an. Les dépenses de santé des personnes assurées par l'institution de sécurité sociale ainsi que des bénéficiaires du nouveau système d'assurance-maladie universelle (également géré par l'institution de sécurité sociale – SGK) dépendent aussi de l'évolution de l'ensemble des prestations. En réponse à la dérive des dépenses de santé en 2007-08, les pouvoirs publics ont introduit des mesures de rationnement drastiques en 2009, notamment des redevances d'utilisation, un plafonnement annuel du budget des hôpitaux publics et universitaires et des réductions obligatoires des prix des médicaments. Cependant, les conséquences sociales d'un tel rationnement ne sont pas faciles à gérer et on peut s'attendre à ce que les politiques évoluent à l'avenir. Les incidences pour les dépenses de santé publiques sont difficiles à prévoir<sup>9</sup>.

### **Règles de transparence**

La principale exigence pour la mise en œuvre effective de la règle budgétaire est la publication en temps voulu de comptes des administrations publiques totalement fiables. La Turquie a des objectifs ambitieux dans ce domaine. Dans le même temps, elle n'a pas



encore publié de comptes publics consolidés sur la base des normes internationales. L'expérience de la Turquie comme celle des autres pays de l'OCDE indique que la génération de ces statistiques au niveau de qualité requis est complexe. Elle implique la résolution de plusieurs problèmes techniques difficiles (encadré 2.10 et annexe 2.A3). Les autorités ont déjà commencé de créer l'infrastructure requise, notamment grâce à une étroite coopération avec Eurostat. Elles ont récemment réaffirmé que des comptes complets des administrations publiques sur la base du SEC 95 seront prêts lorsque la règle sera opérationnelle en 2011.

#### Encadré 2.10. **Pour une comptabilité des administrations publiques de haute qualité : objectifs et enjeux**

L'infrastructure comptable de la règle budgétaire est fondée sur la loi sur le contrôle et la gestion des finances publiques, en vigueur depuis 2006. Cette loi fixe des objectifs essentiels en matière de transparence budgétaire<sup>1</sup> :

- Le budget central reste l'instrument de base de la politique budgétaire. Ses objectifs et hypothèses économiques sont désormais totalement transparents. Il est contrôlé sur une base mensuelle.
- Les activités quasi budgétaires doivent être aussi transparentes. Les pertes financières des entités d'État dues à leurs responsabilités opérationnelles (« pertes liées aux obligations » selon la terminologie turque) sont expressément budgétisées et notifiées.
- Les comptes des institutions de sécurité sociale, des fonds extrabudgétaires et des administrations locales sont établis avec le budget central.
- Le ministère des Finances est responsable de la publication des comptes trimestriels consolidés des administrations publiques sur la base des normes SEC 95.
- Le système de codification budgétaire est réformé. Chaque poste de dépenses sera identifié en termes institutionnels, administratifs, économiques et fonctionnels. Cette réforme contribuera à reclasser les 34 500 rubriques que compte actuellement le budget (degré de détail bien plus grand que dans tout autre pays de l'OCDE) pour arriver à des programmes de dépenses dignes de ce nom.
- Pour aligner la politique budgétaire sur la politique économique à long terme, tous les ministères et organismes publics sont tenus d'élaborer des plans stratégiques. Ces plans seront fondés sur les priorités nationales définies dans les plans nationaux de développement.
- Un Programme à moyen terme et un Plan budgétaire triennaux appuieront le budget chaque année, servant de cadre macroéconomique et budgétaire pour la période à venir. Ce cadre doit comporter des plafonds de dépenses pour chaque département administratif. Les objectifs auront un caractère contraignant pour l'exercice et indicatif pour les deux années suivantes.
- Les comptes des administrations publiques seront vérifiés par la Cour des comptes turque. Un projet de loi a été élaboré pour doter la Cour des comptes des prérogatives juridiques nécessaires à la vérification complète de toutes les entités publiques (administration centrale, administrations locales et caisses de sécurité sociale). Le projet de loi a été adopté par la Commission du plan et du budget du parlement et devrait être bientôt promulgué.

La loi sur le contrôle et la gestion des finances publiques a été adoptée en 2003 et est en principe totalement en vigueur depuis 2006<sup>2</sup>. Pourtant, en mai 2010, le degré de transparence des comptes budgétaires ne correspond pas encore totalement aux objectifs



### Encadré 2.10. Pour une comptabilité des administrations publiques de haute qualité : objectifs et enjeux (suite)

initiaux. Des progrès majeurs ont été accomplis au niveau de l'administration centrale. Le ministère des Finances a commencé de publier un grand nombre d'éléments des comptes de ces administrations. Cependant, aucune série consolidée de comptes n'est encore publiée. Une variable approximative utile est fournie par les statistiques du secteur général de l'État, établies chaque année par l'Organisme de planification étatique (SPO). Ces statistiques sont publiées dans le *Programme économique de pré-adhésion* établi par le SPO et soumis à la Commission européenne. En outre, le programme annuel établi par le SPO comprend une description des évolutions budgétaires sur la base des « statistiques des administrations publiques ». Le ministère des Finances a confirmé en mai 2010 que la série pertinente de comptes conforme aux normes internationales avait déjà été envoyée à Eurostat pour vérification et que sa publication était imminente.

Lorsque les comptes de l'administration publique commenceront d'être publiés sur la base des normes SEC 95, une série de problèmes spécifiques risquent de se poser, si l'on en juge par l'expérience d'autres pays de l'OCDE (annexe 2.A3). Les plus importants de ces enjeux sont les suivants :

- L'administration centrale ne joue pas un rôle dominant sur la scène budgétaire en Turquie (annexe 1.A4 dans le chapitre 1). Celle-ci est occupée par d'autres échelons importants des administrations publiques. La qualité des données budgétaires notifiées par ces échelons influe de façon sensible sur la qualité globale des comptes des administrations publiques.
- La pleine application du principe de comptabilité d'exercice peut être difficile au niveau des administrations locales et de l'institution de sécurité sociale.
- Les recettes exceptionnelles ont joué un grand rôle en Turquie certaines années (c'est le cas par exemple des paiements volontaires dans le cadre d'amnisties fiscales) ; elles devraient être imputées avec soin sur les différentes années en comptabilité d'exercice.
- Il n'est pas facile de rendre les activités quasi budgétaires totalement transparentes dans l'esprit de la loi de 2006. Les entités d'État exercent diverses responsabilités opérationnelles en dehors du secteur des administrations publiques. Les coûts financiers liés à ces responsabilités doivent être notifiés sous la forme d'informations supplémentaires.
- Le montant total des engagements publics doit être notifié dans le cadre des statistiques de la dette publique (déjà de grande qualité). La notification globale de la dette des administrations locales, de la dette des sociétés appartenant aux municipalités, de l'encours des garanties d'État fournies dans le cadre de partenariats public-privé passés et des engagements à long terme des systèmes publics de santé et de retraite reste encore à réaliser.

1. Voir OCDE (2005) pour une analyse détaillée de cette loi.
2. La loi sur la gestion et le contrôle des finances publiques a été accompagnée de plusieurs innovations destinées à en soutenir l'application : i) le système de gestion du budget en ligne (*Say 2000i*) mis en application dans plus de 1 500 entités publiques dans 81 provinces et 850 districts ; ii) une loi sur la gestion de la dette publique. Après des années de gestion décentralisée et non structurée, le contrôle de la dette publique est centralisé. Le Trésor est désormais responsable de la plupart des emprunts publics et de la production de rapports trimestriels et annuels sur la dette. Ces rapports ont été immédiatement bien accueillis par toutes les parties prenantes (OCDE-Sigma, 2008) ; iii) une loi sur les municipalités métropolitaines a plafonné l'encours de la dette de ces municipalités à 150 % de leurs recettes annuelles et l'encours de la dette des autres municipalités est limité à leur revenu annuel. Tous les emprunts municipaux dépassant de 10 % le revenu annuel nécessiteront une autorisation formelle du ministère de l'Intérieur.

Le FMI a aussi contribué à la production d'informations budgétaires complètes dans le cadre des accords de confirmation en vigueur entre décembre 1999 et mai 2008. Il a suivi les évolutions budgétaires au moyen d'analyses fréquentes. Ces analyses ont impliqué des enquêtes occasionnelles sur des aspects spécifiques impliquant des risques budgétaires, notamment les soldes financiers des entreprises d'État, des banques publiques et du comité d'achat des produits agricoles. Des « définitions de programmes » (ou « définitions du FMI ») de l'administration centrale et du secteur public consolidé ont été mises au point dans ce contexte – en tant qu'approximations de véritables comptes des administrations publiques. Les investisseurs nationaux et internationaux et le public en général se sont appuyés sur ce suivi direct des résultats budgétaires et la Turquie a renforcé sa crédibilité et sa réputation grâce à cette surveillance étroite.

La surveillance de la politique budgétaire par des instituts de recherche indépendants, pratique commune à nombre de pays de l'OCDE, n'est pas encore bien développée en Turquie. L'une des sources d'analyses indépendantes des résultats budgétaires est constituée par les rapports sur la surveillance budgétaire publiés par la Fondation de recherche en politique économique (TEPAV)<sup>10</sup>. Ces analyses passent en revue les données budgétaires publiées par l'État et proposent une évaluation indépendante de l'orientation budgétaire. Les autorités font parfois part de leur désaccord avec les appréciations portées par la TEPAV. Néanmoins, ce travail reste la principale source d'analyses techniques indépendantes sur les évolutions budgétaires. Récemment, le Centre de la société civile, à l'Université Bilgi d'Istanbul, a commencé de publier des manuels pour aider le public à mieux s'informer sur les résultats budgétaires. Il s'agissait là d'une innovation utile de la part d'une tierce partie ; quatre manuels ont déjà été publiés : Manuel pour la lecture des documents budgétaires, Manuel pour la lecture des plans budgétaires à moyen terme, Manuel pour la lecture des dépenses sociales et Manuel pour la lecture des dépenses en matière de défense.

### *Améliorations possibles après les premières expériences de mise en œuvre de la règle*

Si les premières expériences de mise en œuvre de la règle font apparaître la nécessité de mesures de soutien supplémentaires, les autorités pourraient envisager d'introduire i) un plafond de dépenses pluriannuel ; ii) un compte de réserve pour suivre les écarts cumulés par rapport aux objectifs de la règle ; et iii) un conseil budgétaire indépendant pour évaluer les objectifs, les réalisations et les résultats.

- **Plafonnement des dépenses.** Le service de l'OCDE chargé de la politique budgétaire souligne que, pour être efficace, la règle budgétaire ne doit pas exiger un degré excessif de sophistication du suivi (Anderson et Minarik, 2006). Un plafonnement pluriannuel des dépenses est suggéré comme instrument complémentaire simple à utiliser. Les autorités turques pourraient appuyer la règle budgétaire au moyen d'un plafond des dépenses global en termes nominaux. Un tel plafond peut être adopté par le parlement sous la forme d'une loi indépendante complétant le budget chaque année<sup>11</sup>.
- **Compte de réserve.** La règle ne s'appuie pas pour le moment sur un mécanisme permettant de prendre en compte et de lisser l'incidence des erreurs de prévision passées sur le plafond du déficit. Pour remédier à cette situation, on pourrait établir un « compte de réserve » virtuel, tenir compte des écarts et veiller à ce que ce compte reste dans les limites prédéfinies. Ce mécanisme pourrait aussi contribuer à une plus grande efficacité et fiabilité de la politique budgétaire, en rendant des réductions des dépenses et des augmentations des recettes de grande ampleur moins contraignantes (en réponse

à une évolution inattendue des dépenses ou des recettes au cours de l'exercice budgétaire). La règle budgétaire récemment adoptée en Allemagne s'appuie sur un compte de ce type que les autorités turques pourraient envisager après avoir pris en compte l'ampleur des erreurs de prévision.

- **Conseil budgétaire.** Un conseil indépendant sur la politique budgétaire peut évaluer les objectifs et les résultats. Il peut établir un rapport sur la politique budgétaire dans le même esprit que le rapport sur l'inflation. Des institutions de ce type sont en place dans plusieurs pays de l'OCDE (annexe 2.A4). Dans la situation actuelle de la Turquie, ce conseil pourrait être établi sous l'égide du parlement, comme aux États-Unis et au Canada, et rendre compte directement à la Commission du plan et du budget, qui est plus particulièrement responsable du suivi de la règle budgétaire (encadré 2.8). Étant donné que la Turquie ne dispose pas encore de comptes budgétaires vérifiés de façon approfondie et que les activités quasi budgétaires continuent de jouer un rôle important, cet organisme devrait avoir un poids politique important et des prérogatives juridiques adéquates. D'après une évaluation de l'OCDE (Anderson, 2009), les organismes parlementaires de surveillance budgétaire sont efficaces pour : i) simplifier la complexité des informations budgétaires ; ii) encourager la transparence des résultats ; iii) améliorer la crédibilité des prévisions budgétaires ; iv) aider les législateurs de la majorité et de la minorité et le public en général en offrant des services non partisans et v) fournir des réponses rapides aux interrogations sur la politique budgétaire, tâche qui incombe généralement à l'exécutif.

### **Cadre de ciblage de l'inflation**

La politique monétaire de la Turquie a acquis une grande crédibilité en réduisant l'inflation pour la ramener de bien plus de 10 % à moins de 10 % depuis le début de la décennie 2000 (chapitre 1). Un objectif d'inflation initialement implicite puis explicite a soutenu cette action (OCDE, 2008a). Renforcer le régime de ciblage de l'inflation consoliderait encore la crédibilité et l'efficacité de la BCRT :

- **Ciblage continu de l'inflation.** La Turquie devrait passer à un objectif d'inflation continu à compter de 2012. Dans le cadre actuel, l'objectif d'inflation est fixé pour les trois années à venir, pour décembre de chaque année (actuellement il est de 6.5 % pour fin 2010, de 5.5 % pour fin 2011 et de 5.0 % pour fin 2012). Étant donné que le niveau fixé comme objectif pour fin 2012 est assez bas, laissant penser à la fin imminente de la désinflation au cours des années suivantes, passer à un objectif continu par la suite devient envisageable. Il faudrait pour cela choisir le niveau approprié de l'objectif d'inflation et la largeur des marges d'incertitude. La fréquence du réexamen de l'objectif d'inflation devrait aussi être déterminée. La pratique internationale à cet égard varie considérablement (Rezessy, 2006). Il sera utile de communiquer suffisamment à l'avance ces décisions, accompagnées des éléments qui les justifient.
- Adopter le ciblage continu de l'inflation contribuerait à maintenir l'inflation à un niveau durablement moins élevé, faciliterait la communication et ancrerait mieux les anticipations d'inflation à long terme. Actuellement, si l'inflation en fin d'année s'écarte de plus de deux points de pourcentage de l'objectif (c'est-à-dire se situe en dehors de la marge d'incertitude), la Banque centrale de la république de Turquie (BCRT) doit soumettre une lettre ouverte au gouvernement expliquant les raisons de l'écart et les mesures à prendre pour ramener l'inflation plus près de l'objectif. Des explications de même nature sont publiées dans le rapport d'inflation trimestriel, lorsque l'inflation

trimestrielle s'écarte de l'objectif de fin d'année par plus de 2 points de pourcentage. Il existe donc déjà un mécanisme *de facto* de reddition de comptes plus continue sans même qu'il existe un objectif d'inflation continu. Adopter l'objectif continu serait conforme à la pratique commune des pays développés et des pays émergents ayant un système de ciblage de l'inflation (Rezessy, 2006). Des objectifs d'inflation continus, qui sont en principe fixés de façon indéfinie mais sont sujets à de possibles modifications, peuvent aussi faciliter les tâches des autorités monétaires (notamment la communication) lorsque l'inflation s'écarte nettement de l'objectif en raison d'un choc temporaire sur l'offre. Dans ces circonstances, une banque centrale peut être mieux à même de maintenir l'ancrage des anticipations inflationnistes en expliquant les raisons du dérapage de l'inflation et en prenant des mesures appropriées sans pour autant modifier l'objectif d'inflation.

- **Politiques structurelles favorables à la désinflation.** Les politiques structurelles et microéconomiques doivent soutenir l'objectif d'inflation. La politique monétaire contracyclique se trouve facilitée si les salaires et les prix répondent de façon flexible à la situation conjoncturelle. L'ajustement à la baisse des salaires est susceptible d'être plus prononcé dans le secteur informel, car les salaires n'y sont pas contraints par le salaire minimum. Par conséquent, la charge de l'ajustement repose davantage sur les travailleurs informels, qui sont déjà défavorisés. Pour remédier à ce problème, il faudrait faire en sorte que les mécanismes de fixation des salaires dans le secteur formel soient plus réactifs aux conditions du marché. La concurrence des prix dans les activités des services est également importante pour le bon fonctionnement du ciblage de l'inflation. Les évolutions récentes donnent à penser que les rigidités des prix dans ce secteur ont diminué, mais les autorités de la concurrence devraient veiller à ce que la concurrence des prix reste effective. Cela est particulièrement important sur les marchés où les pressions de prix sous-jacentes demeurent fortes, comme l'éducation, la santé, le logement, les transports et la distribution alimentaire de gros. En outre, les pratiques de prix et de taxation indirecte dans les industries de réseau, où nombre de prix sont fixés par voie administrative, devraient être gérées en tenant compte de l'objectif d'inflation, de façon à minimiser la volatilité sans lien avec les coûts des intrants.
- **Accumulation de réserves en devises.** Depuis l'introduction du régime de changes flottants, les interventions sur le taux de change ont eu pour objectif de limiter l'instabilité de ces taux et de constituer des réserves en devises. Les interventions ont généralement revêtu la forme de ventes aux enchères annoncées au préalable et, moins fréquemment, d'interventions directes (tableau 2.3). Il est bien connu que l'aptitude actuelle de la BCRT à influencer sur l'instabilité du taux de change est sujette à débat, ce qui affaiblit la motivation première des interventions. Néanmoins, des interventions sur le marché des changes pourraient rester souhaitables pour accumuler des réserves internationales, qui constituent une garantie contre l'instabilité financière. Les réserves internationales offrent une assurance contre l'instabilité financière, et la politique visant à maintenir ou à augmenter progressivement les réserves doit être maintenue comme le prévoit actuellement la BCRT (2009). De fait, un niveau élevé de réserves s'est révélé utile pour limiter la dépréciation des taux de change sur les marchés émergents lors de la crise mondiale de 2008-09. La Turquie, comme beaucoup d'autres marchés émergents, a accumulé des réserves en devises au cours de la décennie écoulée. Cela a été possible grâce à des achats de devises aux enchères par la BCRT à des conditions annoncées à l'avance (tableau 2.3)<sup>12</sup>. Les réserves représentaient environ 22 % de M2 (12 % du PIB) à la

Tableau 2.3. **Opérations de change de la BCRT (millions USD)**

	Achats de devises aux enchères	Ventes de devises aux enchères	Interventions pour acheter des devises	Interventions pour vendre des devises	Achats totaux nets de devises
2002	795	–	16	12	799
2003	5 652	–	4 229	–	9 881
2004	4 104	–	1 283	9	5 378
2005	7 442	–	14 565	–	22 007
2006	4 296	1 000	5 441	2 105	6 632
2007	9 906	–	–	–	9 906
2008	7 584	100	–	–	7 484
2009	4 314	900	–	–	3 414

Source : SPO (2009), *Programme économique de préadhésion 2009*.

fin de 2009, mais elles sont restées sensiblement inférieures au niveau observé dans des pays comme l'Argentine, le Brésil, la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie. Elles se sont situées à un niveau semblable ou supérieur à ceux observés en République tchèque, en Corée, au Mexique et en Pologne. Il n'existe pas de directives universelles concernant le niveau optimal des réserves. Par exemple, Obstfeld *et al.* (2009) avancent que les réserves doivent être proportionnelles à la taille du système bancaire, eu égard au régime de change et à l'ouverture commerciale et financière, et pas simplement à la dette extérieure à court terme, comme cela était souligné précédemment dans les études en la matière.

### Surveillance financière

Une surveillance financière prudente est indispensable à une saine intégration au marché mondial des capitaux. La Turquie a tiré à ses dépens les enseignements de la crise de 2001 et a renforcé sensiblement ses réglementations prudentielles (chapitre 1). Les autorités turques ont aussi montré qu'elles étaient prêtes à ajuster de façon préventive ces réglementations. Malgré le faible niveau de leur dette en devises (environ 4 % des prêts totaux à la consommation en 2009), à la mi-2009 il a été interdit aux ménages de contracter des prêts en devises ou indexés sur des devises auprès de banques étrangères et nationales<sup>13</sup>. Cette réglementation limite les risques de change pour les ménages et ralentit la croissance du crédit compte tenu d'un écart de taux d'intérêt encore important. Il s'agit d'une décision bienvenue eu égard à l'expérience récente de croissance conjoncturelle du crédit en devises dans plusieurs pays européens émergents. Des garde-fous contre l'exposition au risque de change ont donc été mis en place, mais des problèmes persistent car les innovations rapides intervenant sur les marchés des capitaux exigent une vigilance constante. En outre, il faut éviter toute croissance excessive des prêts au logement, et les règles concernant l'apport personnel minimum doivent rester prudentes.

L'adoption du dispositif Bâle II et de ses nouvelles modifications devrait rester un objectif essentiel des organismes de réglementation. Bâle II devrait se traduire par une baisse des ratios de fonds propres ajustés en fonction des risques, notamment en raison de la réévaluation requise des titres de l'État turc, qui représentent une part importante des actifs bancaires. D'après les règles Bâle I, les titres d'État des pays de l'OCDE sont évalués en tant qu'actifs sans risque, alors que dans Bâle II, ils sont évalués en fonction de leur notation de crédit. Le calendrier de l'adoption de Bâle II n'a pas encore été décidé, mais la mise en œuvre des règles requises se poursuit. La Turquie a aussi tout intérêt à mettre en

oeuvre les modifications de Bâle II visant la surveillance prudentielle contracyclique, car elle sera davantage confrontée à ce type de risque à mesure que progressera son intégration au marché mondial des capitaux. Cette tâche devrait être facilitée par l'admission de l'Agence turque de surveillance et de réglementation bancaires (BRSA) au Comité de Bâle sur le contrôle bancaire en mai 2009 et par la participation de la Turquie au Conseil de stabilité financière<sup>14</sup>.

## Recommandations

L'encadré 2.11 résume les recommandations présentées dans ce chapitre.

### Encadré 2.11. Favoriser une saine intégration au marché mondial des capitaux

- Continuer de privilégier l'ensemble de facteurs liés à la performance et à la crédibilité macroéconomiques et déterminant le statut sur le marché international des capitaux : crédibilité budgétaire, stabilité monétaire, bonne surveillance financière, équilibre extérieur, forte croissance tendancielle et stabilité politique.
- Considérer l'ensemble de ces domaines comme un tout, car ils influent de façon indissociable sur le statut de la Turquie. Les déficiences dans certains d'entre eux ne sont pas compensées par une performance supérieure dans d'autres.
- Les indicateurs du statut sur le marché international des capitaux – y compris les primes de risque, les notations de crédit et les positions sur les indices d'investissement – devraient faire l'objet d'un suivi et d'un examen publics. Ils pourraient être vérifiés et utilisés en tant qu'étalons de la performance économique.
- Maintenir un dialogue avec les agences de notation sur les atouts et les faiblesses perçus de la Turquie.
- Améliorer encore le cadre de la politique économique turque grâce dans les domaines suivants :

#### Politique budgétaire

- Renforcer la viabilité budgétaire en mettant en place la règle fiscale annoncée et son infrastructure de gestion budgétaire.
- Faire en sorte que la règle budgétaire ne fasse pas obstacle à la nouvelle hiérarchisation des dépenses et à la réduction des impôts ayant des effets de distorsion.
- Publier, comme prévu, des comptes consolidés et complets des administrations publiques tous les trimestres et tous les ans, sur la base des normes SEC 95.
- Maîtriser les soldes actuariels du système de sécurité sociale.
- Adopter le nouveau projet de loi sur la Cour des comptes turque de façon à habiliter à celle-ci à procéder à une vérification complète des comptes des administrations publiques.
- En cas de besoin après l'expérience initiale de la mise en œuvre de la règle, être prêt à mettre en place :
  - i) un plafonnement pluriannuel des dépenses ;
  - ii) un compte de réserve suivant les écarts cumulés par rapport aux plafonds de déficit ;
  - iii) un organisme de surveillance budgétaire indépendant.



### Encadré 2.11. Favoriser une saine intégration au marché mondial des capitaux (suite)

#### Ciblage de l'inflation

- Renforcer la crédibilité de la politique monétaire et du cadre de ciblage de l'inflation en passant à un ciblage continu de l'inflation.
- Mettre progressivement en place des réformes structurelles propres à améliorer la flexibilité des salaires dans le secteur formel et à renforcer la concurrence par les prix dans le secteur des services non échangeables.
- Poursuivre, comme prévu, la politique d'accumulation de réserves.

#### Stabilité financière

- Rendre encore plus rigoureuse la surveillance prudentielle dans le secteur financier en l'alignant sur les réglementations internationales représentant la meilleure pratique. Cela exige la mise en œuvre des réglementations Bâle II et l'adoption de toutes les nouvelles modifications concernant la politique prudentielle contracyclique, qui seront vraisemblablement introduites après la crise mondiale.
- Maintenir, et au besoin actualiser, les garde-fous actuels contre la croissance excessive des prêts immobiliers et l'exposition en devises des ménages et des entreprises.

#### Notes

1. On dénombre à présent cinq agences ayant le statut NRSRO : Standard & Poor's, Moody's, Fitch, A.M. Best et Dominion Bond Rating Service. Ces agences sont certifiées par la Securities and Exchange Commission. Parmi les cinq, seules Standard & Poor's, Moody's et Fitch offrent des services de notation au niveau mondial.
2. À titre d'exemple, les directives Bâle II recommandent de fixer les ratios d'adéquation des fonds propres pour les titres publics figurant dans les portefeuilles des banques en fonction de la notation attribuée par les agences certifiées. Les règles Bâle I utilisaient la qualité de membre de l'OCDE comme critère essentiel pour le provisionnement des risques liés aux titres d'État.
3. Par exemple, la crise asiatique de 1997 a fait apparaître que la source essentielle des chocs pour certaines économies émergentes n'était plus les déséquilibres extérieurs, mais l'accumulation d'engagements financiers privés au niveau intérieur.
4. Sy (2002) a examiné en détail ces écarts et a conclu que lorsque les écarts entre les notes de crédit et les primes de risque du marché deviennent importants, les épisodes de marges excessivement élevées sont généralement suivis d'épisodes de rétrécissement des marges. Cet ajustement est plus fréquent que les dégradations de la note de crédit. En revanche, en cas de marges excessivement faibles, il se produit généralement une amélioration des notations plutôt que d'un élargissement des marges. Tout désaccord important entre les marchés et les agences de notation est considéré comme un témoignage de la nécessité d'approfondir les analyses techniques et l'analyse du risque souverain.
5. L'indicateur « efficacité institutionnelle » est établi par l'Unité d'intelligence économique. Il s'appuie notamment sur des sous-indicateurs tirés de la base de données de la Banque mondiale sur la gouvernance publique.
6. Cet effet « écran-radar » identifié par Merton (1987) tient au fait que les titres boursiers plus visibles attirent des investisseurs plus distants et exigent une rentabilité moindre.
7. Les indices FTSE sont largement utilisés par les investisseurs partout dans le monde. Les autres indices des marchés émergents largement suivis sont notamment le MSCI de Morgan Stanley et le WII de JP Morgan. Le FTSE donne des informations particulièrement abondantes sur les principes utilisés pour classer les pays, leurs lacunes et leur évolution. Voir FTSE Emerging Market Indexes sur [www.ftse.com/indices/index](http://www.ftse.com/indices/index).

8. La transition plus graduelle à un âge de départ effectif de 65 ans tient à la disposition de la loi sur la retraite qui stipule que les individus peuvent cesser leur activité à l'âge minimum de la retraite en vigueur dans l'année où ils auront accompli 20 ans de cotisations. À titre d'exemple, un homme qui commence à travailler à l'âge de 20 ans en 2016 atteindra 20 années de cotisations en 2036, à l'âge de 40 ans. Cette année-là, l'âge légal de la retraite sera de 60 ans. Cet individu pourra donc prendre sa retraite lorsqu'il aura 60 ans, en 2056. Par conséquent, après 2048 de nombreuses personnes partiront à la retraite avant l'âge de 65 ans.
9. L'OCDE (2006, 2008a) a fourni des prévisions pour le système de sécurité sociale, fondées sur les scénarios du gouvernement turc et de la Banque mondiale – tous deux établis avec l'aide du modèle PROST de la Banque mondiale. Ces prévisions doivent être réexaminées. La répartition de l'emploi total entre le secteur formel et informel se modifiera notamment avec le *Plan de lutte contre l'économie informelle*, ce qui aura des conséquences sur les dépenses (le nombre de bénéficiaires augmentera) et sur les recettes (les cotisations recouvrées augmenteront également). À la mi-2010, le Président du SGK a estimé que grâce aux efforts accrus déployés pour recenser les travailleurs du secteur informel, 500 000 nouveaux cotisants ont été enregistrés en 2009 et 2010, mais 9 millions de travailleurs restent toujours non recensés (Zararsız, 2010). Il a estimé que si ces 9 millions de travailleurs contribuaient au financement de la sécurité sociale, le déficit du système serait divisé par 10 et tomberait à 0.3 % du PIB, malgré les dépenses de santé supplémentaires.
10. TEPAV est une organisation de recherche économique parrainée par l'Union turque des Chambres de commerce et d'industrie (TOBB). Elle est située à l'Université TOBB à Ankara.
11. Le plafond devrait être fixé conformément au cadre budgétaire triennal accompagnant le budget. Cela n'implique pas que le cadre ne puisse pas être changé d'une année à l'autre. Seuls quelques pays de l'OCDE maintiennent des plafonds inchangés d'une année à l'autre.
12. Depuis l'introduction du régime de changes flottants, la BCRT retient aussi la possibilité de conduire des interventions discrétionnaires pour empêcher des formations de prix malsaines qui pourraient à l'occasion résulter d'une diminution de la profondeur du marché. Mais elle n'est pas intervenue depuis 2006 (tableau 2.3), la capacité effective de la BCRT d'influer sur le taux de change étant discutable. Çaşkurlu et al. (2008) montrent qu'entre 2002 et 2005 les enchères ont en fait accru l'instabilité du taux de change, alors que les interventions directes l'ont réduite.
13. En revanche, l'accès aux prêts en devises pour les sociétés, jusque-là strictement réglementé, a été assoupli. Cette mesure a été motivée par les préoccupations suscitées par les statistiques sur la dette extérieure. Nombre d'entreprises contractaient des prêts auprès des succursales étrangères de banques nationales, ce qui faisait gonfler la dette extérieure.
14. Le Conseil de stabilité financière, qui comprend les pays du G20, a été établi pour coordonner au niveau international les travaux des autorités financières nationales et des organismes internationaux de fixation des normes ainsi que pour concevoir et encourager la mise en œuvre de politiques efficaces en matière de réglementation, de surveillance et d'autres politiques du secteur financier. En avril 2009, il a remplacé le Forum de stabilité financière, auquel participaient les pays du G7.

## Bibliographie

- Afonso, A. (2002), « Understanding the Determinants of Government Debt Ratings: Evidence for the Two Leading Agencies », *Working Papers 2002/02*, Department of Economics at the School of Economics and Management (ISEG), Université technique de Lisbonne.
- Afonso, A., Gomes, P. et P. Rother (2007), « What Hides Behind Sovereign Debt Ratings? », *European Central Bank Working Paper Series*, n° 711, Banque centrale européenne, Francfort.
- Allen, R. (2009), « The Challenge of Reforming Budgetary Institutions in Developing Countries », *IMF Working Papers*, n° WP/09/96, Fonds monétaire international, Washington DC.
- Anderson, B. (2009), « The Changing Role of Parliament in the Budget Process », *OECD Journal of Budgeting*, vol. 1, OCDE, Paris.
- Anderson, B. et J. Minarik (2006), « Design choices for fiscal policy rules », *OECD Journal of Budgeting*, vol. 5, OCDE, Paris.
- Argyrou, M., A. Gregoriu et A. Kontonikas (2009), « Do Real Interest Rates Converge? », *Journal of International Financial Markets, Institutions and Money*, n° 19.
- Baldacci, E., S. Gupta et A. Mati (2008), « Is it (Still) Mostly Fiscal? Determinants of Sovereign Spreads in Emerging Markets », *IMF Working Papers*, n° 08/259, Fonds monétaire international, Washington DC.



- Banerjee, A. et S. Manmohan (2006), « Testing Real Interest Parity in Emerging Markets », *IMF Working Papers*, n° 06/249, Fonds monétaire international, Washington DC.
- Bankovica, S. et J. Pranevics (2007), « How Does Inclusion in an Index Affect Stock Prices? », Thèse de premier niveau, Stockholm School of Economics in Riga.
- BCE (2004), « Market Dynamics Associated With Credit Ratings: A Literature Review » (par F. Gonzales, F. Haas, R. Johanness, M. Persson, L. Toledo, R. Violi, M. Wieland et C. Zins), *European Central Bank Occasional Papers*, n° 16, juin, Banque centrale européenne, Francfort.
- BCRT (2009), *Monetary and Exchange Rate Policy for 2010*, Banque centrale de la république de Turquie, 10 décembre, Ankara.
- Bernoth, K., J. von Hagen et L. Schuknecht (2006), « Sovereign Risk Premiums in the European Government Bond Market », *Discussion Papers*, n° 151 SFB/TR 15, *Governance and the Efficiency of Economic Systems*, Université libre de Berlin, Université Humboldt de Berlin, Université de Bonn, Université de Mannheim, Université de Munich.
- Bissoondoyal-Bheenuck, E. (2005), « An Analysis of the Determinants of Sovereign Ratings », *Global Finance Journal*, vol. 15(3), pp. 251-280.
- Borensztein, E., K. Cowan et P. Valenzuela (2007), « Sovereign Ceilings “Lite”? The Impact of Sovereign Ratings on Corporate Ratings in Emerging Market Economies », *IMF Working Papers*, n° 07/75, Fonds monétaire international, Washington DC.
- BRI (2009), « Capital Flows and Emerging Market Economies », Comité sur le système financier mondial, janvier, Banque des règlements internationaux, Bâle.
- Cantor, R. et F. Packer (1996), « Determinants and impact of sovereign credit ratings », *Economic Policy Review*, octobre, Réserve fédérale, New York, NJ.
- Canuto, O., P.F.P. Santos et P.C. Porto (2004), « Macroeconomics and Sovereign Risk Ratings », Banque mondiale et Université de Sao Paolo, document non publié.
- Çaşkurlu, T. et al. (2008), « Can Central Bank Interventions Affect the Exchange Rate Volatility? Multivariate GARCH Approach Using Constrained Nonlinear Programming », *Central Bank of Turkey Working Papers*, n° 806, Ankara.
- Ciarlone, A., P. Piselli et G. Trebeschi (2007), « Emerging Markets Spreads and Global Financial Conditions », *Temi di discussione (documents de travail économiques)*, n° 637, Banque d'Italie, Département de la recherche économique, Rome.
- Commission européenne (2008), « Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Credit Rating Agencies », 12 novembre, Bruxelles.
- Commission européenne (2010), « European Commission Warns Rating Agencies on Greek Downgrades », *ForexPlaybook*, 4 mai, <http://forexplaybook.com/2165/european-commission>.
- Culha, O., F. Ozatay et G. Sahinbeyoglu (2006), « The Determinants of Sovereign Spreads in Emerging Markets », *Working Papers*, n° 0604, Département de la recherche et de la politique monétaire, Banque centrale de la république de Turquie, Ankara.
- Die Bank (2009), « The role of credit rating agencies », [www.die-bank.de/service/internet-translation-service/the-role-of-credit-rating-agencies](http://www.die-bank.de/service/internet-translation-service/the-role-of-credit-rating-agencies).
- Eichengreen, B.J. et A. Moddy's (1998), « What Explains Changing Spreads on Emerging-Market Debt: Fundamentals or Market Sentiment? », *NBER Working Papers*, n° 6408, National Bureau of Economic Research.
- Ekinci, A. (2009), « Belediyelerin Mali Yapisi ve Borc Durumu Uzerine », *Muhasebenet*, 14.05.2009.
- El-Erian, M. (2008), *When Markets Collide: Investment Strategies for the Age of Global Economic Change*, McGraw-Hill Professional.
- Emil, M.F. et H.H. Yilmaz (2009), « Mali Saydamlik Izleme Raporu VII », *TEPAV*, Ankara.
- Ersel, H. (2010), « Kamu Harcamalarinin Toplumsal Denetimi Gerekiyor », *Referans*, 15.02.2010.
- Feldstein, F. et C. Horioka (1980), « Domestic Saving and International Capital Flows », *The Economic Journal*, vol. 90 (358).
- Ferreira, A.L. et M. Leon-Ledesma (2007), « Does the Real Interest Parity Hypothesis Hold? Evidence for Developed and Emerging Markets », *Journal of International Money and Finance*, n° 26.

- Ferrucci, G. (2003), « Empirical Determinants of Emerging Market Economies' Sovereign Bond Spreads », *Bank of England Working Papers*, n° 205, Bank of England, Londres.
- Fitch (2009), Statement on Turkish Banking, juillet, [www.fitchratings.com](http://www.fitchratings.com).
- FMI (2007), *Manuel sur la transparence budgétaire*, Fonds monétaire international, Washington DC.
- FMI (2009a), « Fiscal Rules: Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances », *Public Information Notice*, n° 09/139, Fonds monétaire international, Washington DC.
- FMI (2009b), « Fiscal Rules-Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances », Fiscal Affairs Department, Fonds monétaire international, Washington DC.
- Fortune (2009), « TOKI: Pandora'nin Kutusu », *Fortune*, mars 2009.
- Fuentes, M. et S. Godoy (2005), « Sovereign Spread in Emerging Markets: A Principal Component Analysis », *Working Papers Central Bank of Chili*, n° 333, Banque centrale du Chili, Santiago.
- González-Rozada, M. et E.L. Yeyati (2008), « Global Factors and Emerging Market Spreads », *Economic Journal*, vol. 118(533), pp. 1917-1936.
- Grandes, M. (2007), « The Determinants of Sovereign Bond Spreads: Theory and Facts from Latin America », *Cuadernos de Economía (Latin American Journal of Economics)*, Instituto de Economía. Pontificia Universidad Católica de Chili, vol. 44(130), pp. 151-81.
- Hacibedel, B. et van Bommel (2007), « Do Emerging Market Stocks Benefit from Index Inclusion », *Saïd Business School Working Papers*, University of Oxford.
- Hallerberg, M. et G. Wolff (2008), « Fiscal Institutions, Fiscal Policy and Sovereign Risk Premia in EMU », *Public Choice*, Springer, vol. 136 (3), pp. 379-396, septembre.
- Haugh, D., P. Ollivaud et D. Turner (2009), « What Drives Sovereign Risk Premiums? An Analysis of Recent Evidence from the Euro Area », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 718, OCDE, Paris.
- Hilscher, J. et Y. Nosbusch (2007), « Determinants of Sovereign Risk: Macroeconomic Fundamentals and the Pricing of Sovereign Debt », *EFA 2007 Ljubljana Meetings Papers*.
- Jaramillo, L. (2010), « Determinants of Investment Grade Status in Emerging Markets », *IMF Working Papers*, n° 10/117, Fonds monétaire international, Washington DC.
- Johnson, K. (2009), « Gross and Net International Financial Flows », *Council on Foreign Relations Working Papers*, Washington DC.
- Kamin, S.B. et K. von Kleist (1999), « The Evolution and Determinants of Emerging Markets Credit Spreads in the 1990s », *BRI Working Papers*, n° 68, Banque des règlements internationaux, Bâle.
- Kannan, P. (2008), « Perspectives on High Real Interest Rates in Turquie », *IMF Working Papers*, n° 08/251, Fonds monétaire international, Washington DC.
- Kirsanova, T., L. Campbell et S. Wren-Lewis (2007), « Optimal Debt Policy, and an Institutional Proposal to Help in its Implementation » in Ayuso-i-Casals, J., S. Deroose, E. Flores, et L. Moulin (éd.), *The Role of Fiscal Rules and Institutions in Shaping Budgetary Outcomes*, *European Economy Economic Papers*, n° 275, avril.
- Kizilot, S. (2009), « 2010 Yılı Butce Degerlendirmesi, Vergi Politikaları ve Vergi Gelirleri », *Isveren*, Kasim.
- Kizilot, S. (2009), « Yeni Tesvik Paketinin Getirecegi Mali Yukler, Butce Performansina Muhtemel Etkileri ve Alinabilecek Tedbirler », *Isveren*, août.
- Koen, V. et P. van den Noord (2005), « Fiscal Gimmickry in Europe: One-off Measures and Creative Accounting », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 417, OCDE, Paris.
- Lagarde, C. (2010), « French Pushes for Stricter Control over Rating Agencies », *CriEnglish.com*, 5 avril, <http://english.cri.cn/6966/2010/05/04/1721s567366.htm>.
- Lombardo, D. (2010), « A Fiscal Rule for Turquie: The MTP Proposal », *BCRT Seminar*, Ankara.
- Loungani, P., et A. Razin (2001), « How Beneficial is Foreign Direct Investment for Developing Countries », *Finance and Development*, vol (38)2.
- Maier, P. et G. Vasishtha (2008), « Good Policies or Good Fortune: What Drives the Compression in Emerging Market Spreads? », *Documents de travail de la Banque du Canada*, n° 08-25.

- Mati, A., E. Baldacci et S. Gupta (2008), « Is It (Still) Mostly Fiscal? Determinants of Sovereign Spreads in Emerging Markets », *IMF Working Papers*, n° 08/259, Fonds monétaire international, Washington DC.
- McGuire, P. et M.A. Schrijvers (2003), « Common Factors in Emerging Market Spreads », *BRI Quarterly Review*, décembre, Banque des règlements internationaux, Bâle.
- McKinsey Global Institute (2009), « Global Capital Markets: Entering a New Era », Washington DC.
- Mello, M. et R. Scherre (2008), « Real Interest Rates, Budget Deficits, and the Public Debt in Emerging Markets », rapport présenté à la réunion LAMES, tenue à Rio de Janeiro.
- Merkel, A. (2010), « Merkel Backs Creation of European Credit Rating Firm », *Bloomberg Business Week*, 10 mai, [www.businessweek.com/globalbiz/content/may2010/gb2010055\\_734001.htm](http://www.businessweek.com/globalbiz/content/may2010/gb2010055_734001.htm).
- Merton, R. (1987), « A Simple Model of Capital Market Equilibrium with Incomplete Information », *Journal of Finance*, vol. 42(3).
- Min, H.G. (1998), « Determinants of Emerging Market Bond Spread: Do Economic Fundamentals Matter? », *Policy Research Working Paper Series*, n° 1899, Banque mondiale, Washington DC.
- Moody's (2008), « A Guide to Moody's Sovereign Ratings », [www.Moody's.com](http://www.Moody's.com).
- Mora, N. (2006), « Sovereign Credit Ratings: Guilty Beyond Reasonable Doubt? », *Journal of Banking and Finance*, vol. 30(7), pp. 2041-2062.
- Moser, C. (2007), « The Impact of Political Risk on Sovereign Bond Spreads – Evidence from Latin America », *Proceedings of the German Development Economics Conference, Göttingen 2007, Verein für Socialpolitik, Research Committee Development Economics*.
- Mulder, C. et R.A. Perrelli (2001), « Foreign Currency Credit Ratings for Emerging Market Economies », *IMF Working Papers*, n° 01/191, Fonds monétaire international, Washington DC.
- Nickel, C., P.C. Rother et J.C. Rülke (2009), « Fiscal Variables and Bond Spreads, Evidence from Eastern European Countries and Turkey », *ECB Working Paper Series*, n° 1101, Banque centrale européenne, Francfort.
- Nomura (2009), « Turkey: The Curious Case of Sovereign Ratings », *Country View*, 24 septembre, Londres.
- Northern Trust (2007), « Emerging Market Investing: An In-Depth Analysis », Chicago, IL.
- Northern Trust (2009), « Rebalancing the World – Determining Appropriate Allocations in a Dynamic Equity Landscape », Chicago, IL.
- Obstfeld, M., J.C. Shambaugh et A.M. Taylor (2009), « Financial Instability, Reserves, and Central Bank Swap Lines in the Panic of 2008 », *American Economic Review*, vol. 99(2), pp. 480-86.
- OCDE (2002), « OECD Best Practices of Budget Transparency », *OECD Journal of Budgeting*, vol. 1(3), OCDE, Paris.
- OCDE (2005), « Reforming Turkey's Public Expenditure Management », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 418, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : Turquie*, vol. 2006/15, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), « OECD Budget Practices and Procedures Database », [www.OCDE.org/gov/budget/database](http://www.OCDE.org/gov/budget/database).
- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE : Turquie*, vol. 2008/14, OCDE, Paris.
- OCDE-SIGMA (2008), « Turkey Public Expenditure Management System Assessment », document non publié, Paris.
- OCDE-SIGMA (2009a), « Turkey Public Expenditure Management System Assessment », document non publié, Paris.
- OCDE-SIGMA (2009b), « Turkey Public Internal Financial Control », document non publié, Paris.
- Ozatay, F. (2008), « Expansionary Fiscal Consolidations: New Evidence from Turkey », *Department of Economics Working Papers*, n° 08-05, Université TOBB d'économie et de technologie, Ankara.
- Prasad, E., R. Rajan et A. Subramanian (2006), « Patterns of International Capital Flows and Their Implications for Economic Development », *Département de la recherche du FMI*, septembre, Washington DC.
- Reisen, H. et M. Soto (2000), « The Need for Foreign Savings in Post-Crisis Asia », in *Sustainable Recovery in Asia: Mobilizing Resources for Development*, Centre de développement de l'OCDE, Paris.

- Reisn, H. (2010), « Boom, Bust and Sovereign Ratings: Lessons for the Eurozone from Emerging-Market Ratings », *Vox Economics*, 19 mai, [www.voxeu.org/index.php?q=node/5061](http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5061).
- Rezessy, A. (2006), « Considerations for Setting the Medium-term Inflation Target », *Magyar Nemzeti Bank Bulletin*, vol. 1(2), pp. 35-40, Budapest.
- Rowland, P. et J.L. Torres (2004), « Determinants of Spread and Creditworthiness for Emerging Market Sovereign Debt: A Panel Data Study », *Borradores de Economía* 295, Banco de la República de Colombia.
- Setty, G. et R. Dodd (2003), « Credit Rating Agencies: Their Impact on Capital Flows to Developing Economies », *Forum de la politique financière*.
- Sevig, V. (2010), « 2010 Yilinda Gelir Vergisi Uygulamasi », *Referans*, 5.01.2010.
- SPO (2009), *Pre-Accession Economic Programme 2009*, State Planning Organization, décembre 2009, Ankara.
- Standard & Poor's (2010), « Sovereign Credit Ratings: A Primer », [www.standardandpoors.com/products-services/RatingsDirect-Global-Credit-Portal/en/us](http://www.standardandpoors.com/products-services/RatingsDirect-Global-Credit-Portal/en/us).
- Sy, A. (2002), « Emerging Market Bond Spreads and Sovereign Credit Ratings: Reconciling Market Views with Economic Fundamentals », *Emerging Markets Review*, vol. 3(4), pp. 380-408.
- Tandberg, E. et M. Pavesic-Skerlep (2009), « Advanced Public Financial Management Reforms in South East Europe », *IMF Working Papers*, WP/09/102, Fonds monétaire international, Washington DC.
- TC Maliye Bakanligi (2007), « Butce Sonuclarinin Aciklanmasi ve Mali Saydamlik Calisma Raporu », TC Maliye Bakanligi Butce ve Mali Kontrol Genel Mudurlugu, Ankara.
- TC Maliye Bakanligi (2008), *2008 Yili Merkezi Yonetim Butce Gerceklesmeleri ve Beklentiler Raporu*, Ankara.
- TC Maliye Bakanligi (2009), *2009 Yili Merkezi Yonetim Butce Gerceklesmeleri ve Beklentiler Raporu*, Ankara.
- Teksoz, T. et K. Helvacioğlu (2009), « Genel Saglik Sigortasi'nin Mali Surdurulebilirlik Acisindan Analizi », document non publié, TEPAV, Ankara.
- TEPAV (2009), « 2009 Yili Mali Izleme Raporu », TEPAV, Ankara.
- Uribe, M. et V.Z. Yue (2006), « Country Spreads and Emerging Countries: Who Drives Whom? », *Journal of International Economics*, vol. 69 (1), pp. 6-36, juin.
- White, H. (1980), « A Heteroskedasticity-Consistent Covariance Matrix Estimator and a Direct Test for Heteroskedasticity », *Econometrica*, vol. 48(4), pp. 817-38.
- Yenturk, N. (2009), « Cok Yilli Butce ve Orta Vadeli Mali Plan Izleme Kilavuzu », *STK Calismalari-Egitim Kitaplari Butce Izleme Dizisi*, n° 2, Istanbul Bilgi Universitesi STK Egitim ve Arastirma Birimi, Istanbul.
- Yenturk, N. (2009), « Sosyal Koruma Harcamalarini Izleme Kilavuzu 2009-2010-2011 », *STK Calismalari-Egitim Kitaplari Butce Izleme Dizisi*, n° 3, Istanbul Bilgi Universitesi STK Egitim ve Arastirma Birimi, Istanbul.
- Yilmaz, D. (2009), *Kamu Mali Durusu 26 Ekim 2009 Tarihinde Butce-Plan Komisyonu'nda yapilan konusma*, BCRT, Ankara.
- Yilmaz, H.H. (2009), « Son Donem Ekonomik Gelismeler Cercevesinde Kamu Saglik Harcamalarinin Surdurulebilirliigi: Muhtemel Riskler Belirliyeciliginde Bir Degerlendirme », *TC Saglik Bakanligi Strateji Gelistirme Baskanligi Seminer Sunumu*, Ankara.
- Yukseler, Z. (2009), « Gayrimenkul Sektorunde Gelismeler ve Olasi Sorunlar », document non publié, BCRT, Ankara.
- Yukseler, Z. (2010), « Ortulu Mali Kuraldan Acik Mali Kurula Gecis », document non publié, BCRT, Ankara.
- Zararsiz, E. (2010), « Social Security Institution Head Zararsiz: We Have Exceptional and Advanced Practices », *Zaman Online*, [www.securities.com/doc.html](http://www.securities.com/doc.html).

## ANNEXE 2.A1

## *Modèles estimés pour les écarts EMBI et les notations de crédit*

Les déterminants empiriques des écarts sur obligations et des notations de crédit des pays émergents à économies de marché ont été largement testés dans les études économiques. Celles-ci se distinguent les unes des autres pour ce qui concerne les techniques d'estimation, la couverture par pays et l'utilisation de variables explicatives. Les estimations présentées dans cette annexe se fondent sur les méthodes les plus communes utilisées dans les études publiées, l'objectif étant d'évaluer dans quelle mesure les écarts sur obligations et les notations de crédit en Turquie s'expliquent par des déterminants classiques et jusqu'à quel point et dans quel sens ils ont varié par rapport à leur niveau prévu dans les années 2000.

Les estimations de panel suivantes ont été effectuées pour les notations de crédit et les écarts sur obligations :

$$SPRating_{it} = \alpha + c_i + \beta_1 GDPcap_{it} + \beta_2 Inf_{it} + \beta_3 Pubdebt_{it} + \beta_4 Inst_{it} + \beta_5 EUdummy_{it} + u_{it}$$

$$EMBIG_{it} = \delta + \mu_i + \gamma_1 Global_t + \gamma_2 Growth_{it} + \gamma_3 DebtX_{it} + \gamma_4 Pubdebt_{it} + \gamma_5 Polrisk_{it} + \gamma_6 EUdummy_{it} + v_{it}$$

où les variables dépendantes et explicatives sont définies dans le tableau 2.A1.1,  $c_i$  et  $\mu_i$  sont des effets par pays et  $u_{it}$  et  $v_{it}$  sont des résidus,  $i$  dénote l'unité transversale (pays),  $t$  indique la période temporelle. Les effets par pays rendent compte des caractéristiques inobservables et invariables dans le temps des pays de l'échantillon. La couverture par pays n'est pas la même pour les estimations des écarts et pour les estimations des notations de crédit : la première série d'estimations comprend neuf pays<sup>1</sup>, tandis que la seconde en compte dix-huit<sup>2</sup>. Les deux modèles sont estimés sur la période 2000-08. Les panels ont été estimés à l'aide de la méthode des moindres carrés ordinaires avec une correction d'hétérosédasticité de White (1980) pour le calcul des erreurs types. Des estimations similaires ont également été entreprises pour des spécifications sans effets par pays, lesquels rendent compte de la variabilité par pays qui n'est pas expliquée par les variables exogènes.

Deux hypothèses peuvent être formulées concernant l'effet par pays : l'hypothèse des effets aléatoires et l'hypothèse des effets fixes. Pour pouvoir utiliser l'estimation des effets aléatoires, il faudrait que les effets par pays ne soient pas corrélés avec les autres variables explicatives, sinon l'estimation des effets aléatoires donne des estimations non cohérentes, et l'estimation des effets fixes est alors préférable. Pour les présentes estimations, on a retenue la méthode des effets fixes, sur la base des tests de spécification d'Hausman.

### Notes

1. Afrique du Sud, Brésil, Bulgarie, Chili, Hongrie, Malaisie, Mexique, Pologne et Turquie.
2. Afrique du Sud, Argentine, Brésil, Bulgarie, Chili, Corée du Sud, Espagne, Grèce, Hongrie, Inde, Malaisie, Mexique, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Roumanie et Turquie.

Tableau 2.A1.1. Définitions des variables des modèles

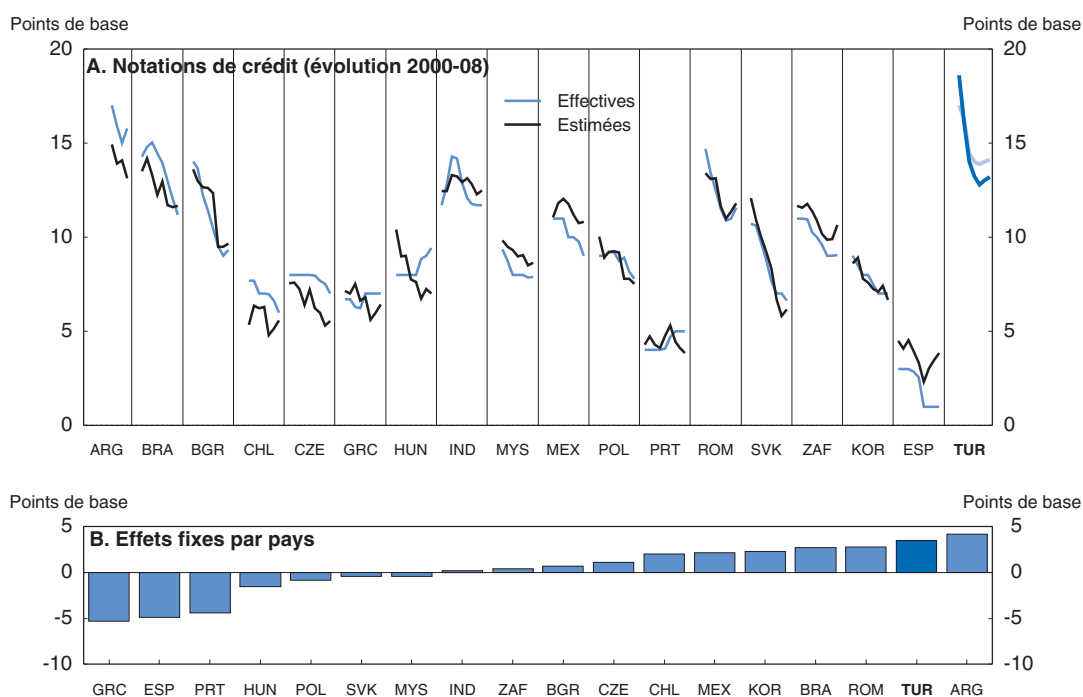
Abréviation	Définition	Source des données
SPRating	Notation de la dette externe souveraine à long terme par Standard & Poor's. Sur l'échelle de notation de Standard & Poor's, la notation la plus élevée est AAA et la plus basse D. Une notation plus basse indique une probabilité de défaut plus élevée. Les notes sous forme de lettres sont converties en notes numériques à l'aide d'une échelle linéaire. La notation AAA a la valeur 1, AAA- la valeur 2, etc.	Bloomberg
EMBIG	Écarts par pays de l'indice des obligations des marchés émergents (EMBI Global), par J.P. Morgan. EMBI Global analyse le rendement total des instruments d'emprunt libellés en dollars des États-Unis émis par des entités souveraines et quasi souveraines de marchés émergents (obligations Brady, prêts, euro-obligations, etc.).	
GDPcap	PIB par habitant en dollar des États-Unis, selon les taux de change du marché.	
Growth	Croissance annuelle du PIB réel.	
DebtX	Ratio dette extérieure/exportations.	Offices statistiques, banques centrales et OCDE
Pubdebt	Ratio dette publique/PIB.	
Inf	Variation annuelle des prix à la consommation.	
Polrisk	Indice de risque politique établi par l' <i>Economist Intelligence Unit</i> (EIU), qui mesure la stabilité politique perçue. Cet indice couvre les indicateurs de la stabilité gouvernementale, de la violence interne, de la corruption perçue, de l'influence militaire dans les activités politiques, des tensions ethniques, de la responsabilité démocratique et de la qualité de l'administration. La valeur de l'indice est comprise entre 0 et 100, 0 dénotant le risque politique le plus faible et 100 le plus élevé.	Economic Intelligence Unit
Inst	Notation de l'efficacité institutionnelle établie par l'EIU. Elle varie entre 1 (efficacité la plus faible) et 10 (efficacité la plus élevée).	
Global	Indicateur de la covariation mondiale des écarts EMBI estimée par analyse des principales composantes.	Calculs de l'OCDE
EUdummy	Variable indicatrice de l'UE qui prend la valeur 1 pour les pays après leur adhésion à l'Union européenne et la valeur 0 autrement.	

Tableau 2.A1.2. Résultats des estimations des écarts EMBI

	Sans effets fixes par pays			Avec effets fixes par pays		
	Coefficient	S.E.	t-stat.	Coefficient	S.E.	t-stat
Global	0.31	0.13	2.47	0.59	0.08	7.47
Growth	-13.23	5.67	-2.34	-7.82	4.28	-1.83
DebtX	1.76	0.21	8.34	1.40	0.33	4.27
Pubdebt	2.41	0.91	2.64	6.81	0.87	7.86
Polrisk	6.68	1.87	3.58	0.80	2.49	0.32
EUdummy	-112.63	48.24	-2.33	60.23	29.26	2.06
Constante	-287.04	73.33	-3.91	-313.56	104.08	-3.01
Nombre d'observations	97			97		
R <sup>2</sup> ajusté	0.76			0.84		
Test F (effets par pays)	F(8,66) = 7.29 (valeur p = 0.00)					
Test de spécification d'Hausman	$\chi^2_6 = 12.9$ (valeur p = 0.04)					

Tableau 2.A1.3. **Résultats des estimations pour la notation de crédit de Standard & Poor's**

	Sans effets fixes par pays			Avec effets fixes par pays		
	Coefficient	S.E.	t-stat.	Coefficient	S.E.	t-stat.
GDPcap	-0.0001	0.00	-4.11	-0.0001	0.00	-6.05
Inf	0.11	0.03	4.31	0.04	0.01	3.76
Pubdebt	0.01	0.00	2.02	0.07	0.00	17.03
Inst	-1.10	0.15	-7.15	-0.61	0.22	-2.80
Polrisk	0.15	0.01	11.28	0.05	0.01	5.21
EUdummy	-1.09	0.25	-4.38	0.60	0.27	2.17
Constante	10.93	1.17	9.35	8.63	1.29	6.68
Nombre d'observations	140			140		
R <sup>2</sup> ajusté	0.90			0.98		
Test F (effets par pays)	F(17.116) = 27.2 (valeur p = 0.00)					
Test de spécification d'Hausman	$\chi^2_6 = 60.9$ (valeur p = 0.00)					

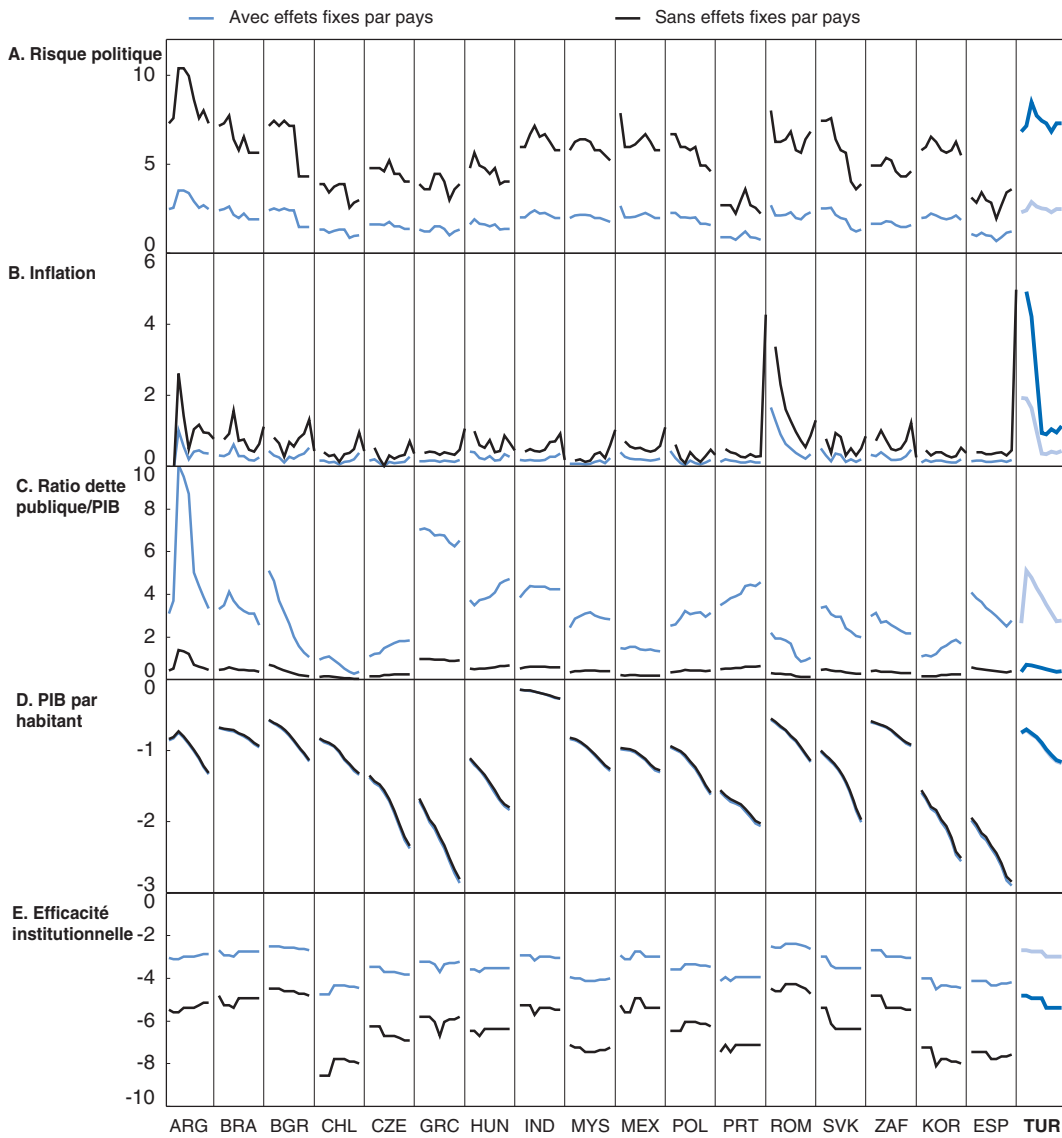
Graphique 2.A1.1. **Notations de crédit effectives et estimées**<sup>1</sup>

1. Notations de crédit de Standard & Poor's converties en valeurs numériques. Une baisse numérique dénote une amélioration de la notation.


Source : Datastream, Standard & Poor's et BCRT.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932322119>

Graphique 2.A1.2. Contributions estimées aux notations de crédit



Source : Datastream, Standard & Poor's et BCRT.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932322138>



## ANNEXE 2.A2

## *Enseignements de l'expérience de la Turquie en matière de planification budgétaire pluriannuelle*

L'expérience de la Turquie concernant la mise en œuvre d'un cadre budgétaire pluriannuel, comme le prescrit la loi sur la gestion et le contrôle des finances publiques, offre des enseignements pour l'application future de la règle fiscale. Le graphique 2.A2.1 présente une comparaison des objectifs fixés dans les cadres budgétaires pluriannuels et les budgets annuels avec les résultats effectifs. Il en ressort quatre grands éléments\* :

- La structure macroéconomique de la Turquie est plus instable que dans d'autres pays de l'OCDE – indépendamment de l'impact de la dernière crise. La croissance du PIB a été difficile à prévoir tout au long des années 2000, aussi bien pour les prévisionnistes privés que pour les autorités officielles. Dans ces conditions, les recettes budgétaires sont plus difficiles à programmer et l'application d'une règle d'équilibre fondée sur la croissance peut être plus exigeante. Les écarts des recettes par rapport aux objectifs, surtout s'ils vont au-delà de la stabilisation automatique offerte par la règle budgétaire (qui table implicitement sur une part constante des recettes dans le PIB) peuvent entraîner des ajustements supplémentaires des objectifs annuels de dépenses. La difficulté consistera à concilier cette réactivité de la politique budgétaire avec la stabilité programmée du cadre budgétaire.
- Certains postes de dépenses et de recettes affichent des profils conjoncturels spécifiques en Turquie. Les autorités peuvent souhaiter réévaluer ces profils en mettant en œuvre la règle. Elles peuvent les tolérer ou s'efforcer de réduire leur influence. La question se pose en particulier pour :
  - ❖ les dépenses en personnel, qui sont confrontées à des pressions procycliques ;
  - ❖ la construction et la réparation d'infrastructures, qui supportent systématiquement le poids des coupes dans les dépenses ;
  - ❖ les dépenses des collectivités locales, qui dépassent les niveaux des objectifs dans les périodes d'expansion et leur sont inférieures dans les phases décroissantes (à la fois en termes réels et en pourcentage du PIB) ;

\* Toutes les informations utilisées pour ces comparaisons ne sont pas présentées dans le graphique 2.A2.1. Des données plus spécifiques sur les objectifs de dépenses et de recettes et les réalisations ont été utilisées. En outre, par construction, les objectifs pluriannuels figurant dans le graphique 2.A2.1 ne concernent que l'année suivant l'introduction du cadre (à titre d'exemple, le graphique indique les objectifs pour 2008 d'un cadre pluriannuel instauré en 2007, mais non les objectifs pour 2009 et 2010).

- ❖ les rendements de l'impôt sur les sociétés qui sont sensibles aux bénéfices des banques, lesquels dépendent de l'évolution des taux d'intérêt. Les banques acquittent environ un tiers des impôts sur les sociétés ;
  - ❖ les rendements de la taxe sur la valeur ajoutée et d'autres impôts sur la consommation, qui sont très sensibles aux prix de l'énergie. Cet effet se manifeste par deux canaux : i) les taux de la taxe sur la valeur ajoutée et de l'impôt sur la consommation applicables à l'énergie sont très élevés ; et ii) lorsque les prix administrés de l'énergie sont maintenus au-dessous du niveau des coûts de revient, les entreprises du secteur énergétique conservent les taxes qu'elles collectent pour compenser leurs pertes financières ;
  - ❖ les taxes sur les produits caractérisés par une faible élasticité-prix de la demande (par exemple, le tabac, l'alcool et l'énergie), qui sont systématiquement augmentées dans les phases décroissantes ;
  - ❖ l'administration de l'impôt, qui contribue à accroître les recettes par le biais des règlements amiables ;
  - ❖ les revenus des facteurs, qui jouent de même un rôle discrétionnaire par le biais des augmentations administratives des prix des services publics.
- Des pressions à long terme sur les dépenses s'exercent sur les soldes des administrations publiques, indépendamment des variations conjoncturelles. C'est le cas en particulier des dépenses de retraite et de santé. Des projections à long terme sont nécessaires dans ces domaines pour préparer les ajustements d'autres postes de dépenses ou de recettes.
  - Les recettes sont également difficiles à prévoir en termes d'élasticité par rapport à la croissance du PIB. Les variations fréquentes des taux des impôts les plus productifs rendent ce calcul difficile (tableau 2.A2.1). La planification des recettes en Turquie ne peut être stabilisée que dans le contexte d'une transition à une structure fiscale plus stable.

Tableau 2.A2.1. Variations des taux d'imposition

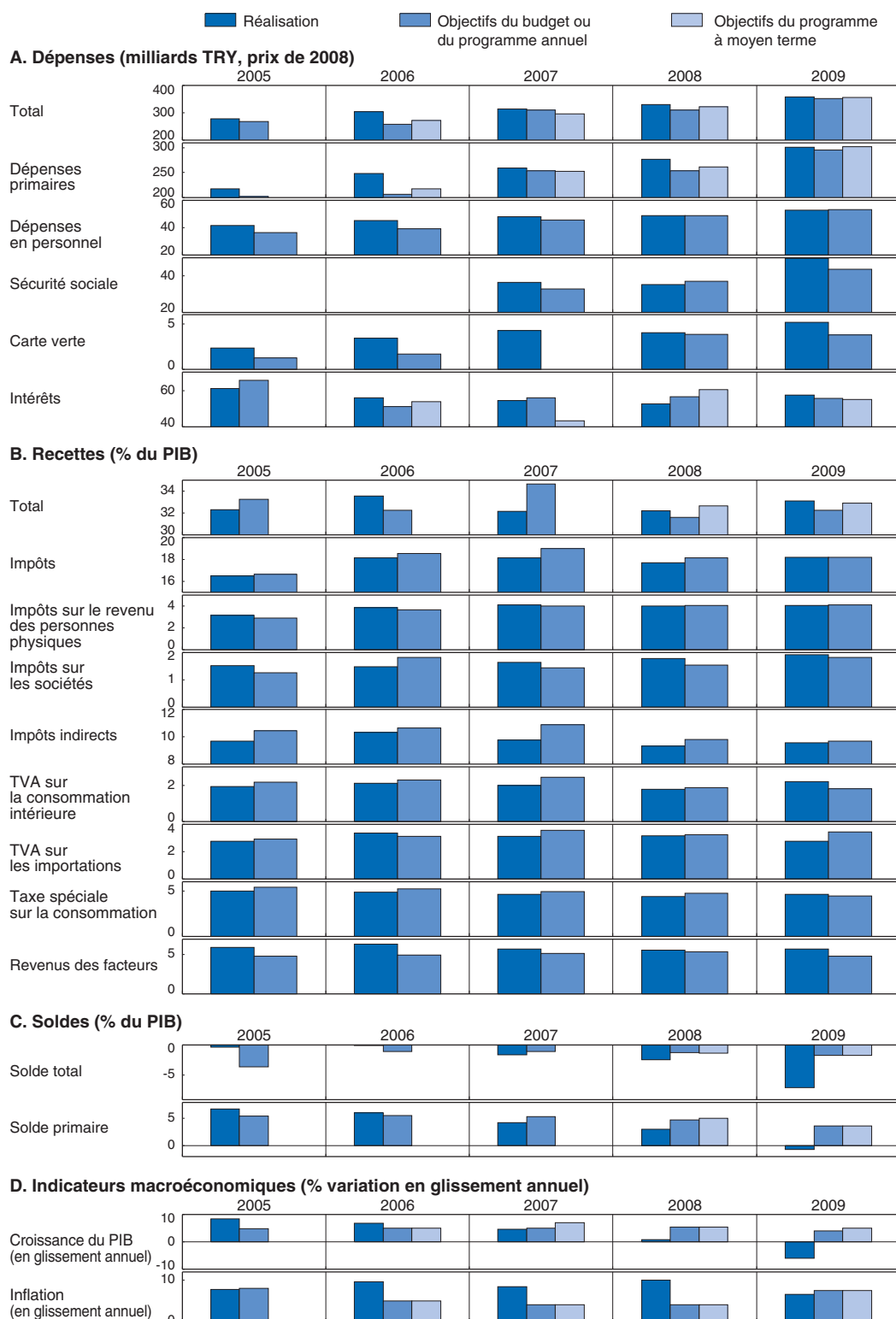
	Cigarettes (%)	Bière (TRY par litre)	Essence sans plomb, octane 95 (TRY par litre)	GPL (TRY par kg)	Véhicules à moteur <sup>1</sup> (%)
2002	Août : 49.5		Août : 0.793	Août : 0.370	Août : 27.0
2003	Janv. : 55.3	Oct. : 0.750			Oct. : 30.0
		Août : 0.796			
2005	Août : 58.0	Janv. : 0.159		Janv. : 0.615	
		Fév. : 0.238			
		Fév. : 0.159 <sup>2</sup>			
		Août : 0.238			
2006				Mars : 0.743	
				Oct. : 0.794	
2007			Nov. : 1.477	Nov. : 0.930	
2008			Juil. : 1.492		
2009	Déc. : 63.0	Avril : 0.260	Juil. : 1.692	Juil. : 1.030	Mars : 18.0
		Déc. : 0.350			Juin : 27.0
					Oct. : 37.0

1. Moteurs d'une cylindrée inférieure à 1 600 cm<sup>3</sup>.

2. En février 2005, le taux de la taxe a été modifié deux fois.

Source : Ministère des Finances.

Graphique 2.A2.1. Objectifs et résultats : expériences récentes



Note : Les données sur les administrations publiques présentées ici ne sont pas encore publiées conformément aux normes comptables internationales.

Source : SPO, ministère des Finances et Turkstat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932322157>

## ANNEXE 2.A3

## Quelques enjeux de la comptabilité globale des administrations publiques selon l'expérience récente

L'expérience des pays de l'OCDE et de la Turquie donne à penser que la comptabilité classique des administrations publiques peut être confrontée à un certain nombre de difficultés techniques. Les autorités souhaiteront peut-être accorder une attention particulière à ces enjeux lorsqu'elles commenceront à publier des comptes consolidés des administrations publiques en 2010 :

**Comptabilisation intégrale des dépenses annuelles sur la base du fait générateur.** La loi sur la gestion et le contrôle des finances publiques a amélioré la précision des informations sur les dépenses dans l'optique du fait générateur, mais certains risques d'omission subsistent : i) les dépenses des organismes de sécurité sociale et des collectivités locales sont difficiles à aligner sur les crédits *ex ante* et des dépassements se produisent, sans être intégralement comptabilisés dans les dépenses des années respectives ; ii) certaines sommes à payer par l'administration centrale sont sous-déclarées, notamment dans le secteur de la construction. Certains projets de construction sont lancés sans crédits budgétaires suffisants : lorsque cela se produit, les dépenses correspondantes sont inscrites dans les comptes de l'exercice suivant.

Ces risques de sous-déclaration ont été réduits au niveau de l'administration centrale après l'adoption de la loi sur la gestion et le contrôle des finances publiques, et l'on estime désormais que les montants en cause sont probablement faibles, de l'ordre de quelques dixièmes de point de PIB. Toutefois, les risques persistants au niveau des collectivités locales n'ont pas été étudiés et ne peuvent pas être estimés.

Des risques de sous-déclaration existent aussi dans le système de sécurité sociale. Les dépenses de santé de l'organisme de sécurité sociale (SGK) ne sont toujours pas notifiées en comptabilité d'exercice, mais en comptabilité de trésorerie. Les assurés ont désormais accès aux services de santé privés, ce qui rend plus difficile l'enregistrement des dépenses en comptabilité d'exercice. En 2009, les arriérés annuels de dépenses de santé non comptabilisées ont été estimés à 2 milliards TRY (0.2 % du PIB). La transition actuelle à l'assurance-maladie universelle pourrait accroître les retards dans la comptabilisation des dépenses.

**Notification précise des recettes.** Les recettes exceptionnelles jouent un rôle particulièrement important en Turquie, surtout certaines années. Le produit des privatisations, les ventes de biens immobiliers, les ventes de licences de télécommunications et les transferts au budget de l'administration centrale en provenance du Fonds d'assurance

chômage (qui, entre 2004 et 2009, a accumulé des réserves représentant 3 % du PIB de 2009) ont été jusqu'ici enregistrés comme des recettes ordinaires, sauf dans les définitions du « programme FMI » et dans les notifications budgétaires de préadhésion à Eurostat (voir par exemple les tableaux SEC 2 et 9 et les tableaux de notification PIE). En outre, les recettes générées par les paiements volontaires dans le cadre d'amnisties fiscales sont enregistrées comme des recettes ordinaires. En 2006, les recettes découlant du règlement des arriérés de cotisations de sécurité sociale ont généré 0.7 % du PIB et ont été comptabilisées comme des recettes courantes. En 2009, les entreprises soumises à l'impôt ont pu légaliser des revenus passés non déclarés, taxés à des taux déterminés par la loi. Les rentrées correspondantes ont été comptabilisées comme des recettes ordinaires. Enfin, les transferts au budget central en provenance du Fonds d'assurance des dépôts (qui est chargé du règlement des actifs des banques liquidées lors de la crise de 2001) sont normalement enregistrés comme recettes courantes. Ces éléments ont toutefois fait l'objet d'ajustements dans les récents tableaux SEC et PIE, conformément aux normes internationales.

**Comptabilisation intégrale des activités quasi budgétaires.** Les banques sous contrôle de l'État, les entreprises publiques et les autres entités publiques peuvent engager des dépenses liées à la politique économique, mais comme ces activités se déroulent dans le secteur commercial, elles ne sont pas comptabilisées comme des dépenses publiques. Ces activités quasi budgétaires ont constitué un problème majeur jusqu'à la crise de 2001, mais elles font l'objet d'une surveillance plus étroite depuis l'adoption de la loi sur la gestion et le contrôle des finances publiques. Tous les coûts financiers liés aux responsabilités de politique économique (les « pertes dues aux obligations de services » dans la terminologie turque) devraient être en principe être financés sur le budget central et comptabilisés comme tels. Le Trésor publie un rapport complémentaire sur les soldes financiers de toutes les entreprises dans lesquelles l'État détient plus de 50 % du capital, ce qui constitue une étape importante dans la notification des coûts financiers de leurs obligations de services<sup>1</sup>. Cependant, ces mécanismes de transparence posent aussi des problèmes de mise en application : i) certaines entreprises publiques sont tenues de remplir des obligations d'intérêt général, notamment dans la distribution d'énergie, les achats agricoles et la création de logements, sans que ces activités soient intégralement comptabilisées dans le budget ; ii) le nombre et la taille des entreprises municipales ont augmenté dans les années 2000, mais il n'a guère été fourni d'informations sur leur situation financière jusqu'à leur intégration dans le rapport du Trésor sur les entreprises publiques à partir de 2010 ; iii) les entreprises publiques semblent avoir eu recours à des emprunts extrabudgétaires supplémentaires dans la période récente :

- L'Agence d'achat de produits agricoles (TMO) a repris ses « achats de soutien » depuis 2007. Lorsque la coopérative nationale de commercialisation des noisettes s'est trouvée dans une impasse financière en 2006, la TMO a repris les achats de soutien dans ce grand secteur de l'agriculture turque (la Turquie est le premier producteur mondial de noisettes). Elle a déjà accumulé des stocks de près de 500 000 tonnes. Une grande partie de ce stock représente un excédent de production par rapport à la demande mondiale. La valeur de ces achats (valeur comptable), aux environs de 2.5 milliards TRY (0.25 % du PIB), risque de rester fictive. La TMO est confrontée à une charge financière similaire pour les achats de céréales. Elle a été chargée d'acheter 5 millions de tonnes de céréales sur la production excédentaire de 2009, pour 2.5 milliards TRY (0.25 % du PIB). Ces achats ont été financés en partie par des « pertes dues aux obligations de services » réglées sur le budget et en partie par des emprunts extrabudgétaires. Les emprunts directs de la TMO n'ont pas été

enregistrés comme dette des administrations publiques, selon la pratique normale, parce que la TMO est en théorie une entité commerciale. Elle est seulement incluse dans la dette totale du secteur public (qui comprend les emprunts commerciaux de toutes les entreprises d'État). Les engagements potentiels supplémentaires que cette dette représente pour le secteur des administrations publiques (TMO étant davantage tributaire des administrations publiques sur le plan financier que ne le sont d'autres entreprises d'État plus autonomes) ne sont pas identifiés séparément à l'heure actuelle.

- Plusieurs grandes entreprises d'État opèrent dans le secteur de l'énergie : les filiales régionales de TEDAŞ – distributeurs d'électricité au détail, TETAŞ – distributeur d'électricité de gros, TEİAŞ – société de transport d'électricité, EUAŞ – producteur d'électricité, et BOTAŞ – importateur, transporteur et grossiste en gaz naturel. Elles supportent des obligations d'intérêt général. Dans la distribution de l'électricité, TEDAŞ est confrontée à de lourdes pertes techniques (prélèvements illégaux de courant par des utilisateurs non autorisés, pour environ 15 % du total), et à un faible taux de recouvrement de ses factures (environ 90 %). Ces pertes correspondent à un soutien public *de facto* à la consommation d'électricité dans les régions et secteurs défavorisés (notamment les provinces à faible revenu et l'agriculture). Cependant, elles n'ont pas été financées sur le budget et ont conduit à une accumulation d'importants arriérés d'emprunts dans le secteur de l'énergie<sup>2</sup>. Parmi d'autres obligations de service public des sociétés d'État du secteur de l'énergie, il convient de citer les contrats à long terme « prendre ou payer » conclus par BOTAŞ avec des fournisseurs étrangers de gaz naturel, qui ont pour but d'assurer la sécurité énergétique de la Turquie et qui engendrent des coûts considérables certaines années<sup>3</sup>.
- À la suite d'une importante décision prise par le gouvernement en juillet 2008, les prix de l'électricité permettent en principe la récupération des coûts dans l'ensemble de la chaîne énergétique. TEDAŞ, qui a enregistré des pertes financières nettes de 382 millions TRY, TETAŞ, qui a accusé une perte financière nette de 983 millions TRY et BOTAŞ, qui a enregistré un excédent financier net de 293 millions TRY en 2008, devraient devenir financièrement viables après cette décision. Toutefois, la contraction de la demande de gaz naturel et l'accroissement de l'offre gazière par le biais des importations de GNL à prix coûtant avantageux ont empêché une hausse des prix du gaz naturel.
- L'Agence publique du logement (TOKI) pose également un problème de transparence. TOKI est un établissement public à statut juridique unique. L'Agence opère comme une entreprise publique qui produit et vend des maisons dans le cadre de contrats de location-vente de longue durée. Elle a un accès gratuit aux terrains publics<sup>4</sup>, sur lesquels elle construit des logements par l'intermédiaire de coentreprises avec des entrepreneurs privés. Sa production annuelle a atteint quelque 75 000 logements. Il s'agit d'appartements à faible coût subventionnés (83 % de la production de TOKI et 53 % de ses coûts) mais aussi d'appartements de meilleure qualité vendus au prix du marché (17 % de la production et 47 % des coûts). La plupart des maisons TOKI sont disponibles dans le cadre de contrats de location-vente d'environ 20 ans, financés par TOKI. Le bilan total de l'Agence atteint 20 milliards TRY (2 % du PIB), mais il est difficile de savoir si la valeur de marché totale de ses actifs et le total de ses passifs sont inclus. Dans un premier temps, TOKI entrait dans le champ de la loi sur la gestion et le contrôle des finances publiques, mais elle en a été exclue par une loi spéciale en 2005. Elle est également exemptée des règles de la loi sur les marchés publics. Son statut spécial a offert à TOKI une grande liberté de manœuvre et lui a permis de développer très rapidement ses activités, au détriment de la transparence financière et budgétaire.

- La dernière catégorie d'activités budgétaires est le fait des entreprises municipales. Celles-ci se sont développées dans tout le pays dans les secteurs des services d'utilité publique, du transport, de la distribution du gaz naturel et de la construction. La nature de leurs activités (commerciales ou quasi budgétaires) n'a pas encore été systématiquement analysée. Selon certains rapports, l'encours total de leur dette a augmenté dans les années 2000, en dépit d'accords répétés avec le Trésor qui a périodiquement apuré et pris en charge une partie de leur dette (Ekinçi, 2009). Selon un important communiqué du Trésor publié en 2009, par décret du Conseil des Ministres le Trésor est habilité à collecter et publier chaque année les principales données financières et non financières sur ces entreprises. Cette initiative devrait faciliter la diffusion à partir de 2010 d'informations pertinentes dans le rapport sur les entreprises publiques. Le communiqué couvre toutes les entreprises publiques, y compris les entreprises municipales et les entreprises dans lesquelles l'État détient plus de 50 % du capital, notamment l'Agence TOKI et les banques publiques.

**Notification intégrale des activités des fonds extrabudgétaires et renouvelables.** La taille des fonds extrabudgétaires a été réduite et leurs activités sont aujourd'hui plus transparentes. En revanche, les fonds renouvelables du secteur public, qui jouent un rôle particulier dans le secteur de la santé, sont contrôlés uniquement en comptabilité de trésorerie.

- Depuis décembre 2000, 61 fonds budgétaires bénéficiant d'accords de gestion spéciaux et huit fonds extrabudgétaires ont été fermés. Cinq fonds extrabudgétaires demeurent actifs : le Fonds d'assurance des dépôts, le Fonds de privatisation, le Fonds pour la Défense, le Fonds de solidarité sociale et le Fonds de promotion et de publicité. En principe, ces entités ne créent pas de risques budgétaires, car elles ne sont pas autorisées à emprunter. En 2007, les dépenses cumulées de ces cinq fonds ont atteint 17 milliards TRY (1.9 % du PIB).
- La plupart des fonds renouvelables ont été mis en place dans les hôpitaux publics et universitaires pour offrir des services à l'acte. L'amendement à la loi sur la gestion et le contrôle des finances publiques stipulait que tous ces fonds devaient être fermés avant la fin de 2007. Cependant, cela n'a pas pu être fait parce que ces structures contribuent à ajuster l'offre et la demande de services et permettent une utilisation plus intensive des actifs publics. Plus de 40 % des dépenses publiques totales de santé sont consacrées à des achats de soins par ces fonds. Les fonds renouvelables engendrent des risques budgétaires car ils peuvent engager des dépenses sans autorisation budgétaire *ex ante*. L'organisme de sécurité sociale a également contesté l'intégrité de leurs pratiques de tarification<sup>5</sup>. Les dépenses totales des fonds renouvelables ont représenté 2.1 % du PIB en 2007, 2.3 % en 2008 et 2.4 % en 2009.

**Notification exhaustive des passifs publics.** Une composante essentielle de la transparence budgétaire consiste à analyser la dette existante et à prévoir son niveau futur. L'adoption de la loi sur la gestion de la dette publique et la publication de rapports sur la dette ont représenté une étape majeure dans ce sens. Toutefois, la notification de la dette appelle de nouvelles améliorations. Il s'agit principalement de fournir des informations sur les passifs publics dont la description est incomplète : i) la position d'endettement de tous les niveaux d'administration publique, à l'inclusion de la dette non garantie et de la dette intérieure des collectivités locales et de leurs sociétés municipales ; ii) les passifs publics découlant de l'encours des garanties publiques autres que les garanties actuelles du Trésor, y compris celles accordées dans le passé à des partenariats public-privé (PPP)<sup>6</sup> ; et iii) les soldes financiers à long terme du système de sécurité sociale, qui actuellement ne sont pas mesurés comme un passif public en cours.

## Notes

1. Le rapport du Trésor sur les entreprises publiques fournit des indicateurs financiers types pour 57 grandes entreprises publiques et cinq entreprises municipales. Il distingue deux groupes. Le premier comprend des entreprises publiques en activité qui ne figurent pas sur la liste de privatisation et qui fonctionnent normalement. Elles ont généré des recettes équivalant à environ 7.1 % du PIB en 2009 et un rendement financier net positif de 0.54 % de PIB. Le second groupe comprend les entreprises publiques figurant sur la liste de privatisation : elles ont produit des recettes à raison de 2.6 % du PIB en 2009 et ont enregistré un solde financier net de -0.09 % de PIB. Le solde net de l'ensemble du secteur des entreprises publiques était de 0.06 % du PIB en 2008, 0.45 % du PIB en 2009 et devrait atteindre 0.23 % du PIB en 2010.
2. L'impossibilité pour TEDAŞ de financer ses pertes techniques et de percevoir les tarifs l'a contraint à accumuler des arriérés vis-à-vis de TETAŞ et d'EUAŞ, et, indirectement, de BOTAŞ. Le volume total des arriérés énergétiques par le biais de ces entreprises d'État a été estimé à près de 30 milliards TRY à la fin de 2009 (3.2 % du PIB).
3. Certains contrats se sont soldés par des pertes financières en 2009 par suite d'une réduction de la demande d'énergie dans l'économie. Un résultat similaire pourrait se produire en 2010. L'indemnisation au titre de la clause « prendre ou payer » pour l'Iran seul atteindrait 700 millions USD en 2009 et 520 millions USD en 2010. Toutefois, ces pertes pourraient se réduire peu à peu au fil du temps grâce à la consommation de l'excédent de gaz soumis à la clause d'achat ferme.
4. En Turquie, de très nombreux terrains appartiennent à l'État.
5. L'organisme de sécurité sociale fait valoir que les pratiques de tarification des fonds renouvelables ne sont pas disciplinées et sont parfois abusives. Les fonds renouvelables répliquent que les retards dans le recouvrement des sommes dues par l'organisme de sécurité sociale et par le reste du secteur public alourdissent les coûts de financement des fonds et imposent l'application de marges compensatoires.
6. La loi sur la gestion et le contrôle des finances publiques a ajouté un « compte risque » au budget à titre de provision pour les risques dus aux garanties nouvellement octroyées, mais l'exposition totale résultant des engagements passés n'est pas connue. Dans le cadre des notifications budgétaires de préadhésion à l'UE, Eurostat a fait observer que les informations soumises sur les garanties publiques (correspondant au tableau 3 des notifications budgétaires) ne sont pas totalement cohérentes dans le cas de la Turquie. Les autorités turques ont confirmé qu'elles s'emploient à harmoniser les différentes sources de données.



## ANNEXE 2.A4

## *Expérience des pays de l'OCDE concernant les conseils de politique budgétaire*

L'appellation « conseil de politique budgétaire » désigne généralement une institution spécialisée financée par l'État qui fournit des conseils publics sur des questions budgétaires<sup>1</sup>. Ces conseils effectuent des tâches diverses qui varient d'un pays à l'autre, notamment des prévisions des soldes budgétaires nationaux et de la dette publique et des analyses microéconomiques des impacts budgétaires de projets spécifiques. Ces organismes assurent donc une surveillance budgétaire. En diffusant des analyses budgétaires, les conseils budgétaires peuvent empêcher que les gouvernements ne masquent, par inadvertance ou délibérément, l'ampleur des déséquilibres futurs qu'impliquent les politiques courantes, ou éviter que ne soient adoptées des hypothèses excessivement optimistes sur les perspectives budgétaires. Ainsi, ils présentent des avis objectifs et indépendants sur les questions budgétaires, nourrissant le débat public et les décisions des organes législatifs.

Les conseils budgétaires sont généralement « indépendants », mais le degré et le type d'indépendance à l'égard des autorités exécutives, et en particulier du ministère des Finances, varient d'un pays à l'autre. Seize pays parmi les 38 membres de l'OCDE et les non-membres examinés par le Secrétariat de l'OCDE en 2007 ont fait savoir qu'ils avaient soit une unité spécialisée, soit un autre type d'organisme chargé de fournir des services de conseil en matière budgétaire (OCDE, 2007). Toutefois, un nombre plus restreint de conseils nationaux ont acquis à ce jour un degré minimum d'influence au niveau intérieur et, partant, une visibilité internationale. Une première conférence réunissant les représentants de la plupart de ces conseils s'est tenue à Budapest en mars 2010<sup>2</sup>. Les organismes de surveillance budgétaire les plus largement reconnus au plan international sont les suivants :

- *Canada* : le Bureau du Directeur parlementaire du budget fournit des analyses indépendantes au parlement sur l'état des finances de la nation, les estimations du gouvernement et les tendances de l'économie canadienne, et, sur demande, des estimations du coût financier de propositions spécifiques.
- *Hongrie* : le Conseil budgétaire de la république de Hongrie a été mis en place en 2009 avec le statut d'« institution d'État indépendante qui s'efforce d'assurer la gestion responsable des ressources publiques ». Il prépare des prévisions macroéconomiques qui servent de base aux prévisions budgétaires. Il fournit aussi des observations et des conseils à caractère plus général sur la planification budgétaire, dans le contexte des règles budgétaires en vigueur.

- *Pays-Bas* : le Bureau d'analyse de la politique économique des Pays-Bas (CPB) a été fondé en 1945. Il s'agit d'un institut de recherche indépendant qui possède son propre organe consultatif externe indépendant. Il fournit des prévisions économiques et budgétaires à titre de contribution au processus de planification budgétaire. Il évalue (à la demande des partis politiques) le programme électoral du gouvernement et des partis de l'opposition.
- *Suède* : le Conseil suédois de la politique budgétaire a été créé en 2007. Composé de huit membres, il est assisté par un secrétariat comprenant quatre économistes professionnels. Le Conseil a pour mission de fournir une évaluation indépendante de la politique budgétaire du gouvernement suédois.
- *États-Unis* : le Bureau du budget du Congrès (Congressional Budget Office – CBO) a pour mandat de fournir au Congrès des États-Unis des « analyses objectives, non partisans et actuelles pour faciliter les décisions économiques et budgétaires sur le vaste éventail de programmes couvert par le budget fédéral, ainsi que les informations et estimations requises pour le processus budgétaire du Congrès ». Établi en 1974, le CBO fournit des évaluations non partisans des propositions de politiques qui ont une influence significative sur la prise de décisions.
- *Royaume-Uni* : il convient aussi de noter que le nouveau gouvernement du Royaume-Uni a mis en place un Office de responsabilité budgétaire (Office of Budget Responsibility), qui sera le Conseil budgétaire britannique. La raison d'être d'un organisme de ce type au Royaume-Uni a fait l'objet d'une analyse détaillée dans Kirsanova *et al.* (2007).

## Notes

1. Pour des informations utiles et comparables au plan international sur les conseils budgétaires, voir la « Fiscal Councils Webpage » gérée par le Professeur Simon Wren-Lewis à l'Université d'Oxford : [www.econ.ox.ac.uk/members/simon.wren-lewis/fc/fiscal\\_councils.htm](http://www.econ.ox.ac.uk/members/simon.wren-lewis/fc/fiscal_councils.htm).
2. Le programme et les documents de la conférence de Budapest peuvent être consultés sur le site [www.mkkt.hu/conference-on-independent-fiscal-institutions](http://www.mkkt.hu/conference-on-independent-fiscal-institutions).

## Chapitre 3

# Réformer la réglementation pour libérer la croissance à long terme

Au cours de la décennie écoulée, la Turquie a connu un processus de rattrapage rapide induit par une amélioration du cadre de la politique macroéconomique, une ouverture croissante aux échanges et aux investissements internationaux et l'esprit d'entreprise remarquable des chefs d'entreprise turcs. Pourtant, l'environnement des entreprises était défavorable, avec une réglementation restrictive des marchés des produits et du travail, mais l'économie semi-formelle ou informelle a largement contribué à l'expansion du secteur privé. La productivité a fortement progressé, mais l'utilisation de main-d'œuvre est restée très faible, ce qui a eu des conséquences négatives pour la cohésion sociale et la croissance. Au cours de la période à venir, il ne sera pas possible d'accroître l'emploi et d'obtenir des gains de productivité plus importants sans procéder à de profondes réformes de la réglementation. Celles-ci devront principalement viser le marché du travail, où il faudra abaisser le salaire minimum, en le modulant éventuellement selon les régions, réduire les indemnités de licenciement et les cotisations sociales et mettre en place des formes de contrats d'emploi plus flexibles. Ces réformes sont à l'étude depuis longtemps, mais des obstacles politiques ont empêché leur mise en œuvre. Pour sortir de cette impasse, il faut promouvoir une stratégie intégrée de réformes du travail et de transition vers l'économie formelle en expérimentant de nouvelles réglementations à caractère volontaire afin d'identifier les solutions les plus efficaces susceptibles d'être étendues ensuite à l'ensemble de l'économie. En outre, la Turquie doit assouplir davantage les réglementations des marchés de produits qui entravent la concurrence, en abaissant les obstacles à l'entrepreneuriat et à l'investissement direct étranger et en réduisant la présence de l'État dans le secteur des entreprises. La réalisation de ces réformes permettrait à la Turquie de connaître la prospérité au cours des prochaines décennies.

**E**ntre les récessions de 2001 et de 2008-09, la Turquie a connu une croissance rapide doublée d'une expansion dynamique du secteur privé. Cette évolution a été rendue possible par la politique résolue de consolidation économique menée au cours de la dernière décennie et par d'importantes réformes institutionnelles complémentaires (chapitre 1). Cela étant, le progrès des réformes a été moins prononcé au niveau microéconomique, en termes de réglementation du marché du travail et des marchés de produits. En conséquence, les conditions encore médiocres dans lesquelles opèrent les entreprises freinent le développement des plus dynamiques d'entre elles. Le secteur formel se heurte en particulier à une réglementation stricte du marché du travail, à des coûts de main-d'œuvre élevés et à des conditions relativement coûteuses d'accès au marché et de concurrence.

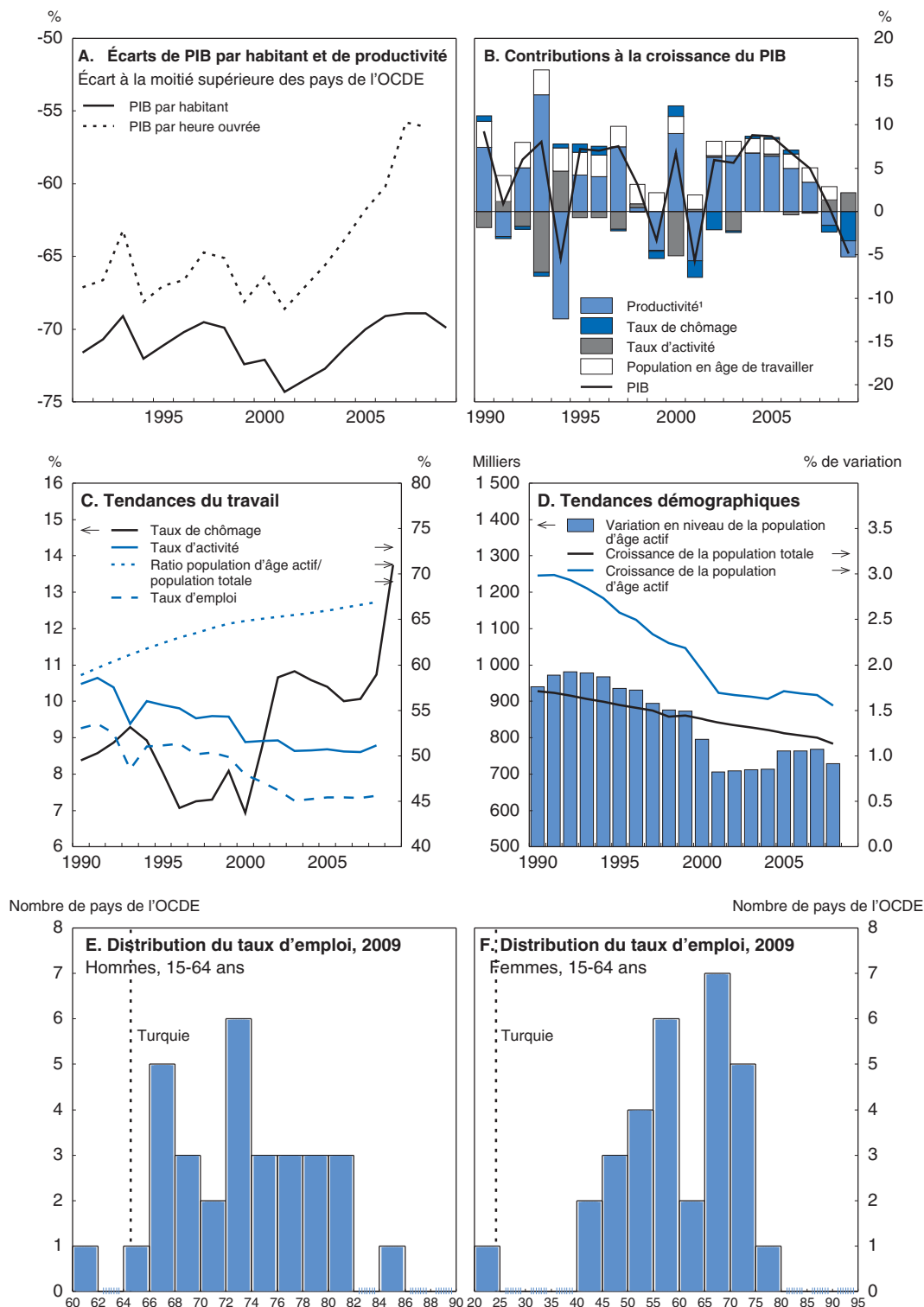
Ces réglementations rigoureuses et coûteuses ont favorisé l'informalité et la semi-formalité, seuls moyens d'y échapper. L'économie parallèle a permis à un grand nombre d'entreprises de réduire leurs coûts de fonctionnement, mais elle a aussi faussé la concurrence, limité les gains de productivité et pesé sur les finances publiques. Les réformes structurelles nécessaires pour permettre un fonctionnement flexible des entreprises dans le respect de la loi sont parfaitement connues, mais des facteurs d'ordre politique font obstacle à leur mise en œuvre. C'est le cas, en particulier, des réformes du travail. La reprise de l'activité après la profonde récession de 2008-09 offre une bonne occasion de procéder aux réformes qui s'imposent. Des réformes structurelles efficaces ouvriraient la voie à une croissance plus soutenue du PIB et de l'emploi. De sérieux problèmes doivent encore être surmontés, mais les résultats à attendre justifient largement un tel effort.

Dans ce contexte général, le présent chapitre analyse l'évolution récente de l'économie et réévalue les problèmes structurels dont elle souffre, en mettant l'accent sur le marché du travail, puis sur les marchés de produits. Parallèlement, il examine les enseignements que l'on peut tirer des précédentes tentatives de réforme structurelle, leurs résultats et leurs limites, ainsi que les pistes qu'il serait possible de suivre pour les relancer. Le chapitre s'achève par l'élaboration de scénarios d'expansion économique à long terme pour illustrer les avantages des réformes structurelles.

### **La croissance a été soutenue dans les années 2000, mais l'écart de revenu reste important**

L'écart de revenu par rapport à la moitié supérieure des pays de l'OCDE s'est sensiblement réduit depuis 2001 (graphique 3.1), principalement sous l'effet de gains de productivité qui ont été parmi les plus importants de la zone OCDE, grâce à l'expansion soutenue de l'investissement privé, aux entrées d'IDE et à l'intensification de la concurrence. De nombreuses nouvelles entreprises sont entrées sur le marché, le savoir-faire étranger a été plus largement utilisé, la composition et la répartition géographique des exportations se sont diversifiées et la structure industrielle a été modernisée (OCDE, 2006a, 2008a). Ces résultats remarquables ont été atteints en dépit d'une réglementation peu favorable sur le marché du travail et les marchés de produits, mais ils ont été favorisés par un processus de consolidation macroéconomique et par

Graphique 3.1. Évolution de la croissance du PIB par habitant et de ses composantes



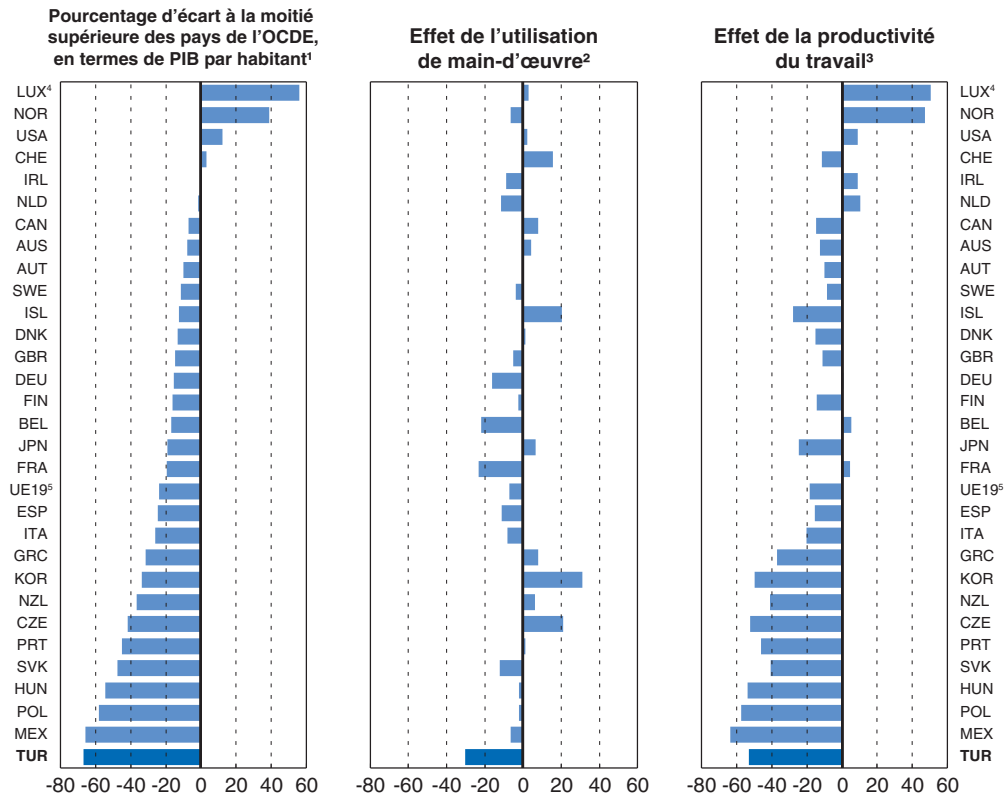
1. La productivité du travail est égale au PIB par travailleur.

Source : OCDE (2010), Réformes économiques 2010 : Objectif croissance, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE et Base de données des Statistiques de la population active.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932322176>


l'esprit d'entreprise exceptionnel de la population turque. Cela étant, l'augmentation de l'utilisation de main-d'œuvre a été limitée et a peu contribué à la croissance. Après avoir reculé durant les années 80 et 90, le taux d'emploi s'est stabilisé à un bas niveau au cours de la décennie écoulée (un peu plus de 40 %). À la suite de la récession de 2008-09, le taux de chômage a par ailleurs augmenté. En dépit du rattrapage rapide observé durant cette dernière décennie, la productivité du travail et l'utilisation de main-d'œuvre restent faibles et la Turquie a encore le PIB par habitant le plus bas de la zone OCDE (graphique 3.2).

Graphique 3.2. **L'écart de revenu reste important**  
2008



1. Par rapport à la moyenne simple des 15 pays de l'OCDE ayant les PIB par habitant les plus élevés, aux parités de pouvoir d'achat de 2008. La somme des écarts en pourcentage en termes d'utilisation des ressources de main-d'œuvre et de productivité du travail ne correspond pas exactement à l'écart de PIB par habitant car la décomposition est multiplicative.
2. L'utilisation des ressources de main-d'œuvre est égale au nombre total d'heures travaillées par tête.
3. La productivité du travail est égale au PIB par heure travaillée.
4. Dans le cas du Luxembourg, on ajoute à la population résidente les travailleurs frontaliers afin de tenir compte de leur contribution au PIB.
5. UE19 est un agrégat regroupant les pays qui sont à la fois membres de l'Union européenne et de l'OCDE. Il s'agit des 15 pays de l'UE, ainsi que de la Hongrie, de la Pologne, de la République slovaque et de la République tchèque.

Source : OCDE, *Réformes économiques 2010 : Objectif croissance*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932322195>

### **Les obstacles à l'utilisation de main-d'œuvre ont constitué le principal frein à l'activité économique**

La sous-utilisation de la main-d'œuvre tient à la fois au coût élevé du travail, à de sérieuses rigidités du marché, au bas niveau du capital humain et à de profondes mutations structurelles et démographiques.

### ***Le coût du travail est élevé***

Le coût élevé du travail constitue le principal obstacle à la création d'emplois (graphique 3.3). Il est principalement imputable au niveau du salaire minimum légal, plus élevé en Turquie que dans beaucoup de pays émergents d'Europe qui sont en concurrence avec elle et ont un PIB par habitant plus élevé qu'elle (graphique 3.3). La compétitivité de la Turquie dans le domaine des produits à forte intensité de main-d'œuvre s'en trouve amoindrie (Saget, 2008). Le salaire minimum est également élevé par rapport au salaire moyen dans le secteur informel (OCDE, 2008a). Enfin, certains indices donnent à penser que le salaire minimum accepté, notamment dans les régions les plus pauvres de la Turquie, est sensiblement inférieur au salaire minimum officiel (OCDE, 2008a).

De surcroît, les coûts salariaux sont amplifiés par le coin fiscal sur les revenus du travail. En dépit des efforts récemment déployés pour le réduire (voir plus loin), il demeure élevé par comparaison avec les autres pays de l'OCDE, en raison du poids des cotisations sociales (graphique 3.3).

### ***La réglementation du travail est rigide***

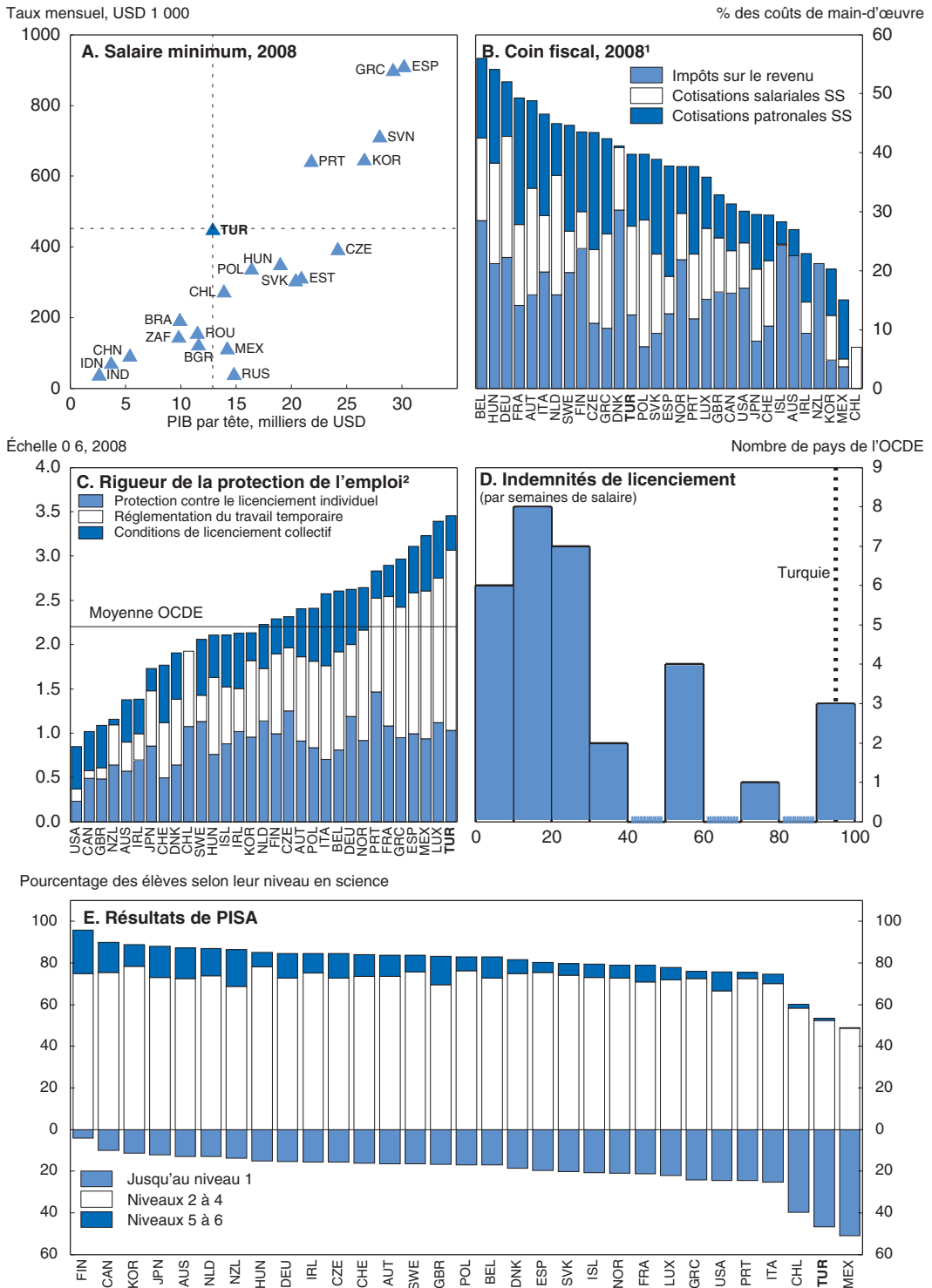
La création d'emplois se heurte aussi à la stricte protection de l'emploi, due notamment au coût élevé du licenciement dans le cas des emplois permanents. Les indemnités de licenciement sont parmi les plus élevées de la zone OCDE et du monde (graphique 3.3 ; OCDE, 2006a). Elles sont coûteuses pour les entreprises et peuvent engendrer des problèmes de liquidités lorsque celles-ci doivent ajuster leurs effectifs en période de contraction de l'activité. Par ailleurs, les entreprises de plus de 30 ou 49 salariés sont assujetties à d'autres réglementations coûteuses, en ce sens qu'elles ont des obligations légales supplémentaires et qu'elles doivent offrir à leurs salariés une couverture santé, des congés et une couverture sociale (OCDE, 2006a, 2008a). En dépit d'un certain nombre d'améliorations apportées par une nouvelle loi (n° 5763)<sup>1</sup> en 2008, ces conditions dissuadent de nombreuses entreprises de franchir les seuils de 30 et 49 salariés.

La façon dont des différences d'obligations légales et réglementaires dissuadent les entreprises d'embaucher est parfaitement illustrée par l'expérience naturelle fournie par une réforme législative de 2003. À cette date, les coûts de licenciement ont augmenté pour les entreprises de plus de 30 salariés. Comme le révèle une analyse statistique détaillée récemment menée par la Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE, la demande de main-d'œuvre et la création d'emplois émanant des entreprises de différentes tailles ont immédiatement réagi à cette réforme, aux dépens des grandes entreprises, plus productives (annexe 3.A1).

La Turquie se caractérise aussi par une réglementation très stricte en matière de travail temporaire. Contrairement à ce que l'on observe dans de nombreux pays de l'OCDE, les agences d'intérim n'ont pas d'existence légale et les contrats de durée déterminée ne sont autorisés que dans des conditions très particulières. De ce fait, la Turquie se place au premier rang des pays de l'OCDE pour la rigidité de la protection (Venn, 2009 ; graphique 3.3).

Cependant, la protection de l'emploi est moins restrictive dans la pratique que ne le laissent penser les dispositions légales, car les secteurs informel et semi-formel sont importants et la proportion de travailleurs indépendants est élevée. Le secteur semi-formel est constitué par les entreprises qui emploient une partie de leurs effectifs légalement et l'autre partie de façon informelle et ne déclarent qu'une partie des rémunérations

Graphique 3.3. Problèmes structurels affectant le marché du travail



1. Célébataire à 100 % du salaire moyen, sans enfant.
2. Échelle de 0 à 6 par degré croissant de restrictivité.

Source : OIT, Base de donnée sur le salaire minimum ; FMI, Perspectives de l'économie mondiale, octobre 2009 ; OCDE, Base de données sur les impôts sur les salaires ; OCDE, Indicateurs de protection de l'emploi ; Banque mondiale, Doing Business ; et OCDE (2007), PISA 2006 : Science Les compétences en sciences : un atout pour réussir.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932322214>

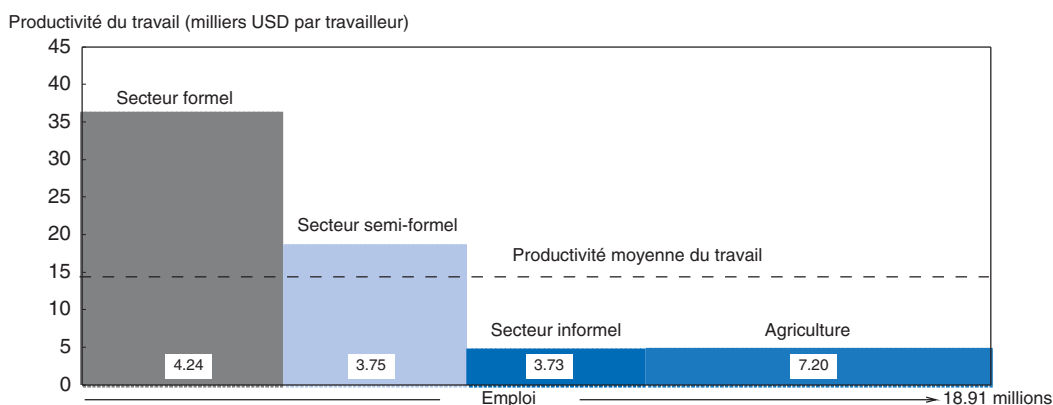


effectivement versées aux autorités fiscales et aux organismes de sécurité sociale, afin de réduire au minimum leurs impôts et leurs cotisations sociales. Les entreprises totalement informelles se trouvent surtout dans l'agriculture, tandis que l'activité semi-formelle est concentrée dans d'autres secteurs de l'économie. L'ampleur effective de l'activité semi-formelle n'est pas connue avec précision. L'emploi informel représente 44 % de l'emploi total et l'emploi indépendant 21 % (un tiers environ des travailleurs du secteur informel sont des travailleurs indépendants)<sup>2</sup>.

La structure du secteur des entreprises reflète cette application inégale de la législation. La rigidité de la réglementation sur le marché du travail et les marchés de produits a entravé le développement des petites entreprises et a favorisé celui de nombreuses entreprises informelles et semi-formelles. De ce fait, le secteur des entreprises se caractérise par une queue de distribution des niveaux de productivité très épaisse, avec des entreprises modernes atteignant les niveaux les plus élevés de l'OCDE et, simultanément, des entreprises informelles et semi-formelles beaucoup moins productives. La productivité estimée des entreprises du secteur informel était inférieure de 80 % à celle des entreprises modernes du secteur formel, et celle des entreprises du secteur semi-formel était inférieure de 40 % à celle-ci (OCDE, 2006a ; graphique 3.4). Pour les entreprises informelles et semi-formelles, non seulement les possibilités de financement, la capacité d'investissement et l'intensité capitalistique sont réduites, mais l'accès aux marchés du travail professionnels et à l'investissement direct étranger est plus difficile (OCDE, 2008a ; Banque mondiale, 2009). Le fait que ces entreprises préfèrent limiter l'étendue de leurs activités afin d'éviter tout problème avec les organismes de réglementation fait aussi obstacle aux économies d'échelle.

L'expansion du secteur formel requiert un assouplissement fondamental de la réglementation, afin de permettre aux entreprises et aux emplois de se développer spontanément dans le respect du cadre de réglementation du secteur formel. En l'absence d'une telle réforme, la rigidité observée dans les faits s'intensifiera si la lutte contre l'informalité devient plus efficace et si la proportion de travailleurs non déclarés et/ou indépendants diminue. Ce sera le cas notamment si l'exode rural se poursuit et si la proportion de travailleurs indépendants et de travailleurs non déclarés, particulièrement nombreux dans l'agriculture, se réduit.

Graphique 3.4. Une productivité du travail très inégale



1. Estimations de l'OCDE pour 2006.

Source : TURKSTAT, SPO et OCDE (2006a), *Études économiques de l'OCDE : Turquie*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932322233>

### **De sérieux problèmes se posent sur les plans structurel et démographique et en termes de capital humain**

Comme de nombreux pays émergents, la Turquie connaît depuis plusieurs décennies un processus d'industrialisation se doublant d'une contraction du secteur agricole, qui s'est accompagnée d'un phénomène d'exode rural. La part de l'emploi agricole dans l'emploi total est tombée de 50 % environ à la fin des années 80 à quelque 23.7 % en 2008, mais elle est encore l'une des plus élevées de la zone OCDE. Elle a même augmenté en 2009 (d'environ 1 point de pourcentage), mais sous l'effet de la profonde récession et non en raison d'une inversion de tendance à caractère structurel. Les travailleurs familiaux non rémunérés représentent une proportion importante de l'emploi agricole total (environ 45 %) et les petites exploitations de subsistance occupent encore une place prépondérante (OCDE, 2006a). Les travailleurs familiaux non rémunérés du secteur agricole sont principalement des femmes (environ 78 %). Les nombreux travailleurs quittant l'agriculture vont grossir les rangs des travailleurs peu qualifiés qui ont des difficultés à trouver un emploi dans les autres secteurs de l'économie. Ce processus, conjugué à des facteurs socioéconomiques complexes (voir plus loin), pousse beaucoup de femmes à se retirer de la population active. Le recul tendanciel du taux d'emploi effectif (graphique 3.1) reflète en partie ce phénomène de retrait des femmes de la population active sous l'effet de l'exode rural.

Les mutations structurelles que connaît l'emploi sont compliquées par le faible niveau de formation moyen de la population d'âge actif, dont la capacité d'adaptation professionnelle et sectorielle est donc limitée. Selon l'enquête sur la population active, plus de 60 % des personnes en âge de travailler n'ont pas fait d'études secondaires, mais ce pourcentage semble avoir diminué ces dernières années. Par conséquent, la population d'âge actif a fait en moyenne moins de sept années d'études. De plus, les taux bruts de scolarisation<sup>3</sup> restent inférieurs à la moyenne OCDE et les élèves turcs ne sont pas bien classés, en moyenne, dans les comparaisons internationales<sup>4</sup> (graphique 3.3). En même temps, un petit groupe de travailleurs ayant reçu une bonne formation jouent un rôle très positif dans le segment le plus moderne du secteur des entreprises et contribuent très efficacement à l'intégration des meilleures pratiques.

L'exode rural pose des problèmes d'intégration des personnes concernées dans le reste de l'économie, ce qui accentue l'inadéquation des qualifications. L'industrialisation de l'économie exige de plus hautes qualifications et une meilleure formation. À cet égard, les changements structurels récemment survenus dans le secteur manufacturier soulèvent d'autres problèmes encore. Les activités manufacturières à forte intensité de main-d'œuvre ont progressivement diminué et les nouvelles usines deviennent plus capitalistiques et emploient moins de travailleurs peu qualifiés. Cette évolution a été manifeste, en particulier lors du déclin de l'industrie textile et du secteur de l'habillement dans lesquels, sous la pression de la concurrence internationale, la Turquie a perdu des parts de marché et a dû fermer des usines. En revanche, des activités capitalistiques et compétitives au niveau international, comme la sidérurgie, l'industrie chimique et la fabrication de machines et équipements (surtout l'industrie automobile), ont connu une forte expansion au cours de la décennie écoulée (OCDE, 2008a).

L'emploi des femmes se heurte à des problèmes complexes sur le plan économique et social (SPO et Banque mondiale, 2009). En 2009, le taux d'activité des femmes, aux alentours de 26 %, était de loin le plus faible de la zone OCDE et l'écart de taux d'emploi entre les hommes et les femmes, de plus de 40 points, est le plus élevé de l'OCDE (graphique 3.1)<sup>5</sup>. En 2009, plus de 12 millions de femmes (45 % de la population inactive

totale) ont déclaré que les tâches ménagères les empêchaient d'exercer une activité professionnelle. Sur le plan économique, les femmes sont dissuadées de travailler par de bas salaires, notamment par comparaison avec le coût de la prise en charge des enfants et des personnes âgées. Les mauvaises conditions de travail sont aussi un facteur dissuasif. Les femmes, surtout celles qui ont les plus faibles niveaux de formation, se voient plus souvent offrir des emplois dans le secteur informel avec des horaires particulièrement longs. Les obstacles sociaux tiennent à une division du travail en fonction du sexe et à une mentalité patriarcale. Les femmes consacrent six fois plus de temps que les hommes aux tâches ménagères et à s'occuper des enfants et des personnes âgées. Cette situation tient aussi au manque de structures d'accueil des enfants et des personnes âgées (Toksöz, 2007). Les charges familiales sont particulièrement lourdes pour les femmes qui ont fait peu d'études, ce qui renforce la relation positive entre le niveau d'études et le taux d'activité. Les femmes sont toujours moins nombreuses que les hommes à être scolarisées et leur taux d'illettrisme, qui atteint 18 %, est plus de quatre fois supérieur à celui des hommes<sup>6</sup>.

L'augmentation de la population d'âge actif rend encore plus problématique la création d'emplois en nombre suffisant. Bien qu'elle se soit ralentie, elle est encore soutenue par comparaison avec les autres pays de l'OCDE (graphique 3.1). Entre 2004 et 2009, la population d'âge actif s'est accrue chaque année de 800 000 personnes environ. Les nouveaux venus sur le marché du travail ont fait des études plus longues, mais ils ont néanmoins des difficultés à trouver un premier emploi. Le taux de chômage des jeunes est près de deux fois supérieur au taux de chômage total et il est l'un des plus élevés de la zone OCDE.

## Il est indispensable de réformer le marché du travail

### *Enseignements à tirer des efforts de réforme passés*

Il est de plus en plus manifeste, depuis cinq ans, qu'il faut atténuer les principales contraintes structurelles qui pèsent sur la croissance à long terme en Turquie, et des réformes dans ce sens ont été incorporées au programme du gouvernement. Cependant, les progrès ont été inégaux et plus lents que dans le cas des réformes macroéconomiques et des réformes du secteur bancaire (chapitre 1). Pour déterminer l'état d'avancement des réformes dans différents domaines, on examinera les mesures prises à la suite des recommandations précédemment formulées par l'OCDE dans chacun d'entre eux (annexe 3.A2). Ces mesures se répartissent entre celles qui sont jugées prioritaires pour assurer une croissance plus soutenue, telles qu'elles sont identifiées dans le cadre du projet international de l'OCDE *Objectif croissance* (partie A du tableau 3.A2.1) et celles qui font suite aux recommandations formulées dans des *Études* récentes de l'OCDE consacrées à la Turquie (partie B). Quatre observations s'imposent :

- Premièrement, les réformes structurelles et institutionnelles destinées à assainir la situation macroéconomique continuent de progresser, même si elles se sont heurtées à un certain nombre de difficultés d'ordre technique et si elles ont connu des retards (comme dans le domaine de la transparence budgétaire au niveau des administrations publiques, voir chapitre 2).
- Deuxièmement, renforcer les principaux services publics demeure une priorité pour le gouvernement, même si les importantes transformations nécessaires posent des problèmes en termes de ressources financières et humaines et sur le plan administratif.
- Troisièmement, la libéralisation des marchés de produits a progressé, mais à un rythme inégal suivant les branches : les réformes globales destinées à améliorer les conditions

générales d'exercice de l'activité d'entreprise ont avancé, mais il s'est révélé plus difficile de promouvoir la concurrence et la privatisation dans de vastes secteurs où l'État occupe une position dominante.

- Quatrièmement, les réformes du marché du travail n'ont guère progressé. Un fossé considérable subsiste entre les conditions d'emploi et de rémunération du secteur formel et celles du secteur informel. La création d'emplois dans le secteur formel reste très coûteuse, si bien qu'une proportion importante des créations d'emplois prend la forme d'emplois de moindre qualité dans les secteurs semi-formel et informel.

La stratégie que la Turquie doit mener en ce qui concerne le marché du travail est aujourd'hui bien définie. Elle comprend trois éléments fondamentaux qui ont fait l'objet de recommandations dans les précédentes *Études* de l'OCDE : i) réformer la réglementation du marché du travail régissant les contrats permanents et temporaires afin de faciliter la création d'emplois en réduisant les coûts de licenciement pour les employeurs, éventuellement avec la mise en place d'une caisse d'indemnisation des licenciements, et en libéralisant le travail temporaire et les agences d'intérim ; ii) permettre une différenciation régionale du salaire minimum afin d'en réduire le montant réel dans les régions où la productivité et le coût de la vie sont faibles<sup>7</sup> ; iii) continuer à abaisser les cotisations sociales patronales (qui représentent actuellement 14.5 % du salaire brut, à l'exclusion de la cotisation patronale au fonds d'assurance-chômage, de 2 % du salaire brut), conformément au cadre budgétaire pour les ramener à moins de 10 % sur le moyen terme (OCDE, 2006a, 2007). Des recommandations comparables ont été formulées par la Banque mondiale (2007). Ce cadre est de plus en plus pris en compte dans les documents d'orientation du gouvernement (SPO, 2009a, 2010). En vertu du dernier plan stratégique du ministère du Travail et de la Sécurité sociale, pour rendre l'emploi flexible plus attractif, le degré de flexibilité offert par les contrats d'emploi en vigueur doit être évalué et les ajustements nécessaires doivent être apportés au droit du travail afin de promouvoir la flexicurité sur le marché du travail (ministère du Travail, 2008). Quant au programme à moyen terme, il stipule que, pour accroître l'emploi et réduire la part du travail non déclaré, des modalités d'emploi flexibles doivent être encouragées et diffusées conformément au concept de flexicurité (SPO, 2009b). Les autorités travaillent à une stratégie nationale d'ensemble pour l'emploi allant dans ce sens, qui devrait être présentée à la fin de 2010.

### **Il faut lever les obstacles d'économie politique aux réformes du marché du travail**

Des obstacles d'économie politique ont empêché la mise en œuvre de cet important programme. Certains éléments de la réforme ont été lancés mais n'ont pas été menés à leur terme. D'autres n'ont même pas pu être programmés. Aucun progrès n'a été enregistré dans trois domaines importants :

- *La réforme des indemnités de licenciement.* Un projet de loi s'inspirant des meilleures pratiques de l'OCDE a été préparé mais n'a pas pu être présenté au parlement en raison d'une vive opposition des partenaires sociaux. Le projet prévoyait le versement de cotisations mensuelles par tous les employeurs à un fonds d'indemnisation des licenciements, qui aurait été chargé de verser des indemnités aux travailleurs licenciés. L'objet était de réduire les coûts à la charge des employeurs et de garantir les droits des salariés en cas de défaillance de leur entreprise. Les organisations syndicales se sont vivement opposées à cette réforme parce qu'elles craignaient que les travailleurs soient moins bien indemnisés si les cotisations patronales au fonds devenaient inférieures à 8 % du salaire brut (équivalent actuariel des 30 jours d'indemnités de licenciement par année de service actuellement

prévus par la loi). Les salariés couverts par des conventions collectives se sont aussi opposés à la réforme parce que les conventions prévoyaient généralement une indemnisation plus généreuse que la législation en vigueur (jusqu'à 40 à 60 jours de salaire par année de service). De nombreux employeurs n'ayant pas régulièrement provisionné leurs obligations au titre de l'indemnisation des licenciements s'y sont également opposés de façon tacite parce qu'elle leur aurait imposé des obligations supplémentaires.

- *La libéralisation du travail temporaire.* Une loi sur le travail temporaire a été adoptée par le parlement au début de 2009 après plusieurs années de travaux techniques et de consultations infructueuses avec les partenaires sociaux (les syndicats n'ont jamais donné leur accord). Elle visait à permettre aux entreprises d'embaucher des travailleurs temporaires par l'intermédiaire d'agences d'emploi privées. Cependant, le Président a opposé son veto à l'entrée en vigueur de la loi en juin 2009, faisant valoir qu'elle risquait d'ouvrir la voie à des abus à l'égard des travailleurs, qu'elle était incompatible avec la dignité humaine et qu'elle n'assurait pas une protection sociale adéquate au sens de la législation de l'Union européenne.
- *L'abaissement du salaire minimum.* En moyenne, la productivité et le coût de la vie sont nettement plus faibles dans les régions moins avancées que dans les zones urbaines. Il en résulte un écart considérable entre la valeur réelle du salaire minimum légal dans la partie occidentale et dans la partie orientale du pays. Les mesures envisagées par les autorités pour assurer un niveau de vie minimum et stimuler la demande de main-d'œuvre devraient tenir compte des écarts de productivité et de rémunération. Cela étant, ces propositions ont rencontré une très vive opposition.

La situation s'améliore sur le plan de la réduction des cotisations sociales. En octobre 2008, les cotisations patronales aux régimes d'invalidité et de vieillesse et d'assurance décès ont été réduites de façon permanente de 5 points, revenant ainsi à 19.5 % du salaire brut. Cette réduction est plus limitée que celle recommandée par l'OCDE, qui consistait à les ramener à moins de 10 % (OCDE, 2006a, 2008a), mais les autorités ne pouvaient pas se permettre de les réduire davantage étant donné les moins-values de recettes qui en auraient résulté<sup>8</sup>. La réduction de 5 points ne pèse pas sur les comptes de la sécurité sociale, car la différence est comblée par le Trésor. Toutes les entreprises peuvent bénéficier de cette réduction, à condition de ne pas avoir d'importants arriérés de cotisations sociales. En outre, les cotisations patronales lors de la première embauche de jeunes travailleurs (de 18 à 29 ans) et de femmes (sans limite d'âge) ont encore été abaissées, mais seulement à titre temporaire<sup>9</sup>. Dans le contexte des politiques régionales, des aides supplémentaires ont aussi été accordées en ce qui concerne les cotisations patronales de sécurité sociale pour les emplois nouvellement créés. Elles représentent de 80 à 100 % des cotisations et ne sont généralement versées que pendant une durée limitée. Des avantages comparables ont été accordés en 2009 aux entreprises qui réalisent de nouveaux grands projets d'investissement (voir plus loin).

Alors qu'une réduction plus prononcée des cotisations sociales pose un problème essentiellement budgétaire, les autres éléments des réformes se heurtent à des obstacles d'économie politique, en raison des antagonismes existant entre les travailleurs intégrés au marché du travail formel et les candidats à l'embauche (Saint-Paul, 2002). Les travailleurs intégrés, qui ont déjà un emploi et sont protégés par la législation en vigueur, s'opposent à ces réformes parce qu'elles se traduiraient par une remise en cause de leurs droits acquis (salaire minimum légal, contrats à durée indéterminée, protection de l'emploi et indemnités de licenciement). Par contre, les candidats à l'embauche, qui occupent un

emploi informel ou sont sans emploi, ne bénéficient d'aucun de ces avantages et ont intérêt à ce que les réformes soient mises en œuvre car celles-ci accroîtraient leurs chances d'obtenir un emploi légal. Ce problème d'économie politique couramment soulevé par les réformes du marché du travail (OCDE, 2009c) se pose en Turquie avec une acuité particulière en raison de l'important écart entre les conditions de rémunération et d'emploi dans le secteur formel et dans le secteur informel.

Dans le cas de la Turquie, la réforme du marché du travail doit viser un juste milieu politiquement acceptable entre les travailleurs intégrés et les candidats à l'embauche. La solution de ce problème n'a guère avancé jusqu'ici. Les autorités pourraient probablement s'inspirer de l'expérience d'autres pays de l'OCDE qui ont été confrontés aux mêmes difficultés au cours de la période récente. Les efforts que ceux-ci ont déployés méritent d'être examinés, même si aucun d'entre eux n'a atteint les objectifs ambitieux qui avaient été fixés et s'ils ont pour la plupart rencontré divers problèmes de mise en œuvre (encadré 3.1).

### Encadré 3.1. Enseignements à tirer des réformes récentes du marché du travail dans les pays de l'OCDE

Trois pays de l'OCDE situés en Europe du Sud – l'Espagne, l'Italie et le Portugal – partagent avec la Turquie une réglementation du travail socialement ambitieuse. Cette réglementation vise à assurer des niveaux de revenu minimum généreux et une protection de l'emploi à tous les travailleurs, mais est mise en œuvre au sein de structures économiques dans lesquelles une partie seulement des entreprises sont suffisamment productives et compétitives pour la combiner avec des créations nettes d'emplois. Le taux d'emploi global de ces pays est sensiblement inférieur à la moyenne OCDE, tandis que le secteur informel n'offre qu'un moyen imparfait de créer des emplois plus flexibles (mais dans une moindre mesure qu'en Turquie). Dans le contexte de l'effort général de réforme des marchés du travail engagé dans l'ensemble des pays de l'OCDE (OCDE, 2006b), tous ces pays ont lancé des réformes importantes durant la dernière décennie afin de rendre l'emploi formel plus flexible et moins coûteux (OCDE, 2004b ; Boeri et Garibaldi, 2007).

En Italie, les réformes ont commencé avec le programme Treu en 1997. Les lourdes sanctions précédemment infligées en cas de violation des règles concernant les contrats de durée déterminée ont été atténuées, les agences d'intérim ont été légalisées et le recours à de nouveaux contrats de travail « atypiques » a été encouragé par une réduction des cotisations sociales et de retraite. La conversion automatique de contrats temporaires en contrats permanents a été supprimée. Les règles applicables aux contrats d'apprentissage et de formation professionnelle ont été assouplies. Une plus grande flexibilité a été accordée pour les contrats à temps partiel en 2000 et les services de placement privés ont encore été libéralisés en 2002. Une « bourse du travail télématique » a été créée. Enfin, l'importante « loi Biagi » a été adoptée en 2003, autorisant de nouveaux types de contrats de travail pour le travail à la demande, le travail sur projet, le travail supplémentaire et le partage de poste.

En Espagne, un nouveau type de contrat permanent a été créé en 1997 expressément à l'intention des jeunes et des travailleurs défavorisés, avec une réduction des indemnités de licenciement à la charge de l'employeur. En 1999, les taux des cotisations sociales obligatoires ont été réduits de 25 à 50 % selon les catégories de travailleurs. Une autre série de réformes d'ensemble ont été adoptées en 2001, libéralisant notamment les contrats d'emploi à temps partiel et étendant le nouveau type de contrat permanent institué en 1997 à de nouvelles catégories de travailleurs. De nouvelles indemnités de licenciement ont été mises en place à cette occasion pour les travailleurs intérimaires.



### Encadré 3.1. Enseignements à tirer des réformes récentes du marché du travail dans les pays de l'OCDE (suite)

Au Portugal, le gouvernement, l'association des employeurs (AIP) et les syndicats ont signé en 1996 un pacte social stratégique, acceptant collectivement une plus large utilisation des contrats d'emploi atypiques. Ce pacte a étendu la durée maximum des contrats de travail temporaire et a encouragé un plus large recours aux agences d'intérim. En 1999, de nouvelles dispositions ont été adoptées en ce qui concerne le travail à temps partiel et les syndicats se sont vu attribuer des droits supplémentaires sur les plans juridique et judiciaire. Les conditions de recours au travail temporaire ont été durcies en 1999 et une nouvelle déclaration commune a été signée par les partenaires sociaux en 2001 au sujet des règles relatives aux contrats de durée déterminée.

Ces trois pays d'Europe du Sud, membres de l'OCDE, ont donc rendu leur législation du travail plus flexible qu'auparavant en instituant de nouvelles formes d'emploi plus souples, mais en préservant simultanément les formes d'emploi existantes et leur cadre légal. Cette approche à deux niveaux a permis à certains groupes de travailleurs, comme les jeunes, les femmes, les seniors et d'autres travailleurs défavorisés d'accéder à de nouvelles formes d'emploi. Les nouveaux contrats, de caractère facultatif, ont été conclus d'un commun accord entre les entreprises et leurs salariés. Les contrats permanents en vigueur, en revanche, n'ont pratiquement pas été concernés par les réformes de la législation, si bien qu'un marché du travail « à deux vitesses » est apparu.

Les nouveaux contrats ont manifestement représenté une part importante des créations d'emplois au cours de la dernière décennie. Ils ont aussi permis à la croissance d'engendrer davantage d'emplois (Boeri et Garibaldi, 2007). Avec la régularisation de travailleurs précédemment non déclarés et la création d'emplois dans le secteur formel, le recours aux nouveaux contrats de travail a augmenté rapidement. Il est toutefois difficile de dire si cet effet sera permanent, car les études empiriques sur la question aboutissent à des résultats contradictoires et certains chercheurs continuent de considérer que l'introduction de nouvelles formes de contrats n'a pas d'effet permanent et ne fait qu'accroître l'instabilité de l'emploi au cours du cycle économique, sans influencer de façon durable sur la demande moyenne de main-d'œuvre (Boeri et Garibaldi, 2007). Néanmoins, des effets positifs s'exercent manifestement sur l'emploi de certains groupes traditionnellement désavantagés comme les jeunes et les femmes d'âge très actif (OCDE, 2004b).

Ces réformes ont eu pour grave conséquence d'accentuer le dualisme du marché du travail. Les disparités de rémunération et de protection entre différents types de contrats ont augmenté dans certains cas, ce qui pose des problèmes manifestes d'équité et d'efficacité. Ces problèmes se sont aggravés sous l'effet de la forte asymétrie observée dans l'ajustement conjoncturel de l'emploi. Pendant la crise mondiale de 2008-09, la quasi-totalité du poids de l'ajustement de l'emploi est retombé sur les travailleurs titulaires des nouveaux types de contrats en Espagne, en Italie et au Portugal. La rigidité de l'emploi des cohortes en place et l'instabilité excessive de l'emploi des jeunes sont aujourd'hui considérées comme une contre-incitation à la formation du capital humain dans les entreprises. Les autorités ont donc commencé à envisager de nouvelles mesures pour réduire les disparités de protection et d'avantages entre différents types de contrats. Les organismes spécialisés ont aussi commencé à recommander de réduire la segmentation excessive du marché du travail et de promouvoir une législation du travail plus uniforme, reposant sur des principes communs plus flexibles (OCDE, 2008b, 2009c ; Schindler, 2009).

La Turquie pourrait aussi mettre à profit l'expérience de l'OCDE en ce qui concerne l'économie politique des réformes du marché du travail, décrite dans l'encadré 3.2 et dans l'édition 2008 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* (OCDE, 2008b). En particulier, comme les réformes semblent être compliquées par un manque général de confiance entre les différents intervenants, il faudrait que les autorités instaurent un climat de confiance entre les partenaires sociaux afin de renforcer les chances de succès des réformes du marché du travail qui s'imposent. À cet égard, elles pourraient s'engager de façon crédible à mieux garantir les droits des travailleurs et atténuer les restrictions qui pèsent sur l'activité syndicale, conformément aux dispositions des conventions de l'Organisation internationale du travail. Cela permettrait de convaincre les syndicats d'adopter une optique plus large, en cessant de protéger uniquement les intérêts de leurs membres pour reconnaître qu'il faut créer des richesses et des emplois pour la société tout entière. La Turquie doit chercher à s'engager dans un tel processus mutuellement avantageux pour réformer les structures de son marché du travail.

### Encadré 3.2. **L'économie politique des réformes du marché du travail**

Les travaux récemment menés par l'OCDE sur l'économie politique des réformes du marché du travail, mettant à profit l'expérience de l'Allemagne, de l'Italie, de l'Espagne et du Mexique, débouchent sur cinq enseignements qui présentent un intérêt particulier pour la Turquie (OCDE, 2009c).

*Premièrement*, une communication crédible sur le coût de l'absence de réforme représente un élément très important du processus de réforme. Une description objective des coûts économiques et sociaux de l'absence de réforme est utile. Cependant, une telle analyse n'est pas facile à réaliser et elle doit être menée par des organismes respectés et d'une impartialité incontestable.

*Deuxièmement*, il ne faut pas occulter le coût de la réforme pour les travailleurs pourvus d'un emploi, dans l'espoir que celle-ci pourra se dérouler plus facilement. Il faut au contraire le reconnaître sans ambiguïté et en tirer les conséquences. Il est important de bien comprendre que les droits des travailleurs pourvus d'un emploi représentent pour eux une sorte de capital. Les réformes qui maintiennent ces droits acquis ou dédommagent expressément les travailleurs qui y renoncent sont plus faciles à mettre en œuvre – mais au prix d'un manque d'équité et d'efficacité pendant une période de transition potentiellement longue.

*Troisièmement*, les nouveaux venus dans l'emploi formel peuvent se mobiliser en faveur de la réforme. Les travailleurs se trouvant en marge du marché du travail formel ont peu de poids au début du processus de réforme, mais leur influence s'accroît à mesure qu'ils commencent à s'y intégrer. Ils peuvent donc acquérir ainsi une plus grande influence politique et se mobiliser en faveur de réformes supplémentaires.

*Quatrièmement*, les crises économiques contribuent à déclencher les réformes, mais les phases de reprise ultérieures facilitent aussi leur mise en œuvre. C'est la raison pour laquelle d'autres réformes structurelles propices à la croissance, notamment sur les marchés de produits, viennent à la fois compléter et renforcer les réformes du marché du travail. Les réformes et les politiques qui facilitent la création d'entreprises, l'accès au marché et l'expansion de l'investissement constituent donc un socle solide pour les réformes du marché du travail. Comme on le verra ci-après, cette interaction est particulièrement intéressante dans le cas de la Turquie.



**Encadré 3.2. L'économie politique des réformes du marché du travail (suite)**

Cinquièmement, dans certains cas, la réforme du marché du travail peut cependant être une condition préalable à un renforcement de la croissance. Si les coûts de main-d'œuvre et la réglementation constituent un frein réel à l'investissement et au développement des entreprises, l'emploi ne pourra peut-être pas progresser vigoureusement sans réorganisation du marché du travail. En pareil cas, des programmes pilotes réduisant les coûts de main-d'œuvre et rendant l'emploi plus flexible dans des domaines bien circonscrits (comme les zones économiques spéciales ou certains groupes de salariés) peuvent permettre de progresser, mais au risque d'une segmentation inefficace du marché. La limitation de ce genre d'innovation dans la durée, par exemple par le biais de clauses d'extinction et de règles de révision donnant à tous les intervenants la possibilité de s'exprimer au sujet de leur extension future, pourra aussi faciliter la mobilisation des instances politiques en faveur des réformes. Proposer de nouvelles formes de contrats à titre facultatif, sous la forme d'instruments contractuels proposés – et non imposés – à des parties qui négocient librement, peut aussi faciliter leur mise en place.

**Promouvoir une stratégie intégrée de réformes du marché du travail et de régularisation des emplois**

Dans le cas de la Turquie, promouvoir la coordination des réformes du marché du travail et la stratégie visant à combler le fossé entre les secteurs formel et informel (*Stratégie de lutte contre l'activité informelle*) pourrait faciliter le processus de réforme d'un point de vue politique. La réforme du marché du travail contribuerait à réduire le coût de la création d'emplois et du développement des entreprises, ce qui favoriserait fortement la régularisation des activités, tandis que le développement des entreprises et la création d'emplois dans le secteur formel contribueraient aux gains de productivité et à la croissance des revenus nécessaires pour mobiliser plus largement les chefs d'entreprise et les travailleurs en faveur de la réforme du marché du travail (OCDE, 2006a, 2008a). La *Stratégie de lutte contre l'activité informelle* ne met pas assez à profit cette synergie (gouvernement turc, 2009). Elle vise à accélérer la régularisation des activités par divers moyens judiciaires, mais sans réformer le marché du travail. Une application plus rigoureuse des règles et règlements en vigueur sans réforme préalable du marché du travail risque de peser sur la compétitivité, la production et l'emploi.

À en juger par l'expérience d'autres pays de l'OCDE, des réformes du marché du travail pourraient être relancées en Turquie selon les axes suivants :

- i) Envisager de mettre en place des formes légales d'emploi plus flexibles et moins coûteuses à titre expérimental. De nouvelles formes d'emploi<sup>10</sup> peuvent être proposées à certaines catégories de travailleurs, dans certaines régions ou zones économiques, ou à titre facultatif et volontaire. Les mesures récemment prises par le gouvernement pour réduire les impôts sur le travail dans certaines provinces constituent un pas dans cette direction.
- ii) Soutenir les entreprises commerciales expérimentant ces nouvelles formes d'emploi en leur accordant des avantages fiscaux, par exemple. Grâce à ces incitations et à d'autres réformes structurelles facilitant l'accès au marché et la création d'entreprise, essayer de promouvoir le développement d'un vaste pôle d'expérimentation utilisant ces nouvelles formes d'emploi.

- iii) À mesure qu'apparaissent les avantages d'une partie au moins de ces innovations pour la création d'emplois de meilleure qualité dans le secteur formel, diffuser plus largement les nouvelles formes d'emploi les plus intéressantes en les incorporant dans les contrats de travail types. C'est là une condition nécessaire pour éviter que l'innovation et l'expérimentation ne conduisent à un dualisme durable du marché du travail.
- iv) L'allègement des obligations légales et réglementaires dans le secteur formel permettrait à un plus grand nombre d'entreprises de se développer dans le strict respect de la législation. Celles-ci pourraient donc fonctionner de façon transparente et avoir accès aux marchés de capitaux et à d'autres ressources offertes par l'économie mondiale qui leur permettraient d'améliorer leur productivité (coopération internationale, IDE, etc.). Elles pourraient donc accroître leur productivité et leur compétitivité et offrir à leurs travailleurs de meilleures conditions d'emploi.
- v) Des entreprises plus productives et plus compétitives ont les moyens et la volonté d'offrir à leurs travailleurs des niveaux de rémunération, une sécurité d'emploi ou de revenu et d'autres avantages sociaux supérieurs à ce que prévoit la législation. Une plus grande convergence de la Turquie vers la législation communautaire en matière de représentation des travailleurs serait sans doute utile à cet égard. Les entreprises moins performantes et la législation du travail nationale pourront ensuite s'aligner progressivement sur ces normes plus élevées, à mesure que la productivité et les revenus augmenteront.

Étant donné le nombre important de travailleurs peu qualifiés, des programmes d'amélioration des qualifications devraient parallèlement être mis en œuvre. Il convient donc de se féliciter de ce que les autorités aient récemment réaffirmé leur engagement à cet égard. Cependant, l'expérience internationale en matière d'amélioration des compétences est inégale et les politiques doivent donc être soigneusement conçues, afin d'être à la fois efficaces et efficientes (OCDE, 2009b). L'enjeu est de bien définir les groupes cibles, les besoins de qualifications et les mesures concrètes à prendre. Dans ce contexte, l'extension du programme de recherche sur le marché du travail conduit par l'agence turque pour l'emploi (İŞKUR) va dans la bonne direction. Ces travaux visent à évaluer les besoins du marché du travail et à prévoir leur évolution future afin de concevoir des programmes plus efficaces d'amélioration des qualifications. Le champ des activités menées par l'İŞKUR dans le cadre des programmes actifs du marché du travail a aussi été élargi. En outre, le financement de ces programmes a été accru. En 2009, des programmes de stages et de formation à l'entrepreneuriat ont été mis en place en même temps que des programmes de travaux d'intérêt public et des stages de formation professionnelle. En 2009, 166 713 chômeurs ont commencé une formation dans le cadre du programme, 109 000 ont achevé leur formation, 34 000 devraient l'achever en 2010 et 25 000 ont trouvé un emploi. C'est là un début très prometteur. Afin de mieux étayer les politiques actives du marché du travail et les programmes d'amélioration des qualifications, il est recommandé que la Turquie participe au nouveau *Programme international de l'OCDE pour l'évaluation des compétences des adultes* (PIAAC) élaboré par l'OCDE. À l'aide d'enquêtes et de tests approfondis, le PIAAC établira une nouvelle évaluation systématique et comparable au plan international de la dotation en capital humain de la population d'âge actif dans chaque pays participant. L'expérience acquise par la Turquie avec le *Programme international pour le suivi des acquis des élèves* (PISA) créé par l'OCDE contribuerait à la réussite de cet exercice.

Il sera indispensable d'améliorer les niveaux d'études et la qualité de l'enseignement pour atténuer les problèmes d'inadéquation des qualifications qui vont sans doute persister au cours des prochaines décennies. Cela contribuerait aussi à améliorer la productivité. À cet égard, il faudrait redoubler d'efforts pour renforcer les liens entre le système éducatif, notamment les établissements d'enseignement professionnel, et le marché du travail. Les autorités ont déjà pris plusieurs mesures dans ce sens. Les programmes d'enseignement des établissements primaires et professionnels et techniques du secondaire ont été révisés, mais il reste à revoir en profondeur ceux de l'enseignement secondaire général. Sur le moyen et long terme, les réformes de l'enseignement devraient viser à améliorer les compétences cognitives, lesquelles se révèlent être des facteurs essentiels de croissance économique (Hanushek et Wössmann, 2009). À cet égard, il faudrait renforcer la scolarisation des jeunes enfants. Le taux de scolarisation dans l'enseignement préscolaire est faible, à 38,5 % pour les enfants de 4 et 5 ans dans l'année scolaire 2009-10 (Ministère de l'Éducation nationale, 2010), et il est de surcroît très inégal selon les régions, avec des chiffres particulièrement bas dans les zones rurales les plus pauvres. Une meilleure scolarisation des enfants d'âge préscolaire pourrait avoir des effets positifs sur le taux d'activité des femmes.

Il est indispensable de mobiliser les inactifs, notamment les femmes, pour accroître le taux d'emploi. À cet égard, outre les dispositions introduites par la loi 5763 (voir plus haut), il faudrait en priorité éliminer plus complètement les obstacles économiques qui empêchent les femmes d'exercer une activité professionnelle, en réduisant le coïnc fiscal et en offrant davantage de moyens pour la prise en charge des enfants et des personnes âgées. Quant aux barrières sociales, elles vont sans doute s'estomper progressivement avec l'amélioration et l'universalisation de l'enseignement et l'augmentation des revenus. Les initiatives officielles récentes dans ces domaines sont louables. En 2008, les autorités ont lancé les initiatives « Promouvoir l'emploi des femmes » et « Promouvoir l'emploi des jeunes » qui ont pour objet d'assurer une formation à l'entrepreneuriat, des conseils en gestion de carrière et des services d'orientation entre 2009 et 2012. Les taux des cotisations sociales ont été temporairement abaissés pour les femmes (voir plus haut).

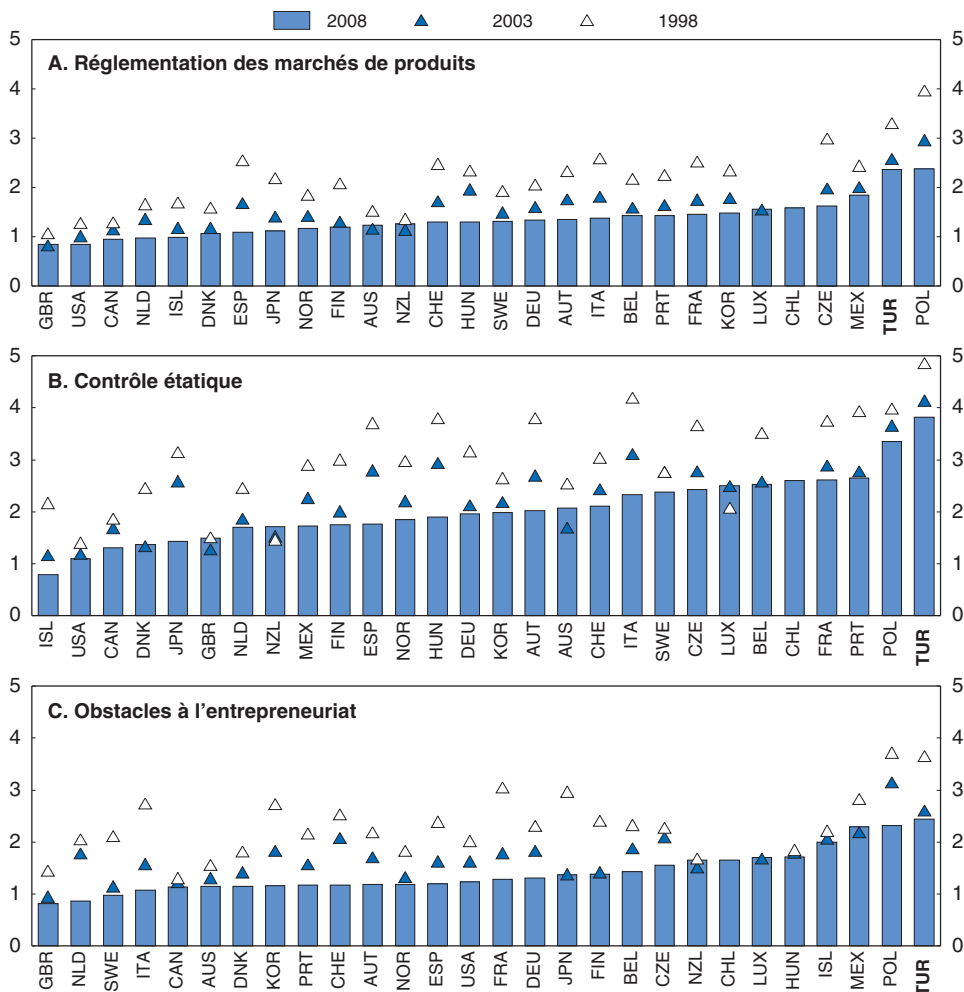
### La réglementation des marchés de produits nuit à la productivité

L'amélioration de la productivité se heurte à des obstacles complexes et nombreux en Turquie, mais la réglementation des marchés de produits en est certainement l'un des principaux<sup>11</sup>. Même si celle-ci a été assouplie depuis une dizaine d'années (graphique 3.5), la concurrence demeure limitée dans le secteur formel. C'est ce que confirment les indicateurs présentés par la Banque mondiale dans sa publication *Doing Business*, qui révèlent que la Turquie a enregistré des progrès mais qu'elle est encore mal placée dans le classement mondial. Après être passée de la 84<sup>e</sup> place sur 155 pays en 2005 à la 60<sup>e</sup> place en 2007, elle est retombée au 73<sup>e</sup> rang en 2009. Ces fluctuations tiennent en partie au fait que d'autres pays émergents ont mené des réformes plus rapides que la Turquie ces dernières années.

Les restrictions les plus sensibles à la concurrence concernent le contrôle étatique. La place de l'État dans l'économie a été réduite depuis quelques années avec la privatisation d'activités concurrentielles dans la pétrochimie, le raffinage des produits pétroliers et la distribution, notamment. Cependant, le poids de l'État actionnaire demeure considérable par comparaison avec les autres pays de l'OCDE. C'est le cas, en particulier, dans les grandes industries de réseau comme la production d'électricité, la distribution de gaz

Graphique 3.5. Une réglementation restrictive des marchés de produits

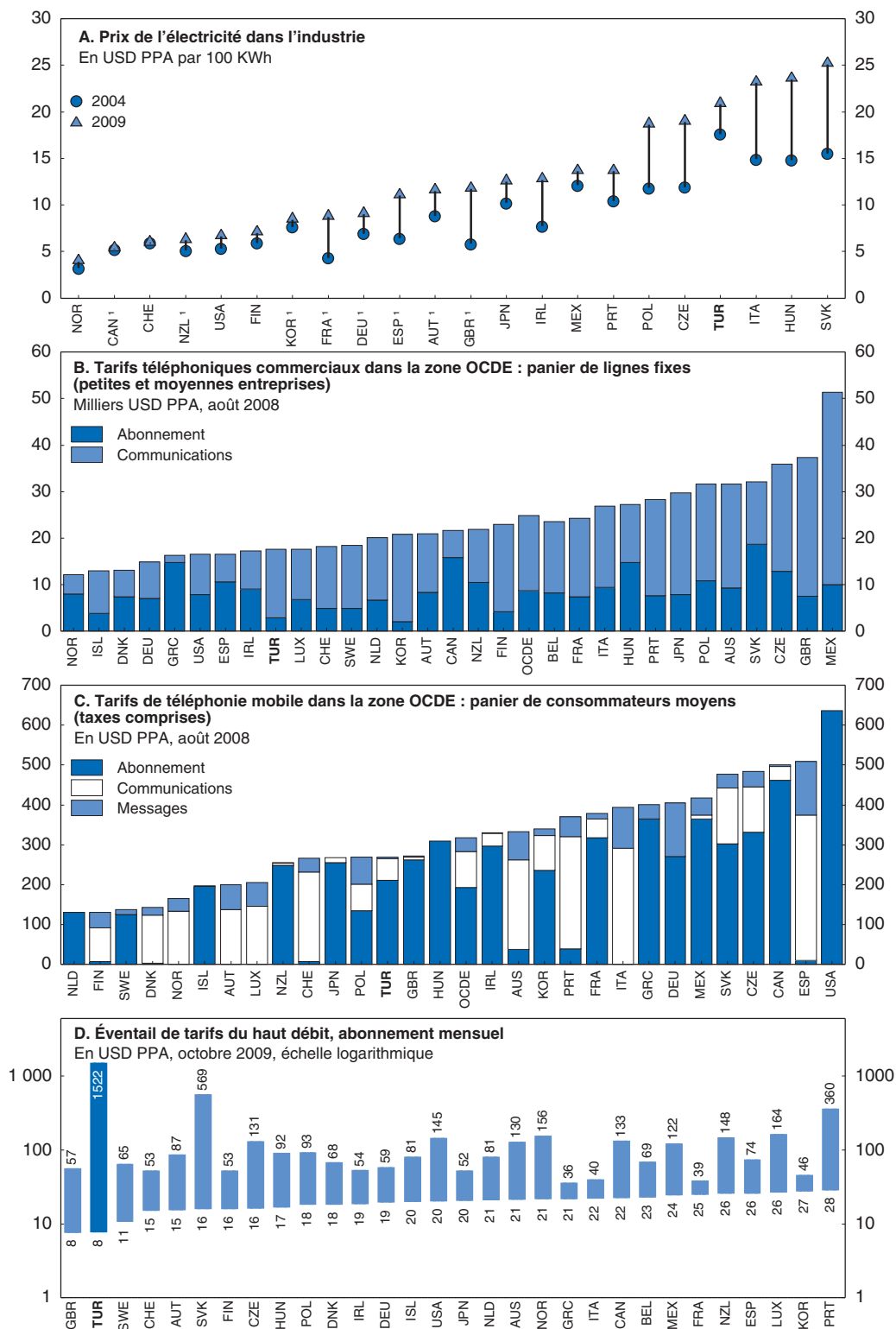
Indice de 0 à 6 par degré croissant de restrictivité

Source : OCDE, Les indicateurs de réglementation de l'économie dans son ensemble (RMP), [www.oecd.org/eco/pmr](http://www.oecd.org/eco/pmr).StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932322252>

naturel, les services postaux et le transport ferroviaire. Par ailleurs, l'intervention de l'État dans les activités des entreprises est relativement intense. Une réglementation contraignante continue d'être largement utilisée, aux dépens d'une réglementation incitative (s'appuyant sur les mécanismes de prix et la dynamique de la concurrence). Les prix sont réglementés dans plusieurs secteurs comme le transport aérien, le fret routier et les télécommunications mobiles et, d'après les indicateurs de réglementation des marchés de produits établis par l'OCDE, la réglementation des prix par les pouvoirs publics a globalement augmenté depuis 2003. Néanmoins, une comparaison internationale de certains prix dans les secteurs de l'électricité et des services de télécommunications donne à penser que les prix observés en Turquie sont relativement modérés (graphique 3.6).

Les obstacles à l'entrepreneuriat et à la concurrence dans le secteur formel sont plus élevés que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (graphique 3.5). L'opacité persistante de l'environnement réglementaire et administratif y contribue pour beaucoup. Le système de licences et de permis est complexe et il n'y a pas de guichets uniques ni de règles de

Graphique 3.6. Comparaison internationale de certains tarifs d'électricité et de télécommunications



1. Au lieu de 2009 : 2007 pour le Canada et l'Allemagne, 2008 pour l'Autriche, la Corée, l'Espagne, la France, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni.

Source : AIE, *Energy Prices and Taxes* ; OCDE (2009), *Perspectives des communications et OCDE*, Statistiques du haut débit ([www.oecd.org/sti/ict/broadband](http://www.oecd.org/sti/ict/broadband)).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932322271>

consentement tacite. Toutefois, la création récente des Agences de développement régional pourrait offrir l'occasion d'assouplir le régime de licences et de permis, puisque ces agences joueront le rôle de guichets uniques sur l'ensemble du territoire (voir plus loin). Les charges administratives pesant sur les nouvelles entreprises (entreprises individuelles et sociétés) demeurent plus lourdes que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Malgré des améliorations dans certains domaines, les chefs d'entreprise turcs déclarent consacrer de plus en plus de temps à l'application des réglementations publiques (Enterprise Surveys, 2009).

Des réformes tendant à libéraliser les marchés de produits, notamment dans les industries de réseau, stimuleraient la concurrence, contribueraient à améliorer la productivité et soutiendraient les réformes du marché du travail en réduisant les rentes de monopole et en permettant de surmonter les intérêts des travailleurs intégrés (Nicoletti et Scarpetta, 2005). Elles contribueraient aussi à réduire le dualisme du marché du travail et faciliteraient les réformes de celui-ci – même si le fossé entre l'emploi formel et l'emploi informel se situe principalement entre des entreprises concurrentielles et tient à des différences de productivité et de capital humain au sein même du secteur concurrentiel.

Il importe en particulier d'améliorer l'application de la réglementation au niveau local. La réglementation semble moins transparente et moins régie par des règles à l'échelon local qu'à celui de l'administration centrale. Les entreprises se plaignent en particulier de demandes de « contributions à la collectivité » (Dimireva, 2009). Paradoxalement, ces distorsions sont probablement plus gênantes pour les investisseurs locaux que pour les investisseurs étrangers, parce que ces derniers bénéficient de l'aide de l'Agence de promotion de l'investissement étranger (Turinvest).

Le manque de transparence et les distorsions de la concurrence sont particulièrement fréquents dans les secteurs de la promotion immobilière et de la construction. La réglementation locale dans ces domaines a besoin d'être revue de fond en comble et améliorée (encadré 3.3). Sa modernisation est également indispensable pour renforcer la résistance des infrastructures physiques turques aux risques naturels. La Turquie est exposée à des risques naturels importants, notamment des risques sismiques dans la région d'Istanbul/Marmara. Cependant, la majorité des logements existants n'ont pas encore reçu d'autorisation et d'homologation officielle<sup>12</sup>. Une stratégie doit absolument être élaborée à cet égard pour des raisons humaines, mais aussi économiques et budgétaires. Des normes de sécurité minimum devraient s'appliquer non seulement aux nouveaux bâtiments, mais aussi aux constructions existantes.

### ***De nouvelles réformes des marchés de produits sont nécessaires pour faciliter l'entrepreneuriat dans le secteur formel***

Bien que les réformes soient plus avancées et que les obstacles qui subsistent soient moins gênants sur les marchés de produits que sur le marché du travail, il faudrait encore assouplir les règles qui entravent la concurrence sur les marchés de produits. Cela permettrait à l'esprit d'entreprise exceptionnellement dynamique qui caractérise la Turquie de se développer dans le secteur formel plutôt que dans le secteur semi-formel et informel. Les chefs d'entreprise pourraient alors exercer leur activité avec plus de confiance et de transparence, sans se sentir menacés par des contrôles et des inspections. De telles réformes donneraient un nouvel élan à la productivité (annexe 3.A3) et renforceraient les réformes du marché du travail.

### Encadré 3.3. Immobilier et permis de construire

D'après les indicateurs *Doing Business* de la Banque mondiale, la Turquie se situe au 133<sup>e</sup> rang sur 183 pays pour ce qui est des permis de construire. Le délai moyen de délivrance de ces permis est moins long que dans les pays comparables, mais les variations d'une région ou d'une ville à l'autre sont très importantes. Une étude récente met en évidence cinq domaines dans lesquels de sérieux problèmes se posent sur le plan des procédures administratives, sans examiner en détail les risques qui en découlent en termes de distorsions de la concurrence. Premièrement, les stratégies sectorielles et les plans d'urbanisme des différents ministères sont différents. La coordination des activités d'aménagement du territoire doit être améliorée. Deuxièmement, différents organismes publics peuvent être en conflit dans leurs domaines de compétence respectifs. Deux organismes peuvent s'occuper de la même question sans qu'aucune autorité ne puisse trancher. Troisièmement, les inspections relatives aux permis de construire relèvent du ministère de l'Intérieur, qui n'a pas de compétences techniques spécifiques. Les inspections effectuées par le ministère concernent surtout les procédures administratives. Quatrièmement, les communes délivrent certains permis et licences, mais rares sont celles qui disposent de compétences techniques adéquates pour appliquer les règlements techniques. Cinquièmement, il n'y a pas de procédure standardisée pour la délivrance de permis de construire. Il n'y a ni lignes directrices ni manuels permettant de comprendre et de mettre en œuvre les dispositions réglementaires. Par ailleurs, la Banque mondiale a indiqué que les Agences de développement récemment créées peuvent offrir des possibilités d'atténuer les carences connexes du cadre de l'investissement et des entreprises.

Source : Banque mondiale (2010).

Un environnement plus concurrentiel dans le secteur formel aurait des effets positifs sur la productivité des entreprises du secteur formel aussi bien que sur celles du secteur informel. Les premières seraient exposées à une concurrence plus intense, tandis que les entreprises semi-formelles et informelles auraient accès à de nouvelles ressources leur permettant d'améliorer leur productivité. À la lumière des analyses comparatives internationales menées par l'OCDE sur l'état de la réglementation des marchés de produits, trois priorités s'imposent dans le cas de la Turquie :

- i) *Réduire les obstacles à l'entrepreneuriat.* Le système de licences et de permis demeure complexe par rapport aux autres pays. On note l'absence de guichets uniques pour les autorisations d'entrée sur le marché et de règles de consentement tacite, qui facilitent l'accès au secteur formel dans d'autres pays de l'OCDE. Une rationalisation du cadre juridique et réglementaire permettrait de réduire les obstacles auxquels sont confrontées les entreprises dans le secteur formel. Elle contribuerait aussi à réduire les pouvoirs discrétionnaires excessifs des autorités de réglementation, qui accroissent les risques de corruption<sup>13</sup>.
- ii) *Réduire l'intervention de l'État dans l'activité des entreprises.* Il faut avancer davantage dans la voie de la privatisation et réduire le contrôle des prix. Après la vague de privatisations de la décennie écoulée (pétrochimie, raffinage du pétrole et télécommunications), des privatisations plus difficiles attendent le gouvernement. Elles concernent de grandes entreprises de réseau des secteurs de la production d'électricité, du gaz naturel, des chemins de fer, des services postaux, etc. Après un ralentissement des privatisations en raison d'une situation mondiale peu favorable du fait de la crise, le gouvernement a

annoncé que les privatisations annoncées allaient reprendre. Cependant, celles-ci pourraient se révéler plus difficiles compte tenu de la situation du marché du travail (encadré 3.4). Dans ce domaine, un consensus social plus solide sur la réglementation souhaitable du marché du travail faciliterait les réformes des marchés de produits.

- iii) *Assouplir davantage les conditions de l'investissement direct international.* La Turquie a beaucoup réduit les obstacles à l'investissement international en 2003 lorsqu'elle a promulgué une loi éliminant le régime spécial applicable aux sociétés à capitaux étrangers et accordant le traitement national intégral à toutes les entreprises exerçant leur activité sur son territoire. Néanmoins, elle a encore des règles relativement restrictives à cet égard par rapport aux autres pays de l'OCDE. Les restrictions sectorielles à l'investissement visant par exemple la radiodiffusion et la télédiffusion, les transports et l'énergie, de même que les conditions relativement rigoureuses applicables à la délivrance de permis de travail aux étrangers, sont deux domaines où une libéralisation plus poussée serait souhaitable.

#### Encadré 3.4. **Compensation des effets des privatisations sur le marché du travail**

En 2004, le gouvernement a annoncé un nouveau règlement autorisant l'embauche, dans d'autres entités du secteur public, des salariés d'entreprises privatisées ayant perdu leur emploi. Une première liste a été publiée, accompagnée d'offres d'emploi à l'intention des travailleurs des entreprises privatisées. Leur candidature devait recevoir la préférence, par dérogation aux procédures normales d'embauche dans le secteur public. Un nouveau statut, désigné sous le nom de 4-C, a été créé à cette fin. Les salariés concernés continuent de bénéficier de la sécurité sociale, mais ne peuvent pas être employés pendant plus de 11 mois par an ni être embauchés sur des contrats permanents.

Ces dispositions devaient être progressivement étendues à tous les travailleurs employés dans des entités publiques visées par le programme de privatisations. Elles ont été appliquées notamment lors de la privatisation de Tekel, grand groupe public produisant et distribuant du tabac, des cigarettes et des boissons alcooliques. Tekel est passé entre les mains de *British American Tobacco* en février 2008.

En décembre 2009, le gouvernement a annoncé la fermeture de 12 usines de Tekel, avec le redéploiement de 10 000 salariés dans d'autres emplois du secteur public en vertu du statut 4-C. Comme les salariés de Tekel étaient précédemment couverts par une convention collective favorable en termes de rémunération et autres avantages, cette annonce a déclenché un vaste mouvement social. Quelque 12 000 travailleurs venus de tout le pays ont manifesté à Ankara. En février 2010, les travailleurs des branches syndiquées ont participé à une grève nationale de soutien d'une journée. Le Conseil d'État (*Danistay*) a estimé, en mars 2010, que le statut 4-C ne respectait pas les droits et la protection sociale garantis par la Constitution aux travailleurs du secteur public et a demandé à la Cour constitutionnelle d'examiner la constitutionnalité du règlement.

Afin d'accélérer les réformes des marchés de produits, à la fin de 2001 la Turquie a créé un Conseil de coordination pour l'amélioration de l'environnement d'investissement (YOIKK) (encadré 3.5). Cet organe oriente et guide les initiatives de réforme et son action a notablement contribué à l'accélération des réformes des marchés de produits. Il convient de le maintenir en place.



### Encadré 3.5. **Le Conseil de coordination pour l'amélioration de l'environnement d'investissement (YOIKK)**

Le Conseil de coordination pour l'amélioration de l'environnement d'investissement (YOIKK), créé en 2001, est composé de représentants de haut niveau du secteur public et du secteur privé. Il est chargé de rationaliser la réglementation applicable aux entreprises et de faciliter les réformes nécessaires. Ses missions sont les suivantes : i) identifier les principaux obstacles à l'accès au marché et à l'entrepreneuriat à partir de l'expérience concrète d'agents du secteur privé ; ii) dégager un consensus dans l'opinion publique et entre le secteur public et le secteur privé sur les priorités de la réforme ; iii) prendre l'initiative en fixant des objectifs de réforme et un calendrier correspondant ; iv) assurer la transparence des politiques de réforme.

Le YOIKK est relié à un comité consultatif international de haut niveau – le Comité de conseil en investissement. Celui-ci est composé de cadres dirigeants d'entreprises multinationales exerçant une activité en Turquie ou envisageant de le faire, de représentants résidents d'institutions internationales (comme le FMI, la Banque mondiale et la Banque européenne d'investissement) et des présidents d'organisations non gouvernementales turques représentant le secteur privé. Le Comité de conseil en investissement se réunit un jour par an, avec la participation du Premier ministre, et conseille le gouvernement sur les réformes. Ses recommandations constituent la feuille de route du YOIKK pour l'année suivante. Chaque année, le gouvernement dresse le bilan des progrès accomplis sur chacune des précédentes recommandations du YOIKK.

Les premières années, le YOIKK a notamment préparé des propositions concrètes dans les domaines suivants, propositions qui ont été mises en œuvre par le gouvernement : i) la réduction de 19 à trois du nombre de formalités nécessaires pour la constitution d'une société ; ii) une nouvelle loi sur l'IDE mettant fin à la sélection préalable et au niveau minimum de fonds propres, conformément aux meilleures pratiques internationales ; iii) la réduction des taux d'imposition des sociétés ; iv) la création de l'Agence nationale pour la promotion et le soutien à l'investissement (Turkinvest) en tant que guichet unique pour les investisseurs étrangers.

Pour 2010, le YOIKK a élaboré des programmes pour 12 comités techniques créés dans les domaines suivants : création d'entreprise, emploi, licences, localisation des investissements, fiscalité et incitations, échanges extérieurs et douanes, droits de propriété intellectuelle, promotion de l'investissement, R-D, législation relative à l'investissement direct étranger, petites et moyennes entreprises et gouvernement d'entreprise.

D'après les autorités, les réformes menées par le YOIKK devraient permettre à la Turquie d'obtenir un meilleur classement au regard des indicateurs OCDE de réglementation des marchés de produits, à l'occasion de la prochaine mise à jour de ces indicateurs.

### **La productivité pourrait être améliorée par de nouvelles initiatives**

Il serait également possible de renforcer la croissance de la productivité en favorisant le développement et la diffusion des nouvelles technologies. L'objectif des autorités, qui est de faire passer les dépenses de R-D de 0.76 % du PIB en 2006 à 2 % en 2013 comme le prévoit le neuvième plan de développement, va dans la bonne direction (SPO, 2006, 2010). Il convient toutefois de souligner que la qualité des dépenses de R-D est plus importante que leur volume. À cet égard, la R-D privée, moins développée que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, devrait être encouragée. Le gouvernement a mis en place diverses incitations pour stimuler la R-D, notamment en créant des zones de développement technologique et des technoparcs favorisant une coopération plus étroite et plus efficace entre les universités et l'industrie. En août 2009, les autorités ont décidé la création de 36 zones de développement

technologique et de 20 technoparcs. À ce jour, 20 zones de développement technologique et 18 technoparcs sont opérationnels. Les zones de développement technologique bénéficient d'avantages fiscaux, notamment sous la forme de réductions d'impôts sur les bénéfices des entreprises et sur les revenus des salariés, ainsi que d'exonérations de TVA pour les produits qui en proviennent. Des avantages fiscaux comparables s'appliquent aux entreprises de R-D qui prévoient d'employer plus de 50 salariés. En l'absence d'évaluation globale de l'efficacité de ces programmes récents, il est difficile d'apprécier leur efficacité. Les autorités ont annoncé que tous les programmes feront l'objet d'évaluations dont les résultats seront rendus publics. L'adoption et la diffusion des technologies peuvent aussi être facilitées par des mesures visant à accroître les entrées d'IDE (chapitre 1).

Les réformes destinées à stimuler la productivité et l'emploi peuvent être étayées par des politiques régionales. Celles-ci peuvent non seulement favoriser la création d'entreprises et d'emplois, de même que des améliorations technologiques et infrastructurelles, mais elles peuvent aussi apporter une réponse aux fortes disparités régionales en matière de développement économique (Banque mondiale, 2008). Le développement régional est l'une des principales priorités des pouvoirs publics, et en 2009 le gouvernement a mis en place un système d'incitations aux nouveaux investissements (SPO, 2009a, 2010). Les incitations sont modulées selon quatre régions et secteurs désignés et en fonction du montant de l'investissement. Les régions sont choisies sur la base d'un indice de développement socio-économique et des secteurs prioritaires sont retenus pour chaque région. Par exemple, dans les troisième et quatrième régions, qui recouvrent essentiellement des provinces du sud et de l'est, l'accent est mis sur l'agriculture, l'industrie légère, le tourisme, la santé et l'éducation, tandis que dans les première et deuxième régions, la priorité est donnée aux industries de haute technologie. Les avantages prennent la forme d'exonérations de droits de douane et de TVA, de bonifications d'intérêts et d'allègements de charges patronales, de réductions d'impôts sur les sociétés et sur les revenus et d'affectation préférentielle des terres. Le système prévoit des incitations supplémentaires en matière d'impôts et de cotisations sociales pour les investissements lancés avant la fin de 2010. Un examen des résultats de ce nouveau système d'incitations à l'investissement pourrait être présenté dans la prochaine *Étude*.

Par souci d'efficacité et d'efficacités, il conviendrait de soumettre ces politiques à une évaluation approfondie. Cela suppose une large diffusion d'informations et de données économiques pertinentes au niveau régional sur la création d'entreprises et d'emplois, la croissance de la production et la productivité, afin de pouvoir examiner les liens existant avec les différentes politiques de soutien. Il faudrait assurer la publication en temps voulu de données économiques au niveau des provinces. Cela vaut plus particulièrement pour les statistiques provinciales du PIB, dont la publication a été interrompue en 2001. L'expérience positive des zones industrielles organisées (ZIO) mérite aussi d'être mise en avant. Ces progrès mettent en évidence des externalités positives en termes de pôles industriels, d'économies d'infrastructure, de diffusion des connaissances et des technologies, d'application des politiques d'environnement et de coopération entre l'industrie et les universités.

Les Agences de développement seront le principal instrument de la politique régionale. Depuis 2006 elles sont mises en place dans 26 régions sur l'ensemble du territoire en vue de soutenir les activités entrepreneuriales et d'investissement dans les régions considérées. L'objectif est de stimuler la coopération et de faciliter les interactions entre le secteur public et le secteur privé. Les Agences de développement sont censées jouer le rôle de « guichets uniques », et servir d'intermédiaires entre les entreprises et les organismes officiels chargés

de délivrer des licences et de prendre d'autres mesures de soutien. Elles pourraient donc aider à rationaliser les initiatives financières et non financières de soutien au développement économique local. Les Agences de développement assureront aussi une mission de promotion de l'IDE par le biais des Bureaux de soutien à l'investissement, qui seront créés en coordination avec l'Agence nationale de promotion de l'IDE (Turkinvest). Les Agences de développement sont également autorisées à offrir aux entreprises des services directs de formation dans les domaines de la gestion, de la production, de la commercialisation, de la technologie des finances et de l'organisation. Enfin, les Agences de développement sont censées élaborer des stratégies régionales d'innovation et de création de pôles et offrir un soutien pour les activités conjointes des entreprises et des universités.

## Les réformes du marché du travail et des marchés de produits présentent des avantages importants

D'après les analyses menées par l'OCDE sur les déterminants de la croissance à long terme, la performance économique à long terme dépend notamment d'une convergence avec les meilleures pratiques internationales en matière de réglementation des marchés de produits et du marché du travail. L'écart de revenu observé dans le cas de la Turquie offre de larges possibilités d'amélioration et rend très coûteuse l'absence d'initiative. C'est ce que démontrent les deux exemples simplifiés de scénarios de croissance à long terme présentés à l'annexe 3.A3. Ceux-ci révèlent qu'une amélioration même limitée du taux d'activité et de la productivité moyenne du travail peut modifier sensiblement le PIB par habitant et l'emploi sur le long terme. Avec une série relativement limitée de réformes structurelles permettant d'améliorer l'utilisation de la main-d'œuvre et la productivité, la croissance du PIB pourrait atteindre plus de 6 %, le PIB par habitant augmenter de 14 % environ et l'emploi s'accroître de 10 % (2.5 millions de travailleurs) d'ici à 2020 par rapport à une situation se caractérisant par l'absence de réformes et le maintien des tendances antérieures (tableau 3.A3.1 et graphique 3.A3.1). Si le programme de réformes de la Turquie est bien orchestré et mené à son terme, la croissance effective du PIB pourrait même dépasser le chiffre de 6 % retenu dans le scénario d'accélération de la croissance. Ce scénario ne donne qu'une indication des améliorations possibles en termes de PIB potentiel et d'emploi, et il ne doit donc pas être interprété comme une limite supérieure.

## Recommandations

Les recommandations sont résumées dans l'encadré 3.6.

### Encadré 3.6. Réformer la réglementation pour libérer la croissance à long terme

#### Emploi

- Stimuler la création d'emplois dans le secteur formel en réformant les trois sources de rigidité à cet égard :
  - i) réformer la réglementation du marché du travail applicable aux contrats permanents et temporaires afin de faciliter la création d'emplois en réduisant les coûts de licenciement pour les employeurs, avec l'utilisation éventuelle d'un fonds d'indemnisation des licenciements, et en libéralisant le travail temporaire et les agences d'intérim.
  - ii) permettre une modulation régionale du salaire minimum afin de réduire le salaire minimum réel dans les régions où la productivité et le coût de la vie sont faibles.

### Encadré 3.6. Réformer la réglementation pour libérer la croissance à long terme (suite)

- iii) continuer de réduire les cotisations sociales à la charge des employeurs. À moyen terme, l'objectif pourrait être de ramener les charges patronales (qui s'élèvent actuellement à 19.5 % du salaire brut) à moins de 10 %. Par ailleurs, il y aurait lieu de dissocier les obligations légales des entreprises en matière d'emploi et leurs effectifs, afin de faciliter la création d'emplois dans le secteur formel et de réduire les incitations qui encouragent l'emploi informel.
- Afin d'atténuer les obstacles d'économie politique qui entravent la réforme du marché du travail, les autorités pourraient envisager une nouvelle approche fondée sur une stratégie plus intégrée de simplification de la réglementation, de régularisation, de croissance économique et de progrès social. Les éléments ci-après devraient être pris en considération :
    - i) La conception, la présentation et le déroulement du programme de réforme devraient constituer un objectif fédérateur dans le cadre d'un processus national de consultation tendant à réunir un consensus.
    - ii) Des formes d'emploi légal plus flexibles et moins coûteuses devraient être proposées à titre expérimental, et leurs effets devraient faire l'objet d'une analyse transparente.
    - iii) Il faudrait soutenir les entreprises commerciales adoptant ces formes d'emploi de manière à encourager un vaste élan naturel d'expérimentation.
    - iv) La participation à ces expérimentations devrait être strictement volontaire et être limitée en principe aux nouveaux contrats de travail.
    - v) La *Stratégie de lutte contre l'emploi informel* devrait être mise en œuvre en même temps que des réformes juridiques et réglementaires destinées à réduire les coûts de l'activité d'entreprise dans le secteur formel, et non indépendamment de celles-ci.
    - vi) Améliorer les niveaux de scolarisation et d'études, et établir des liens plus étroits entre les établissements d'enseignement et le marché du travail.
    - vii) Remédier à l'inadéquation des qualifications de la population active en mettant en œuvre des programmes d'amélioration des compétences bien conçus et régulièrement évalués.
    - viii) Intensifier les efforts visant à développer l'emploi des femmes par des avantages fiscaux, une meilleure formation et la mise en place de structures d'accueil plus accessibles pour les enfants et les personnes âgées.

#### Croissance de la productivité

- Assouplir les réglementations anticoncurrentielles des marchés de produits dans le secteur formel en réduisant la présence de l'État dans l'activité économique et en limitant les obstacles à l'entrepreneuriat.
- Améliorer l'accès aux nouvelles technologies en encourageant la R-D privée et en attirant davantage les entrées d'IDE.
- Continuer à expérimenter de nouveaux dispositifs d'incitation à l'investissement et au développement des entreprises, notamment dans les régions les moins avancées. Veiller à la transparence des coûts et avantages des ces dispositifs et les évaluer avec soin afin de concentrer les ressources nationales et locales sur les programmes les plus efficaces.
- Relancer la publication de données économiques au niveau des provinces en vue d'une analyse constructive des liens existant entre les politiques publiques et les performances au niveau régional.

## Notes

1. La loi 5763, adoptée en mai 2008, a réduit certaines obligations associées aux seuils d'effectifs : i) les entreprises de plus de 50 salariés devaient embaucher des handicapés, anciens prisonniers et victimes du terrorisme (respectivement au moins 3 %, 2 % et 1 % de leur effectif). Les obligations concernant les anciens prisonniers et les victimes du terrorisme ont été levées, tandis que les cotisations sociales patronales pour les handicapés ont commencé à être intégralement compensées par le Trésor ; ii) les entreprises de plus de 50 salariés devaient mettre en place des unités de sécurité et d'hygiène du travail et recruter des médecins et d'autres personnels dans ce domaine. Ces obligations ont été partiellement levées, les employeurs ayant la possibilité de partager des unités de sécurité et d'hygiène du travail avec d'autres employeurs ou d'assurer ces services par sous-traitance ; iii) les entreprises comptant plus de 100 salariés de sexe féminin devaient créer des salles d'allaitement et les entreprises comptant plus de 150 salariés de sexe féminin devaient construire des crèches. Ces obligations ont été partiellement levées, les employeurs ayant la possibilité d'offrir ces services en recourant à la sous-traitance ; iv) les entreprises de plus de 500 salariés devaient construire des installations de sport. Cette obligation a été totalement abolie.
2. Selon la classification adoptée pour l'enquête turque sur la population active, les travailleurs informels sont ceux qui ne sont déclarés auprès d'aucun organisme de sécurité sociale.
3. Les taux bruts de scolarisation représentent le nombre total de nouveaux élèves, quel que soit leur âge, rapporté à la population totale ayant atteint l'âge normal de la scolarisation, contrairement aux taux nets de scolarisation, qui ne prennent généralement en compte que les nouveaux élèves ayant atteint l'âge normal de la scolarisation.
4. Le Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves (PISA) a été analysé en détail dans *l'Étude 2006 de l'OCDE sur la Turquie* (OCDE, 2006a).
5. L'évaluation des tendances des taux d'emploi des femmes est compliquée par le phénomène d'exode rural (comme cela est expliqué dans le corps du texte). Cependant, certains indicateurs donnent à penser que l'emploi féminin est en augmentation. D'après l'enquête turque sur la population active, le taux d'emploi des femmes dans les zones urbaines est passé de 14.6 % en 2004 à 17.7 % en 2009. L'augmentation de l'emploi féminin en 2008-09 semble en partie attribuable à la récession, dans la mesure où une diminution des revenus du ménage a poussé de nombreuses femmes à prendre un emploi (effet dit de « second apporteur de revenu »).
6. D'après l'enquête turque sur la population active, en 2009 le taux d'analphabétisme était de 4 % parmi les hommes d'âge actif et de 18 % parmi les femmes d'âge actif.
7. Certains pays de l'OCDE appliquent des salaires minimums régionaux. Il s'agit des États-Unis et du Canada, où les salaires minimums sont fixés au niveau des États fédérés et des provinces, du Mexique, où une Commission nationale des salaires tripartite décide des salaires minimums pour trois grandes zones géographiques, et du Japon, où des salaires minimums distincts sont fixés dans chacune des 47 préfectures (OCDE, 1998).
8. Une estimation de ces coûts est donnée dans *l'Étude 2008 de l'OCDE sur la Turquie* (OCDE, 2008a).
9. Initialement, les employeurs pouvaient bénéficier de cette mesure entre juillet 2008 et juin 2009, mais en février 2009 le délai a été repoussé au 26 mai 2010. La part patronale des cotisations de sécurité sociale, calculée sur la base du salaire minimum, est remboursée à 100 % la première année, puis de façon dégressive, jusqu'à hauteur de 20 % la cinquième année.
10. Se traduisant par un salaire minimum plus bas, des indemnités de licenciement plus faibles et des possibilités d'emploi temporaire plus souples.
11. La croissance de la productivité a été entravée non seulement par la réglementation et le travail non déclaré, mais aussi par le faible niveau du capital humain (voir la section précédente) et par une infrastructure inadéquate (CE, 2009). Ces facteurs ne sont pas analysés en détail dans le présent chapitre.
12. Après les séismes de 1999, la protection physique contre les risques sismiques a été partiellement améliorée (OCDE, 2004a). Les améliorations ont surtout concerné les bâtiments publics, établissements scolaires et hôpitaux notamment, qui avaient été sérieusement endommagés. En revanche, les logements privés et les bâtiments commerciaux n'ont guère été renforcés.
13. D'après des enquêtes internationales, les risques de corruption augmentent en proportion de la complexité des dispositions légales et réglementaires qui confèrent à des agents de la fonction publique des pouvoirs discrétionnaires inutiles vis-à-vis des entreprises (Aidt et Dutta, 2004 ; Tøndel et Søreide, 2008).

## Bibliographie

- Aghion, P. et P. Howitt (1998), *Endogenous Growth Theory*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Aidt, T.S. et J. Dutta (2004), « Policy Compromises: Corruption and Regulation in a Dynamic Democracy », *Cambridge Working Papers in Economics*, n° 404, Cambridge.
- Arnold, J. et al. (2009), « Structural Reforms and the Benefits of the Enlarged EU Internal Market: Much Achieved and Much to Do », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 694, OCDE, Paris.
- Banque mondiale (2007), « Turkey Labour Market Study », *World Bank Reports*, n° 33254-TR, Washington DC.
- Banque mondiale (2008), « Turkey Country Economic Memorandum. Sustaining High Growth: Selected Issues. Expanded Report », *World Bank Reports*, n° 39194, vol. II, Washington DC.
- Banque mondiale (2009), « Turkey Country Economic Memorandum. Informality: Causes, Consequences, Policies », *World Bank Reports*, n° 48523-TR, Washington DC.
- Banque mondiale (2010), « Turkey. Investment Climate Assessment. From Crisis to Private Sector Led Growth », *World Bank Reports*, n° 54123-TR, Washington DC.
- Boeri, T. et P. Garibaldi (2007), « Two Tier Reforms of Employment Protection: A Honeymoon Effect? », *Carlo Alberti Working Papers*, n° 37, Rome.
- CE (2009), « Turkey 2009 Progress Report », *Commission Staff Working Document*, n° SEC(2009)1334, Commission européenne, Bruxelles.
- Conway, P. et al. (2006), « Réglementation des marchés de produits et convergence de la productivité », *Revue économique de l'OCDE*, n° 43, 2006/2, OCDE, Paris.
- Dimireva, I. (2009), « Turkey Investment Climate 2009 », *EU Business News*, US Department of State.
- Enterprise Surveys (2009), « Running a Business in Turkey », *Enterprise Surveys Country Note Series*, n° 1, Groupe de la Banque mondiale, Washington DC.
- Gouvernement turc (2009), *Action Plan of Strategy for Fight against the Informal Economy (2008-2009)*, Présidence de l'administration fiscale, Département du développement stratégique, publication n° 88, Ankara.
- Hanushek, E.A. et L. Wössmann (2009), « Schooling, Cognitive Skills, and the Latin American Growth Puzzle », *NBER Working Papers*, n° 15066, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Hausmann, R., L. Pritchett et D. Rodrik (2005), « Growth Accelerations », *Journal of Economic Growth*, vol. 10, pp. 303-329.
- Ministère de l'Éducation nationale (2010), *National Education Statistics. Formal Education 2009-2010*, Ankara.
- Ministère du Travail (2008), *Plan stratégique 2009-2013 (Calisma ve Sosyal Guvenlik Bakanligi Stratejik Planı 2009-2013)*, Ankara.
- Nicoletti, G. et S. Scarpetta (2005), « Product Market Reforms and Employment in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 472, OCDE, Paris.
- OCDE (1998), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), *Études économiques de l'OCDE : Turquie*, vol. 2004/15, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Réformes économiques 2005 : Objectif croissance*, vol. 2005(1), OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Études économiques de l'OCDE : Turquie*, vol. 2006/15, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Stimuler l'emploi et les revenus : Les leçons à tirer de la réévaluation de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Réformes économiques 2007 : Objectif croissance*, vol. 2007(1), OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *Études économiques de l'OCDE, Turquie*, vol. 2008/14, OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Réformes économiques 2009 : Objectif croissance*, vol. 2009, n° 1, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *Designing Local Skills Strategies, Local Economic and Employment Development*, OCDE, Paris.

- OCDE (2009c), *The Political Economy of Reform: Lessons from Pensions, Product Markets and Labour Markets in Ten OECD Countries*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010), *Réformes économiques 2010 : Objectif croissance*, vol. 2010, n° 1, OCDE, Paris.
- Rodrik, D. (2007), *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*, Princeton University Press.
- Saget, C. (2008), « Fixation du salaire minimum dans les pays en développement : Carences et remèdes », *Revue internationale du travail*, vol. 147(1), Organisation internationale du travail, Genève.
- Saint-Paul, G. (2002), « The Political Economy of Employment Protection », *Journal of Political Economy*, vol. 110(3).
- Sala-i-Martin, X. (2002), « 15 Years of New Growth Economics: What Have We Learnt? », *Columbia University Discussion Papers*, n° 102-47.
- Schindler, M. (2009), « The Italian Labor Market: Recent Trends, Institutions, and Reform Options », *IMF Working Papers*, n° 09/47, FMI, Washington DC.
- SPO (2006), *Neuvième plan de développement 2007-13*, State Planning Organization, Ankara.
- SPO (2009a), *Programme économique de préadhésion 2009*, State Planning Organization, avril, Ankara.
- SPO (2009b), *Programme à moyen terme 2010-2012*, State Planning Organization, septembre, Ankara.
- SPO (2010), *Programme annuel 2010*, State Planning Organization, Ankara.
- SPO et Banque mondiale (2009), *Female Labor Force Participation in Turkey: Trends, Determinants, and Policy Framework*, State Planning Organization et Banque mondiale, Ankara.
- Temple, J. (1999), « The New Growth Evidence », *Journal of Economic Literature*, vol. 37, pp. 112-56.
- Toksöz, G. (2007), *Women's Employment Situation in Turkey*, Bureau international du travail, Ankara.
- Tøndel, L. et T. Søreide (2008), « Bureaucratic Complexity and Impacts of Corruption in Utilities », *CMI Working Papers*, n° 2, Bergen Resource Centre for International Development, Bergen.
- Venn, D. (2009), « Legislation, Collective Bargaining and Enforcement: Updating the OECD Employment Protection Indicators », *Documents de travail sur les questions sociales, emploi et migrations*, n° 89, OCDE, Paris.
- Venn, D. (2010), « The Impact of Small-firm Exemptions from Employment Protection », *Documents de travail sur les questions sociales, emploi et migrations*, OCDE, Paris.
- Wacziarg, R. (2002), « Review of Easterly's *The Elusive Quest for Growth* », *Journal of Economic Literature*, vol. 40, pp. 907-18.

## ANNEXE 3.A1

## *Les effets de la réforme du droit du travail de 2003 sur la création d'emplois*

La réforme du code du travail turc entrée en vigueur en juin 2003 s'est traduite par une augmentation des coûts de licenciement pour les grandes entreprises, c'est-à-dire les établissements comptant au moins 30 salariés. Les grandes entreprises ayant licencié un travailleur sans raison valable sont tenues, soit de le réintégrer dans un délai d'un mois après la décision définitive, soit de lui verser une indemnité de 4 à 8 mois de salaire net en l'absence de réintégration. En outre, le travail perçoit au maximum quatre mois de salaires et d'autres prestations auxquelles il a eu droit durant la période intervenue jusqu'à la décision finale. La présente annexe examine les effets de cette réforme sur les comportements d'embauche des grandes entreprises.

On teste les effets de la réforme en comparant la probabilité estimée d'embauche et d'heures de travail entre les grandes et petites entreprises avant et après la réforme. L'analyse suppose que la réforme n'a eu d'influence que sur le comportement des grandes entreprises et qu'en l'absence de réforme la différence entre les grandes et petites entreprises serait restée inchangée. L'analyse exclut les travailleurs du secteur agricole (où les établissements de moins de 50 salariés, qui absorbent la grande majorité de l'emploi agricole, sont complètement exemptés de l'application du code du travail) et environ 10 % des salariés des autres secteurs qui déclarent travailler dans des conditions atypiques (sur les marchés, aux champs, dans des jardins, à domicile ou sur un lieu de travail mobile). Les estimations se fondent sur les résultats de l'enquête turque sur la population active et comportent des variables de contrôle tenant compte des caractéristiques socio-démographiques des salariés (âge, sexe, état civil, niveau d'études et profession). En l'absence d'informations détaillées sur les caractéristiques des entreprises, des variables de contrôle représentant la branche d'activité et l'implantation (urbaine ou rurale) sont également ajoutées.

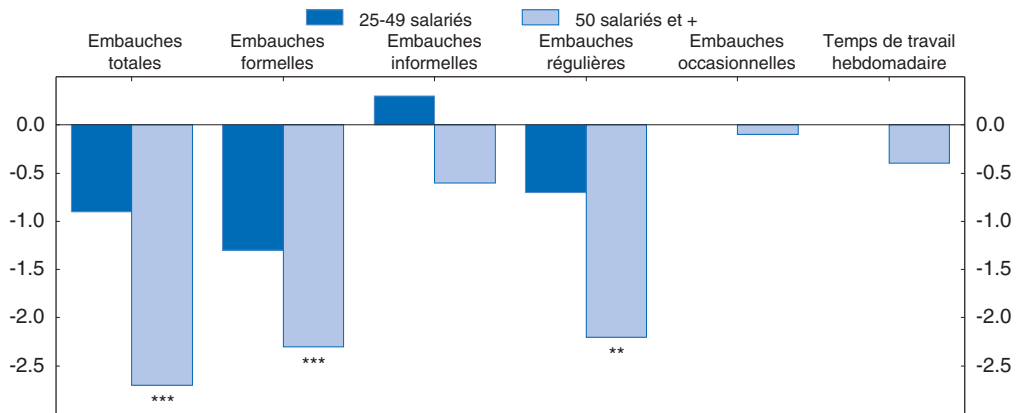
Les résultats présentés ci-après mettent en évidence les effets de la réforme sur la probabilité d'être embauché et sur la durée de travail hebdomadaire des salariés des grandes entreprises (plus de 49 salariés) par comparaison avec ceux des entreprises de 10 à 24 salariés (groupe témoin). La réforme n'a pas d'effet statistiquement significatif sur les travailleurs des entreprises de 25 à 49 salariés par comparaison avec ceux des petites entreprises. Ce résultat n'est pas entièrement surprenant car certaines entreprises de 25 à 49 salariés n'ont pas vu leurs coûts de licenciement augmenter sous l'effet de la réforme (qui ne s'est appliquée qu'aux entreprises comptant au moins 30 salariés). Les entreprises se situant juste au-dessus de ce seuil peuvent sans doute sous-déclarer leur taille effective et échapper ainsi aux coûts de licenciement plus élevés. En revanche, l'augmentation des



coûts de licenciement a manifestement des effets sur les travailleurs des entreprises comptant au moins 50 salariés. Ces effets – réduction d'un peu plus de 2 % de la probabilité d'embauche – se limitent aux travailleurs dont on pouvait s'attendre à ce qu'ils soient concernés par la réforme : les salariés du secteur formel (déclarés à la sécurité sociale) et les titulaires de contrats réguliers (à noter que les deux groupes se recoupent largement). Aucun effet significatif de la réforme n'est observé sur la probabilité d'embauche des travailleurs informels ou occasionnels. On peut donc penser que les grandes entreprises n'ont pas remplacé des travailleurs du secteur formel/déclarés par des travailleurs du secteur informel/occasionnels pour échapper à leurs nouvelles obligations. Il ne semble pas non plus que les entreprises aient eu davantage tendance à ajuster leurs effectifs à la marge intensive en accroissant le nombre d'heures travaillées au lieu d'embaucher.


### Graphique 3.A1.1. Effets de la réforme sur la probabilité d'embauche (en points de pourcentage) et la durée hebdomadaire du travail (en pourcentage)

Selon la taille des entreprises, par comparaison avec les salariés des entreprises de 10 à 24 salariés



Note : \*\*\* indique que les effets marginaux sont statistiquement significatifs au seuil de 1 %, et \*\* au seuil de 5 %.

Source : Venn, D. (2010), « The Impact of Small-firm Exemptions from Employment Protection », *Documents de travail de l'OCDE : Questions sociales, emploi et migrations*, OCDE, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932322290>

## ANNEXE 3.A2

## Progrès de la réforme structurelle : suites données aux recommandations de l'OCDE

Tableau 3.A2.1. **Suites données aux recommandations de l'OCDE**

Recommandations	Mesures prises	Commentaires de l'OCDE
<b>A) Priorités d'Objectif croissance<sup>1</sup></b>		
<p><b>Améliorer les niveaux de formation.</b> Appliquer pleinement les règles de scolarisation obligatoire, réviser les programmes scolaires en fonction des besoins du marché du travail, accroître les crédits consacrés à l'enseignement (avec en contrepartie une réduction des dépenses dans des domaines moins prioritaires), financer les établissements en fonction du nombre d'élèves et leur confier davantage de responsabilités de gestion.</p>	<p>Une campagne nationale a été lancée pour améliorer la scolarisation des jeunes filles en 2005. Le nombre de classes a été accru. Les programmes de l'enseignement primaire et secondaire ont été révisés en 2006. Les études visant à réviser les programmes d'enseignement professionnel et technique se sont accélérées en 2009 avec la publication du Document stratégique pour l'enseignement professionnel et technique. Le financement des établissements en fonction du nombre d'élèves et la gestion des écoles par les autorités locales ont été lancées sous forme de projets pilotes dans plusieurs villes et seront déployées en 2010 en fonction des résultats observés. La durée de la scolarité obligatoire a été portée à neuf ans (par l'inclusion d'une année d'éducation préscolaire) dans 32 provinces, et cette disposition sera étendue à toutes les provinces dans un délai de quatre ans.</p>	<p>Des mesures supplémentaires sont nécessaires. Les autorités devraient assigner la plus haute priorité au développement d'un système éducatif très performant. Tous les niveaux, depuis l'enseignement préscolaire jusqu'à l'enseignement supérieur, doivent retenir l'attention.</p>
<p><b>Réduire le coût minimum du travail.</b> Abaisser le salaire minimum par rapport au salaire moyen. Réduire le coin fiscal sur le travail, notamment sur les bas salaires (avec en contrepartie une rationalisation des dépenses).</p>	<p>Un abattement personnel a été institué pour tous les travailleurs en 2008. Les cotisations sociales ont été réduites pendant les premières années d'emploi des jeunes et des femmes en 2008 et, dans une moindre mesure, pour tous les travailleurs. Des réductions supplémentaires de cotisations sociales patronales et d'impôt sur le revenu dans 49 provinces se sont révélées efficaces et leur validité a été prolongée de fin 2008 à fin 2012. Le Trésor a temporairement pris en charge les cotisations sociales des travailleurs nouvellement embauchés dans toute la Turquie en 2009 (pour une période de 6 à 12 mois).</p>	<p>Des mesures supplémentaires plus durables sont nécessaires. Comme objectif à moyen terme, les autorités pourraient envisager de ramener les cotisations patronales à moins de 10 %, mesure qui serait financée par des réductions de dépenses dans des domaines moins prioritaires. Pour éviter qu'une telle réduction de cotisations entraîne des pertes de droits à pension, le système public obligatoire et le système complémentaire volontaire pourraient être dissociés, ce qui permettrait d'accroître les cotisations patronales au titre de ce dernier. Les travailleurs du secteur formel peuvent être automatiquement affiliés au système volontaire, avec faculté de retrait.</p>
<p><b>Réformer la législation sur la protection de l'emploi.</b> Assouplir la protection de l'emploi dans le secteur formel, en réformant les indemnités de licenciement et en facilitant le travail temporaire.</p>	<p>Le parlement a adopté une nouvelle loi autorisant les agences d'intérim à offrir des services de travail temporaire en 2009, mais la réforme a été suspendue par veto présidentiel face à la vive opposition des syndicats.</p>	<p>Des mesures sont nécessaires.</p>

Tableau 3.A2.1. **Suites données aux recommandations de l'OCDE (suite)**

Recommandations	Mesures prises	Commentaires de l'OCDE
<b>Simplifier la réglementation des marchés de produits.</b> Simplifier la réglementation des marchés de produits, notamment les systèmes d'autorisations sectorielles. Encourager une concurrence plus intense dans les industries de réseau.	L'Autorité de la concurrence a lancé une enquête sur les conditions de concurrence dans le secteur de l'énergie en 2008.	Des mesures supplémentaires sont nécessaires.
<b>Réduire la présence de l'État actionnaire.</b> Faciliter la privatisation de l'énergie, des télécommunications, des transports et des établissements bancaires en levant les obstacles aux prises de participation étrangères.	Les plafonds de participation étrangère ont été relevés et/ou supprimés et les opérations de privatisation par adjudication ont été ouvertes aux investisseurs étrangers en 2006, ce qui a permis à des investisseurs étrangers d'acquérir des blocs de contrôle dans des entreprises de télécommunications, de raffinage du pétrole et de pétrochimie.	Les privatisations prévues doivent se poursuivre.
<b>Réduire les charges administratives pesant sur les nouvelles entreprises.</b> Simplifier les dispositions réglementaires applicables aux petites entreprises.	Les réglementations concernant l'immatriculation des petites entreprises et leur entrée sur le marché ont été simplifiées en 2006.	Des mesures supplémentaires sont nécessaires.
<b>B) Recommandations spécifiques figurant dans les Études économiques</b>		
<b>POLITIQUE BUDGÉTAIRE</b>		
<b>Améliorer la transparence et l'intégrité de la comptabilité budgétaire</b> en publiant et en mettant à jour les comptes consolidés des administrations publiques, en reclassant toutes les dépenses des administrations publiques comme « programmes », en utilisant la comptabilité d'exercice à tous les niveaux d'administration, en veillant à ce que les informations communiquées par les institutions de sécurité sociale et les collectivités territoriales soient complètes, et en dotant la Cour des comptes de ressources juridiques et humaines adéquates pour lui permettre d'assurer de façon crédible le contrôle des finances publiques.	À partir de 2009, différentes composantes des comptes des administrations publiques ont commencé à être publiées, mais elles ne le sont pas encore sous une forme consolidée. Les comptes de l'administration centrale et des administrations locales sont publiés sur la base de l'exercice, rétrospectivement depuis 2006.	Comme prévu, commencer à publier les comptes consolidés des administrations publiques selon les normes comptables nationales, avec une périodicité trimestrielle et annuelle. Promulguer la nouvelle loi sur la Cour des comptes qui a été déjà adoptée par la Commission du plan et du budget du parlement.
<b>Promouvoir une budgétisation stratégique</b> en énonçant clairement les priorités de dépenses (notamment dans les domaines de l'enseignement, de la santé et des infrastructures publiques), en formant les agents de la fonction publique à la budgétisation stratégique axée sur les résultats et en fixant des objectifs de résultats pluriannuels pour les principaux services. Commencer à procéder à des <i>Examens des dépenses</i> pour évaluer les performances.	Les règlements et un guide concernant la budgétisation en fonction des performances ont été actualisés en 2009. Une formation à la budgétisation axée sur les performances a été dispensée dans toutes les administrations publiques. Cent-vingt administrations ont préparé leurs propositions budgétaires pour 2010 en y incorporant des objectifs et des indicateurs de résultats. Des <i>Examens des dépenses</i> ont été lancés dans des domaines comme les « soins à domicile aux handicapés » et l'« indemnisation des victimes du terrorisme ».	Accorder une attention particulière aux performances dans les domaines les plus sensibles à la croissance, comme l'enseignement et les infrastructures. Lancer des <i>Examens des dépenses</i> dans ces domaines en s'inspirant des expériences menées avec succès au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et au Canada.
<b>Améliorer la qualité et l'efficacité économique des principaux services publics propices à la croissance</b> en procédant à des comparaisons internationales, en réalisant des enquêtes de satisfaction auprès des consommateurs, en employant des professionnels très qualifiés et bien formés et en ayant plus largement recours aux partenariats public-privé (PPP).	Des rapports sont publiés par toutes les administrations publiques à des fins de transparence et adressés à la Cour des comptes. Les niveaux de rémunération du personnel qualifié du secteur public ont été relevés et les administrations publiques ont été autorisées à engager sous contrat des professionnels des technologies de l'information. Un projet de loi sur les investissements et les services fournis dans le cadre de modèles de partenariat public-privé est en cours d'élaboration.	Étudier d'autres possibilités d'utilisation des partenariats public-privé dans les télécommunications, l'énergie, l'irrigation et les transports, tout en tenant pleinement compte de l'expérience de la Turquie et d'autres pays en ce qui concerne les PPP.

Tableau 3.A2.1. **Suites données aux recommandations de l'OCDE (suite)**

Recommandations	Mesures prises	Commentaires de l'OCDE
<b>Améliorer la structure des recettes fiscales</b> en supprimant les niches fiscales les plus manifestes, en assurant un meilleur recouvrement des impôts directs et indirects, en permettant à l'administration fiscale de procéder à des recoupements entre les revenus des contribuables, leurs dépenses et leur situation au regard de la sécurité sociale, et en réduisant progressivement les dépenses fiscales.	Un important service a été créé à l'intention des contribuables au sein de l'administration fiscale. La mise en place d'une infrastructure utilisant les technologies de l'information et le web pour interconnecter tous les bureaux du fisc a été achevée en 2009 et tous les agents concernés ont été formés à son utilisation. Les travaux se poursuivent sur l'établissement d'un formulaire de déclaration fiscale consolidée recouvrant les cotisations de sécurité sociale et les impôts sur le revenu. L'examen et la simplification de la législation fiscale se poursuit également. La législation applicable aux bénéfices des sociétés a été révisée et les dispositions concernant les revenus des personnes physiques sont en cours de révision. Les autres aspects de la législation fiscale seront révisés ultérieurement.	Il faut poursuivre les travaux visant à supprimer les niches fiscales les plus manifestes.
<b>POLITIQUE MONÉTAIRE</b>		
<b>Consolider le rôle de l'objectif d'inflation en tant que point d'ancrage nominal</b> de l'économie en en faisant le principal référentiel utilisable par les partenaires sociaux pour la détermination des prix et des salaires, et utiliser les prévisions officielles d'inflation comme point d'ancrage secondaire en cas d'écart par rapport à l'objectif d'inflation.	Depuis l'adoption d'un cadre de ciblage de l'inflation, la banque centrale souligne l'importance de l'objectif officiel en tant que principal point d'ancrage nominal de l'économie. La banque centrale utilise un modèle de dernière génération pour construire des prévisions d'inflation. Des études récentes donnent à penser que les agents économiques attachent un poids important aux prévisions d'inflation de la banque centrale pour former leurs anticipations. Au cours de la préparation du budget et du programme à moyen terme, les autorités utilisent l'objectif d'inflation et les prévisions de la BCRT (principalement pour déterminer le salaire minimum, les salaires du secteur public, les crédits au titre des biens et services, les primes de soutien à l'agriculture, ainsi que les prix administrés).	Consolider le rôle des prévisions de la banque centrale, qui sont les prévisions disponibles les plus crédibles d'un point de vue technique.
<b>Suivre la hausse des prix dans les secteurs qui ne sont pas exposés aux échanges internationaux</b> , comme le logement, le commerce de détail, les transports, l'énergie (et autres branches où les prix sont administrés), et qui pèsent sur l'inflation mais sont peu influencés par la politique monétaire, et promouvoir des réformes structurelles pour limiter ces hausses de prix.	Le rapport de la banque centrale sur l'inflation suit l'évolution des prix en mettant l'accent sur trois composantes de l'indice des prix à la consommation de biens : <i>i</i> ) produits alimentaires, <i>ii</i> ) énergie, <i>iii</i> ) biens essentiels. La hausse des prix des services, qui couvre la plupart des services non exportables, est examinée pour les composantes suivantes : <i>i</i> ) loyers, <i>ii</i> ) restauration et hôtellerie, <i>iii</i> ) transports et autres. Les prix des services sont encore analysés dans divers sous-groupes tels que l'éducation, la santé, etc.	La banque centrale devrait mettre en évidence les réformes structurelles et microéconomiques les plus importantes qu'il faudrait mettre en œuvre pour renforcer la stabilité des prix, améliorer les anticipations d'inflation et réduire les coûts de la désinflation en termes de production et d'emploi.
<b>SURMONTER LE DUALISME ENTRE SECTEUR FORMEL ET SECTEUR INFORMEL</b>		
<b>Faciliter la régularisation des activités par des réformes des marchés du travail, des capitaux et des produits</b>		
<b>Flexibiliser le marché du travail formel</b> en alignant la réglementation applicable aux contrats permanents et temporaires sur les meilleures pratiques de l'OCDE, en réduisant les cotisations sociales patronales, en abaissant le salaire minimum dans les régions où la productivité est plus faible et en permettant la fixation de salaires minimums différents dans les régions et les entreprises où la productivité est plus élevée.	Les cotisations de sécurité sociale ont été réduites de 5 points de pourcentage en octobre 2008.	Faire de la réforme du marché du travail la première priorité structurelle des autorités. Réduire le coût et la rigidité de l'emploi formel afin de favoriser la création d'emplois dans le secteur des entreprises modernes qui sont très productives et valorisent le capital humain.

Tableau 3.A2.1. **Suites données aux recommandations de l'OCDE (suite)**

Recommandations	Mesures prises	Commentaires de l'OCDE
<p><b>Développer les marchés de capitaux formels en renforçant</b> la transparence financière dans toutes les entreprises, en adoptant le projet de code de commerce qui prescrit un audit des comptes de toutes les entreprises, et en facilitant le crédit bancaire aux petites entreprises avec l'adoption prévue des règles de Bâle II.</p>	Le projet de code de commerce a été soumis au parlement et les autorités s'emploient à obtenir le soutien de toutes les organisations économiques et des partis politiques.	Une fois adopté le projet de code de commerce, réduire au minimum les coûts qu'impliquent, pour les petites entreprises, le respect des audits obligatoires et des règles de Bâle II.
<p><b>Exposer les marchés de produits à une concurrence plus intense de la part des entreprises du secteur formel</b> en simplifiant les nombreuses règles actuelles en matière d'autorisation, en renforçant les juridictions commerciales, en réduisant au minimum les autorisations communales pour l'exercice d'une activité commerciale et en appliquant les directives européennes sur la libéralisation des industries de réseau.</p>	Un Conseil de coordination pour l'amélioration de l'environnement d'investissement (YOIKK) permet une étroite coopération entre les secteurs public et privé en vue de l'amélioration de l'environnement des entreprises. Plusieurs comités techniques ont fixé des priorités afin de faciliter l'entrée sur le marché et la concurrence sur les marchés de produits, et veillent à leur application. Une nouvelle réglementation concernant les créations d'entreprises et les modifications qui y ont été apportées ultérieurement ont nettement simplifié le processus d'autorisation, autorisant l'octroi de permis sur une base déclarative et simplifiant les conditions à remplir pour les études d'impact sur l'environnement.	Poursuivre les activités du YOIKK comme prévu. Favoriser une amélioration des compétences de gestion des nouveaux chefs d'entreprise et de leurs compétences techniques par des programmes de formation et de vulgarisation technique faisant l'objet d'évaluations fréquentes (notamment dans le contexte des services du KOSGEB dans les zones industrielles organisées).
<b>Favoriser la régularisation des activités par une réforme de la sécurité sociale</b>		
<p><b>Réduire les incitations qui encouragent fortement la cessation anticipée d'activité</b> en réduisant les prestations de sécurité sociale offertes aux personnes qui prennent leur retraite avant l'âge normal (60 ans pour les hommes et 58 ans pour les femmes) dans des proportions actuariellement équitables, en assujettissant les pensions à des cotisations d'assurance-maladie et en accélérant la convergence de l'âge officiel de la retraite et de l'âge effectif de la retraite dans le secteur informel (65 ans).</p>	La réforme de la sécurité sociale a été achevée en 2008 à l'issue d'un processus politique approfondi, et aucune mesure complémentaire n'est actuellement envisagée à cet égard. L'âge minimum de la retraite, qui sera de 58 ans pour les femmes et de 60 ans pour les hommes en 2036, sera progressivement relevé jusqu'à 65 ans pour les deux sexes en 2048.	L'âge effectif peu élevé de départ à la retraite pèse lourdement sur les comptes de la sécurité sociale et encourage l'emploi de retraités du secteur formel dans le secteur informel. Le relèvement de l'âge effectif de la retraite doit continuer de figurer parmi les objectifs des autorités.
<b>Achever la réforme agricole</b>		
<p><b>Poursuivre la transition d'une agriculture « protégée » vers une agriculture « compétitive »</b> en remplaçant les aides spécifiques à la production par un soutien direct des revenus des agriculteurs, en favorisant la concurrence sur tous les marchés d'intrants et en facilitant le remembrement, en rationalisant l'utilisation de l'eau au moyen d'une tarification fondée sur les coûts et d'une irrigation plus active, et en anticipant les obligations de la Turquie en matière de libéralisation dans le cadre des négociations au sein de l'OMC et de l'UE.</p>	Une nouvelle loi sur l'agriculture constitue le cadre de la politique de soutien à l'agriculture depuis 2006. Elle a institutionnalisé les soutiens « à l'hectare », notamment le système de soutien direct des revenus en place depuis 2001. La part des mesures de soutien direct des revenus (qui représentaient initialement la majorité du budget de soutien) a été progressivement réduite et complétée par des mesures de soutien à l'hectare. Une nouvelle stratégie de soutien agricole en cours d'élaboration vise à aligner la politique agricole de la Turquie sur les politiques de l'UE, en augmentant la compétitivité de l'agriculture et en stabilisant les revenus agricoles. Les paiements de soutien à l'agriculture seront différenciés par régions et par produits. Les programmes de développement de l'irrigation et de regroupement foncier ont été accélérés, notamment dans le cadre du Projet pour le sud-est de l'Anatolie (GAP).	Libéraliser davantage les échanges agricoles conformément aux engagements anticipés des pays membres dans le cadre des négociations de Doha en cours à l'Organisation mondiale du commerce.

1. Priorités identifiées dans les éditions 2005, 2007 et 2009 d'Objectif croissance (OCDE, 2005, 2007, 2009a).

## ANNEXE 3.A3

*Exemples de scénarios de croissance à long terme*

Malgré la multiplicité des études consacrées à la croissance économique, on s'interroge encore sur les déterminants de la croissance et leur importance relative, et leurs estimations restent incertaines (Temple, 1999 ; Sala-i-Martin, 2002 ; Wacziarg, 2002). On s'accorde néanmoins à reconnaître que certaines politiques et réformes économiques ont pour effet d'accroître la prospérité d'une nation et de faire de la croissance un processus endogène, et que les politiques à mener peuvent être différentes selon les pays (Aghion et Howitt, 1998 ; Rodrik, 2007). Étant donné les problèmes que soulève l'évaluation quantitative, a posteriori, de tous les déterminants structurels de la croissance et l'élaboration de prévisions de croissance, seuls deux exemples simples de scénarios de croissance à long terme sont présentés ici.

Ces scénarios s'appuient sur une décomposition classique de la croissance du PIB comparable à celle qui est utilisée dans *Objectif croissance* (OCDE, 2009a). Il s'agit ici de faire abstraction de la volatilité cyclique. La production potentielle (GDPVTR) est décomposée en productivité tendancielle par personne occupée (TRPDTY) et en emploi total potentiel (ETPT), ce dernier étant lui-même décomposé en taux d'activité tendanciel (LFPRS), en population d'âge actif (POPT) et en taux de chômage d'équilibre (mesuré approximativement par le NAIRU, taux de chômage non accélérateur de l'inflation)<sup>1</sup>. En termes de croissance, dénotés par  $\Delta$ , la décomposition est donnée par :

$$\begin{aligned}\Delta \text{GDPVTR} &= \Delta \text{TRPDTY} + \Delta \text{ETPT} \\ &= \Delta \text{TRPDTY} + \Delta(1 - \text{NAIRU}/100) + \Delta \text{LFPRS} + \Delta \text{POPT}\end{aligned}$$

Afin d'illustrer la croissance possible de la production potentielle en Turquie sur le long terme, deux scénarios simplifiés sont présentés (tableau 3.A3.1 et graphique 3.A3.1). Le premier suppose le statu quo, le taux d'activité et le NAIRU demeurant à leur niveau actuel tandis que la productivité du travail augmente à son rythme moyen de la décennie passée. Dans le second scénario, une amélioration progressive des trois composantes de la production potentielle est envisagée (tableau 3.A3.1)<sup>2</sup>. L'augmentation de la croissance du PIB par habitant qui en résulte peut presque être traitée comme une accélération de la croissance selon la définition d'Hausmann *et al.* (2005), à savoir une accélération de 2 points de pourcentage ou plus pendant au moins huit ans. La croissance de la population d'âge actif, qui est par hypothèse exogène et identique dans les deux scénarios, est calculée sur la base des projections démographiques de l'ONU.

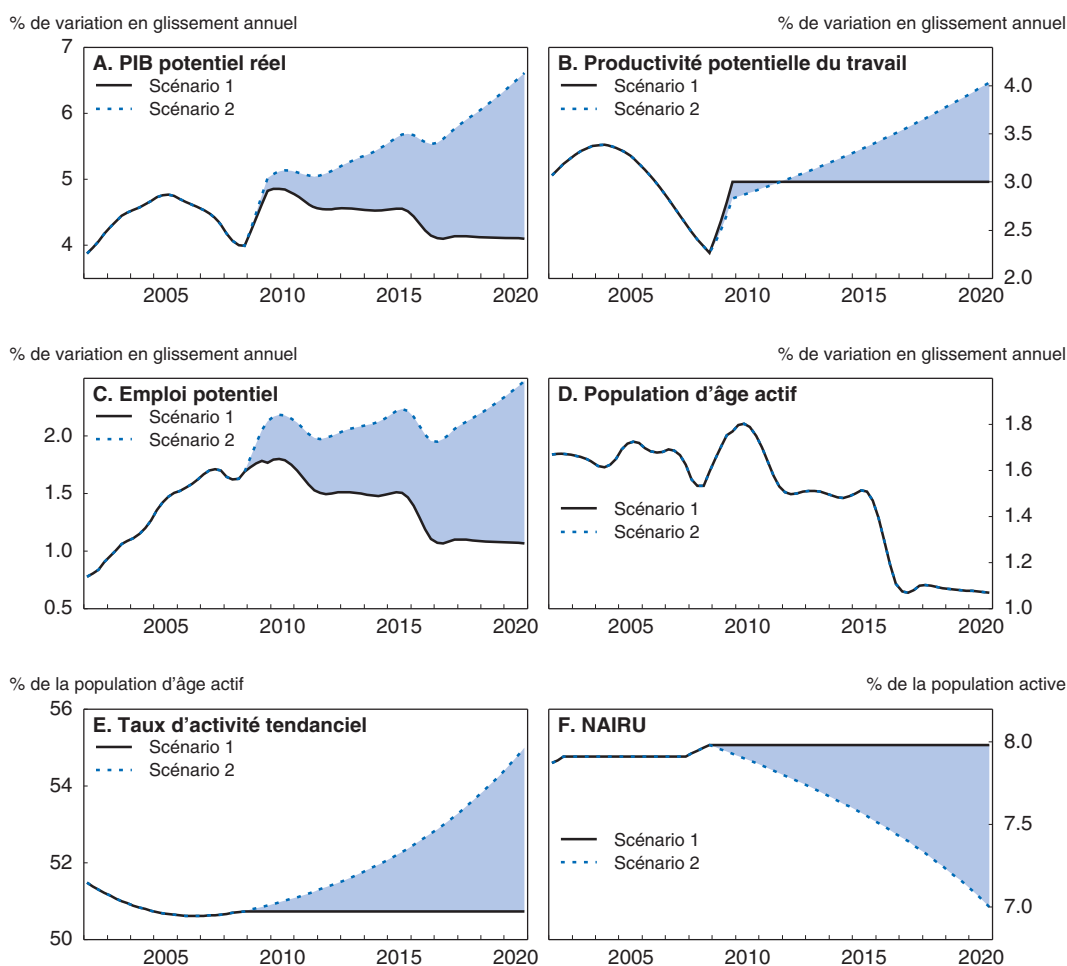
L'augmentation supposée de la croissance de la productivité dans le second scénario semble modeste par comparaison avec les gains potentiels totaux dus aux réformes structurelles. Par exemple, Conway *et al.* (2006) et Arnold *et al.* (2009) estiment qu'un alignement de la réglementation anticoncurrentielle dans les secteurs non manufacturiers

Tableau 3.A3.1. **Hypothèses retenues dans les scénarios de croissance du PIB**

	Hypothèses		Moyennes historiques		Moyennes projetées	
	Scénario 1 ( <i>statu quo</i> )	Scénario 2 (accélération)	1998-2007	2003-07	2009-14 <sup>1</sup>	2015-20 <sup>1</sup>
1. Croissance tendancielle de la productivité du travail (TRPDY)	3.0 %	Augmentation progressive à 4.0 %	2.9	3.1	3.0/3.0	3.0/3.7
2. Taux d'activité tendanciel (LFPRS)	Constant à 50.7 %	Augmentation progressive à 56 %	51.5	50.8	50.7/51.3	50.7/53.4
3. NAIRU	Constant à 8.0 %	Réduction progressive à 7.0 %	7.8	7.9	8.0/7.8	8.0/7.3
4. Croissance de la population d'âge actif (POPT)	Réduction progressive à 1 %		1.8	1.7	1.6/1.6	1.2/1.2
5. Croissance de la production potentielle (GDPVTR)	-	-	4.1	4.6	4.6/5.1	4.2/5.9
6. Croissance du PIB potentiel par habitant	-	-	2.7	3.2	3.4/3.9	3.2/4.9

1. Le premier chiffre représente la moyenne du scénario 1 et le second la moyenne du scénario 2.

Source : OCDE et Organisation des Nations Unies.

Graphique 3.A3.1. **Scénarios de croissance à long terme de la production potentielle**

Note : Le scénario 1 suppose le statu quo et le scénario 2 une accélération de la croissance.

Source : Calculs de l'OCDE d'après la Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE et les Données démographiques de l'ONU. [StatLink !\[\]\(2b376d1a92330ab09dad2665d2f89bf5\_img.jpg\) http://dx.doi.org/10.1787/888932322309](http://dx.doi.org/10.1787/888932322309)

sur la réglementation la moins restrictive en vigueur dans la zone OCDE entraînerait un accroissement des gains de productivité annuels de 0.8 point en moyenne sur dix ans. Cependant, l'effet est probablement deux fois plus important dans des pays moins avancés où la réglementation est plus lourde, ce qui semble être le cas de la Turquie. Par ailleurs, les gains de productivité peuvent s'accélérer sous l'effet d'une amélioration de la formation, d'un renforcement des infrastructures physiques, d'une augmentation du volume et de l'efficacité des dépenses de R-D et d'une expansion des investissements dans les TIC. Les effets de ces facteurs sont souvent examinés, mais ils ne sont pas toujours correctement chiffrés.

L'augmentation du taux d'activité retenue comme hypothèse dans le second scénario équivaut à peu près à une situation dans laquelle toutes les personnes qui ne sont pas à la recherche d'un emploi mais qui sont disponibles pour travailler rejoignent la population active dans le courant de la période considérée<sup>3</sup>. Cette augmentation paraît modeste par comparaison avec les évolutions observées dans certains pays de l'UE, où les taux d'activité ont progressé de plus de 5 points au cours de la décennie écoulée. Un taux d'activité plus élevé serait sans doute possible moyennant un abaissement du salaire minimum applicable aux travailleurs peu qualifiés, une réduction du coin fiscal, une législation moins restrictive sur la protection de l'emploi et un assouplissement de la réglementation des marchés de produits. De telles réformes pourraient aussi faire baisser le NAIRU. Une baisse de 1 point, comme celle qui sert d'hypothèse dans le second scénario, concorde avec le recul moyen du NAIRU observé dans les pays de l'OCDE au cours de la décennie écoulée.

### Notes

1. Les tendances sont calculées au moyen d'un filtre Hodrick-Prescott.
2. Il n'est pas tenu compte d'un recul éventuel de la production potentielle sous l'effet de la récession de 2008-09.
3. Dans l'hypothèse où ce groupe s'accroît au même rythme que la population d'âge actif.





ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(10 2010 13 2 P) ISBN 978-92-64-08306-6 – n° 57444 2011

# Études économiques de l'OCDE

## TURQUIE

### THÈME SPÉCIAL : INTÉGRATION AU MARCHÉ MONDIAL DES CAPITAUX

#### Dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2010  
Allemagne, mars 2010  
Australie, novembre 2010  
Autriche, juillet 2011  
Belgique, juillet 2011  
Brésil, juillet 2009  
Canada, septembre 2010  
Chili, janvier 2010  
Chine, février 2010  
Corée, juin 2010  
Danemark, novembre 2009  
Espagne, décembre 2010  
Estonie, avril 2011  
États-Unis, septembre 2010  
Fédération de Russie, juillet 2009  
Finlande, avril 2010  
France, mars 2011  
Grèce, août 2011  
Hongrie, février 2010  
Inde, juin 2011  
Indonésie, novembre 2010  
Irlande, novembre 2009  
Islande, juin 2011

Israël, janvier 2010  
Italie, mai 2011  
Japon, avril 2011  
Luxembourg, mai 2010  
Mexique, mai 2011  
Norvège, mars 2010  
Nouvelle-Zélande, avril 2011  
Pays-Bas, juin 2010  
Pologne, avril 2010  
Portugal, septembre 2010  
République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003  
République slovaque, novembre 2010  
République tchèque, avril 2010  
Roumanie, octobre 2002  
Royaume-Uni, mars 2011  
Slovénie, février 2011  
Suède, janvier 2011  
Suisse, décembre 2009  
**Turquie, septembre 2010**  
Ukraine, septembre 2007  
Union européenne, septembre 2009  
Zone euro, décembre 2010

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE : Turquie 2010*, Éditions OCDE.  
[http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-tur-2010-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-tur-2010-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](http://www.oecd-ilibrary.org) et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.

**Volume 2010/13**  
**Septembre 2010**

éditions **OCDE**  
[www.oecd.org/editions](http://www.oecd.org/editions)

ISSN 0304-3363  
ABONNEMENT 2010 (18 NUMÉROS)  
ISSN 1995-3437  
ABONNEMENT PAR PAYS

ISBN 978-92-64-08306-6  
10 2010 13 2 P 9



789264 083066