



# Études économiques de l'OCDE TURQUIE

JANVIER 2021 (VERSION ABRÉGÉE)





# Études économiques de l'OCDE : Turquie 2021 (version abrégée)

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

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.

#### Note de la Turquie

Les informations figurant dans ce document qui font référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'île. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'île. La Turquie reconnaît la République Turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Turquie maintiendra sa position sur la « question chypriote ».

Note de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de l'Union européenne

La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Turquie. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

#### **Merci de citer cet ouvrage comme suit :**

OCDE (2021), *Études économiques de l'OCDE : Turquie 2021 (version abrégée)*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/7f1d5584-fr>.

ISBN 978-92-64-88204-1 (pdf)

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)

**Crédits photo :** Couverture © Ministère de la Culture et du Tourisme, Turquie.

Les corrigenda des publications sont disponibles sur : [www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm](http://www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm).

© OCDE 2021

---

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes : <http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.

---

# Table des matières

Résumé	8
1 Principaux éclairages sur l'action publique	15
Le choc provoqué par le COVID-19 a une incidence économique et sociale importante	16
Renforcer les paramètres macroéconomiques fondamentaux après le choc	32
Améliorer la crédibilité budgétaire à long terme	44
Renforcer l'emploi, la qualité de l'emploi et la cohésion sociale après le choc du COVID-19	54
Reprendre le processus d'amélioration dans les domaines du bien-être et de la cohésion sociale	61
Convergence régionale des niveaux de vie	63
La confiance collective	65
Les enjeux régionaux spécifiques	65
Décarbonation de l'économie et amélioration de la qualité de l'air	66
Les choix que feront les autorités auront une incidence sur la façon dont la Turquie sortira de la crise du COVID-19 et sur la situation dans les années à venir	76
Annexe A. Suite donnée par la Turquie aux principales recommandations antérieures de l'OCDE	80
Annexe B. Incidences budgétaires des recommandations de réforme formulées dans la présente <i>Étude</i>	82
Bibliography	83

## GRAPHIQUES

Graphique 1. La reprise à court terme a été forte	9
Graphique 2. Les perspectives de reprise sont assombries par le niveau élevé de l'endettement	9
Graphique 3. Le taux d'activité est peu élevé	10
Graphique 4. L'écart de productivité entre les petites et grandes entreprises s'est accentué au fil du temps	11
Graphique 5. Les résultats en matière d'éducation doivent être améliorés	12
Graphique 1.1. Après la réussite initiale de la lutte contre la pandémie, la deuxième vague a été extrêmement forte	19
Graphique 1.2. Un puissant choc macroéconomique	26
Graphique 1.3. La balance des opérations courantes et le compte de capital se sont dégradés	27
Graphique 1.4. Le rééquilibrage de l'économie a progressé, mais la croissance et la création d'emploi se sont ralenties	33
Graphique 1.5. La dette extérieure augmente fortement	34
Graphique 1.6. Les primes de risque sont excessives et devraient être réduites	35
Graphique 1.7. La croissance du crédit a été exceptionnelle après le choc lié au COVID-19	38

Graphique 1.8. Les banques ont surmonté les difficultés de 2018 mais seront mises à rude épreuve après la pandémie	39
Graphique 1.9. La politique budgétaire avait déjà été considérablement assouplie avant le choc lié au COVID-19	42
Graphique 1.10. Le montant élevé des charges d'intérêts et le vieillissement démographique exercent des tensions sur la dette publique	47
Graphique 1.11. La politique monétaire n'a pas permis d'atteindre l'objectif d'inflation	51
Graphique 1.12. Les taux de change nominaux et réel s'étaient dégradés, mais ils se sont légèrement redressés il y a peu	52
Graphique 1.13. Le choc du COVID-19 a aggravé la situation déjà fragilisée du marché du travail	58
Graphique 1.14. L'incidence de l'emploi non déclaré varie selon les régions, les secteurs, la taille des entreprises et le niveau d'études	59
Graphique 1.15. Le taux d'activité est faible, en particulier pour les femmes	60
Graphique 1.16. Des réformes du marché du travail stimuleraient la création d'emplois dans le secteur formel	61
Graphique 1.17. Les niveaux de bien-être pourraient être améliorés dans plusieurs dimensions	62
Graphique 1.18. La population d'âge actif, au chômage ou en inactivité, est plus susceptible d'être pauvre	63
Graphique 1.19. Les inégalités de revenu et de patrimoine demeurent marquées	64
Graphique 1.20. La tendance à la convergence des niveaux de vie a marqué le pas	64
Graphique 1.21. Il faudrait réduire l'intensité carbone de l'économie	67
Graphique 1.22. La tarification du carbone est peu répandue, voire inexistante, dans la plupart des secteurs, sauf celui des carburants routiers	68
Graphique 1.23. La qualité de l'air et d'autres paramètres environnementaux locaux devraient être améliorés	70
Graphique 1.24. Des progrès sont possibles concernant les institutions de gouvernance	71
Graphique 1.25. L'État de droit devrait être renforcé	72
Graphique 1.26. Risques de corruption, d'opacité fiscale et de blanchiment de capitaux	75

## TABLEAUX

Tableau 1. La reprise sera graduelle	9
Tableau 1.1. Indicateurs macroéconomiques et prévisions	29
Tableau 1.2. Événements qui pourraient se traduire par des changements majeurs des perspectives économiques	30
Tableau 1.3. Partenariats public-privé*	46
Tableau 1.4. Impact des réformes sur le PIB	77

## Follow OECD Publications on:



[http://twitter.com/OECD\\_Pubs](http://twitter.com/OECD_Pubs)



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdilibrary>



<http://www.oecd.org/oeccdirect/>

## This book has...

**StatLinks** 

A service that delivers Excel® files from the printed page!

Look for the *StatLinks*  at the bottom of the tables or graphs in this book. To download the matching Excel® spreadsheet, just type the link into your Internet browser, starting with the *http://dx.doi.org* prefix, or click on the link from the e-book edition.

---

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

La situation économique et les politiques de la Turquie ont été évaluées par le Comité le 12 novembre 2020. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière des discussions et approuvé de manière définitive en tant que rapport adopté par l'ensemble du Comité le 22 décembre 2020. Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Rauf Gönenç, Dennis Dlugosch, Selçuk Gül and Cem Çebi, sous la direction de Sebastian Barnes. Hüzeyfe Torun et Yusuf Kenan Bağır, du Département des études économiques structurelles de la Banque centrale de la République de Turquie, ont effectué des analyses au niveau des entreprises qui ont été prises en compte dans le chapitre thématique.

Eun Jung Kim a apporté son concours pour les travaux de recherche statistique et Michelle Ortiz et Héloïse Wickramanayake ont fourni l'assistance éditoriale.

L'édition précédente de l'Étude économique de la Turquie a été publiée en juillet 2018.

Des informations sur la dernière Étude et sur les éditions précédentes, ainsi que sur la préparation des Études économiques, sont disponibles à l'adresse suivante : [www.oecd.org/fr/economie/etudes/](http://www.oecd.org/fr/economie/etudes/).

---

## STATISTIQUES DE BASE DE LA TURQUIE, 2019

(Les nombres entre parenthèses correspondent à la moyenne de l'OCDE)

PAYS, POPULATION ET CYCLE ÉLECTORAL				
Population (millions)	83.4		Densité de population par km <sup>2</sup> (2018)	107.0 (38.0)
Moins de 15 ans (%)	24.3	(17.9)	Espérance de vie à la naissance (années, 2018)	77.4 (80.1)
Plus de 65 ans (%)	8.7	(17.1)	Hommes (2018)	74.4 (77.5)
Ensemble des migrants internationaux (% de la population)	7.0	(13.3)	Femmes (2018)	80.3 (82.8)
Croissance moyenne des 5 dernières années (%)	1.6	(0.6)	Dernières élections générales	Jun 2018
ÉCONOMIE				
Produit intérieur brut (PIB)			Ventilation de la valeur ajoutée (%)	
À prix courants (milliards USD)	762.0		Secteur primaire	7.1 (2.6)
À prix courants (milliards TRY)	4		Industrie, dont construction	30.8 (26.8)
Croissance réelle moyenne des 5 dernières années (%)	4.1	(2.2)	Services	62.1 (70.5)
Par habitant (milliers USD, à PPA)	28.1	(48.5)		
ADMINISTRATIONS PUBLIQUES				
En pourcentage du PIB				
Dépenses (2018, OCDE : 2019)	34.6	(41.6)	Dette financière brute (2016, OCDE : 2018)	31.8 (95.8)
Recettes (2018, OCDE : 2019)	31.5	(38.5)	Dette financière nette (2016, OCDE : 2017)	18.4 (68.7)
COMPTES EXTÉRIEURS				
Taux de change (TRY/USD)	5.67		Principales exportations (% du total des exportations de marchandises)	
Taux de change à PPA (USD = 1)	1.84		Machines et matériel de transport	31.2
En pourcentage du PIB			Produits manufacturés	24.8
Exportations de biens et de services	32.7	(54.2)	Articles manufacturés divers	17.6
Importations de biens et de services	29.9	(50.6)	Principales importations (% du total des importations de marchandises)	
Solde des paiements courants	1.2	(0.3)	Machines et matériel de transport	25.2
Position extérieure globale nette	-45.1		Produits de base et transactions, n.d.a.	18.0
			Produits manufacturés	16.1
MARCHÉ DU TRAVAIL, QUALIFICATIONS ET INNOVATION				
Taux d'emploi (15 ans et plus, %)	45.7	(57.6)	Taux de chômage, Enquête sur la population active (15 ans et plus, %)	13.7 (5.4)
Hommes	63.1	(65.6)	Chômage des jeunes (15-24 ans, %)	25.2 (11.7)
Femmes	28.7	(50.0)	Chômeurs de longue durée (1 an ou plus, %)	3.2 (1.4)
Taux d'activité (15 ans et plus, %)	53.0	(61.1)	Taux de diplômés de l'enseignement supérieur chez les 25-64 ans (%)	22.0 (38.0)
Nombre moyen d'heures travaillées par an	1,832	(1,659)	Dépense intérieure brute de R-D (% du PIB, 2017, OCDE : 2018)	1.0 (2.6)
ENVIRONNEMENT				
Approvisionnements totaux en énergie primaire par habitant (tep)	1.8	(3.9)	Émissions de CO <sub>2</sub> par habitant dues à la combustion d'énergie (tonnes)	4.5 (8.3)
Énergies renouvelables (%)	15.9	(10.8)	Prélèvements d'eau par habitant (milliers de m <sup>3</sup> , 2018)	0.7
			Déchets municipaux par habitant (tonnes, 2018)	0.4 (0.5)
SOCIÉTÉ				
Inégalités de revenu (coefficient de Gini, 2015, OCDE : 2016)	0.404	(0.310)	Résultats scolaires (score au PISA, 2018)	
Taux de pauvreté relative (% , 2015, OCDE : 2016)	17.2	(11.5)	Compréhension de l'écrit	466 (487)
Revenu disponible médian des ménages (milliers USD à PPA, 2015, OCDE : 2016)	10.6	(24.4)	Culture mathématique	454 (489)
Dépenses publiques et privées (% du PIB)			Culture scientifique	468 (489)
Soins de santé	4.4	(8.8)	Proportion de femmes au Parlement (%)	17.4 (30.7)
Retraites (2017)	7.4	(8.6)	Apports nets d'aide publique au développement (% du RNB, 2017)	1.0 (0.4)
Enseignement (% du RNB, 2018)	3.8	(4.5)		

1. Si l'année à laquelle se rapportent les données diffère de celle indiquée dans le titre de ce tableau, elle est indiquée entre parenthèses.

2. Lorsque l'agrégat OCDE n'est pas disponible dans la base de données utilisée comme source, une moyenne simple des dernières données disponibles pour les pays de l'OCDE est calculée, lorsqu'elles existent pour au moins 80 % des pays membres de l'Organisation.

Source : Calculs effectués à partir d'informations extraites des bases de données des organisations suivantes : OCDE, Agence internationale de l'énergie, Organisation internationale du travail, Fonds monétaire international et Banque mondiale.

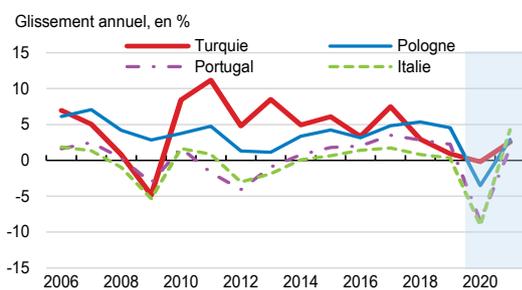
# Résumé

## La reprise après la première vague de la pandémie a été vigoureuse, bien que marquée par des difficultés

L'incidence de la pandémie sur l'activité économique a été ressentie plus tard que dans d'autres pays de la région, mais a néanmoins été forte. La Turquie a réussi à contenir le nombre de cas de COVID-19 de manière relativement efficace dans la première phase de l'épidémie, grâce à une solide infrastructure de soins intensifs et à des mesures de confinement ciblées. Des cas ont cependant refait leur apparition après l'assouplissement des mesures de confinement en juin, et leur nombre a continué d'augmenter fortement à l'automne. L'emploi et la demande globale se sont fortement contractés après la première vague, avant de rebondir sous l'effet des importantes actions de soutien de l'État, mais ils sont à nouveau menacés par des vents contraires. Les secteurs du tourisme et de l'hôtellerie, qui génèrent une forte demande d'autres produits et services et sont les pourvoyeurs d'emplois dans de nombreuses régions, sont particulièrement touchés. Les autorités ont fourni un vaste soutien quasi-budgétaire pour préserver la liquidité des entreprises, l'emploi et les revenus des ménages. La Banque centrale a accompagné ces mesures d'une orientation monétaire plus expansionniste, et les politiques financières ont favorisé une augmentation massive du crédit. Une hausse du déficit de la balance des opérations courantes et de l'inflation, une dégradation de la confiance des investisseurs et une forte dépréciation du taux de change entre juillet et octobre ont contraint l'État à réduire ses interventions.

### Graphique 1. La reprise à court terme a été forte

PIB réel



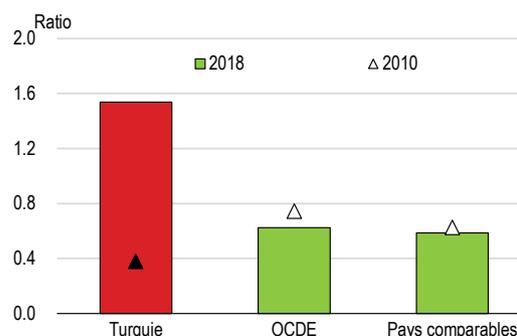
Source : Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections (base de données).

StatLink <https://stat.link/ygcpa8>

Compte tenu des filets de sécurité sociale relativement peu développés de la Turquie et du fort endettement des entreprises, il faudra du temps pour que le pays se redresse complètement après la crise du COVID-19. Le taux d'endettement élevé s'explique par l'accumulation de dettes par les entreprises depuis 2010 et par la progression de la valeur des dettes libellées en devises étrangères après les épisodes de dépréciation de la livre turque, qui a encore aggravé le problème. Les entreprises ont commencé à se désendetter après les turbulences financières de 2018, mais la pandémie risque de fragiliser encore la santé de leurs bilans.

### Graphique 2. Les perspectives de reprise sont assombries par le niveau élevé de l'endettement

Ratio d'endettement, sociétés non financières



Note : Le ratio d'endettement correspond au rapport entre la somme des titres de créance (LF3) et des emprunts (LF4) des sociétés non financières d'une part, et de leurs actions et autres éléments de fonds propres (LF5) d'autre part, calculé sur la base de données non consolidées. Les pays comparables sont les suivants : Chili, Espagne, Italie, Mexique, Pologne, Portugal et République tchèque. Les moyennes de l'OCDE et des pays comparables sont non pondérées.

Source : OCDE (2020), OCDE, base de données des statistiques des comptes nationaux annuels, tableau 720 – Comptes financiers.

StatLink <https://stat.link/posg3u>

### Tableau 1. La reprise sera graduelle

(Taux annuels de croissance, %, sauf indication contraire)

	2019	2020	2021	2022
Produit intérieur brut	0.9	-0.2	2.6	3.5
Consommation privée	1.6	0.8	3.9	5.7
Consommation publique	4.3	2.7	2.1	0.1
Formation brute de capital fixe	-12.4	5.6	2.6	3.8
Exportations	4.9	-19.1	7.6	7.4
Importations	-5.3	7.7	9.3	8.8
Taux de chômage (%)	13.7	13.2	13.7	14.5
Indice des prix à la consommation <sup>1</sup>	15.2	12.2	12.0	10.0
Balance des opérations courantes (% du PIB)	1.2	-4.7	-4.6	-4.8

1. Sur la base de moyennes annuelles.

Source : OCDE (2020), Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections (base de données).

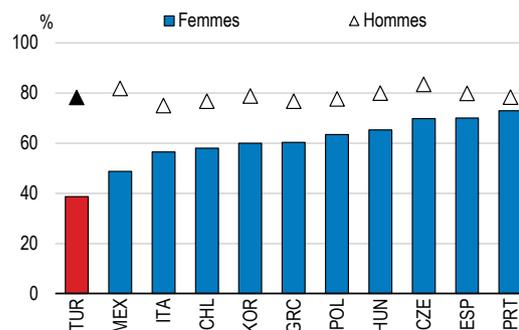
**Lors du déclenchement de la crise du COVID-19, les finances publiques de la Turquie étaient saines, mais ses engagements hors bilan étaient importants.** Ces engagements, qui sont le résultat des mesures de relance massive mises en œuvre par l'État en 2019 et 2020, ont principalement pris la forme de garanties publiques de crédit et de prêts par consentis par des banques publiques. En particulier, les crédits à des conditions favorables consentis par les banques publiques aux ménages et aux entreprises pendant la pandémie ont augmenté la part des dépenses quasi-budgétaires et alourdi le poids des passifs éventuels dans les finances publiques. Remédier au manque de transparence budgétaire en publiant un rapport régulier sur la politique budgétaire couvrant tous les passifs éventuels contribuerait à améliorer la confiance sur les marchés des capitaux, ce qui accroîtrait la marge de manœuvre budgétaire.

**La pandémie a accentué les problèmes de politique monétaire.** L'inflation est élevée et se maintient depuis longtemps bien au-dessus de l'objectif officiel de 5 %. L'inflation effective et anticipée a progressé après le choc provoqué par le COVID-19. Les interventions de politique monétaire liées à la pandémie ont permis de soutenir l'activité économique, le taux de change et les liquidités des banques. Elles ont aussi accentué les préoccupations concernant la priorité accordée par les autorités monétaires à la croissance et à l'emploi plutôt qu'à la stabilité des prix. Confrontée à des sorties massives de capitaux et à une forte dépréciation du taux de change, la Banque centrale a commencé à resserrer les liquidités en août, elle a relevé son taux directeur fin septembre et son taux de financement effectif en octobre, puis, comme ces mesures se révélaient insuffisantes, elle a procédé à un nouveau relèvement du taux directeur en novembre. Elle a par ailleurs normalisé son cadre d'action. Cela étant, les réserves de change restent faibles, et les primes de risques élevées.

**La pandémie a exacerbé les enjeux structurels liés au chômage élevé, au faible taux d'activité et à des activités informelles généralisées.** La crise a frappé le plus durement les travailleurs du secteur informel et les travailleurs indépendants, qui se concentrent dans des activités à forte intensité de main-d'œuvre et impliquant de

nombreux contacts, où la distance physique est difficile à respecter. Ces travailleurs sont aussi exclus des filets de sécurité sociale liés à l'emploi. Si des progrès ont été réalisés en matière de création d'emplois de qualité ces 15 dernières années, se traduisant par des gains importants en termes de bien-être, des défis restent à relever. Le nombre d'emplois a fortement diminué après les turbulences financières de 2018 et le choc du COVID-19. Le taux d'activité reste très faible, surtout celui des femmes. Les coûts élevés de l'emploi légal, dus notamment au fait que le rapport entre le salaire minimum et le salaire médian est l'un des plus élevés de l'OCDE, à un système d'indemnités de licenciement coûteux et à des réglementations de l'emploi permanent et temporaire parmi les plus restrictives de l'OCDE, favorisent les activités informelles. Ils font obstacle à une allocation plus efficace des ressources dans les entreprises pleinement formelles et les start-ups de la haute technologie, dont la part relativement faible s'accroît progressivement.

**Graphique 3. Le taux d'activité est peu élevé 15-64 ans, 2019**



Source : Source : OCDE (2020), Statistiques de la population active de l'OCDE (base de données).

StatLink  <https://stat.link/ceqvo5>

**La réduction des émissions de gaz à effet de serre et de la pollution atmosphérique locale ainsi que la préservation des ressources terrestres et côtières non renouvelables sont des questions urgentes.** Les émissions de gaz à effet de serre ont connu le rythme d'accroissement le plus rapide de la zone OCDE au cours de la dernière décennie. La mauvaise qualité de l'air est une préoccupation majeure, en particulier dans les grandes villes. La Turquie, avec les richesses naturelles dont elle est dotée, devrait saisir l'occasion de faire des mesures en faveur d'une

reprise verte un volet plus important de ses plans de relance.

**La situation de la Turquie au regard des critères internationaux de gouvernance montre que des progrès importants peuvent encore être faits dans ce domaine.** Renforcer le cadre de la gouvernance, comme envisagé dans le Plan national de développement 2019-23, nécessite des améliorations en matière d'état de droit, d'intégrité publique et de crédibilité judiciaire. La Turquie devrait rattraper son retard concernant les normes internationales de lutte contre la corruption, notamment les pots-de-vin, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Des avancées dans la lutte contre la corruption constitueraient le fondement nécessaire au fonctionnement plus efficace des autres politiques publiques.

### Des réformes structurelles sont indispensables à la reprise et à l'amélioration du bien-être

L'activité entrepreneuriale est remarquablement dynamique, en dépit des conditions macroéconomiques difficiles et des tensions géopolitiques régionales. Toutefois, seules une minorité d'entreprises créent des emplois de qualité dans des structures répondant aux meilleures pratiques en la matière. La majorité des petites et moyennes entreprises ont recours à de la main-d'œuvre, des modalités de gestion et des pratiques de discipline juridique et administrative (y compris fiscale) de caractère semi-informel ou informel. Des réformes structurelles propres à assurer une plus grande flexibilité des marchés du travail, une concurrence accrue sur les marchés de produits et des avancées majeures dans la qualité de la gouvernance contribueraient à libérer pleinement le potentiel de la Turquie en améliorant la productivité, en stimulant la création d'emplois et en favorisant la transformation numérique. Une plus grande ouverture des échanges dans les domaines de l'agriculture, des services et des marchés publics est également possible. Selon les simulations macro-économétriques réalisées pour la présente Étude, l'adoption d'un ensemble de réformes pourrait contribuer à augmenter le niveau du PIB par habitant de la Turquie de plus de 10 % sur 10 ans par rapport à un scénario sans changement.

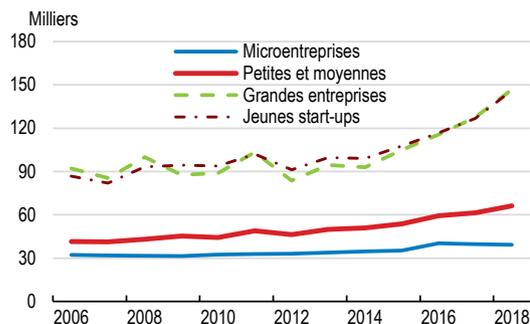
**La rigidité des règles du marché du travail impose des coûts élevés aux entreprises**

**dont les activités sont entièrement formelles.**

Il importe à l'évidence, dans les circonstances actuelles, de réduire les importants coûts de main-d'œuvre non salariaux, de rendre le salaire minimum légal abordable pour les entreprises à faible productivité et de moderniser la réglementation et la protection sociale pour les contrats de travail permanents et temporaires. Ces mesures faciliteraient la création d'emplois dans le secteur formel. Un recours plus large aux négociations salariales au niveau des entreprises (en fonction des conditions régionales et de la situation de l'entreprise et non d'une législation nationale unique) aiderait toutes les entreprises, y compris celles à faible productivité, à se conformer à la loi, à échapper à l'activité informelle et à accéder au savoir-faire, à la main-d'œuvre et aux ressources en capital des marchés nationaux et mondiaux.

### Graphique 4. L'écart de productivité entre les petites et grandes entreprises s'est accentué au fil du temps

Valeur ajoutée par salarié, en livres turques, par taille d'entreprise



Source : Banque centrale de la République de Turquie.

StatLink  <https://stat.link/w27sm>

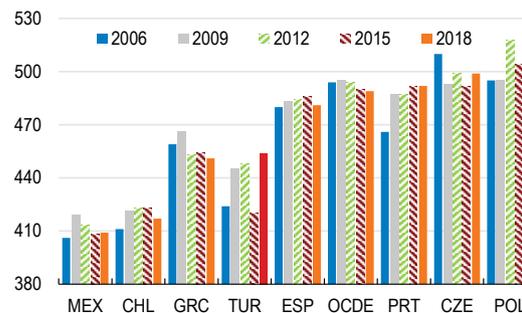
**La pandémie a amplifié les pressions financières sur le secteur productif, déjà mis à rude épreuve par la crise de 2018.** Certaines entreprises, qui souffraient déjà d'un effet de levier excessif avant le choc du COVID-19, sont aujourd'hui en situation de surendettement. Celles qui sont fondamentalement viables devraient être soutenues, dans la mesure du possible, par des mesures non génératrices de dettes. Cela étant, comme dans d'autres pays de l'OCDE, le système de faillite devrait enregistrer une vague de restructurations après le choc provoqué par la pandémie. Ce système a commencé à être réformé au moyen d'un accord-cadre sur les

restructurations financières et de règles d'arbitrage et de médiation plus souples. Cependant, la mise en œuvre a pris du retard et les procédures restent coûteuses et lentes, avec un taux de recouvrement faible. L'écosystème comprenant la gestion des créances douteuses, la réallocation d'actifs, l'investissement en fonds propres et le financement des investissements à long terme conduira à des restructurations généralisées à l'avenir. Ses performances affecteront la vigueur et la productivité futures du secteur des entreprises.

**Les entreprises turques sont à la traîne dans l'adoption des technologies numériques de pointe, se privant ainsi des importants avantages de la transformation numérique.** Le manque de compétences numériques et l'accès limité au haut débit font obstacle à une adoption plus généralisée des outils et activités TIC les plus avancés. On observe également une fracture numérique entre les grandes et les petites entreprises et entre les catégories socio-économiques. Lors de la crise du COVID-19, le recours au télétravail et à d'autres applications numériques s'est accéléré - bien que la structure économique de la Turquie soit moins propice à ces transformations. Le renforcement de l'enseignement professionnel et de l'apprentissage des adultes dans les domaines numériques aiderait le secteur productif à mieux tirer parti des évolutions technologiques. L'intégration de l'acquisition de compétences en matière de résolution de problèmes dans l'enseignement améliorerait le savoir dans ce domaine des étudiants, en particulier des filles et des étudiants issus de milieux socio-économiquement défavorisés.

### Graphique 5. Les résultats en matière d'éducation doivent être améliorés

Capacités en calcul des étudiants du secondaire



Note: Les données sont fondées sur les scores moyens en mathématiques du programme PISA.

Source : OCDE, bases de données PISA.

StatLink  <https://stat.link/y39enj>

**Les compétences de la population devraient être améliorées de manière plus générale.** On compte un nombre important de professionnels de qualité internationale dans les domaines techniques et parmi les cadres, et les inscriptions dans le secondaire et le tertiaire ont beaucoup augmenté. Pourtant, malgré les progrès réalisés par le pays dans les résultats des tests PISA de l'OCDE, la qualité moyenne de l'éducation accuse un retard important. L'hétérogénéité des filières d'enseignement professionnel et des diplômes universitaires constitue un problème majeur. Les dépenses publiques axées sur la performance, telles que prescrites par la loi de 2005 sur la gestion et le contrôle des finances publiques, qui était bien conçue mais n'a pas encore été pleinement appliquée, devraient viser en priorité le domaine de l'éducation.

PRINCIPALES CONCLUSIONS	PRINCIPALES RECOMMANDATIONS
<b>Mesures de soutien social et économique face au choc du COVID-19</b>	
De nombreuses entreprises et de nombreux travailleurs exercent des activités qui ont souffert temporairement de la crise, mais qui sont sinon viables. Les entreprises des secteurs du tourisme, de l'hôtellerie et du divertissement sont particulièrement touchées.	Continuer à soutenir les travailleurs et les entreprises fondamentalement saines dans les secteurs d'activité temporairement touchés.
Les ménages vulnérables ont pu bénéficier de prêts à des conditions préférentielles et de reports de dettes, mais ils sont maintenant lourdement endettés.	Remplacer les prêts assortis de conditions préférentielles et l'allocation exceptionnelle versée aux ménages menacés de pauvreté par une allocation ciblée versée pendant une période déterminée.
Le chômage des jeunes a atteint 25 % et pourrait encore s'accroître.	Accorder à titre temporaire une exonération générale de cotisations sociales patronales et salariales pour tous les jeunes travailleurs (15-24 ans). Continuer à renforcer l'enseignement professionnel.
<b>Politique macroéconomique au service d'une reprise durable</b>	
Les mesures de soutien de l'État dans le contexte du COVID-19 ont été fondées de manière disproportionnée sur des ressources quasi-budgétaires. Les autorités ont annoncé leur intention de resserrer la politique budgétaire en 2021.	Utiliser la marge de manœuvre disponible dans les finances publiques pour adopter des mesures transparentes, temporaires et ciblées de soutien budgétaire direct et reprendre les efforts de resserrement budgétaire une fois la reprise solidement amorcée.
Bien que le ratio de la dette publique soit comparativement faible, le coût potentiel des engagements éventuels générés par les mesures quasi-budgétaires fait peser des risques sur la viabilité de la dette.	Définir et rendre public un cadre de politique macroéconomique cohérent englobant les politiques budgétaire, quasi-budgétaire, monétaire et financière. Publier de manière périodique un rapport sur la politique budgétaire présentant un état et des projections sur la totalité des engagements financiers publics.
L'inflation se maintient de façon persistante au-dessus de l'objectif fixé et sur les marchés nourrissent des incertitudes quant au degré réel d'indépendance et à la fonction objective de la banque centrale. En effet, certaines mesures législatives ont eu pour conséquence d'en réduire l'indépendance décisionnelle.	Rétablir l'indépendance de la banque centrale, y compris au moyen de mesures législatives. Maintenir le taux d'intérêt directeur réel en territoire positif tant que l'inflation et les anticipations d'inflation divergent des prévisions et des objectifs officiels.
Les réserves en devises sont trop faibles. Elles sont évaluées conformément aux normes internationales, mais les marchés sont demandeurs de mesures plus précises des réserves de change nettes.	Reconstituer les réserves de change à mesure que les conditions le permettront. Communiquer de manière active sur la situation des réserves de change en fonction des besoins d'information des marchés financiers.
Les institutions financières publiques et les réglementations en matière de répartition du capital ont vu leur rôle s'accroître considérablement dans le système financier et bancaire. Les deux principales réglementations, à savoir le ratio d'actifs et la différenciation sélective entre les réserves obligatoires, vont être progressivement supprimées.	Réévaluer et réduire le poids des institutions financières publiques. Préserver un cadre neutre pour les décisions d'allocation de crédit des banques.
Les banques turques sont bien capitalisées, mais l'augmentation rapide de la dette des entreprises et des ménages pendant la pandémie pourrait entraîner une dégradation de la qualité des prêts.	Les autorités devraient communiquer sur la manière dont elles évaluent et abordent les risques de détérioration de la qualité des actifs des banques. Les résultats des tests de résistance des différentes banques prises individuellement et du système bancaire dans son ensemble devraient être communiqués au public.
<b>Libérer le potentiel du secteur des entreprises et améliorer la qualité de l'emploi</b>	
Certaines entreprises non financières, qui souffraient déjà d'un effet de levier excessif avant le choc du COVID-19, sont aujourd'hui en situation de surendettement.	Encourager de nouvelles injections de fonds propres et des opérations de recapitalisation dans les entreprises non financières pour en rétablir la capacité d'investissement une fois passé le choc provoqué par le COVID-19. Supprimer tous les éléments faisant encore obstacle à leur montée en puissance.
Malgré des réformes récentes, la capacité du régime d'insolvabilité n'est peut-être pas suffisante pour faire face à une grande vague de faillites qui découleraient de la pandémie de COVID-19.	Mettre en œuvre les mesures d'arbitrage et de médiation ainsi que l'accord-cadre récemment adoptés pour les restructurations financières. Se tenir prêt à adopter des mesures supplémentaires pour aider les tribunaux à donner suite aux dossiers de faillite si besoin.
Il est possible de libéraliser encore les échanges dans les secteurs de l'agriculture, des services et des marchés publics dans le contexte de l'Union douanière avec l'UE. Des droits de douane supplémentaires ont été mis en place à titre temporaire sur de nombreux marchés de produits après la pandémie. .	En collaboration avec les partenaires de l'UE, faire progresser l'extension de l'accord d'union douanière à l'agriculture, aux services et aux marchés publics. Revenir comme prévu sur les mesures commerciales protectionnistes adoptées à titre temporaire.

PRINCIPALES CONCLUSIONS	PRINCIPALES RECOMMANDATIONS
Malgré les progrès accomplis ces dernières années, le taux d'activité des femmes reste faible en comparaison internationale.	Continuer de faciliter l'activité des femmes, y compris en développant l'offre et la qualité des structures d'accueil et d'éducation des jeunes enfants.
Les coûts élevés de l'emploi et la rigidité de la réglementation du travail sont la principale cause économique pour laquelle l'activité informelle et semi-informelle sont si répandues.	Assouplir les contrats de travail à durée déterminée et temporaires et rendre le système d'indemnités de licenciement moins coûteux.
Le niveau des dépenses intérieures brutes de R-D rapportées au PIB reste modeste.	Envisager de procéder à un examen approfondi des incitations à la R-D pour favoriser davantage l'investissement des entreprises dans ce domaine tout en garantissant l'équité des règles du jeu pour la concurrence.
<b>Moderniser les institutions et assurer une croissance verte</b>	
La Turquie a beaucoup reculé en ce qui concerne la perception de la qualité des institutions de gouvernance et de l'état de droit. Cette situation entraîne une augmentation des primes de risque et des coûts de refinancement, et décourage l'investissement direct étranger.	Améliorer la qualité des institutions de gouvernance et de l'État de droit, en mettant l'accent sur l'indépendance et la crédibilité du pouvoir judiciaire, sur l'équilibre des pouvoirs et sur une stratégie de lutte contre la corruption.
Les émissions de gaz à effet de serre ont fortement augmenté au cours de la dernière décennie. Elles devraient plus que doubler entre 2015 et 2030, mais la Turquie s'est engagée à en réduire le niveau courant dans une proportion pouvant aller jusqu'à 21 % d'ici 2030.	Mettre en œuvre une politique de tarification du carbone applicable progressivement après le choc du COVID-19 et couvrant tous les secteurs.
Les populations urbaines sont exposées à des niveaux élevés de particules, émis principalement par le transport routier, la production d'électricité et le chauffage.	Préparer et publier quotidiennement des indicateurs locaux de la qualité de l'air selon les normes internationales pour l'ensemble du territoire. Élaborer une stratégie globale pour améliorer la qualité de l'air.
De plus amples investissements pourraient être réalisés dans les infrastructures publiques et dans le secteur des entreprises pour améliorer les performances environnementales.	Envisager d'accorder des abattements fiscaux pour les investissements dans les économies d'énergie dans le secteur de la construction. Continuer à préparer les entreprises à l'introduction d'une taxation du carbone aux frontières de la part des partenaires commerciaux.

# 1 Principaux éclairages sur l'action publique

Alors qu'elle n'était pas encore totalement remise d'une forte correction macroéconomique à l'été 2018, la Turquie a été frappée par la pandémie de COVID-19 au printemps 2020, un peu plus tard que les autres pays de la région. Si elle parvenue à contenir le nombre de cas de manière relativement efficace dans la phase initiale, les mesures de confinement au niveau national et la chute du tourisme ont eu de graves répercussions sur l'économie. L'activité s'est contractée, l'emploi, déjà à un faible niveau, a encore reculé, et la situation en matière de bien-être et de cohésion sociale s'est dégradée. Certains groupes de population ont davantage souffert, notamment les travailleurs informels, les femmes, les réfugiés et les jeunes.

Après l'assouplissement des mesures d'endiguement intervenu en juin et les vigoureuses mesures de relance prises par les pouvoirs publics, l'activité a rebondi fortement pendant l'été. En glissement trimestriel, la croissance a été très forte au troisième trimestre. Cependant, le nombre de contaminations a ensuite fortement augmenté à l'automne, de même que le nombre de décès. Les pressions sur le système de santé se sont à nouveau intensifiées et de nouvelles mesures de confinement ont été mises en place en novembre. Compte tenu de la grande incertitude qui entoure l'évolution de la pandémie, au niveau local aussi bien que mondial, et de la charge d'endettement beaucoup plus lourde des ménages et des entreprises, la reprise devrait être plus progressive qu'après les chocs macroéconomiques précédents.

Le dynamisme du secteur des entreprises a été un atout pendant la crise. Ce secteur s'est adapté assez rapidement aux nouvelles circonstances, a su répondre aux besoins intérieurs fondamentaux et saisir les nouvelles perspectives s'ouvrant sur les marchés internationaux. Cependant, la trajectoire de l'économie pendant la pandémie a été semée d'embûches. Parmi celles-ci, il faut citer les difficultés macroéconomiques spécifiques liées au modèle de croissance, fortement dépendante de la demande intérieure et de l'épargne étrangère, tandis que la confiance des investisseurs dans la stabilité des prix et la prévisibilité de l'action publique n'a pas pu être consolidée et que les primes de risque et la volatilité des taux de change sont restées élevées. Le soutien fourni par les pouvoirs publics pendant la pandémie devrait s'inscrire dans un cadre transparent, prévisible et stable, sans risquer d'aggraver encore le déficit extérieur et les tensions inflationnistes. La structure du secteur des entreprises ajoute encore aux difficultés, du fait de la petite taille de nombreuses entreprises, de la mauvaise qualité des bilans, de l'étroitesse de leur socle de fonds propres et de leur capacité limitée de résister à un ralentissement prolongé et de relancer la formation de capital à long terme une fois la reprise bien amorcée.

De fait, les entreprises à forte productivité qui créent des emplois de qualité restent minoritaires au sein de l'économie turque. La plus grande partie du secteur des entreprises recourt toujours à des pratiques informelles ou semi-formelles en matière d'emploi, de gouvernance d'entreprise, de transparence financière et de discipline fiscale. Ces pratiques semblent avoir regagné du terrain après la première vague de la pandémie de COVID-19. Pour qu'elles puissent avoir pleinement accès aux capitaux, compétences et ressources technologiques de première qualité disponibles sur les marchés nationaux et mondiaux à la sortie du choc provoqué par le COVID-19 et au-delà, il est essentiel de faire en sorte que toutes les entreprises respectent les lois et les règlements, qui devraient eux-mêmes être modernisés.

Le présent chapitre est consacré aux priorités de la politique économique générale à court et moyen terme de la Turquie. Le chapitre suivant montre comment des changements structurels dans le secteur des entreprises pourront contribuer à la croissance et à la cohésion sociale après la pandémie. Les principaux messages de l'Étude sont les suivants :

- Après les premiers succès remportés contre la pandémie et une forte reprise économique, la Turquie fait face à une deuxième vague de contaminations qui met à rude épreuve le système de santé et menace la reprise, la viabilité de nombreuses entreprises, l'emploi et la cohésion sociale. C'est pourquoi les politiques d'accompagnement doivent être poursuivies.
- Les finances publiques continuent d'offrir une marge de manœuvre aux autorités pour soutenir les ménages et les entreprises qui en ont le plus besoin, mais cette aide devrait être fournie dans un cadre budgétaire, quasi-budgétaire, monétaire et financier plus transparent et prévisible. Les lacunes de ce cadre ont entravé la confiance des marchés pendant la première phase de la pandémie, créant des tensions au niveau des primes de risque, des mouvements de capitaux et des taux de change, ce qui a compliqué les réponses des pouvoirs publics à la crise.
- De nouveaux besoins et possibilités de changement structurel sont apparus dans le secteur des entreprises. Un ensemble de réformes permettrait d'accélérer la formalisation plus nécessaire que jamais des activités des entreprises et contribuerait à la recapitalisation des bilans, au renforcement de la capacité d'investissement et à la montée en gamme numérique des entreprises de toutes tailles et dans tous les secteurs. Les conditions sont désormais plus favorables à un dialogue social constructif et à des ajustements participatifs au niveau des entreprises.

## Le choc provoqué par le COVID-19 a une incidence économique et sociale importante

### ***Les mesures de confinement ciblées et les initiatives de politique sanitaire ont été initialement efficaces, mais le pays est confronté à une deuxième vague***

La pandémie a frappé la Turquie dans la seconde moitié du mois de mars et s'est diffusée à un rythme rapide. Pourtant, le nombre de cas et de décès est resté relativement faible par rapport aux autres pays en pourcentage de la population (graphique 1.1). Le nombre de cas de COVID-19 a atteint un sommet à la fin du mois d'avril. Lorsque la pandémie a éclaté, le système de santé se caractérisait par un nombre modeste de médecins et de lits d'hôpital par habitant (en moyenne 1.8 médecin et 2.9 lits d'hôpital pour 1 000 habitants, contre respectivement 3.4 et 4.7 pour l'OCDE), mais il était bien préparé aux urgences de santé publique, notamment grâce à une solide infrastructure de soins intensifs (avec 43 500 unités de soins intensifs pour 83.4 millions d'habitants). Les autorités ont mis en place des mesures de confinement et de couvre-feu ciblées sur des groupes d'âge, des villes et des quartiers spécifiques. Le trafic international et national de passagers a été entièrement interrompu. Les secteurs fermés par décision administrative ont été peu nombreux par rapport à la situation dans d'autres pays et la proportion de la population officiellement confinée n'a pas dépassé 40 % - sauf pendant les couvre-feux temporaires imposés pendant les week-ends et les jours fériés. Malgré tout, de nombreuses activités, en particulier celles nécessitant des interactions directes entre individus, ont fortement ralenti, par souci de minimiser les risques pour la santé.

D'intenses activités de dépistage et de traçage ont été mises en œuvre conformément aux indications d'un Conseil consultatif scientifique, bien qu'il y ait encore une marge d'amélioration par rapport aux meilleures pratiques internationales dans ce domaine (graphique 1.1, partie C). Selon l'outil de suivi des politiques de la santé établi par l'OCDE, tous les hôpitaux publics et privés ont été déclarés « hôpitaux COVID-19 » au plus fort de la crise, toutes les interventions chirurgicales non essentielles ont été reportées, plus de 30 000 professionnels de santé supplémentaires ont été recrutés et deux nouveaux hôpitaux spécialisés

ont été construits à Istanbul, en plus des grands hôpitaux récemment ouverts dans les villes de nombreuses provinces. Tous les patients symptomatiques ont été suivis au quotidien par le réseau existant de médecins de famille (OCDE, 2020c). L'ensemble des tests et traitements ont été financés par la sécurité sociale. Les professionnels de santé (qui représentaient 14 % de l'ensemble des personnes contaminées en août) ont fait preuve d'une abnégation et d'un engagement salués par toute la population. Les masques ont été rendus obligatoires dans tous les espaces publics et ont été mis à disposition à des prix modiques dès les premiers stades de la pandémie. La saturation a été évitée dans les unités de soins intensifs. Comme dans d'autres pays, les professionnels de santé ont eu un peu de mal à accéder à des équipements de protection de qualité dans certaines régions et certains hôpitaux (Turkish Medical Association, 2020a), mais le nombre de cas et de décès a pu être mieux maîtrisé que dans d'autres pays au cours de cette première vague. Les recherches sur le vaccin se poursuivent dans les universités et les centres de recherche nationaux. Après un redémarrage progressif de l'économie à compter de début juin (avec des mesures de « retour à la normale » qui impliquaient un assouplissement des confinements, la réouverture des espaces publics et de moindres restrictions sur le transport national et international de passagers) et en raison d'un relâchement de la population en matière de distanciation physique, la Turquie a connu une augmentation constante des nouveaux cas pendant les mois d'été (graphique 1.1). La maladie s'est propagée des centres urbains densément peuplés vers les petites villes et les villages. Selon une estimation, si le taux de reproduction  $R_0$  est tombé sous le seuil critique de 1 dans les grands centres métropolitains à la mi-juillet, il est monté en flèche au-dessus de 1 dans les régions moins densément peuplées, et une remontée du taux dans l'ensemble du pays a suivi (EpiForecasts, 2020).

Les données disponibles confirment la vigueur de la deuxième vague. Après un pic intermédiaire à la mi-septembre, qui n'a finalement été que temporaire, le nombre de contaminations et de décès est reparti fortement à la hausse à compter de novembre, dépassant de très loin son niveau d'avril. En octobre, le ministère de la Santé a indiqué que « les « cas confirmés de COVID-19 » étaient répertoriés en utilisant une définition plus étroite que celle recommandée par l'Organisation mondiale de la santé, en tenant compte des cas symptomatiques mais à l'exclusion des cas non symptomatiques. Le ministère a commencé de publier le nombre de tous les cas confirmés le 25 novembre (Reuters, 2020b). Les décès continuent d'être comptabilisés selon les définitions locales. Il est essentiel de maintenir la confiance dans les informations officielles sur la diffusion de la pandémie.

En réponse, plusieurs mesures ont été prises, notamment la modification des plans d'ouverture des écoles ainsi que des restrictions sur les manifestations publiques et activités dans l'espace public, et des confinements ciblés ont été mis en place. Les mesures continuent de donner la priorité aux activités de dépistage, de traçage et de suivi et à un respect plus strict de la distanciation physique. Les mesures de confinement régionales sont gérées par les autorités provinciales. À compter du milieu du mois de novembre, le gouvernement a imposé un couvre-feu national pendant certaines périodes du week-end. Il a également allongé les horaires du couvre-feu déjà en vigueur pour les personnes âgées de plus de 65 ans et pour les moins de 20 ans (à l'exception des jeunes travailleurs).

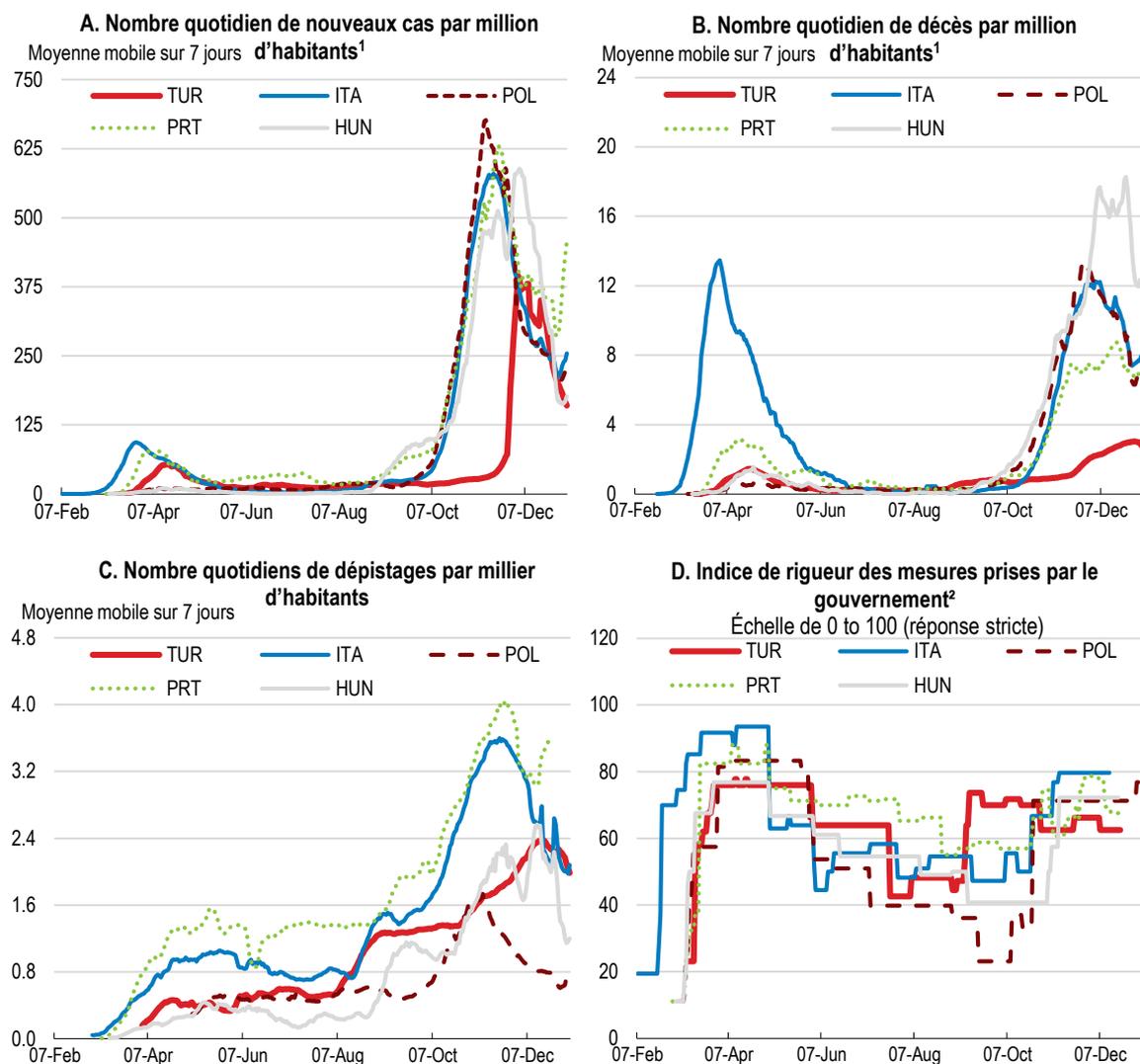
L'éducation souffre gravement de cette nouvelle situation. L'ouverture des établissements scolaires et des universités, initialement prévue pour la fin septembre, a été reportée pour une grande partie des cours et des classes (ce qui explique la remontée de l'indice de restriction des politiques publiques de la Turquie, graphique 1.1), malgré les efforts faits par les autorités pour les rouvrir le plus rapidement possible. Cependant, le 17 novembre, il a été décidé qu'ils resteraient fermés jusqu'à la fin de l'année, et cette disposition a été étendue aux écoles maternelles le 1er décembre. Le primaire, le secondaire et le supérieur sont passés à l'enseignement en ligne. L'impact de la fermeture des établissements scolaires sur la capacité des parents à reprendre le travail et, plus fondamentalement, sur la qualité de l'enseignement dans les écoles et les universités, soulève d'importantes difficultés, comme dans tous les pays de l'OCDE (BBC News, 2020a).

Le ministère de l'Éducation nationale a mené des recherches sur l'expérience de l'enseignement en ligne des élèves et des étudiants, des enseignants, du personnel d'encadrement scolaire et des parents en 2020

(« Évaluation des activités d'enseignement à distance pendant la pandémie »). Plus de 800 000 élèves et étudiants ont été interrogés, et 11% d'entre eux ont indiqué ne pas disposer des équipements informatiques nécessaires, 6.7% n'avaient pas d'accès fixe ou mobile à internet et environ 15 % ne disposaient pas d'une connexion internet adéquate (des proportions confirmées par les réponses des parents). Une étude de moindre envergure centrée sur l'accès à internet dans la région d'Istanbul (avant la création de centres de soutien en ligne et la distribution de tablettes gratuites par le ministère, voir ci-après) a montré que 40 % des familles à faible revenu de la région n'avaient aucun accès à internet et que 58% d'entre elles ne possédaient pas d'ordinateur portable (Istanbul Buyuksehir Belediyesi, 2020).

Le ministère a pris des mesures pour atténuer les disparités au niveau de l'accessibilité et de la qualité de l'éducation pendant la pandémie. Notamment, 500 000 tablettes informatiques ont été distribuées gratuitement aux enfants de milieux défavorisés, avec un accès mobile gratuit à internet. Près de 13 900 centres de soutien du réseau pour l'éducation numérique et 162 centres d'aide mobile ont été créés dans tout le pays, notamment dans les établissements situés dans des zones défavorisées où les élèves de familles modestes ont pu accéder à un apprentissage informatisé interactif et personnalisé (EBA, 2020). Des lignes directrices sur la prévention et l'endiguement des contaminations ont été publiées pour les établissements scolaires et mises en application avec l'aide d'inspecteurs spécialement formés. Comme dans tous les pays de l'OCDE, on a pu observer des écarts entre les ressources et méthodes pédagogiques des différents types d'établissements. Les établissements publics ont eu recours à des chaînes de télévision dédiées (trois chaînes ont été lancées), des plateformes pédagogiques en ligne et des sessions d'enseignement en direct. Le ministère a passé un accord avec les opérateurs GSM pour offrir aux abonnés un accès gratuit à des plateformes pédagogiques en ligne. La majorité des parents ont trouvé efficaces les infrastructures techniques d'enseignement en ligne, même si des problèmes d'accès à internet subsistent dans certaines zones, et 54 % d'entre eux ont trouvé que leur planification était satisfaisante. Plusieurs écoles privées disposant d'importantes ressources matérielles et dans lesquelles la taille des classes le permettait ont pu mettre en œuvre leurs propres méthodes d'enseignement à distance. Des différences entre les pratiques et l'intensité de l'enseignement en ligne ont été également observées entre les universités. Si elles persistent, ces disparités risquent d'amplifier la fracture sociale dans la qualité de l'éducation (OECD, 2019a). Il pourra être nécessaire à l'avenir de réaliser des études de haute qualité visant à évaluer l'impact de ces différents types d'enseignement en ligne sur les compétences scolaires des élèves afin d'élaborer des politiques de suivi.

## Graphique 1.1. Après la réussite initiale de la lutte contre la pandémie, la deuxième vague a été extrêmement forte



1. Dans les parties A et B, les séries de données concernant la Turquie sont des séries officielles fondées sur les définitions locales et ne sont pas comparables internationalement, sauf pour certaines périodes spécifiques. Le 25 novembre, les autorités ont commencé à publier le nombre de cas quotidiens en utilisant les définitions internationales (cas symptomatiques et non symptomatiques). Elles ont ensuite communiqué le nombre total de cas cumulés selon cette définition. La partie A présente les informations quotidiennes figurant dans la base de données Our World in Data. Les décès restent communiqués selon les définitions locales.

2. Indicateur composite établi à partir de neuf indicateurs d'intervention recouvrant notamment les fermetures d'établissements scolaires, les fermetures de lieux de travail et les interdictions de voyager. L'indice reflète le nombre et la rigueur des politiques gouvernementales et ne doit pas être interprété comme une « notation » du caractère approprié ou de l'efficacité de la réponse d'un pays.

Source : Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC) via Our World in Data. Outil de suivi de l'action publique en réponse au COVID-19 élaboré par l'Université d'Oxford (Oxford COVID-19 Government Response Tracker).

StatLink  <https://stat.link/7ic8on>

## ***Des politiques dynamiques de soutien ont favorisé une reprise vigoureuse, qui a été ensuite confrontée à des vents contraires***

L'impact de la pandémie sur l'économie s'est fait sentir plus tard que dans d'autres pays, mais il a été marqué. L'activité s'est fortement contractée en avril, car la population a choisi de limiter ses interactions, malgré le peu de restrictions officielles, et la demande extérieure a diminué. La consommation comme la production et les exportations ont fléchi (graphique 1.2). La demande de main-d'œuvre s'est contractée, mais le régime de chômage partiel existant et le nouveau dispositif de congé sans solde ont contribué à contenir les pertes d'emplois dans le secteur formel. La production a chuté de 11 % au deuxième trimestre 2020, avant de se redresser fortement au troisième trimestre.

Les travailleurs informels et les indépendants ont été les plus touchés, car nombre d'entre eux tirent leurs moyens de subsistance de services impliquant beaucoup de contacts, comme le commerce de détail, la restauration de rue et les transports publics. Du fait de la part élevée de ces travailleurs dans l'emploi total, les possibilités de travail à distance restent faibles (environ 20 %, contre 30 à 40 % dans les autres pays de l'OCDE) (OECD, 2020e). Ces groupes ne sont pas non plus couverts par les filets de sécurité sociale liés à l'emploi et ne reçoivent qu'une aide financière ponctuelle. Les revenus globaux et la confiance des ménages ont été durement touchés, ce qui s'est traduit par une forte baisse de la consommation privée (de plus de 25 % en avril par rapport au mois précédent selon les dépenses par cartes de crédit). Le tourisme a particulièrement souffert (graphique 1.2, partie E). Ce secteur emploie 7 % de l'ensemble des travailleurs, génère de la demande pour une large gamme de produits et services en amont, surtout dans certaines régions, et représente 14 % des exportations totales. La demande locale et régionale a de ce fait chuté deux fois plus rapidement dans les régions touristiques que dans les autres (Akçigit and Akgunduz, 2020). D'après les estimations, on s'attend à une baisse des deux tiers de la production touristique qui pourrait avoir réduit le PIB global d'environ 4 % en 2020 (Mehr News Agency, 2020).

Les autorités ont réagi en déployant un large éventail de mesures. Lors de la première vague, le train de mesures budgétaires a été relativement limité. Le « Bouclier de stabilité économique », annoncé le 16 mars 2020 comprenait des engagements budgétaires représentant 2.1 % du PIB, dont de nombreux reports d'impôts temporaires. Le programme prévoyait 21 mesures visant notamment à apporter un large soutien financier et monétaire (encadré 1.1). L'aide d'urgence aux ménages a permis d'éviter des situations de détresse extrême, mais n'a compensé qu'une partie des pertes de niveau de vie. La Turquie a également introduit une série de mesures de restriction des échanges (encadré 1.1).

Les crédits accordés aux ménages et aux entreprises à des conditions préférentielles ont joué un rôle central dans les efforts destinés à soutenir la demande. Ils ont été octroyés principalement par des banques publiques, mais aussi par des banques privées encouragées par des garanties de l'État, ce qui a fait augmenter la part des dépenses quasi-budgétaires (« au-dessous de la ligne ») par rapport aux dépenses strictement budgétaires (« au-dessus de la ligne »). Selon la base de données du Moniteur des finances publiques du FMI sur les mesures expressément liées au COVID-19, cette part était en Turquie la plus élevée de tous les pays examinés (Gaspar and Gopinath, 2020). Trois banques publiques ont été recapitalisées.

### Encadré 1.1. Principales mesures de soutien liées au COVID-19

Le 18 mars 2020, les autorités ont annoncé un programme intitulé Bouclier de stabilité économique d'un montant de 100 milliards TRY (soit 2.1 % du PIB). Des mesures complémentaires ont été ajoutées les mois suivants et le montant total des interventions atteignait 503.4 milliards TRY (10.6 % du PIB) à la mi-novembre. Les principales mesures sont passées en revue dans cet encadré. De plus amples informations sont disponibles sur l'outil de suivi des politiques liées au COVID-19 conçu par l'OCDE (OECD, 2020c).

#### Transferts sociaux

- Depuis la mi-mars, le minimum vieillesse a été porté de 1 000 à 1 500 TRY par mois (230 USD sur la base des taux de change en vigueur à la date de l'annonce).
- Les familles dans le besoin ont reçu chacune un transfert en espèces ponctuel de 1 000 TRY (154 USD). À la fin du mois d'octobre, 6.3 millions de familles avaient perçu cette prestation, qui est versée à titre de complément aux ménages percevant déjà d'autres aides sociales.
- Les ménages dans le besoin mais ne répondant pas aux conditions requises pour avoir droit à l'allocation standard ont pu demander une aide exceptionnelle à un nouveau Fonds national de solidarité, auquel les entreprises publiques et les sociétés privées ont été invitées à contribuer. Environ 0.05 % du PIB avait été redistribué par le biais de ce Fonds en septembre 2020.
- Les municipalités ont également offert un soutien en espèces et en nature. Plusieurs d'entre elles ont mis en place des dispositifs locaux pour annuler les créances des ménages insolubles vis-à-vis des fournisseurs de services d'utilité publique (eau et gaz naturel) et des commerces d'alimentation. Les entreprises privées concernées ont annulé de manière anonyme les montants dus. Ces programmes ont bénéficié à des millions de familles.

#### Crédits accordés à des conditions de faveur aux entreprises et aux ménages

- À la mi-mars, l'Agence pour la régulation et la supervision bancaire : 1) a demandé aux banques de reporter d'au moins trois mois les remboursements de capital et d'intérêts de leurs clients qui en faisaient la demande ; 2) a porté de 90 à 180 jours le délai de classement d'un prêt comme non performant (conformément aux recommandations internationales) ; 3) a introduit des dispositions d'assouplissement temporaire pour la mesure du ratio de fonds propres des banques ; et 4) a réduit la quotité de financement pour les crédits hypothécaires.
- Depuis la mi-mars, trois grandes banques publiques (Ziraat, Halkbank et Vakif) ont proposé à toutes les entreprises des prêts de trésorerie à des conditions préférentielles (d'une durée de 36 mois, assortis d'un différé d'amortissement de 6 mois et d'un taux d'intérêt modéré, de 7.5 %), sous réserve qu'elles maintiennent leur niveau d'emploi actuel.
- Les banques publiques ont proposé aux commerçants et aux artisans une ligne de crédit à taux préférentiel (à échéance de 36 mois et assorti d'un taux d'intérêt de 4.5 %). Une carte de crédit spécifiquement conçue pour cette catégorie a également été mise à leur disposition avec une ligne de crédit individuelle de 25 000 TRY (4 000 USD au moment de son annonce).
- Fin mars, les remboursements du principal et des intérêts au titre des prêts bonifiés de la banque des PME aux commerçants et artisans ont été reportés de trois mois. Fin avril, les remboursements du principal et des intérêts des crédits bonifiés de la banque agricole aux producteurs agricoles ont été reportés de six mois.
- Les banques publiques ont commencé à offrir aux ménages à faible revenu (gagnant moins de 5 000 TRY, soit 770 USD par mois) des « crédits de soutien aux besoins de subsistance »

pouvant aller jusqu'à 10 000 TRY (1 500 USD), pour une durée maximale de 3 ans et à un taux d'intérêt préférentiel de 6 %.

- Le 30 mars, le Fonds de garantie du crédit (KGF) a porté le montant maximal total de ses garanties de prêts de 25 milliards TRY à 50 milliards TRY (7.7 milliards USD). Il a garanti pour la première fois des prêts à finalité générale accordés à des particuliers. La capacité totale de levier du KGF a ainsi atteint 500 milliards TRY (14 % du PIB de 2019). Les obligations de l'État au titre des garanties correspondantes sont toutefois plafonnées à 1.4 % du PIB.
- En avril, l'Agence pour la régulation et la supervision bancaire a introduit un « ratio de solvabilité » applicable à la plupart des banques (à l'exception des banques de développement et des petites banques) pour stimuler leur activité de crédit. Les banques sont ainsi incitées à financer de nouveaux prêts à partir de sources autres que les dépôts ou à investir dans des obligations d'État. Fin mai, ce ratio a été révisé pour stimuler les prêts à long terme. En août et septembre, il a été révisé à nouveau pour réduire son incidence expansionniste. Sa suppression progressive d'ici le 31 décembre 2020 a été annoncée en novembre (voir dans l'encadré 1.4 des informations détaillées sur le fonctionnement de ce ratio).
- Début mai, le Fonds souverain (TVF) a injecté 21 milliards TRY (2.8 milliards USD) de capitaux supplémentaires dans trois banques publiques participant au financement de mesures liées au COVID-19 (Ziraat, Halkbank et Vakifbank).
- Fin mai, ces banques publiques ont lancé une nouvelle série de prêts à taux préférentiels pour soutenir les achats de véhicules automobiles, petit et gros électroménager et autres biens de consommation durables produits dans le pays. Ces prêts ont également permis de financer l'achat de logements et le tourisme local.
- En juin, l'Agence pour la régulation et la supervision bancaire a porté de 12 à 18 mois le nombre maximum de mensualités autorisées pour les achats par carte de crédit auprès des compagnies aériennes, des agences de voyage et des hôtels, afin de stimuler la demande de voyages et de séjours touristiques dans le pays.
- En juin, la banque centrale de la République de Turquie (TCMB) a introduit un nouveau programme de « prêts contre engagement d'investissement ». Il est destiné à financer des investissements qui « réduiront les importations, stimuleront les exportations et soutiendront une croissance durable ». Ces prêts seront accordés par l'intermédiaire de la Banque d'investissement et de développement de la Turquie, récemment restructurée. Ils auront une durée maximale de 10 ans et seront assortis d'un taux d'intérêt inférieur de 150 points de base au taux d'intérêt directeur.
- Fin juillet, la banque publique des PME (Halkbank) a reporté pendant trois mois tous les remboursements de capital et d'intérêts dus par les commerçants et les artisans.
- À la mi-octobre, l'Association des banques turques a lancé une nouvelle ligne de crédit destinée aux entreprises du tourisme et à leurs fournisseurs (« Programme de soutien au tourisme ») afin de leur permettre de financer le paiement de leurs salaires, loyers et autres coûts fixes. Une somme de 10 milliards TRY a été débloquée pour être distribuée par 15 banques avec la garantie de l'État.
- Une mesure semblable a été adoptée mi-octobre pour les PME afin de les aider à payer leurs salaires, loyers et autres coûts fixes (« Programme de soutien aux microentreprises »). L'enveloppe, de 10 milliards TRY, sera distribuée par trois banques publiques avec la garantie de l'État (Ziraat Bank, Halkbank et Vakifbank).

### Soutien monétaire à l'activité

- À la mi-mars, la banque centrale de Turquie (TCMB) a ramené son principal taux directeur (le taux des prises en pension à une semaine) de 10.75 % à 9.75 %. Elle l'a encore réduit pour le porter à 8.75 % le 22 avril et à 8.25 % le 21 mai.
- Fin mars, la TCMB a apporté un soutien direct à la liquidité par : 1) un relèvement de ses plafonds pour les opérations d'open market concernant les titres d'État ; 2) une diversification des titres acceptés en garantie dans les transactions avec les banques ; 3) une extension des facilités de liquidité pour les banques « pour favoriser un flux de crédit ininterrompu aux entreprises », et 4) une augmentation du volume et un prolongement de la durée de ses crédits à l'exportation traditionnels – dont 70 % seront réservés aux PME.
- À la mi-avril, la TCMB a porté de 5 à 10 % de son bilan le plafond applicable à ses opérations d'open market sur les titres d'État.
- Début juin, elle a alloué un tiers de son portefeuille total de crédits à l'exportation à des crédits d'investissement à long terme.

### Aides aux exportateurs

- La Türk Eximbank a prolongé de trois à six mois les délais de remboursement de l'encours de ses crédits de réescompte aux exportateurs.
- Dans le cadre d'un nouveau programme de financement des stocks, proposé par la Türk Eximbank, des prêts à faible taux d'intérêt ont été consentis aux exportateurs « dont les stocks ont augmenté en raison de la faible demande et de l'annulation de commandes ».
- La durée maximale prévue des crédits de réescompte consentis aux exportateurs a été à nouveau prolongée.

### Préserver les liens avec l'emploi

- Les conditions d'admissibilité au régime existant de chômage partiel (qui compense 60 % des pertes de revenu dues à la réduction des heures de travail) ont été assouplies. Le nombre de jours de cotisation requis a été ramené de 600 à 450 jours et la durée du contrat de travail valide exigé dans la période précédant immédiatement la demande est désormais de 60 jours, au lieu de 120 précédemment. Pour être admissibles, les entreprises doivent s'engager à ne pas réduire leur niveau d'emploi. Au début de novembre, 21.8 milliards TRY avaient été versés à 3.6 millions de bénéficiaires au titre de ce régime (Ministry of Family, Labor and Social Services of Turkey, 2020). La date de fin de ce programme a été ensuite repoussée au 31 décembre 2020.
- La période compensatoire (permettant de récupérer les heures de travail supplémentaires) a été portée de deux à quatre mois.
- À la mi-avril, le Parlement a adopté une nouvelle loi sur les congés sans solde (chômage partiel). Une indemnité fixe de 1 170 TRY (170 USD, le plancher de l'indemnité d'assurance chômage) est accordée aux salariés placés en chômage partiel. Les employeurs se sont vu accorder toute discrétion en matière d'autorisation de congés sans solde, mais en échange, il leur a été interdit de licencier des salariés pendant la période où la loi était en vigueur (elle est actuellement en vigueur jusqu'au 17 janvier 2021 et le Président est habilité à la proroger jusqu'au 31 juillet 2021). Les travailleurs concernés supportent cependant une perte de revenu par rapport à leurs revenus réguliers. À la fin octobre, 5.1 milliards TRY avaient été versés à 2.1 millions de bénéficiaires au titre de ce régime.
- À compter de la mi-juillet, une « incitation au retour à la normale » a été offerte aux entreprises renonçant aux dispositifs de chômage partiel. Celles-ci ont été exonérées des cotisations

salariales et patronales de sécurité sociale pendant six mois. Au début de novembre, les contrats de travail de 2.1 millions de salariés avaient été « normalisés » dans ce cadre. La période de mise en œuvre a ensuite été étendue jusqu'au 30 juin 2021.

### Protection commerciale

- À partir de la mi-avril, des majorations des droits de douane de 2 à 50 % ont été imposées sur une série de marchandises, afin de « soutenir les industries nationales touchées par le choc du COVID-19 ». Ces majorations aboutissent à des taux de droits nets qui ne dépassent pas les taux consolidés notifiés par la Turquie à l'Organisation mondiale du commerce. Elles devaient être supprimées en octobre, mais leur suppression a été reportée à la fin de 2020.
- La liste des produits a été élargie par étapes. Au total, environ 5 000 groupes de produits étaient couverts (dont les consoles de jeux, les textiles à usage domestique, les produits d'électroménager, les biens de consommation durables, les matériaux de construction, les machines industrielles, le matériel de récolte, les machines textiles, les confiseries, le cacao en poudre, le chocolat, les biscuits, etc.) Les majorations tournent autour de 17 %.
- Les importations de pays avec lesquels la Turquie a conclu des accords de libre-échange ont été exclues de ces mesures. Cela concerne principalement les importations de l'UE. Environ 57 % des produits normalement soumis à des majorations sont importés de l'UE et d'autres pays de l'AELE. Les 43 % d'importations restantes, en provenance notamment de la Chine, de l'Inde, du Japon, de la Russie et des États-Unis, se sont vu imposer des majorations).

L'activité a rebondi et a gagné en vigueur tout au long de l'été. Les dépenses réglées par cartes de crédit ont retrouvé leur niveau d'avant le choc en juillet. Les ventes de logements, de véhicules automobiles et d'autres biens de consommation durables, encouragées par les dispositifs de prêts, ont connu une forte croissance. Les ventes de logements ont progressé de 125 % par rapport à leur niveau d'il y a un an et les prix de l'immobilier ont augmenté de 25 %, voire plus, dans certaines régions (CBRT, 2020a). L'indice des directeurs d'achats corrigé des variations saisonnières – qui est un indicateur de référence du climat des affaires en Turquie - est passé du niveau très faible de 33.4 en avril à 56.9 en juillet (son plus haut niveau depuis mars 2011), avant de se replier à 52.8 en septembre puis de remonter à 53.9 en octobre. Les demandes de chômage partiel ont diminué et les annonces de vacances d'emploi ont augmenté. Malgré la chute des prix de l'énergie et un écart de production encore important, l'inflation a réagi à la demande intérieure, restant proche de 12 % jusqu'en octobre avant de grimper à 14 % en novembre et même 14.60 % en décembre.

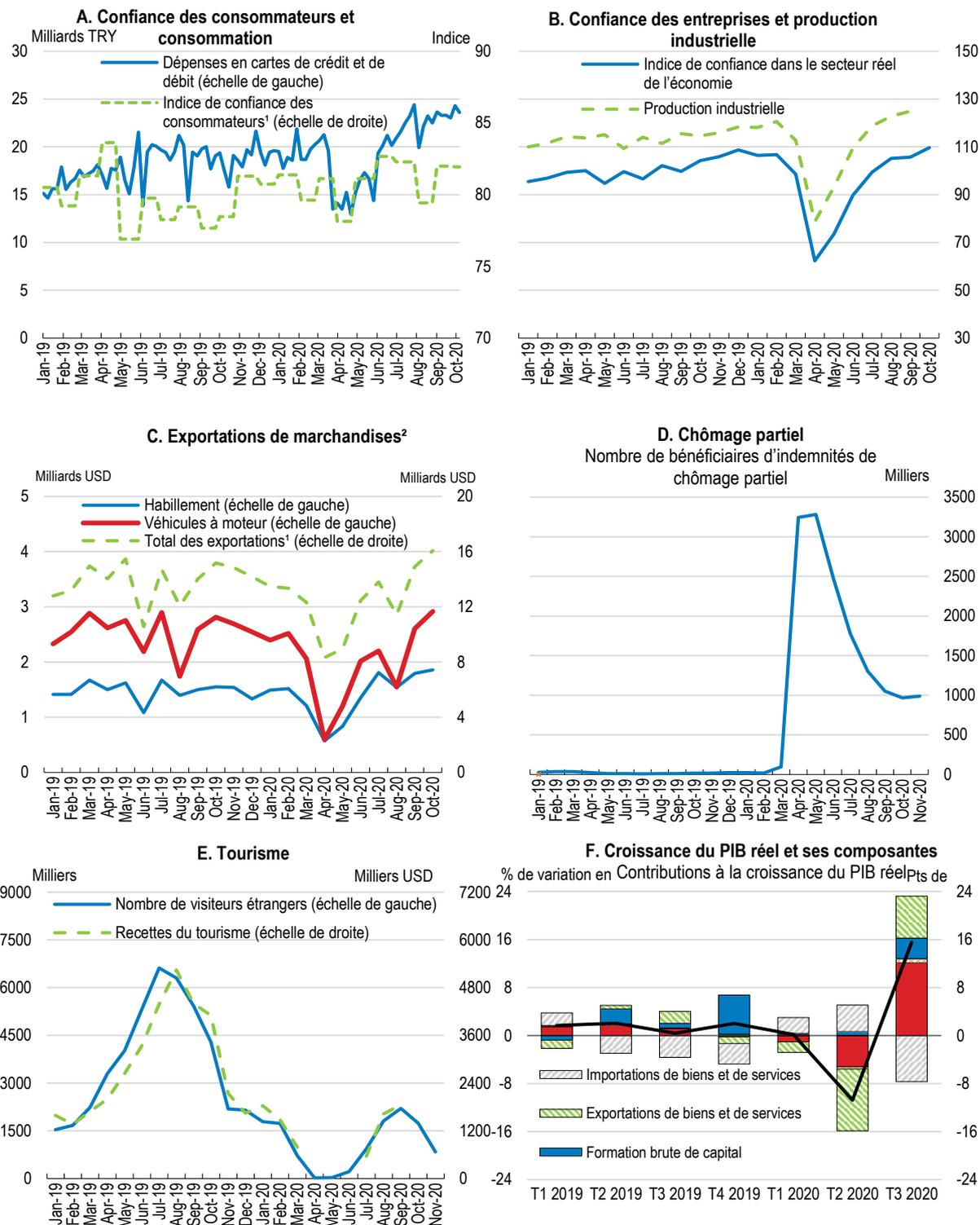
Les exportations, malgré la faiblesse des marchés traditionnels en Europe, se sont redressées plus rapidement que prévu. Au troisième trimestre de 2020, les exportations de marchandises ont rebondi de 34 % en glissement trimestriel et ont atteint un niveau record en décembre. La dépréciation de la livre et la diversification des débouchés des entreprises manufacturières ont contribué à cette évolution. Le rebond de l'activité industrielle en Allemagne - principal client international de la Turquie dans la chaîne de valeur - a joué un rôle positif. Parmi les principales exportations de marchandises, celles de véhicules à moteur se sont redressées au milieu de l'été, avec également une forte croissance pour les textiles et l'habillement, les produits chimiques et les produits sidérurgiques. Les entreprises manufacturières ont été actives sur les marchés des produits liés à la pandémie : les exportations de masques, d'équipements de protection et de matériel sanitaire (y compris un dispositif d'assistance respiratoire mis au point par une association d'entreprises nationales) ont augmenté au total de 530 % au premier semestre de l'année par rapport à la même période de 2019.

La reprise a été plus modérée dans les services. La corrélation traditionnellement forte entre les indices de confiance dans l'industrie manufacturière et les services a disparu (Sameks, 2020). Les activités menées dans des espaces publics, notamment les restaurants, les services de loisirs et les transports

publics, sont restées fragiles. Le commerce électronique s'est partiellement substitué au commerce de détail traditionnel. On estime que près de 40 % des Turcs utilisaient le commerce électronique au plus fort de la crise en avril, alors que la part des ventes en ligne dans le total des ventes au détail approchait seulement 7 % à la fin de 2019 (Webbrazzi, 2020a et 2020b). L'association des franchisés du commerce de détail (BMD) a indiqué que près de 60 % de ses membres avaient enregistré une augmentation de 100 % de leurs ventes en ligne entre septembre 2019 et septembre 2020, mais que moins d'un tiers d'entre eux avaient pu atteindre à la même date les niveaux de l'année précédente dans les points de vente physiques (P. A. Turkey, 2020).

Le tourisme est resté très faible, le nombre de visiteurs internationaux ayant chuté par rapport à l'année précédente de 91 % en juillet et de 76 % en août. Grâce à une certaine reprise du tourisme intérieur, ainsi qu'à l'autorisation par l'Allemagne, le Royaume-Uni et la Russie des flux touristiques vers certaines régions de la Turquie en août, le nombre de touristes s'est remis à augmenter. Mais le Royaume-Uni est revenu sur sa décision fin septembre après la controverse sur l'exactitude des signalements de cas, alors que les réservations en provenance de la Russie (le plus grand marché touristique en termes de nombre de visiteurs) ont continué de s'accroître (graphique 1.2, partie E). D'après une étude, les recettes du secteur du tourisme (valeur ajoutée) pourraient tomber de 34.5 milliards USD en 2019 à 15 milliards USD en 2020, avant de remonter à environ 25 milliards USD en 2021 (Ernst & Young, 2020a et 2020b).

## Graphique 1.2. Un puissant choc macroéconomique



1. L'indice a été établi conformément aux recommandations de la Direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne. Il est fondé sur des résultats d'enquêtes et l'échelle va de 0 à 200. S'il est supérieur à 100, les perspectives sont favorables et s'il est inférieur à 100, elles sont défavorables.

2. Données mensuelles réunies par l'Assemblée des exportateurs turcs. Les données sur les exportations totales sont légèrement différentes de celles de l'Institut turc de statistiques (TurkStat).

Source : OCDE (2020), Perspectives économiques ; Statistiques et projections (base de données) ; TurkStat, Banque centrale de la République de Turquie ; Assemblée des exportateurs turcs ; Agence turque pour l'emploi ; et ministère turc de la Culture et du Tourisme.

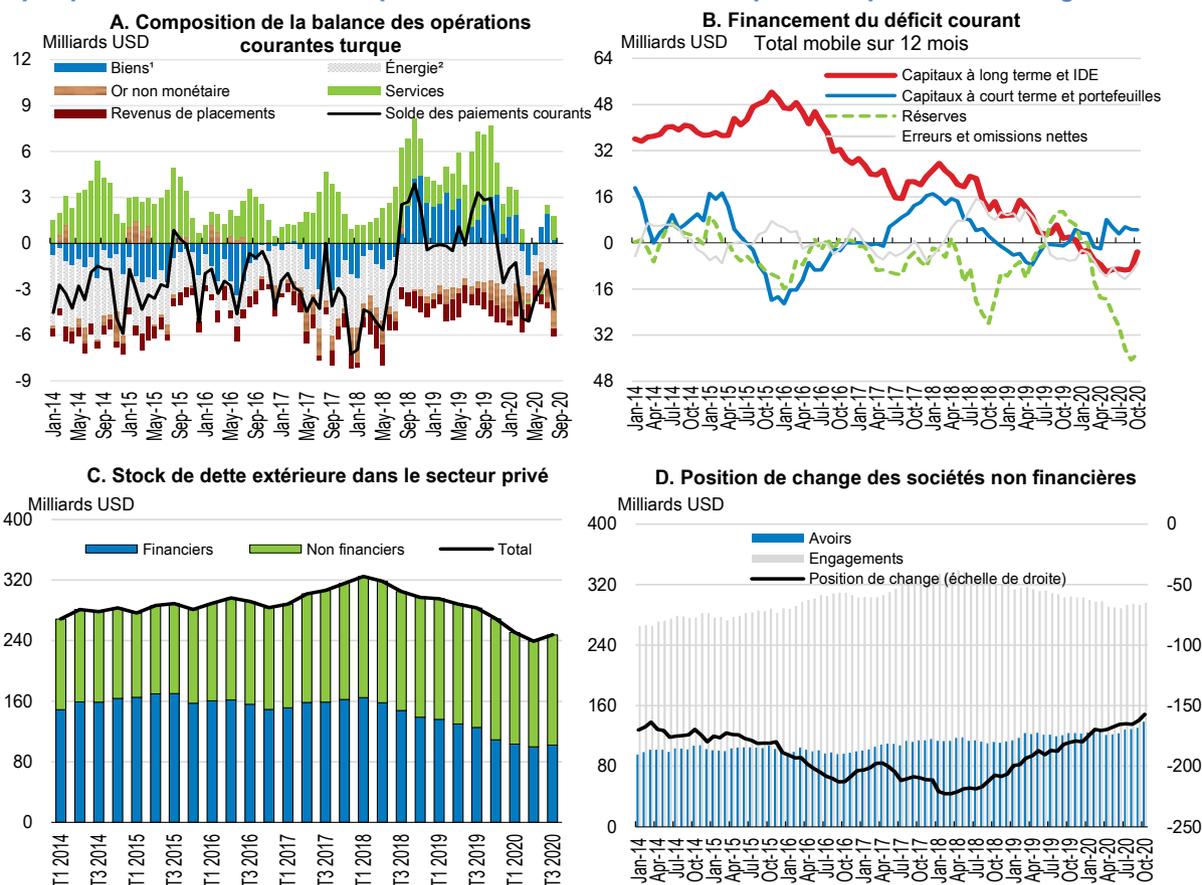
StatLink  <https://stat.link/xnuj61>

## La balance des paiements a été soumise à de fortes tensions

Pendant la crise liée au COVID-19, les comptes extérieurs de la Turquie, déjà mis à rude épreuve (notamment à la suite des turbulences financières de 2018, comme évoqué dans le chapitre thématique), ont été soumis à des tensions. La dégradation de la balance commerciale au premier semestre a été accentuée par une progression des importations d'or (l'instrument d'épargne préféré des ménages turcs en période d'incertitude) et par une augmentation des charges d'intérêts au titre de la dette extérieure. Le déficit de la balance des opérations courantes a atteint 5.1 % du PIB au premier trimestre de 2020, 8.2 % au deuxième trimestre et 4.7 % au troisième trimestre (graphique 1.3).

La détérioration du compte financier a aggravé le déficit de la balance courante. Les sorties de capitaux intervenues pendant la crise ont été plus importantes que dans d'autres pays émergents et ont duré plus longtemps. En outre, les capitaux étrangers ne sont pas revenus comme ils l'ont fait dans d'autres marchés émergents, ce qui, selon les indicateurs disponibles (dont les primes de risque), s'explique par un affaiblissement de la confiance des investisseurs. Dans le même temps, les banques et les entreprises non financières turques ont continué à réduire leur dette extérieure comme elles le faisaient depuis le choc de 2018. Elles ont amélioré leur bilan, mais contribué ainsi à réduire les entrées de capitaux (graphique 1.3, parties C et D). Enfin, le poste « erreurs et omissions nettes », qui recense traditionnellement les mouvements de l'épargne turque située à l'étranger et permet généralement de compenser les déficits de financement extérieur, a cette fois-ci connu une évolution inverse. La dépréciation du taux de change qui en est résultée a été forte malgré les efforts des autorités pour la contenir (graphique 1.12 ci-après).

### Graphique 1.3. La balance des opérations courantes et le compte de capital se sont dégradés



1. À l'exclusion de l'or non monétaire et de l'énergie.

2. Combustibles minéraux, huiles minérales et produits de leur distillation conformément au système du commerce général.

Source : Turkstat ; Banque centrale de la République de Turquie ; et ministère du Trésor et des Finances.

## ***La reprise sera inégale et les risques sont importants***

Après une forte accélération au troisième trimestre de 2020, la reprise devrait ralentir au dernier trimestre. La production de la Turquie devrait se contracter de près de 0.2 % en 2020. De grandes incertitudes entourent la trajectoire de la deuxième vague de la pandémie, son incidence économique et l'évolution future des politiques. Les difficultés liées à la conjoncture internationale, à la couverture modeste du filet de sécurité sociale de la Turquie et au faible niveau des transferts monétaires, associés à la hausse des niveaux d'endettement des entreprises et des ménages, devraient conduire à une reprise plus progressive que celle ayant suivi les chocs précédents (tableau 1.1).

Le « Programme pour une nouvelle économie 2021-2023 », dévoilé fin septembre, prévoit en effet une croissance du PIB légèrement positive de 0.3 % en 2020, suivie d'une croissance de 5.8 % en 2021 et de 5 % en 2022 et 2023 (il contient également une variante de scénario pondérée par le risque pour 2020 et 2021, aboutissant respectivement à une contraction du PIB de 1.5 % la première année et à une croissance de 3.7 % la deuxième). Ce scénario d'une courbe en V est envisagé malgré un resserrement de l'orientation budgétaire à partir du dernier trimestre de 2020 et sans soutien supplémentaire de la politique monétaire. Il table sur une forte croissance des investissements et des exportations. La consommation des ménages devrait se redresser plus progressivement.

Le Programme pour une nouvelle économie vise à remédier à plusieurs lacunes de l'environnement des affaires et de l'écosystème entrepreneurial, au manque de compétences numériques et à la flexibilité insuffisante du marché du travail. Il a également pour objectif d'encourager le commerce électronique, d'attirer davantage d'investissement direct étranger et de renforcer la durabilité environnementale, plus précisément via une convergence des actions avec le « Pacte vert » de l'Union européenne. Il vise à accroître la part de la Turquie dans les chaînes de valeur mondiales. Dans le même temps, il y est indiqué que les marchés publics, le régime fiscal, les institutions financières publiques et les aides aux entreprises seront mobilisés « pour réduire la dépendance à l'égard des importations et le contenu importé de la production nationale ». Associé aux mesures de protection commerciale introduites pendant la crise du COVID-19 (qui ont augmenté le coût de la participation des entreprises turques aux chaînes de valeur mondiales, - Dusundere and Koyuncu, 2020 et Akman, 2020), cet engagement de réduire la dépendance à l'égard des importations pourrait être en contradiction avec l'objectif déclaré d'une intégration internationale plus poussée de l'économie turque. Ces politiques peuvent soutenir la production et l'emploi au niveau national à court terme, mais elles risquent d'éroder la dynamique d'intégration dans les réseaux de production mondiaux, y compris sur le marché unique européen (Irwin, 2020).

De nouvelles mesures de politique financière ont été introduites parallèlement au Programme pour la nouvelle économie. Elles ont partiellement assoupli les restrictions imposées au fonctionnement des marchés des capitaux lors du choc du COVID-19. Premièrement, le « ratio d'actifs » appliqué aux banques pour les obliger à développer leurs activités de crédit et leurs investissements en titres d'État a été revu à la baisse (ensuite, après l'adoption de mesures supplémentaires de politique économique en novembre, il a été décidé qu'il serait progressivement supprimé à partir de la fin 2020). Deuxièmement, la taxe sur les opérations de change, qui pénalisait les conversions de devises, a été abaissée. Troisièmement, la retenue à la source sur les dépôts bancaires a été diminuée. Enfin, le plafond réglementaire qui limitait les contrats d'échange des banques avec leurs homologues étrangers a été partiellement assoupli (voir détails supplémentaires dans l'encadré 1.5 ci-après). Ces mesures ont été accueillies favorablement par les investisseurs nationaux et internationaux qui y voient le signe que l'on se dirige vers un fonctionnement plus conventionnel des marchés financiers.

## Tableau 1.1. Indicateurs macroéconomiques et prévisions

Variation annuelle en pourcentage, volume (prix de 2009)

	2016	2017	2018	2019	Prévisions		
	Prix courants (milliards TRY)				2020	2021	2022
Produit intérieur brut (PIB) <sup>1</sup>	2 626.6	7.5	3.0	0.9	-0.2	2.6	3.5
Consommation privée	1 560.4	5.8	0.7	1.6	0.8	3.9	5.7
Consommation publique	387.0	5.4	6.5	4.3	2.7	2.1	0.1
Formation brute de capital fixe	764.5	8.3	-0.3	-12.4	5.6	2.6	3.8
Constitution de stocks <sup>2</sup>	-28.6	1.0	-2.9	0.1	6.2	-0.1	0.0
Demande intérieure totale	2,683.3	7.4	-1.6	-2.1	8.7	3.0	4.1
Exportations de biens et de services	606.3	12.4	9.0	4.9	-19.1	7.6	7.4
Importations de biens et de services	663.1	10.6	-6.4	-5.3	7.7	9.3	8.8
Exportations nettes <sup>2</sup>	-56.77	0.2	4.2	3.2	-8.5	-0.9	-0.8
Autres indicateurs (taux de croissance, sauf indication contraire)							
Déflateur du PIB		11.0	16.5	13.9	12.6	12.1	9.9
Indice des prix à la consommation <sup>3</sup>		11.1	16.3	15.2	12.2	12.0	10.0
Inflation sous-jacente <sup>4</sup>		10.1	16.5	13.4	11.0	12.0	10.0
Taux de chômage (% de la population active)		10.9	11.0	13.7	13.2	13.7	14.5
Balance des opérations courantes (% du PIB)		-4.7	-2.1	1.2	-4.7	-4.6	-4.8

1. Sur la base de séries corrigées des jours travaillés.

2. Contribution aux variations du PIB. Erreur statistique comprise.

3. Sur la base de moyennes annuelles.

4. Indice des prix à la consommation hors énergie, produits alimentaires, alcool, tabac et or.

Source : OCDE (2020), Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections (base de données).

À terme, les évolutions macroéconomiques seront très sensibles à la façon dont les investisseurs nationaux et internationaux vont percevoir la qualité et la prévisibilité des cadres de politique budgétaire, monétaire et financière. Les besoins d'emprunt accrus des entreprises et des ménages et, de plus en plus, du secteur public, accentuent l'exposition à toute évolution défavorable des primes de risque et des taux de change.

Il faudra recourir à des financements extérieurs dans la période à venir pour financer la balance des opérations courantes, reconduire les dettes arrivant à échéance et compenser les sorties de capitaux. Les besoins de financements directs (nets des mouvements de capitaux) devraient atteindre 29.2 % du PIB entre octobre 2020 et octobre 2021. La reconduction des crédits commerciaux arrivant à échéance (d'un montant estimé à 54.2 milliards USD) et des dépôts des non-résidents (68.7 milliards USD) devrait se faire sans heurts, mais celle de l'encours des dettes des banques, des entreprises non financières et des administrations publiques (58.1 milliards USD) pourrait être plus coûteuse et plus compliquée. Des conditions financières internationales favorables devraient faciliter les financements extérieurs à court terme, en l'absence de nouvelles tensions, mais les primes de risque élevées exerceront des pressions sur la viabilité à long terme de la dette extérieure, comme on le verra plus en détail plus loin.

Les perspectives macroéconomiques sont également exposées à des risques géopolitiques. De fait, la Turquie dépend fortement du commerce extérieur et des interactions avec les partenaires commerciaux dans les chaînes de valeur, ce qui fait peser sur son économie des risques à la baisse et à la hausse en fonction des évolutions géopolitiques. Cela concerne en particulier les interactions et les relations avec l'UE (48 % des exportations turques en 2019), les pays du Proche et du Moyen-Orient (19 % des exportations turques), les États-Unis (5 %) et la Russie (2.2 %). Les perspectives ouvertes par la restructuration des chaînes de valeur mondiales pourrait en être affectées. D'un autre côté, l'amélioration des possibilités de coopération avec l'UE, le Royaume-Uni, les États-Unis et les pays de la région pourrait

générer de nouveaux débouchés pour les entreprises turques. Cela s'applique en particulier à la modernisation de l'Union douanière avec l'UE (Adar et al., 2020).

Le Brexit aura des retombées sensibles sur la Turquie, qui exporte beaucoup vers le Royaume-Uni (destinataire de 6 % des exportations de marchandises turques en 2019). Un Groupe de travail sur le commerce réunissant les deux pays travaille actuellement à un accord de libre-échange visant à préserver dans la mesure du possible les conditions commerciales préférentielles actuellement en vigueur. Faute d'un tel accord, les droits de douane sur des exportations essentielles comme l'automobile, les équipements et l'électronique (qui composent environ 75 % du total des exportations turques au Royaume-Uni) pourraient augmenter dans une proportion comprise entre 2 et 18 %.

La Turquie accueille par ailleurs la plus grande population de réfugiés de la zone OCDE (3.6 millions) et ce groupe est gravement touché par la crise liée au COVID-19. Les réfugiés encourent des risques sanitaires plus élevés du fait de leurs conditions de vie (Deutsche Welle, 2020a). On estime également qu'ils ont subi des pertes d'emploi très importantes, dans la mesure où la majorité d'entre eux appartiennent au secteur informel (Euronews, 2020b). Les autorités turques sont de ce fait confrontées à des difficultés sanitaires, sociales et budgétaires supplémentaires. De nouvelles entrées de réfugiés ne sont en outre pas à exclure. Les dépenses de défense et de sécurité sont importantes, ce qui nécessite leur prise en compte dans le cadre des finances publiques à moyen terme. Malheureusement, les risques de catastrophes naturelles sont toujours aussi présents. Le tableau 1.2 présente certains événements exceptionnels qui pourraient entraîner des changements supplémentaires dans les perspectives. Certains d'entre eux sont évoqués de manière plus détaillées dans la partie ci-après consacrée au bien-être et à la cohésion sociale.

**Tableau 1.2. Événements qui pourraient se traduire par des changements majeurs des perspectives économiques**

Événements	Conséquences
Une aggravation de la pandémie de COVID-19 à l'étranger et dans le pays	Nouvelle chute de la demande extérieure et intérieure. Contraction supplémentaire de l'emploi et des revenus. Les arbitrages budgétaires entre des programmes concurrents de dépenses de santé, de solidarité sociale et de soutien économique pourraient devenir plus difficiles à trancher.
Un choc de confiance négatif dû aux incertitudes de la politique budgétaire, monétaire ou financière	Nouvelle dépréciation de la TRY, augmentation des primes de risque, mouvements de capitaux défavorables et contagion financière intérieure.
Intensification marquée des tensions géopolitiques impliquant la Turquie	Contraction et retour en arrière des partenariats noués par les entreprises turques avec certains pays Impact négatif des restrictions aux échanges et à l'investissement
Séisme de grande ampleur	Pertes en vies humaines et difficultés de gestion de la crise. Pertes importantes de patrimoine et de capacités de production.

### **Priorités de l'action publique pour contenir la pandémie et soutenir la reprise**

La maîtrise et la gestion de la deuxième vague de la pandémie sont évidemment essentielles à la reprise économique. Les analyses réalisées par l'OCDE pour plusieurs pays confirment que de bonnes politiques donnent des résultats, et diverses simulations modélisées montrent que même en l'absence de campagnes de vaccination généralisées, il est possible de réduire le nombre de contaminations nouvelles. Après des mois de tensions, la résilience du système hospitalier et des professionnels de santé est devenue problématique au moment où survient une deuxième vague. Les associations médicales parlent de tensions croissantes (Ankara Tabip Odasi, 2020) et selon leurs estimations (non confirmées par le ministère de la Santé), le nombre de professionnels de santé qui se retirent, qui démissionnent ou qui sont en congé-maladie de longue durée est en augmentation (BBC News, 2020b). Le ministère de la Santé a indiqué fin octobre qu'aucune démission future de membres du personnel de la santé publique ne serait acceptée (Turkish Medical Association, 2020b) et annoncé le recrutement de 12 000 professionnels de santé supplémentaires pour renforcer le personnel et les infrastructures existants. Le système de dépistage, de traçage et de suivi continue de fonctionner de manière intensive (avec plus de 19 000 équipes travaillant à plein temps dans tout le pays), mais il est à craindre qu'il ne soit dépassé

par la résurgence de contaminations. Des efforts supplémentaires seront nécessaires pour préserver l'état de préparation et les capacités des infrastructures de santé publique.

Les mesures de « retour à la normale » devraient être accompagnées d'une application plus stricte de la distanciation physique. Les autorités ont acquis une expérience précieuse dans la modulation du confinement, le confinement sélectif des groupes vulnérables et l'isolement des « clusters ». Les résultats obtenus jusqu'à présent devraient être réévalués afin de déterminer les procédures les plus efficaces. Comme dans tous les pays de l'OCDE, il faudra continuer de veiller avec une attention spéciale à la qualité et à la fiabilité des tests (OECD, 2020d). Le nombre de cas et de décès devrait être contrôlé et communiqué dans le respect des meilleures pratiques internationales.

Une stratégie de soutien uniforme se justifiait pendant la première phase de confinement, mais les aides apportées dans le cadre de la deuxième vague de la pandémie devraient maintenant être adaptées à la situation variable des secteurs, des travailleurs, des ménages et des entreprises. L'activité économique devra s'exercer en situation de confinement partiel pendant quelque temps encore, tant qu'un vaccin efficace ne sera pas largement diffusé. La réaffectation des travailleurs et des ressources en capital vers des activités viables devrait être facilitée. Les mesures ayant pour effet de repousser à plus tard les difficultés de trésorerie dans le secteur des entreprises dans son ensemble devraient être progressivement remplacées par des aides visant à soutenir la capacité des entreprises et activités viables à investir une fois le choc passé. Les recommandations prioritaires concernant les mesures de soutien de la Turquie à court terme sont les suivantes :

- Les entreprises et les travailleurs des secteurs viables qui ne peuvent pas mener leur activité normalement devraient continuer à être soutenus. Sont visées notamment les grandes entreprises ayant des charges fixes élevées dans les secteurs du tourisme, de l'hôtellerie et des loisirs, qui sont cruciaux pour la Turquie. Toutes les entreprises bénéficiant d'un soutien public devraient être encouragées à se préparer à la situation économique de l'après-pandémie, notamment en veillant à la reconversion de leurs travailleurs et au verdissement de leurs activités.
- L'écart entre les travailleurs formels et informels en matière de protection sociale liée à l'emploi devrait être réduit. Pour les familles vulnérables qui ne bénéficient pas d'une telle protection, il conviendrait de prévoir le versement d'allocations temporaires mais prévisibles, de préférence au versement ponctuel de prestations irrégulières.
- Une partie des prêts bonifiés et garantis accordés aux ménages et aux entreprises pourraient être remplacés par des transferts ciblés et temporaires. Par exemple, l'allocation ponctuelle de 1 000 TRY, reçue par 6 millions de ménages menacés de pauvreté pendant la crise du COVID-19, pourrait être convertie en une allocation temporaire mais versée régulièrement pendant une période donnée.
- Pour les jeunes travailleurs et les diplômés qui rejoignent le marché du travail, d'autres programmes d'apprentissage et de stages adaptés au monde de l'après-COVID devraient être mis en place. Les entreprises qui bénéficient d'une aide de l'État devraient être encouragées à mettre en œuvre de tels programmes. Une exonération temporaire des cotisations sociales patronales et salariales pourrait être accordée pour tous les jeunes travailleurs (en plus du dispositif existant de facilitation de l'emploi qui exonère de cotisations sociales les entreprises employant des jeunes travailleurs pendant moins de 10 jours par mois).
- D'autres mesures pourraient être prises pour garantir que les bénéficiaires d'allocations de chômage et d'autres aides sociales en âge de travailler recherchent activement un emploi et participent véritablement aux programmes de reconversion proposés.

## Renforcer les paramètres macroéconomiques fondamentaux après le choc

### **Rééquilibrer la demande et assurer la viabilité extérieure**

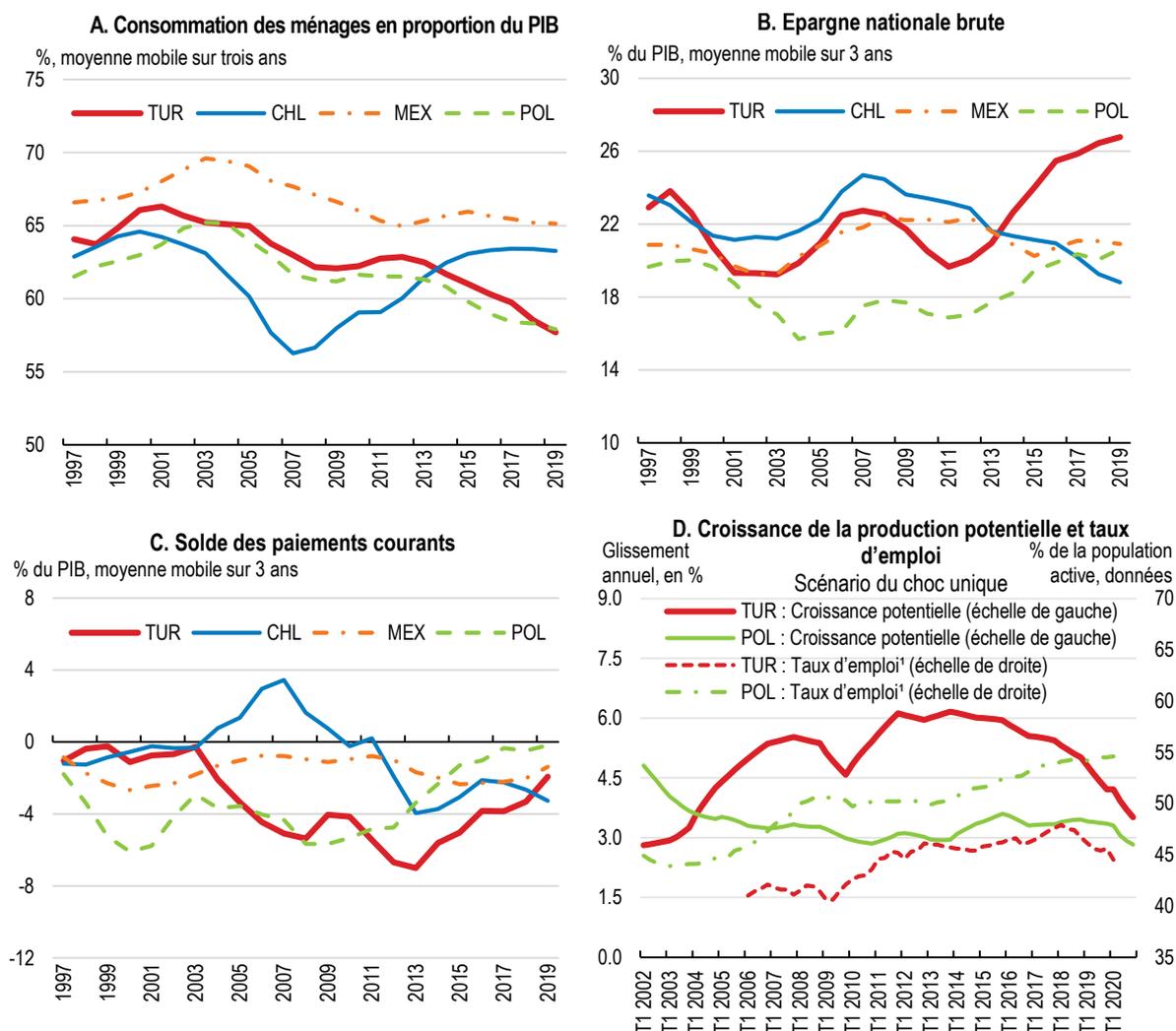
Pour retrouver une trajectoire de croissance durable après le choc lié au COVID-19, l'économie turque doit remédier à son déséquilibre structurel fondamental. La croissance est trop tributaire de la consommation intérieure. Chaque fois que l'économie se rapproche du plein emploi, le déficit des paiements courants se creuse. La dépendance qui en résulte vis-à-vis de l'épargne étrangère s'est enracinée dans un contexte marqué par des conditions de financement international globalement favorables à la suite de la crise financière mondiale. Dans ces circonstances, la croissance dynamique de la consommation intérieure alimente généralement les tensions sur les prix intérieurs, ce qui se traduit par une inertie de l'inflation, déclenche des épisodes d'appréciation du taux de change réel et affaiblit la compétitivité extérieure. Des corrections périodiques sont intervenues du fait de tensions sur la balance des paiements, ainsi que des chocs de change connexes prenant la forme d'une dépréciation de la livre turque, la dernière datant de 2018, mais elles n'ont pas donné lieu à des ajustements durables. L'impact de la dépréciation de 2020 demeure incertain.

Les autorités ont régulièrement essayé de rééquilibrer l'économie mais n'ont pas réussi à remédier au problème structurel sous-jacent. Les mesures visant à freiner la consommation des ménages, à accroître leur épargne et à stimuler les exportations ont commencé à porter leurs fruits (graphique 1.4). Toutefois, la réorientation de l'offre vers les exportations est restée trop lente et l'offre potentielle globale n'a pu augmenter à un rythme suffisamment rapide pour absorber la hausse tendancielle de la population active (graphique 1.4, partie D). Ce dilemme a contraint les responsables de l'action publique à revenir périodiquement à des mesures de stimulation de la demande intérieure, comme cela a été le cas à nouveau après le choc de 2018 et pendant la crise liée au COVID-19.

Ce profil de croissance a entraîné une dégradation régulière de la position extérieure globale nette de la Turquie (avec une pause entre 2018 et 2020, due à l'impact conjoncturel des chocs subis par la croissance et aux efforts de désendettement accomplis par le secteur privé). Abstraction faite de ces effets conjoncturels, l'encours de la dette extérieure brute évolue à la hausse. En l'absence de changement structurel, le ratio dette extérieure/PIB restera problématique pour la durabilité de la croissance (graphique 1.5). Comme indiqué dans le chapitre thématique, l'amélioration de la productivité et de la compétitivité internationale sera cruciale pour ramener la Turquie sur une trajectoire de croissance durable. Il sera alors possible d'exploiter plus pleinement les ressources de l'économie, de créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité, et de relever le niveau de vie de la population sans alternance cyclique de phases de relance et de freinage.

Il est également possible d'améliorer la viabilité extérieure en réduisant les risques perçus par les investisseurs internationaux. La prime de risque de la Turquie a augmenté depuis le début de la crise liée au COVID-19, alors qu'elle était déjà élevée, même si elle a reflué à la fin de 2020. Après avoir diminué grâce à des réformes institutionnelles fondamentales au cours des années 2000, qui ont permis une baisse spectaculaire des coûts de financement de l'économie (Gönenç *et al.*, 2010), les primes de risque ont de nouveau augmenté dans les années 2010, à mesure que les incertitudes liées à l'action publique et institutionnelles se sont accentuées (encadré 1.2). A la mi-octobre 2020, le coût des emprunts d'État à 10 ans en USD a atteint 6.8 % pour la Turquie, contre 5.2 % pour l'Afrique du Sud, 3.6 % pour le Brésil, 2.8 % pour la Pologne et 2.7 % pour le Mexique. Une réduction des incertitudes liées à l'action publique et institutionnelles actuelles permettrait d'atténuer les risques perçus par les investisseurs, de réduire les coûts de financement externe, de stimuler les entrées de capitaux non génératrices d'endettement et d'améliorer la viabilité de la dette extérieure (encadré 1.2).

## Graphique 1.4. Le rééquilibrage de l'économie a progressé, mais la croissance et la création d'emploi se sont ralenties



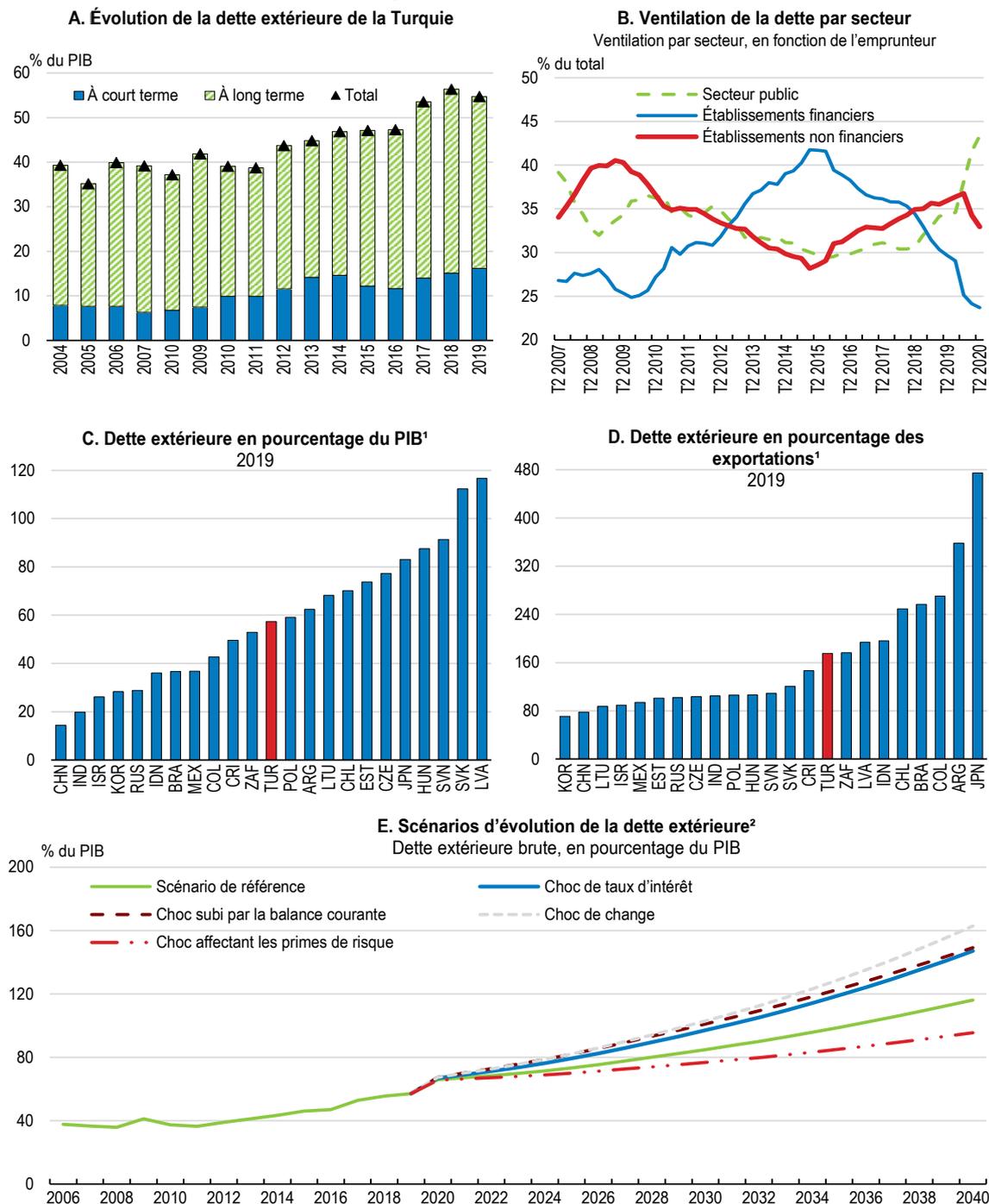
1. Population âgée de plus de 15 ans.

Source : OCDE (2020), Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections (base de données) ; et Principaux indicateurs économiques de l'OCDE (base de données).

StatLink  <https://stat.link/5asnch>

La découverte de réserves de gaz naturel sur la côte turque de la mer Noire en août 2020 (estimées à 400 milliards de mètres cubes) pourrait avoir un effet positif sur les soldes extérieurs structurels – indépendamment de l'évolution de la situation en Méditerranée orientale. Les importations annuelles d'énergie sont à peu près égales au déficit commercial structurel. Les importations de gaz naturel oscillent autour de 45 milliards de mètres cubes, ce qui correspond à près de 2 % du PIB annuel (en fonction des prix de l'énergie et du cycle économique). La contribution des nouvelles réserves de gaz dépendra du rythme auquel elles seront exploitées. Les autorités estiment que l'exploitation pourra commencer en 2023 et que la facture énergétique pourra être réduite de 0.3-0.4 point de PIB à partir de cette année-là. Selon certaines informations, des réserves supplémentaires pourraient être découvertes.

## Graphique 1.5. La dette extérieure augmente fortement



1. Pour des raisons de présentation, les parties C et D du graphique ne prennent pas en compte les pays européens avancés qui présentent généralement des ratios de dette extérieure nettement plus élevés.

2. Le scénario de référence repose sur l'hypothèse que le déficit des paiements courants (hors charges d'intérêts) s'établit à 3.5 % du PIB. Les quatre scénarios de choc se fondent respectivement sur les hypothèses suivantes : un taux d'intérêt plus élevé (supérieur de 1.5 point de pourcentage à son niveau dans le scénario de référence, fixé à 3.1 %), une augmentation du déficit des paiements courants (de 1.5 point de PIB), un taux de change inférieur de 2 %, et une réduction de la prime de risque souverain de la Turquie ainsi que du taux d'intérêt sur sa dette extérieure (inférieur de 40 % à son niveau dans le scénario de référence). La trajectoire de croissance du PIB prévue est celle présentée dans la dernière section du présent chapitre.

Source : Prévisions du Secrétariat de l'OCDE. Calculs de l'OCDE fondés sur : FMI/Banque mondiale (2020), Statistiques trimestrielles sur la dette extérieure de la Banque mondiale (base de données) ; OCDE (2020), Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections (base de données) ; et Banque centrale de la République de Turquie (TCMB, *Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası*).

## Encadré 1.2. Réduire le niveau élevé des primes de risque

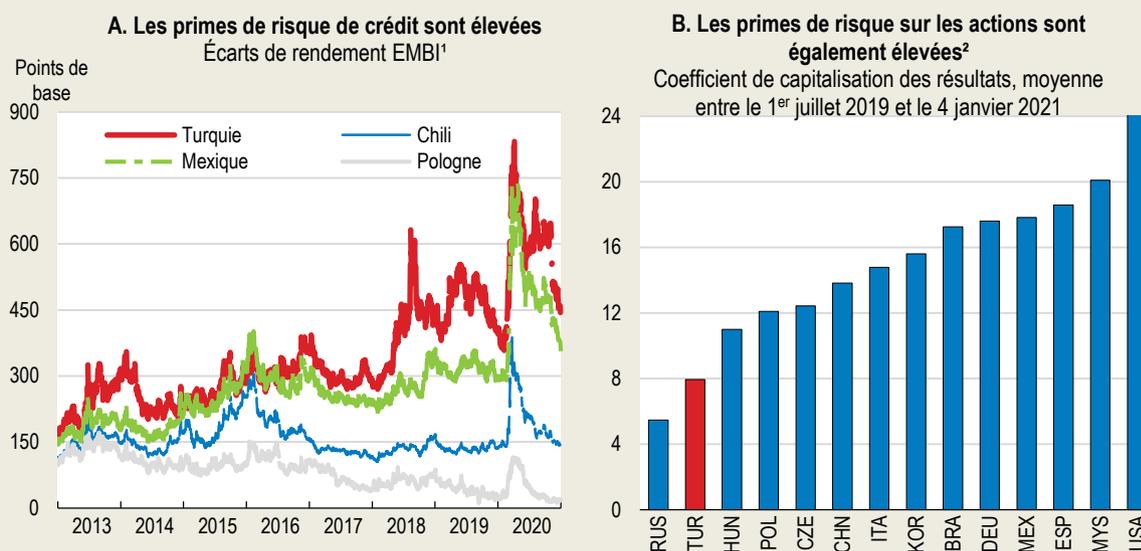
Les primes de risque et les coûts de financement externe de la Turquie sont très élevés en termes de comparaison internationale, aussi bien pour le crédit que pour les actions (graphique 1.6).

La croissance du PIB, la stabilité des prix et la qualité des institutions de gouvernance sont les principaux déterminants des primes de risque de la Turquie (Gül, 2020a). Le progrès technologique dans le secteur des entreprises contribue à réduire les primes de risque, comme l'ont montré les précédentes *Études de l'OCDE* (OECD, 2018 ; Özmen, 2019). Des analyses statistiques confirment que des primes de risque élevées se répercutent sur les taux débiteurs et le coût du capital (Gül, 2020b).

Des primes de risque élevées influent sur les cours des actions, en entraînant une augmentation du taux d'actualisation appliqué par les investisseurs. Elles constituent un des éléments déterminants de la différenciation des coefficients de capitalisation des résultats des entreprises cotées en bourse. La partie B du graphique 1.6 présente un indicateur de substitution des différences internationales de coût des capitaux propres. En octobre 2020, les actions des 100 premières entreprises turques se négociaient avec une décote de 54 % par rapport à celles de leurs homologues des marchés émergents, laissant entrevoir des primes de risque très élevées (Oyak Yatirim, 2020).

Si la Turquie pouvait ramener ses primes de risque aux niveaux observés au cours des années 2000, la viabilité de la dette extérieure et intérieure s'améliorerait (graphique 1.5, partie E, et graphique 1.10). Des coûts de financement plus stables réduiraient les risques de crise de la balance des paiements, feraient diminuer le coût du crédit et des capitaux propres, et stimuleraient l'investissement et la croissance.

### Graphique 1.6. Les primes de risque sont excessives et devraient être réduites



1. Écarts de rendement entre les indices obligataires des marchés émergents (EMBI, *Emerging Market Bond Indices*) et les titres du Trésor des États-Unis. Les dernières données se rapportent au 31 décembre 2020.

2. Le coefficient de capitalisation des résultats (CCR) est inversement proportionnel à la prime de risque.

Source : Refinitiv et Factset.

StatLink  <https://stat.link/8civtx>

## **Rendre le cadre budgétaire plus transparent et plus prévisible**

La Turquie est entrée dans la crise liée au COVID-19 avec un déficit public de 2.9 % du PIB enregistré en 2019 et, malgré le faible niveau de sa dette publique, a accumulé d'importants engagements hors bilan (graphique 1.9), en raison des efforts massifs de relance déployés par les autorités en 2019. Au début de 2020, les dépenses de personnel des administrations publiques avaient fortement augmenté en raison de la création d'emplois dans le secteur public. Les charges d'intérêts s'étaient également alourdies sous l'effet de la hausse des coûts d'emprunt. En revanche, les dépenses budgétaires liées au COVID-19 étaient restées relativement limitées au cours de la première vague de la pandémie. Selon la base de données du *Moniteur des finances publiques* du Fonds monétaire international (FMI), les dépenses et le manque à gagner liés au COVID-19 représentaient environ 0.2 % du PIB à la mi-juin 2020. Selon les estimations des autorités, ces coûts budgétaires directs s'établissaient à 0.7 % du PIB à la fin de juillet (y compris les coûts du dispositif de chômage partiel, des aides destinées aux personnes en congé sans solde, des versements supplémentaires de l'assurance chômage, et de l'aide sociale exceptionnelle apportée aux familles dans le besoin).

L'essentiel des mesures de soutien adoptées par la Turquie face au COVID-19 lors de la première vague épidémique revêtant un caractère quasi-budgétaire, elles n'ont pas eu d'incidence directe sur le solde financier des administrations publiques (voir l'encadré 1.1). Les prêts des banques publiques et les garanties de prêts de l'État et, dans une moindre mesure, les injections de capitaux dans des entreprises financières et non financières ont constitué l'épine dorsale de l'action gouvernementale (graphique 1.7). Ces mesures de relance quasi-budgétaires ont représenté 9.1 % du PIB au cours des cinq premiers mois de 2020 d'après la base de données du *Moniteur des finances publiques* du FMI, s'inscrivant nettement au-dessus du niveau moyen des mesures de ce type adoptées dans les pays émergents, qui est de 2 % du PIB.

Ces modalités de soutien particulières ont eu des répercussions spécifiques sur les finances publiques de la Turquie, sur les bilans des entreprises et des ménages, et sur le système financier dans son ensemble :

- **Effet induit *in fine* sur les finances publiques.** Une part importante des mesures de soutien quasi-budgétaires prises au cours de la première vague de la pandémie de COVID-19 pourrait se transformer en coûts budgétaires explicites. Une telle évolution devrait découler de la dette accumulée par la sécurité sociale auprès du système de santé (Ministry of Development, 2018), qui s'est accrue pendant la pandémie, ainsi que des défauts de remboursement de prêts et de l'activation des garanties de l'État. Même si la structure du capital des banques turques était, en principe, solide (graphique 1.8) lorsque la pandémie a débuté, le ratio de prêts non performants (PNP) du système bancaire s'est hissé de 3 % au début de 2018 à 5.3 % en janvier 2020 (soit un niveau encore faible compte tenu de la gravité du choc subi en 2018 en termes de comparaison internationale – Ari *et al.*, 2020). Il a ensuite reflué pour s'établir à 4.1 % à la fin d'août 2020, compte tenu de l'expansion rapide des nouveaux prêts, du rééchelonnement de prêts en cours en vertu des orientations adoptées par les pouvoirs publics, et de l'assouplissement des méthodes de classement des prêts conformément aux recommandations internationales (il existe un consensus international sur la nécessité d'éviter, pendant la pandémie, de classer un crédit dans la catégorie des prêts non performants au terme de la durée classique de 90 jours d'arriérés de paiement). Dans son rapport sur la stabilité financière de novembre 2020, la banque centrale indiquait que les ratios de PNP des banques turques s'étaient améliorés entre 2019 et 2020 en raison de ces restructurations et reclassements, mais que les « prêts sous surveillance étroite » représentaient environ 10 % des portefeuilles de crédits (CBRT, 2020b). Généralement, 15 % de ces prêts tendent à devenir non performants, mais cette proportion pourrait s'accroître dans un contexte difficile.

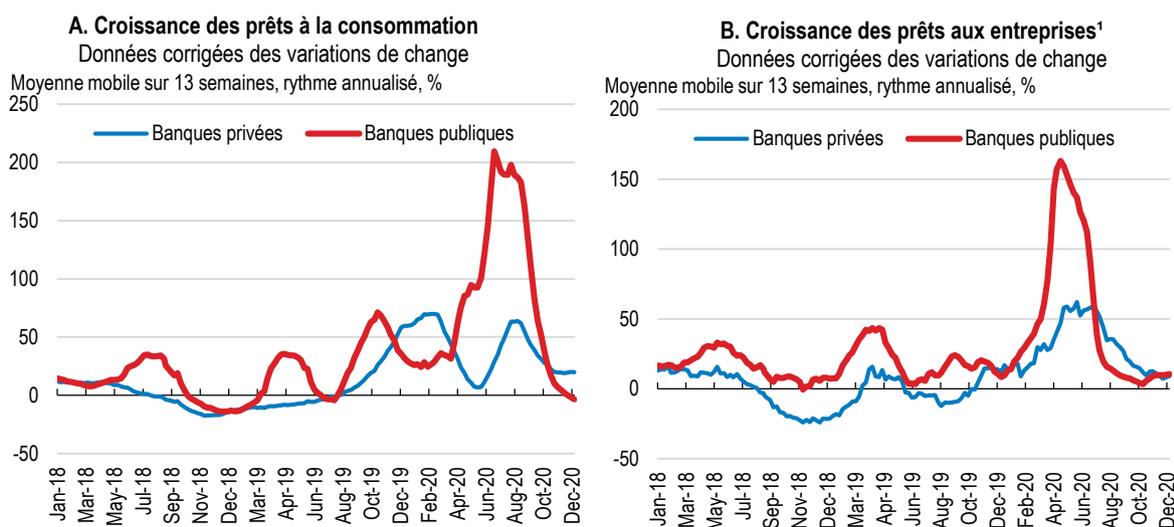
Le système de classement des prêts appliqué depuis 2019 par l'Agence de réglementation et de surveillance bancaires (BDDK, *Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu*), qui est conforme aux dernières normes internationales d'information financière (IFRS 9), va permettre un suivi plus précis de la qualité des prêts. La BDDK et l'Association des banques de Turquie (TBB, *Türkiye Bankalar Birliği*) publient des informations financières détaillées sur les bilans des banques sur leurs sites internet (par secteur sur le site de la BDDK et par établissement bancaire sur celui de la TBB), et ces rapports, grâce à des classifications comparables au niveau international, permettront à des tiers de réaliser des analyses de données plus fines à partir des bilans des banques dans l'avenir. Les rapports trimestriels d'audit externe sont également librement accessibles. Néanmoins, la qualité des actifs de certaines banques turques suscitait des doutes avant la pandémie (IMF, 2019; European Bank for Reconstruction and Development, 2020). Ils étaient liés à la « régénération » présumée de créances douteuses ces dernières années (IMF, 2019).

Le problème soulevé par la qualité des prêts a été accentué après le choc lié au COVID-19. Compte tenu de son rythme exceptionnel, on pense que la croissance du crédit alimentée par l'action publique en 2020 a dégradé la qualité des prêts. Le volume de crédits publics et privés a vivement augmenté entre mars et août 2020 (graphique 1.7). La capacité de garantie du Fonds de garantie de crédit (KGF, *Kredi Garanti Fonu*) a été doublée en mars 2020 (passant de 250 milliards TRY à 500 milliards TRY), et le montant effectif des garanties de prêts a augmenté de 52 % entre juin 2019 et juin 2020. Une part importante de ces prêts et garanties a été accordée à des ménages, des entreprises et des travailleurs indépendants en difficulté financière, dont la situation devrait vraisemblablement rester problématique pendant la deuxième vague de la pandémie. L'impact budgétaire des garanties accordées par le KGF se limite certes à 10 % du montant de l'encours des crédits, et tant les banques publiques que privées classent leurs prêts à risque et constituent des provisions connexes selon les mêmes normes, mais les indicateurs actuels de qualité des prêts, notamment les ratios de prêts non performants, sont sans doute loin de faire apparaître des éléments de passif éventuel d'une ampleur considérable. Le coût potentiel pour les finances publiques de défauts de remboursement de prêts consentis par des banques publiques devrait être estimé, y compris dans des scénarios défavorables.

Le rapport sur la politique budgétaire dont l'établissement est recommandé dans cette *Étude* pourrait présenter ces informations. L'organisme de réglementation bancaire ainsi que des analystes indépendants peuvent contribuer à la réalisation d'analyses prospectives. L'OCDE recommande la publication d'examens de la qualité des actifs pour chaque banque et pour le système bancaire dans son ensemble (OECD, 2020n ; European Banking Authority, 2020). La Turquie est un des rares pays de l'OCDE à ne pas publier les résultats des tests de résistance réalisés pour chaque établissement bancaire, de crainte qu'ils n'aient des répercussions excessives sur le marché compte tenu d'un niveau limité de connaissances financières. Même si les normes de Bâle ne prévoient aucune obligation générale de publication des résultats individuels des banques aux tests de résistance, leur divulgation peut renforcer la confiance sur le plan intérieur et international dans la résilience du secteur bancaire (BIS, 2018). Des travaux de recherches portant sur divers pays laissent à penser que la divulgation de ces informations a un effet positif sur le bien-être (OECD, 2020n).

Face aux préoccupations des marchés concernant la viabilité macroéconomique de leur politique, les autorités turques ont réduit leur activisme quasi-budgétaire à partir de la fin d'août. La croissance du crédit s'est ralentie, mais elle restée supérieure à son niveau tendanciel antérieur jusqu'à la toute fin de l'année (graphique 1.7). Les conditions de prêt ont été durcies. Les taux d'intérêt des crédits au logement accordés par les banques publiques ont, par exemple, été portés de 8.4 % en juin à 11.3 % au milieu de l'été, et à 16-24 % à la fin de septembre. Les taux des « prêts d'urgence » consentis aux ménages sont passés d'environ 15 % en juin à un niveau compris entre 20 % et 30 % à la fin de septembre. L'organisme de réglementation bancaire a ajusté son « ratio d'actifs » à deux reprises, en août et en septembre, afin de réduire son incidence expansionniste, et a finalement décidé de le supprimer progressivement à partir du 31 décembre 2020.

**Graphique 1.7. La croissance du crédit a été exceptionnelle après le choc lié au COVID-19**

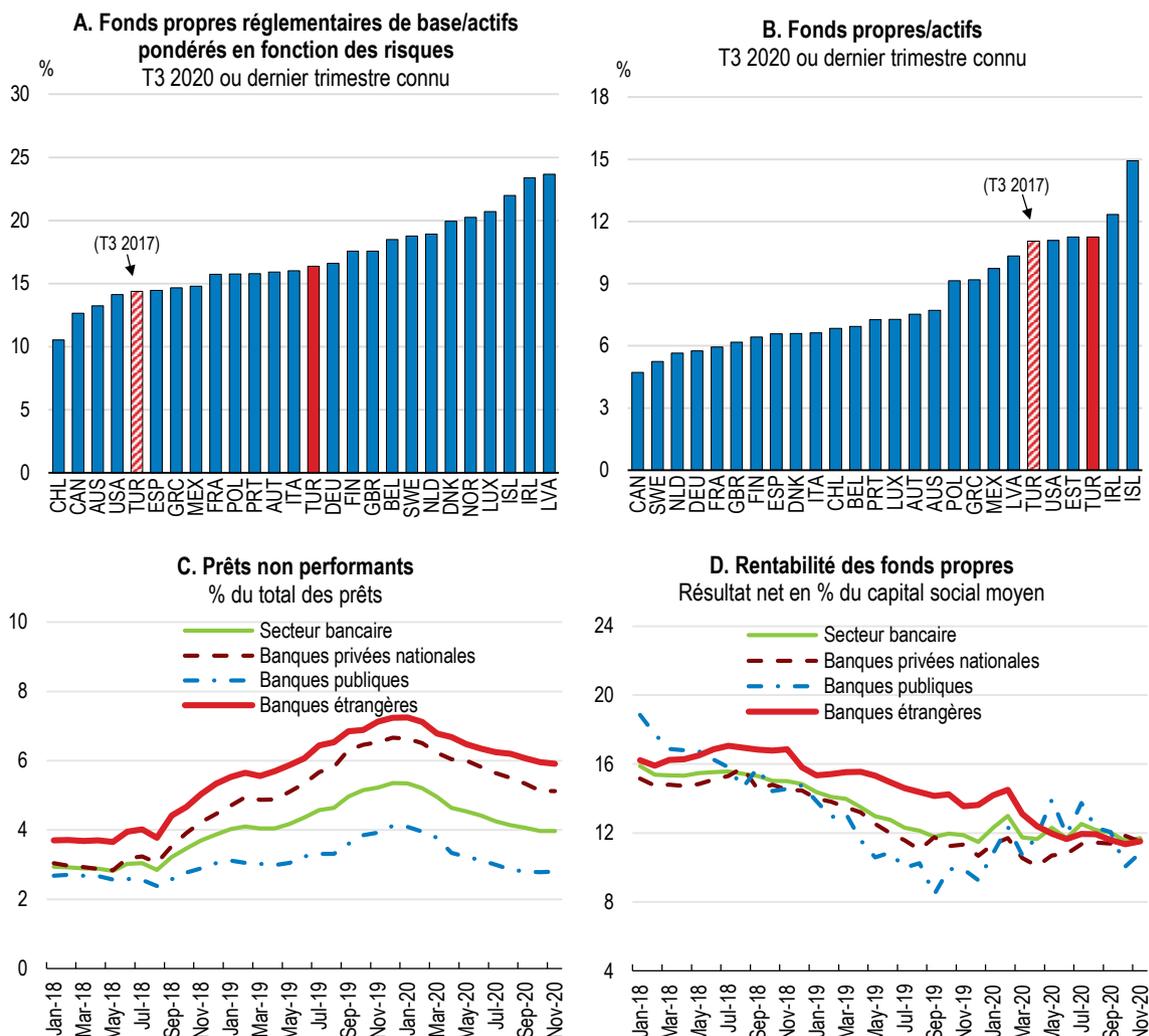


1. Hors cartes de crédit professionnelles.

Source : Turkey Data Monitor.

StatLink  <https://stat.link/5c2ite>

**Graphique 1.8. Les banques ont surmonté les difficultés de 2018 mais seront mises à rude épreuve après la pandémie**



Source : FMI (2020), Indicateurs de solidité financière (base de données) ; et Agence de réglementation et de surveillance bancaires (BDDK, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu).

StatLink  <https://stat.link/xb210t>

- **Endettement des entreprises et des ménages.** Bien que son niveau de départ soit relativement modéré en termes de comparaison internationale, l'accumulation de la dette totale depuis le début de la pandémie a amplifié les risques de surendettement pour un grand nombre d'entreprises et de ménages. La dette des entreprises mesurée en pourcentage du PIB avait grimpé en flèche avant la pandémie, passant de 35 % en 2009 à 69 % en 2018 – soit une des plus fortes augmentations au monde. Elle s'est établie à 66 % du PIB en 2019, après que les entreprises eurent activement réduit leur endettement à la suite des turbulences financières de 2018, puis a recommencé à augmenter tout au long de l'année 2020. D'après les analyses de bilan présentées dans l'*Étude économique de l'OCDE* sur la Turquie de 2018, les jeunes pousses et les entreprises de taille moyenne sont celles qui devraient être exposées aux plus grands risques de surendettement. L'investissement des entreprises va en pâtir, notamment dans les activités à forte intensité capitalistique où les besoins sont importants en matière de transformation numérique, comme le

tourisme (Dünya, 2020) et le commerce de détail. Les mises en faillite d'entreprises, qui ont été différées entre mars et juin 2020, vont inévitablement se multiplier. En août, le nombre de faillites a augmenté de 10 % en glissement annuel, et d'après les prévisions présentées dans une étude internationale, il devrait enregistrer une hausse de plus de 30 % en 2021 – sachant que cette augmentation devrait être de 35 % pour l'ensemble des pays étudiés (KPMG, 2020). Les primes de risque élevées de la Turquie influent négativement sur la faisabilité et le coût des restructurations financières.

- La dette des ménages s'établissait, à première vue, à un niveau modéré en termes de comparaison internationale avant le choc lié au COVID-19, aux alentours de 15 % du PIB. Elle va cependant augmenter pendant la pandémie, car les mesures de soutien de l'État revêtent essentiellement la forme de prêts. L'endettement des ménages s'est déjà accru de 33 % entre janvier 2019 et septembre 2020. Le Secrétariat de l'OCDE estime qu'il atteignait peut-être 20 % du PIB à la fin de 2020, et d'après un prévisionniste privé, il devrait s'établir à 25 % du PIB en 2022 (Trading Economics, 2020). Ce rythme d'expansion des crédits risque de nuire à leur qualité (Alessi and Detken, 2018). La répartition des prêts entre les différents types de ménages influera sur leur impact macroéconomique et social. Les ménages modestes (pour lesquels les prêts constituent le principal substitut au revenu pour financer les besoins essentiels) verront leurs marges de manœuvre limitées par un endettement excessif. En revanche, les ménages protégés par le système de sécurité sociale pourront utiliser les prêts bonifiés pour effectuer des achats plus discrétionnaires et pourront continuer à emprunter.
- **Effets systémiques sur le système financier.** Les évolutions tendanciennes du système financier ont été accélérées par le choc lié au COVID-19. Le poids relatif des établissements financiers publics s'est accru, prolongeant une tendance amorcée en 2018. Les orientations et règles relatives à la répartition des fonds propres, en particulier celles adoptées sous la forme d'instruments macroprudentiels, se sont étoffées. Cela s'est notamment traduit par l'instauration d'un « ratio d'actifs » contraignant pour les banques, en application duquel elles étaient pénalisées si le rythme auquel elles octroyaient des crédits et achetaient des titres était inférieur aux objectifs fixés à cet égard (BRSA, 2020a). Dans le contexte des mesures monétaires et financières adoptées depuis novembre 2020, ce dispositif est devenu caduc le 31 décembre 2020.

Le secteur bancaire joue un rôle central dans l'économie turque (la corrélation entre les crédits et le cycle économique est la plus élevée de tous les pays examinés par l'Institut de finance internationale en 2019). Les réformes fondamentales des années 2000 ont contribué à faire des banques commerciales des établissements compétitifs, bien capitalisés et bien réglementés. Néanmoins, ces banques présentaient un défaut structurel, à savoir leur tendance à octroyer des prêts de manière procyclique, comme dans d'autres pays de l'OCDE (Huizinga and Laeven, 2019 ; Çolak *et al.*, 2019). Alors que les banques publiques sont assujetties à la même législation que leurs homologues privées en Turquie, et qu'elles sont régies en principe par les mêmes règles de gouvernance d'entreprise, elles ont activement mené une politique anticyclique après les turbulences financières de 2018 et pendant la pandémie. Cela a transparu dans la divergence de comportement observée en matière d'octroi de prêts entre ces établissements publics et les banques commerciales privées pendant ces phases de fléchissement de l'activité (graphique 1.7).

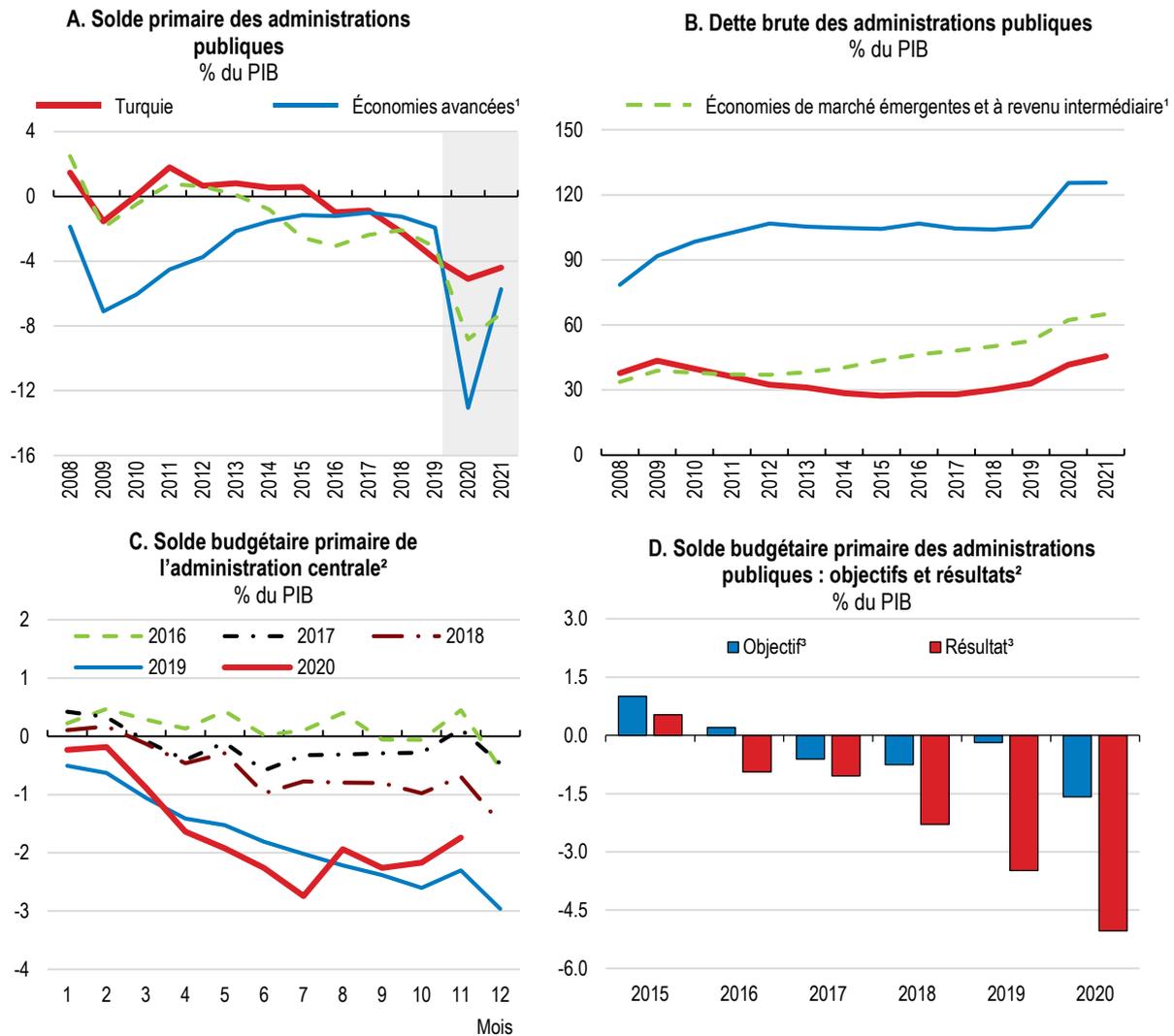
La création du Fonds souverain de la Turquie (TVF, *Türkiye Varlık Fonu*), destiné à « fournir des ressources pour les investissements stratégiques de la Turquie », reflète la même approche en matière de financement par capitaux propres (encadré 1.3). En septembre 2020, le Président a également annoncé son intention d'utiliser l'épargne-retraite accumulée dans le deuxième pilier du système de retraite – le régime privé de retraite (BES, *Bireysel Emeklilik Sistemi*), qui représentait environ 3.5 % du PIB en septembre 2020 – « comme source de financement à long terme et à faible coût de la sphère réelle de l'économie ». Aucune autre précision n'a été fournie. Le BES est actuellement administré par des sociétés de gestion de fonds de pension en concurrence les unes avec les autres (OECD, 2019c).

Les banques publiques étaient à l'origine de 72 % de l'augmentation des prêts nets en 2019, et de plus de 60 % au premier semestre 2020. Leur poids dans l'intermédiation financière soulève de nouveaux problèmes. La réglementation bancaire est conforme aux bonnes pratiques internationales, et la Turquie respecte pleinement les règles de Bâle, mais la forte dépendance à l'égard des banques publiques présente des risques. Selon une analyse récente des prêts accordés par ces banques, ils sont fortement tributaires du cycle politique national ainsi que des circonstances politiques locales en Turquie (Bircan and Saka, 2019). Une fois la phase la plus aiguë de la pandémie de COVID-19 terminée, une plus grande transparence devrait être établie entre les différents types d'établissements financiers. Les pratiques des banques publiques en matière de gouvernance d'entreprise, leurs conditions de concurrence avec les banques privées et le financement de leurs obligations de service public devraient être examinés de près à la lumière des bonnes pratiques internationales (OECD, 2015c). Les organismes de réglementation bancaire devraient faire appel à l'Autorité de la concurrence (RK, *Rekabet Kurumu*) pour garantir des conditions de concurrence équitables entre les banques publiques et privées, ainsi qu'entre les emprunteurs publics et privés en matière d'accès aux financements. Ces efforts permettraient d'améliorer la tarification des risques et l'efficacité la répartition du crédit.

Les dispositifs quasi-budgétaires ont permis de réduire au minimum le poids de la pandémie sur les finances publiques au cours de la première vague d'infections, de faciliter la distribution de liquidités, et de faire en sorte qu'une partie des transferts soit remboursable. Cela dit, il a été plus difficile d'assurer la transparence du programme de soutien, de le cibler sur les entreprises et les ménages qui en avaient le plus besoin, et de l'intégrer dans un cadre macroéconomique cohérent. Pour soutenir la reprise :

- Les autorités budgétaires devraient remplacer les prêts aidés accordés aux ménages et aux entreprises remplissant les conditions requises, dont les perspectives de remboursement sont réduites, par des transferts temporaires directs. Les autorités disposent des marges de manœuvre budgétaires nécessaires pour procéder à un tel rééquilibrage des dispositifs de soutien.
- Le resserrement budgétaire ne devrait recommencer que progressivement, une fois que la reprise sera bien engagée.
- Les éléments de passifs éventuel qui résultent pour les finances publiques des prêts des banques publiques et des garanties de prêts de l'État (et non uniquement des garanties offertes par le Trésor) devraient être évalués de manière transparente.
- Tant que la pandémie n'est pas maîtrisée, il convient de préserver toute la marge de soutien budgétaire disponible pour aider le système de santé ainsi que les ménages et les entreprises en difficulté. Les projets moins prioritaires devraient être reportés, afin de préserver les ressources budgétaires disponibles pour pouvoir réagir rapidement en fonction de l'évolution des besoins.

**Graphique 1.9. La politique budgétaire avait déjà été considérablement assouplie avant le choc lié au COVID-19**



Note : Dans les parties A et B du graphique, les chiffres relatifs à 2020 et 2021 sont des prévisions du FMI. Voir l'annexe statistique de la publication mentionnée ci-dessous pour obtenir de plus amples informations.

1. Il s'agit des 35 pays classés par le FMI dans la catégorie des économies avancées, et des 40 pays classés par le FMI dans la catégorie des économies de marché émergentes et à revenu intermédiaire.

2. Définition du FMI, qui exclut les intérêts versés et reçus, les recettes de privatisation, les dividendes des banques publiques ainsi que certaines recettes et dépenses spécifiques. Le PIB de 2020 est une estimation de l'OCDE.

3. Les objectifs sont tirés des programmes à moyen terme (Programmes pour une nouvelle économie). Le résultat de 2020 est une estimation. Source : FMI (2020), *Moniteur des finances publiques*, octobre 2020 ; ministère du Trésor et des Finances de la Turquie ; Institut statistique turc (TÜİK, *Türkiye İstatistik Kurumu*) ; et Direction de la stratégie et du budget de la Présidence turque.

StatLink  <https://stat.link/uvb15d>

### Encadré 1.3. Le Fonds souverain de la Turquie

Le Fonds souverain de la Turquie (TVF, *Türkiye Varlık Fonu*) a été créé par une loi spéciale en 2016. Il a été intégré à la Présidence en 2018, le chef de l'État devenant le président de son conseil d'administration, et le ministre du Trésor et des Finances son vice-président. La composition de son conseil d'administration, son statut juridique particulier et son mandat stratégique en font une entité unique en son genre. Son but consiste à « renforcer les actifs stratégiques de la Turquie et accroître leur valeur, fournir des ressources pour les investissements stratégiques de la Turquie, financer de grands projets d'infrastructure, approfondir les marchés financiers locaux, stimuler l'emploi, et étayer la réalisation des objectifs économiques internationaux de la Turquie » (TVF, 2020). Il devrait « contribuer à réduire le déficit chronique des paiements courants de la Turquie en investissant dans les secteurs pétrochimique, minier et énergétique ».

En octobre 2020, le Fonds était dirigé par M. Z. Sonmez, ancien responsable en Turquie du bureau régional du fonds souverain de la Malaisie, *Khazanah Nasional Berhad*, qui a décrit le TVF comme « un fonds de développement fondé sur des actifs de style asiatique, inspiré du *Temasek* singapourien et du *Khazanah* malaisien ».

Un vaste ensemble d'actifs publics a été transféré au TVF. Son portefeuille se compose d'entreprises cotées et non cotées présentes dans divers secteurs, notamment dans les services financiers, l'énergie et l'exploitation minière, les transports et la logistique, les technologies et les télécommunications, l'agriculture et l'industrie alimentaire – parmi ces sociétés figurent notamment Turkish Airlines, Turkish Petroleum, la banque Ziraat et la Poste turque. D'après ses états financiers consolidés, à la fin de 2019, ses actifs totaux se montaient à 1 460 milliards TRY (soit 245 milliards USD à cette date) et son actif net à 234.54 milliards TRY (39 milliards USD).

Le TVF a accès à diverses sources de financement, notamment des liquidités et des actifs pouvant lui être transférés par d'autres institutions publiques ; les dividendes, loyers et redevances provenant de ses propres actifs ; et des financements directs obtenus sur les marchés de capitaux locaux et internationaux.

Le Fonds a été exclu du champ d'application de divers lois et règlements, notamment de la Loi sur la Cour des comptes (au contrôle de laquelle le TVF n'est donc pas soumis) et de la Loi sur la protection de la concurrence. Cela pourrait réduire la concurrence sur les marchés et dans les secteurs d'activité où le Fonds intervient. Il est en outre exonéré de certains impôts et autres prélèvements, notamment du droit de timbre, de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés, bénéficie de déductions fiscales, et est dispensé du paiement des frais à la Bourse d'Istanbul. En vertu de la Loi sur les activités bancaires (n° 5411) turque, les prêts accordés aux groupes à risque, tels qu'ils sont définis par ce texte, ne peuvent excéder 25 % de leurs fonds propres. Néanmoins, en vertu de modifications apportées à cette loi en février 2020, le TVF n'est pas soumis à cette limitation, puisqu'il ne figure pas dans ces groupes à risque.

Les états financiers de 2018 et 2019 du Fonds ont été vérifiés sur la base des normes internationales d'information financière (IFRS). Le TVF est membre du Forum international des fonds d'investissement souverains (IFSWF) et s'est engagé à respecter les Principes de Santiago (SWF, 2008). Il pourrait également s'appuyer sur les Orientations de l'OCDE relatives aux fonds souverains (OECD, 2008). Ces orientations contiennent des principes et des mesures de sauvegarde destinées à aider tant les pays dotés de fonds souverains que les pays d'accueil de leurs investissements à faciliter leur fonctionnement dans un cadre transparent et ouvert.

## Améliorer la crédibilité budgétaire à long terme

Une fois que la reprise se sera installée, la viabilité des finances publiques devrait être améliorée sur le moyen à long terme. Les prévisions de l'OCDE concernant la dette publique présentées dans le graphique 1.10, qui tiennent compte des coûts du choc lié au COVID-19, montrent que la limite prudente d'endettement à observer en cas de relance budgétaire, estimée à 35-40 % du PIB (voir ci-après), est déjà dépassée, et qu'elle sera difficile à respecter dans la période à venir. À politiques inchangées, le ratio dette publique/PIB devrait augmenter fortement. Les dépenses liées au vieillissement de la population qui découleront de la fin de la période démographique favorable que connaît la Turquie vers 2025-2030 devraient influencer sur la dynamique de la dette.

Les récents changements intervenus dans la composition de la dette publique, notamment le raccourcissement de son échéance moyenne et l'augmentation de la part des emprunts à taux variable et en devises, ont accru sa vulnérabilité face à toute évolution défavorable des taux de change et d'intérêt (Ministry of Treasury and Finance, 2020). En novembre 2020, les autorités ont annoncé leur intention d'accroître de nouveau la part des emprunts à long terme en livres turques. L'horizon pourrait également s'assombrir si les éléments de passif éventuel accumulés lors du choc lié au COVID-19 venaient s'inscrire au bilan des administrations publiques. Ce risque n'est pas pris en compte dans les projections illustrées par le graphique 1.10. La dynamique de la dette publique pourrait en revanche s'améliorer si le taux de croissance tendanciel de la Turquie se redressait, et si les primes de risque et les taux d'intérêt réels étaient réduits grâce aux réformes recommandées dans la présente *Étude* (graphique 1.10).

Les marges de manœuvre budgétaires de la Turquie seraient plus importantes si son statut s'améliorait sur les marchés de capitaux. Cela permettrait au pays de disposer des ressources nécessaires pour réagir en cas de nouvelle aggravation de la pandémie, et lui laisserait le temps de consolider les finances publiques une fois la reprise installée. D'après une estimation fondée sur les réactions antérieures des primes de risque de la Turquie à différentes trajectoires de la dette publique, il faudrait que le ratio dette/PIB reste en deçà de la fourchette de 50-55 % pour neutraliser les risques persistants de change et de taux d'intérêt. Une fois que le ratio dette publique/PIB atteint la fourchette de 30-40 %, l'effet anticyclique des mesures de relance budgétaire commence à s'affaiblir, en raison des effets négatifs induits sur les primes de risque et les taux d'intérêt du marché – ce qui correspond à la « limite d'endettement en cas de relance budgétaire » décrite par Özatay (2019). Les seuils de ce type vont nécessairement varier une fois la pandémie terminée, en raison de l'évolution des critères d'évaluation des finances publiques à l'échelle mondiale, mais ces considérations devraient être prises en compte dans la planification à long terme de la politique budgétaire.

La réduction de la dette des administrations publiques de 76 % du PIB environ en 2001 à 38 % environ en 2008 – qui a permis à la Turquie de se distinguer positivement par rapport à plusieurs autres pays de l'OCDE – a été une réussite majeure de la politique macroéconomique turque (OECD, 2010). Elle a provoqué une baisse massive des primes de risque de la Turquie et dégagé des marges de manœuvre fort opportunes pour mener une politique budgétaire anticyclique. Ces marges ont été utilisées efficacement après la crise financière mondiale, et de manière plus agressive au cours de la période récente, tant après le choc de 2018 qu'après celui lié au COVID-19.

Un renforcement des institutions budgétaires contribuerait à améliorer la gestion des finances publiques et la crédibilité de la Turquie sur les marchés dans les circonstances actuelles (encadré 1.4). Les quatre principaux objectifs à cet égard sont les suivants :

- Les comptes des administrations publiques devraient être publiés conformément aux normes internationales de comptabilité nationale. Ils devraient constituer le principal instrument de planification et de communication de la politique budgétaire. Les comptes des administrations publiques sont actuellement publiés par différents organismes publics – notamment le ministère du Trésor et des Finances, la Direction de la stratégie et du budget de la Présidence turque, et

l'Institut de statistique turc (TÜİK, *Türkiye İstatistik Kurumu*) – à partir des mêmes données de base (provenant de la Direction générale des comptes publics du ministère des Finances) mais suivant des méthodologies distinctes. Celles-ci ne présentent que de légères différences et chacune a ses mérites respectifs, mais il faudrait harmoniser la planification et la communication de la politique budgétaire sur la base d'un ensemble commun de normes internationales de comptabilité nationale. Cela faciliterait la production en temps voulu des comptes des administrations publiques, et améliorerait leur comparabilité internationale ainsi que leur suivi et leur analyse en données corrigées des variations cycliques. Les résultats budgétaires de l'administration centrale (dont le périmètre est nettement plus restreint que celui des administrations publiques) devraient être essentiellement utilisés comme indicateurs à haute fréquence.

- Un rapport sur la politique budgétaire, inspiré des rapports de la banque centrale sur l'inflation et la stabilité financière et fondé sur les comptes trimestriels des administrations publiques, devrait présenter la totalité des recettes et des dépenses publiques strictement budgétaires et quasi-budgétaires, ainsi que les éléments de passif éventuel hors bilan.
- Une fois que la situation exceptionnelle des finances publiques imputable au choc lié au COVID-19 aura pris fin, il faudrait réinstaurer une règle budgétaire placée sous la surveillance d'un conseil budgétaire indépendant, comme dans de nombreux autres pays de l'OCDE. La règle qui avait été élaborée en 2010 (mais n'avait pas été appliquée ensuite) reste tout à fait adaptée à la situation de la Turquie (voir l'encadré 1.4).
- Une réforme fiscale s'impose pour des raisons tant économiques que sociales. Une priorité essentielle devrait être la réduction des impôts sur le travail, qui sera abordée plus loin dans ce chapitre. La protection sociale devrait être financée à partir de sources plus favorables à l'emploi. Il faudrait mettre un terme aux amnisties fiscales répétées. La taxe sur les services numériques récemment mise en place devrait être réexaminée compte tenu des efforts de coopération internationale en cours dans ce domaine (OECD, 2019h).

#### Encadré 1.4. Améliorer les institutions budgétaires

Il est essentiel d'inspirer confiance dans la viabilité à long terme des finances publiques. Cela devrait recouvrir non seulement les finances des administrations publiques, mais aussi les engagements quasi-budgétaires et les éléments de passif éventuel. La loi de 2005 sur la gestion et le contrôle des finances publiques (Loi 5018) devrait être pleinement appliquée à cet effet. Cette loi définissait un cadre global de politique budgétaire (Yilmaz and Tosun, 2010). Elle prévoyait un cadre de dépenses par programme, des plafonds de financement par domaine, des critères de performance, et un bon système de contrôle et d'audit financiers. Elle a confié à la Cour des comptes et à la Commission du budget et de la planification du Parlement le suivi de la situation budgétaire effective, y compris des engagements hors budget.

Trois catégories d'engagements hors budget méritent qu'on leur accorde une attention particulière en Turquie :

- Les éléments de passif éventuel des établissements financiers publics, notamment des banques publiques (Ziraat, Halkbank et Vakıfbank), de l'Eximbank, de la Banque de développement et d'investissement de la Turquie (TKYB, *Türkiye Kalkınma ve Yatırım Bankası*), du Fonds souverain de la Turquie (TVF, *Türkiye Varlık Fonu*) et du Fonds de garantie de crédit (KGF, *Kredi Garanti Fonu*). Or, les engagements de ces établissements ont fortement augmenté à la suite des turbulences financières d'août 2018 et de la crise liée au COVID-19.
- Les éléments de passif éventuel inhérents aux partenariats public-privé (PPP). Les PPP turcs ont atteint le niveau moyen d'investissement par projet le plus élevé de l'ensemble pays

émergents, qui est estimé par la Banque mondiale à près de 600 millions USD par projet. Cela dit, d'après la base de données de la Direction de la stratégie et du budget de la Présidence turque, le niveau moyen des investissements réalisés dans le cadre de PPP est légèrement supérieur à 300 millions USD. Plus de 250 PPP recouvrant un large éventail d'activités étaient opérationnels en 2020 (tableau 1.3). Les décaissements annuels correspondant aux éléments de passif réalisés sont publiés, mais on ne dispose d'aucune analyse prospective des obligations susceptibles de se matérialiser dans l'avenir. Ces obligations dépendent d'éventualités commerciales et financières – telles que celles auxquelles sont aujourd'hui confrontés les aéroports. Leur montant peut atteindre un niveau très élevé.

**Tableau 1.3. Partenariats public-privé\***

Secteur	Autoroutes	Aéroports	Énergie	Équipements sanitaires	Ports	Équipements industriels	Ports de plaisance	Postes frontière	Chemins de fer
Projets (nombre)	41	18	97	18	23	2	18	23	1
Montant investi (milliards USD)	23.6	19.1	18.2	10.5	2.1	1.5	1.3	0.6	0.3

\* En janvier 2020.

Source : Direction de la stratégie et du budget de la Présidence de la République.

- **Système public de retraite.** Les retraites ne sont pas incluses dans la dette publique au sens classique du terme. Elles représentent pourtant un élément de passif considérable pour les finances publiques, et devraient être correctement évaluées dans le cadre des efforts déployés pour garantir leur viabilité. La fin de la période démographique favorable que connaît la Turquie aux alentours de 2025-2030 constitue un enjeu important à cet égard (OCDE, 2018a). La faiblesse de l'âge moyen de départ à la retraite, le bas niveau du ratio cotisants/pensionnés, et l'incertitude relative à l'indexation des futures prestations de retraite créent des risques financiers. Des scénarios d'évolution à long terme du solde financier du système public de retraite devraient être régulièrement publiés dans le rapport sur la politique budgétaire dont l'établissement est recommandé dans la présente *Étude*.

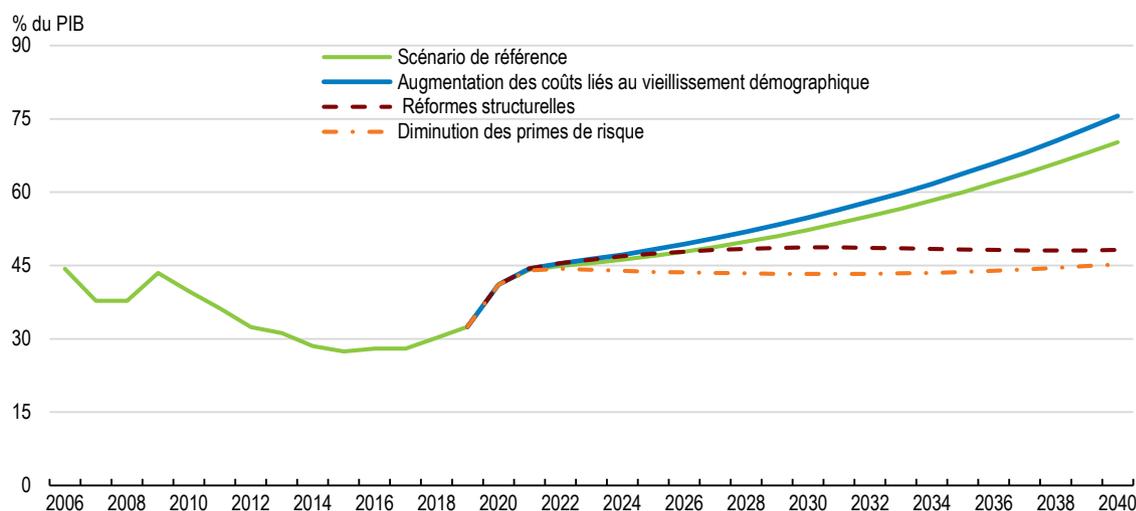
L'adoption d'une règle budgétaire formelle adaptée à la situation de la Turquie, telle que celle qui avait été élaborée en 2010, devrait également faire partie des priorités du gouvernement. À l'origine, ce mécanisme avait été mis en place avec le soutien de l'OCDE (OCDE, 2010). Il s'agissait d'une « règle d'équilibre fondée sur la croissance », qui fixait un plafond de déficit annuel des administrations publiques, exprimé en fonction i) du déficit des administrations publiques de l'année précédente ; ii) de l'écart du déficit de l'année précédente par rapport à l'objectif de déficit à long terme ; et iii) de l'écart de la croissance du PIB de l'année en cours par rapport au taux de croissance tendanciel.

L'objectif de la règle budgétaire de 2010 était de maintenir le ratio dette publique/PIB aux alentours de 30 % sur le long terme. Les responsables de l'action publique disposaient de trois « créneaux » chaque année pour ajuster la politique budgétaire aux exigences de cette règle : i) le printemps de l'année  $t-1$ , lorsqu'ils élaboraient le cadre économique à moyen terme de l'année  $t$  ; ii) l'automne de l'année  $t-1$ , lorsqu'ils finalisaient le budget avant de le soumettre au Parlement ; et iii) le printemps de l'année  $t$ , lorsque les perspectives de croissance et budgétaires devenaient plus précises.

Si une règle budgétaire de ce type, qui est tout à fait adaptée à la situation de la Turquie, était appliquée, un conseil budgétaire indépendant pourrait être chargé de son suivi et de sa mise en œuvre, comme dans d'autres pays de l'OCDE.

## Graphique 1.10. Le montant élevé des charges d'intérêts et le vieillissement démographique exercent des tensions sur la dette publique

Dette des administrations publiques, % du PIB



Note : Le scénario de référence repose sur l'hypothèse d'une dégradation du solde primaire, qui tombe à -2.5 % du PIB en 2020, avant de remonter à -1.5 % en 2021, puis de se stabiliser à -0.6 % du PIB jusqu'à la fin de la période considérée. Les trajectoires de croissance du PIB sont fondées sur les scénarios présentés dans la dernière section de ce chapitre. Les taux moyens d'intérêt sur la dette publique en USD et en TRY sont fixés à 5 % et 10 %, respectivement. Dans le scénario 1, les dépenses liées au vieillissement démographique (dépenses de santé et transferts au titre des retraites) sont supérieures de 0.2 point de PIB au niveau retenu comme hypothèse dans le scénario de référence. Le scénario 2 se fonde sur la trajectoire de croissance du PIB la plus forte envisagée dans cette *Étude*, passant par un ensemble intégré de mesures de libéralisation des marchés et de réformes sociales. Enfin, le scénario 3 repose sur l'hypothèse d'une réduction des primes de risque souverain de la Turquie et d'une baisse des taux d'intérêt sur sa dette publique (un taux d'intérêt réel de 1 % sur la dette en TRY et un taux d'intérêt sur la dette en USD inférieur de 40% au niveau retenu dans le scénario de référence).

Source : Projections du Secrétariat de l'OCDE.

StatLink  <https://stat.link/rbeztd>

### Stabiliser l'inflation et renforcer la crédibilité de la politique monétaire

Le choc lié au COVID-19 a accentué les problèmes de politique monétaire qui se posent de longue date en Turquie (OCDE, 2018a). L'inflation est élevée et se maintient à un niveau bien supérieur à l'objectif officiel de 5 %, sachant que sa réactivité à la situation conjoncturelle de l'économie est faible (graphique 1.11). Soucieuse du coût élevé de la désinflation en termes de production et d'emploi, et à l'écoute des sollicitations du pouvoir exécutif, la Banque centrale de la République de Turquie (TCMB, *Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası*) est perçue depuis longtemps par les investisseurs internationaux comme privilégiant la croissance et l'emploi par rapport à la stabilité des prix (Goldman Sachs, 2020 ; Citibank, 2020). En outre, pendant les périodes de diminution de l'appétence pour le risque sur les marchés internationaux, les sorties de capitaux tendent à amener les autorités à tenter de limiter la dépréciation de la livre turque par des interventions directes et indirectes. Cela tend à entrer en contradiction avec les régimes de libre circulation officielle des capitaux, de convertibilité de la monnaie et de change flottant de la Turquie, ce qui accentue l'incertitude des investisseurs. Le choc lié au COVID-19 a amplifié cet épineux problème de cohérence de l'action publique :

- **Hausse de l'inflation.** L'inflation et les anticipations d'inflation ont augmenté après le choc lié au COVID-19 alors qu'elles se situaient déjà à un niveau élevé (graphique 1.11). Des tensions supplémentaires se sont exercées sur les prix sous l'effet de la dépréciation du taux de change, de l'accroissement des coûts dans les chaînes de valeur, de modifications des modalités de travail et, sur certains marchés comme ceux du logement et des véhicules à moteur, d'une demande

alimentée par le crédit. Les anticipations d'inflation se sont renforcées et sont restées nettement supérieures à l'objectif officiel ainsi qu'à la prévision officielle d'inflation, qui constitue d'après la TCMB « un objectif intermédiaire lorsque l'inflation s'écarte sensiblement de l'objectif » (CBRT, 2019a). La banque centrale a revu à la hausse sa prévision d'inflation pour la fin de l'année, qui est passée de 7.4 % en avril 2020 à 8.9 % en juillet, puis à 12.1 % en octobre. Les anticipations des marchés ont atteint 12.5 % en novembre, tandis que le taux d'inflation effectif s'est établi à 14 % en novembre et à 14.6 % en décembre, laissant augurer une nouvelle dégradation des anticipations.

- **Nouveaux instruments de relance monétaire.** Face au choc lié au COVID-19, la TCMB a annoncé diverses « mesures contre les répercussions économiques et financières du coronavirus » (encadré 1.1). Elle a fortement réduit son taux directeur en l'abaissant à 8.25 % en mai, ramenant le taux directeur réel en territoire négatif (tant sur une base *ex post* qu'*ex ante*). Elle a adopté des mesures d'assouplissement quantitatif pour soutenir l'activité, comme dans d'autres pays émergents (Benigno *et al.*, 2020), en offrant des facilités de liquidité supplémentaires aux banques, en étoffant les facilités de réescompte destinées aux entreprises, et en relevant les plafonds applicables aux titres d'État dans son portefeuille. En conséquence, la base monétaire comme la taille du bilan de la banque centrale et la masse monétaire totale se sont accrues (graphique 1.11, parties E et F). En août, l'expansion de la masse monétaire (M1) a été la plus rapide observée parmi les pays émergents, puisqu'elle s'est établie à 70 % en rythme annuel, alors que la médiane des pays émergents était de 11 %. Ces évolutions ont accentué l'incertitude relative à la viabilité de l'objectif officiel d'inflation.

Confrontée à une accélération des sorties de capitaux et à la dépréciation du taux de change tout au long de l'été, la TCMB a resserré sa politique monétaire. Elle a commencé à durcir les conditions de liquidité en août, a relevé le taux d'intérêt directeur de 200 points de base pour le porter à 10.25 % à la fin du mois de septembre, puis de 475 points de base supplémentaire pour le relever à 15 % à la mi-novembre. Entre ces deux hausses, elle s'est abstenue de relever directement le taux directeur, et a resserré indirectement les conditions de liquidité en offrant des financements *via* des canaux plus coûteux. Cela a porté son taux de financement effectif à 13.40 % à la fin d'octobre, mais, malgré ce resserrement sensible, la divergence entre l'orientation officielle et l'orientation effective de la politique monétaire a été interprétée par les marchés comme un signe de contraintes politiques limitant l'indépendance de la banque centrale. Ces contraintes s'étaient accentuées après les modifications apportées à la législation en 2019, qui avaient raccourci le mandat des dirigeants de la banque centrale et facilité leur révocation (ce qui a effectivement permis le renvoi d'un gouverneur à la mi-2019). Globalement, les événements survenus pendant la crise liée au COVID-19 ont accentué l'incertitude des marchés concernant l'évolution future de la politique monétaire, entraîné une augmentation des primes de risque, et accéléré la dépréciation du taux de change jusqu'en novembre 2020. Dans ce contexte, la nomination d'un nouveau gouverneur en novembre 2020, à l'occasion de laquelle la TCMB a réaffirmé que la stabilité des prix constituait son objectif fondamental, conjuguée à une hausse connexe du taux d'intérêt directeur et à la réaffirmation de son statut de principal instrument d'apport de liquidités, a amélioré les anticipations des investisseurs. Les primes de risque et les taux de change ont reflué.

Tant le taux directeur que le taux de financement effectif sont restés en territoire négatif en termes réels – aussi bien sur une base *ex post* (lorsqu'on corrige ces taux par l'inflation effective) que sur une base *ex ante* (lorsqu'on les corrige par l'inflation anticipée) – pendant l'essentiel de l'année 2020. C'est seulement en novembre qu'ils sont devenus positifs. Si les anticipations ne convergent pas vers l'objectif et les prévisions d'inflation de la TCMB dans les temps à venir, et si les tensions sur les primes de risque et les taux de change ne sont pas durablement neutralisées, il faudra relever encore le taux d'intérêt réel. Celui-ci devrait être maintenu fermement et constamment en territoire positif pour que la politique monétaire retrouve sa crédibilité.

- **Fuite des capitaux et gestion des flux de capitaux.** Plusieurs mesures ont été prises au cours des deux dernières années pour réduire les sorties de capitaux et contrer la dépréciation du taux de change. On peut citer notamment la taxation des opérations de change, les restrictions relatives aux produits dérivés de change, les limites imposées aux opérations de change des banques, et l'adoption de règles nouvelles pour juguler les « comportements manipulateurs et abusifs » sur les marchés de capitaux (encadré 1.5). Les banques publiques sont également intervenues pour contribuer à la stabilisation de la monnaie turque, ce qui a porté leur position de change ouverte à un niveau environ deux fois supérieur à la limite normalement autorisée par la réglementation pendant l'été (38 % contre 20 % la première semaine d'août). Les banques publiques y ont ensuite remédié en augmentant leurs avoirs libellés en devises. Ces interventions ont constitué une source d'incertitude concernant le degré d'ouverture du compte de capital, la convertibilité de la monnaie et la flexibilité du taux de change. Le démantèlement de certaines de ces mesures a débuté à la fin de septembre (BRSA, 2020b).
- **Les réserves de change ont diminué** à la suite de ces interventions. Les réserves de change brutes sont tombées de 106 milliards USD en mars 2014 (11.3 % du PIB de 2014) à 85 milliards USD en mars 2018, 54 milliards USD en mai 2020, et 40 milliards USD en août 2020 (5.3 % du PIB de 2019). D'après l'estimation officielle du FMI, le niveau des réserves de change de la Turquie, qui s'établissait à 100 % de la mesure type d'adéquation des réserves élaborée par le FMI (c'est-à-dire au niveau minimum requis) en mars 2014, était tombé à 67 % à la mi-mai 2020 (IMF, 2020).

Les réserves de change nettes – c'est-à-dire la différence entre les avoirs et les engagements libellés en devises – ont également diminué. Selon la définition de la TCMB, elles sont tombées de 36.8 milliards USD en janvier 2020 à 23.3 milliards USD en août 2020. Sur la base d'une définition non officielle plus large (suivant laquelle sont également déduites des réserves de change brutes les ressources sous forme de contrats d'échange à court terme, assimilées à de la dette à court terme), les réserves de change nettes sont devenues négatives au cours de la même période, passant de 17.8 milliards USD en janvier 2020 à -8.8 milliards USD en juin, puis à -35.3 milliards en août (Eğilmez, 2020a). Les marchés sont demandeurs de mesures plus précises des réserves de change nettes. Cela invite les autorités à publier des indicateurs complémentaires sur ces réserves nettes et à communiquer activement pour satisfaire cette demande des marchés.

Les contrats d'échange avec des banques centrales étrangères et des banques commerciales nationales ont de fait été la principale source de financement extérieur de la TCMB en 2020. Ils représentaient 63 % de ses réserves brutes (y compris l'or) à la fin de juin, et 76 % à la fin d'août. Les autorités cherchent à conclure d'autres accords d'échange internationaux pour améliorer les réserves brutes. Les échanges internationaux de devises avec d'autres banques centrales sont également utilisés pour favoriser les échanges commerciaux internationaux en monnaie locale. De tels accords, ou d'autres mécanismes internationaux offrant des options de financement extérieur stables, seraient utiles, étant donné l'ampleur des engagements extérieurs et la dépendance à l'égard des financements à court terme.

Dans l'ensemble, les mesures de politique monétaire prises pour amortir le choc lié au COVID-19 ont étayé l'activité économique, fourni des liquidités au système bancaire, soutenu le taux de change, contribué à empêcher une envolée des faillites d'entreprises et facilité le financement du Trésor. Néanmoins, elles ont également exacerbé l'incertitude relative aux multiples objectifs et instruments de la banque centrale. Les interventions des banques publiques sur le marché des changes – qui ne sont pas rendues publiques – ont entraîné une augmentation des éléments de passif éventuel pour les finances publiques.

Ce cadre de politique monétaire a contribué à la dollarisation de l'économie. Le niveau de dollarisation des dépôts bancaires des ménages et des entreprises, ainsi que des engagements des grandes entreprises, est élevé en Turquie. Il s'était réduit après les réformes des années 2000, à mesure que la confiance dans la livre

turque se raffermissait, mais il est reparti à la hausse dans les années 2010, passant, pour les dépôts bancaires, au-dessus de 40 % en 2015 et de 50 % au début de 2020. Le niveau de dollarisation a encore augmenté après le choc lié au COVID-19, sous l'effet des taux d'intérêt réels négatifs et de l'incertitude relative à l'évolution de la politique monétaire, atteignant 56 % pour les dépôts des ménages en novembre. Or, cette dollarisation sape l'efficacité de la politique monétaire et accentue la volatilité du taux de change (Estevão and Everaert, 2016). D'après des travaux de recherche internationaux consacrés à ses déterminants, juguler l'inflation et améliorer la stabilité macroéconomique contribuent fortement à la réduire. Ces travaux laissent également à penser que les mesures administratives visant à limiter la dollarisation (telles qu'elles ont été prises régulièrement par les autorités turques, quoique avec une intensité modérée) alourdissent les coûts de financement de l'économie tant que ses paramètres fondamentaux ne sont pas renforcés (Ergun *et al.*, 2017).

Le retrait des investisseurs étrangers des marchés de capitaux libellés en livres turques a revêtu un caractère plus structurel. La part de l'encours d'obligations d'État détenue par des investisseurs étrangers a reculé, passant de 20-25 % entre 2012 et 2018 à 10 % en 2019, et à moins de 4 % en juillet 2020, malgré des conditions favorables sur les marchés de capitaux mondiaux pendant une grande partie de cette période. Les sorties de capitaux des marchés d'obligations et d'actions ont atteint respectivement 7.6 milliards USD et 5.8 milliards USD au cours des dix premiers mois de 2020.

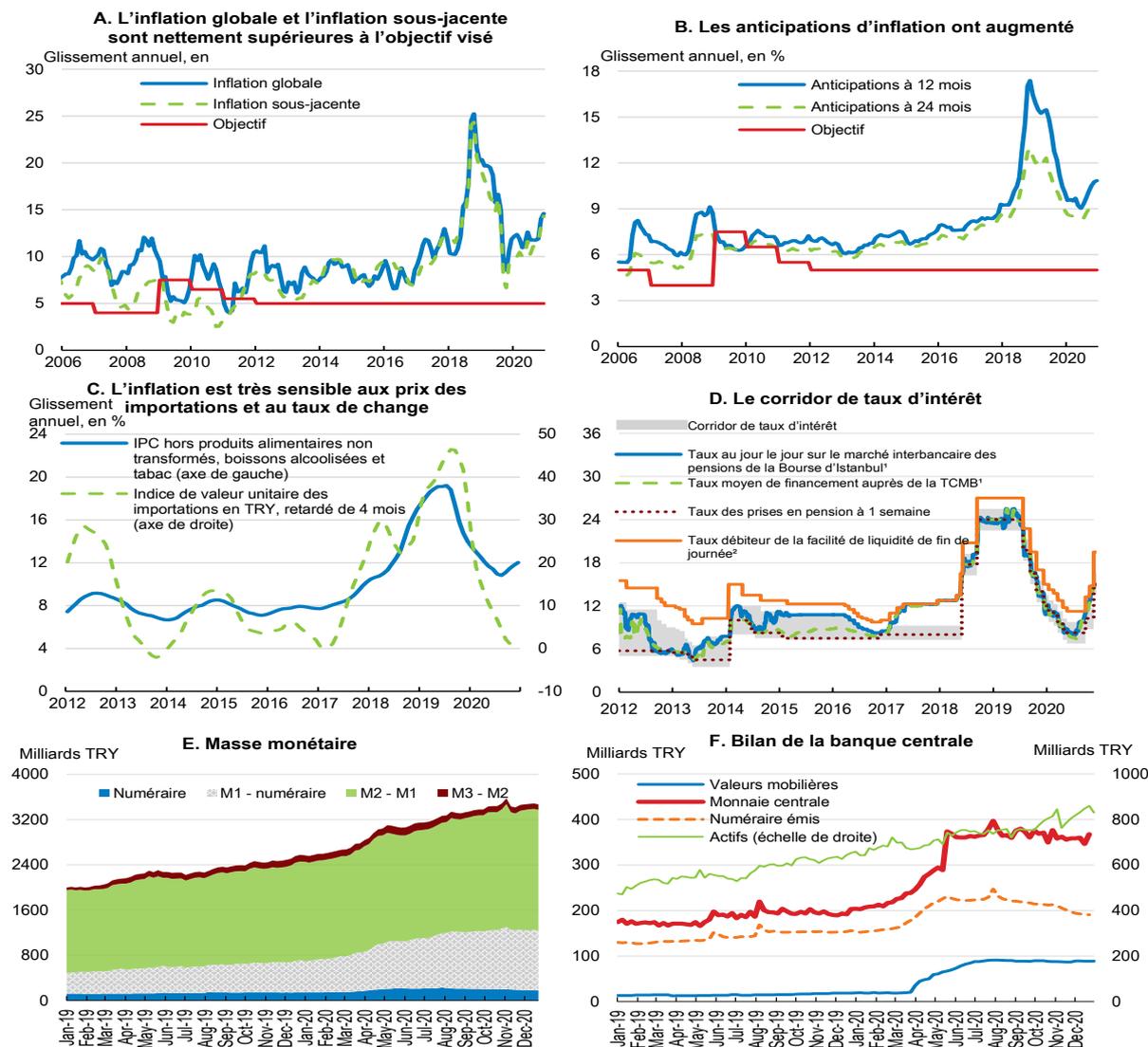
L'expérience internationale tend à indiquer que les interventions des pouvoirs publics et les mesures de contrôle des mouvements capitaux qui entraînent de tels retraits peuvent avoir un effet négatif sur la croissance et l'investissement à long terme (Andreasen *et al.*, 2019). Cela dit, d'après des travaux de recherche récents sur les économies émergentes vulnérables, des mesures bien circonscrites en matière de flux de capitaux et de taux de change, si elles sont mises en œuvre sur un mode transparent et fondé sur des règles, comme le prescrit le Code de la libération des mouvements de capitaux de l'OCDE (OECD, 2020f), peuvent avoir des effets stabilisateurs sur la production et l'emploi (Adrian and Gopinath, 2020). Ces travaux laissent également à penser que des règles de politique monétaire s'adaptant aux évolutions des taux de change réels, des prix des actifs et des marges d'intérêt, en sus des écarts d'inflation et de production classiques, peuvent être efficaces dans les économies émergentes (Mimir and Sunel, 2019).

Pour renforcer durablement la confiance des marchés, les autorités monétaires devraient prendre les mesures suivantes :

- Il faudrait rétablir la confiance dans l'indépendance de la banque centrale sur le plan national et international. Des dispositions législatives renforçant l'inamovibilité de ses dirigeants et allongeant la durée de leur mandat constitueraient à cet égard le signal le plus fort.
- Le taux d'intérêt directeur réel devrait être maintenu en territoire positif tant que l'inflation et les anticipations d'inflation divergent des prévisions et des objectifs officiels.
- La banque centrale devrait définir une stratégie pour démanteler, dès que les circonstances le permettront, les mesures exceptionnelles d'apport de liquidités adoptées dans le contexte de la pandémie, ainsi qu'elle l'a souligné elle-même dans ses déclarations de politique monétaire.
- Il ne faudrait prendre des mesures de gestion des flux de capitaux et procéder à des interventions sur le marché des changes que dans des circonstances exceptionnelles, et conformément au Code de la libération des mouvements de capitaux de l'OCDE.
- Il faudrait reconstituer les réserves de change lorsque la situation le permettra. En sus des rapports classiques sur leur niveau, qui sont actuellement établis conformément aux normes internationales, une communication active de la banque centrale sur divers aspects de la situation de ses réserves de change en fonction des besoins d'information des marchés de capitaux, fondée éventuellement sur des travaux de recherche publiés, améliorerait la confiance.
- Des réponses précises devraient être apportées aux diverses préoccupations du public concernant la méthodologie statistique, les sources de données et les questions de qualité des données liées à l'inflation et à la politique monétaire (même si ces préoccupations ne sont pas toujours justifiées).

Les instruments d'analyse et de communication de qualité dont dispose la banque centrale, tels que les rapports sur l'inflation et la stabilité financière, peuvent être utilisés à cette fin.

**Graphique 1.11. La politique monétaire n'a pas permis d'atteindre l'objectif d'inflation**



1. Moyenne mobile sur 5 jours.

2. Le taux débiteur de la facilité de liquidité de fin de journée est le taux auquel la banque centrale prête sans limite aux banques, en tant que prêteur en dernier ressort, au cours de la dernière heure des jours d'ouverture du marché.

Source : Institut de statistique turc (TÜİK, *Türkiye İstatistik Kurumu*) ; Banque centrale de la République de Turquie (TCMB, *Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası*) ; Refinitiv ; et OCDE (2020), Principaux indicateurs économiques (base de données).

StatLink <https://stat.link/t5ylr7>

### Encadré 1.5. Mesures relatives aux flux de capitaux et au taux de change

La Banque centrale de la République de Turquie (TCMB, *Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası*) et l'Agence de réglementation et de surveillance bancaires (BDDK, *Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu*) mettent en œuvre différentes mesures qui influent sur les flux de capitaux et le taux de change. Au regard de la loi, le pilotage du cours de la monnaie nationale relève de la responsabilité de la TCMB,

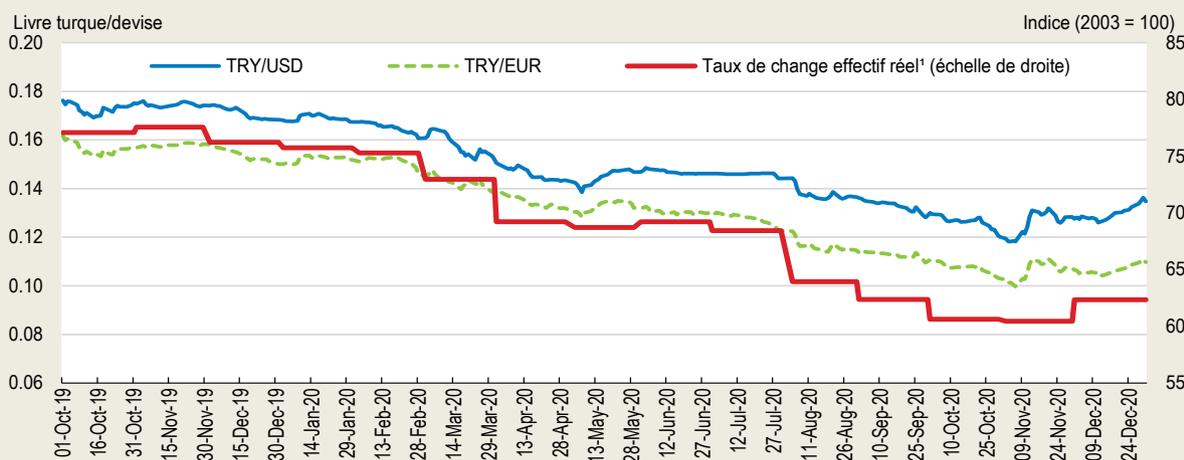
et celle-ci a été très active dans ce domaine depuis le choc de 2018. D'après les documents officiels relatifs à sa politique, « la Banque centrale n'a pas d'objectif de taux de change nominal ou réel », mais « si les taux de change s'écartent sensiblement des paramètres économiques fondamentaux et si leurs variations influent durablement sur la stabilité des prix ou font courir des risques à la stabilité financière, elle réagira avec les instruments dont elle dispose ».

Les mesures relatives au taux de change s'inscrivent dans le cadre des régimes de liberté totale des mouvements de capitaux et de taux de change flottant, qui ont été bénéfiques à l'économie au cours des vingt dernières années. Ils ont permis d'attirer des montants considérables d'épargne étrangère et constitué un mécanisme d'ajustement aux chocs macroéconomiques. Néanmoins, la libre circulation des capitaux rend aussi le cycle du crédit intérieur et, partant, le cycle économique dans son ensemble très sensibles aux variations de l'appétence pour le risque au niveau mondial et des perceptions des investisseurs concernant la Turquie. Tout au long des années 2010, les autorités turques ont mis en place des outils macroprudentiels pour atténuer cette sensibilité. En l'absence de bonnes pratiques internationales éprouvées, elles ont élaboré, par tâtonnements, un ensemble d'instruments fondé sur différentes dispositions correspondant à différents types d'engagements bancaires internationaux (Kara, 2016).

Ces mécanismes régulateurs se sont révélés globalement efficaces en termes de désynchronisation des entrées de capitaux et de la croissance du PIB. Néanmoins, leur efficacité a peut-être diminué dernièrement. Le coefficient de corrélation entre les entrées nettes de capitaux et la croissance du PIB avait atteint un niveau élevé de 0.54 entre 1999 et 2010, pour tomber ensuite à un point bas de -0.17 entre 2010 et 2016, avant de remonter à 0.22 entre 2016 et 2019.

Après le choc financier de 2018, ainsi que pendant la crise liée au COVID-19, la Turquie a été confrontée à des mouvements de capitaux très volatils. Ceux-ci découlaient à la fois des variations de l'appétence pour le risque à l'échelle mondiale, et d'une accentuation de l'incertitude des investisseurs et de leur perception des risques concernant la Turquie. Cela s'est traduit par une dégradation tendancielle sensible des taux de change nominaux et réel (graphique 1.12).

### Graphique 1.12. Les taux de change nominaux et réel s'étaient dégradés, mais ils se sont légèrement redressés il y a peu



1. Calculé à partir de l'indice des prix à la consommation (IPC). Les données sont mensuelles.

Source : Banque centrale de la République de Turquie (TCMB, *Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası*).

StatLink  <https://stat.link/1hbvez>

Les autorités turques ont adopté plusieurs mesures pendant cette période pour empêcher une poursuite des ventes à découvert de la livre et limiter sa volatilité. Ces mesures ont notamment pris les formes suivantes :

- Des restrictions s'appliquent aux prêts en devises accordés à des sociétés (mai 2018) : les personnes morales ayant des engagements en devises inférieurs à 15 millions USD ne peuvent emprunter en devises un montant supérieur à leurs recettes en devises des trois derniers exercices fiscaux, à quelques exceptions près.
- Les transactions des banques correspondant à des contrats d'échange de devises, des contrats de change à terme et des options sur devises (dans le cadre desquelles les banques reçoivent un montant en TRY à la date d'échéance) avec des partenaires non résidents sont limitées à 10 % de leurs fonds propres depuis le 25 septembre 2020 (sachant que ce seuil avait été fixé précédemment à 25 % le 15 août 2018, à 10 % le 8 février 2020, et à 1 % le 12 avril 2020). Le 11 novembre 2020, la limite applicable aux contrats d'échange de devises, aux contrats de change à terme et aux options sur devises dans le cadre desquels les banques versent un montant en TRY à l'échéance a été relevée à un niveau pouvant aller jusqu'à 30 % (en fonction de leur échéance résiduelle).
- Le 5 mai 2020, les transactions des banques turques libellées en TRY avec des établissements financiers non résidents, y compris les opérations de pension, les facilités de dépôt et les prêts, ont été limitées à 0.5 % des fonds propres de ces banques, à quelques exceptions près (cette limite ne s'appliquait pas à la facilité de découvert destinée aux banques étrangères). Le 27 novembre 2020, le seuil susmentionné a été porté à 2.5 % des fonds propres des banques.
- Une obligation de rapatriement et de cession des recettes d'exportation en devises a été instaurée en septembre 2018. Elles doivent être généralement rapatriées dans un délai de 180 jours, et au moins 80 % de ces recettes doivent être cédés à une banque locale en échange de livres turques. En janvier 2020, l'obligation de cession a été supprimée, mais l'obligation de rapatriement est demeurée en vigueur.
- Les contrats portant sur des biens immobiliers, les contrats de travail et les contrats de services libellés en devises sont interdits entre résidents turcs.
- Le délai de règlement des achats en devises de plus de 100 000 USD effectués par des particuliers avait été fixé à un jour en mai 2019. Cette disposition a été abrogée le 8 décembre 2020.
- En mai 2019 a été instaurée une taxe sur les ventes de devises des banques, égale à 0.1 % de la valeur de la transaction. Le taux de cette taxe a été relevé à 0.2 % le 7 décembre 2019, puis à 1 % le 24 mai 2020. Il a ensuite été ramené à 0.2 % le 30 septembre 2020.
- Les coefficients de réserves obligatoires appliqués aux banques, différenciés en fonction des monnaies de libellé, ont été ajustés à plusieurs reprises pour les différentes fourchettes d'échéances et catégories d'engagements.
- Le 7 mai 2020, un nouveau règlement a été publié « pour limiter les transactions manipulatrices et trompeuses sur les marchés de capitaux ». Les pratiques suivantes, entre autres, sont considérées comme manipulatrices et trompeuses aux fins de ce règlement :
  - fournir des informations fausses ou trompeuses sur l'offre, la demande ou le cours d'un instrument financier ;
  - réaliser des transactions affectant ou pouvant affecter le cours d'un instrument financier par le biais d'un mécanisme ou d'un montage trompeur ;
  - diffuser des informations fausses ou trompeuses sur une valeur de référence, fournir des données fausses ou trompeuses, ou adopter, sciemment, un comportement manipulateur influant sur le calcul de valeurs de référence.
- Au cours de la période de mai à juillet 2020, les autorités de réglementation ont interdit certaines activités :

- Le 7 mai 2020, il a été interdit aux banques turques de réaliser des opérations en devises faisant intervenir la livre turque avec trois banques (UBS Group, Citigroup et BNP Paribas), apparemment parce que ces trois banques n'avaient pas honoré en temps voulu leurs engagements en TRY. L'interdiction des transactions avec ces trois banques a été levée le 11 mai 2020.
- Le 6 juillet 2020, la Bourse d'Istanbul a interdit à six banques étrangères de vendre des actions à découvert sur le marché turc des valeurs mobilières pendant une période pouvant aller jusqu'à trois mois. Cette mesure de restriction s'est appliquée pendant trois mois à Barclays, au Crédit Suisse et à Merrill Lynch (qui est une composante de Bank of America), et pendant un mois à Goldman Sachs Group, JPMorgan Chase et Wood & Co. Ces établissements n'avaient pas respecté l'obligation de notifier aux autorités leurs opérations de vente à découvert. Les restrictions relatives aux ventes à découvert ont pris fin le 6 août 2020 pour Goldman Sachs Group, JP Morgan Chase et Wood & Co., et le 6 octobre 2020 pour les trois autres banques.
- Le 18 avril 2020, l'organisme de réglementation bancaire a mis en place un nouveau « ratio d'actifs » applicable aux banques (exception faite des banques de développement et d'investissement et des petites banques), destiné à renforcer leurs activités de crédit pendant la crise liée au COVID-19. Ce ratio a été ajusté à plusieurs reprises et a fortement influé sur les décisions des banques en matière de prêts et d'emprunts en devises en 2020. Bien qu'il ait été progressivement supprimé à partir du 31 décembre 2020, ses modalités d'application, qui ont joué un rôle majeur, sont résumées ci-après :
  - La somme des prêts accordés par une banque, de 75 % de son portefeuille de valeurs mobilières et de 50 % des soldes de ses opérations d'échange financier avec la banque centrale devait être supérieure à la somme de ses dépôts en TRY et de 125 % de ses dépôts en devises. Le 29 mai 2020, le coefficient applicable aux dépôts en devises a été porté à 175 %. Le 10 août 2020, la BDDK a déclaré que le ratio d'actifs ne devait pas être inférieur à 95 % pour les banques de dépôt et à 75 % pour les banques de participation à la fin de chaque mois. Le 28 septembre 2020, ces seuils ont été abaissés à 90 % et 70 % respectivement.
  - Certaines banques pouvaient ne pas être en mesure de respecter le ratio d'actifs en distribuant davantage de crédits, et pouvaient alors être amenées à accroître leur portefeuille de titres d'État, ou leurs opérations d'échange financier avec la TCMB. Ce ratio incitait donc les banques à accroître leurs opérations d'échange de devises avec la banque centrale, entraînant une augmentation des réserves de change brutes de celle-ci. Cela dit, pour respecter le ratio d'actifs, les banques pouvaient aussi réduire les dépôts en devises de leurs clients, ceux-ci étant assortis d'un coefficient de pondération plus élevé que les dépôts libellés en TRY dans ce ratio, provoquant du même coup une diminution du volant de liquidités en devises.

## Renforcer l'emploi, la qualité de l'emploi et la cohésion sociale après le choc du COVID-19

Le ralentissement économique des trois dernières années, que la pandémie ne fait qu'accentuer encore, a annulé les progrès réalisés sur le marché du travail au fil des ans vers la création d'emplois de meilleure qualité et les gains en résultant pour le bien-être et la cohésion sociale. Le choc a frappé au plus fort les travailleurs informels, car beaucoup d'entre eux travaillent dans des activités de service impliquant de nombreux contacts interpersonnels et peuvent donc avoir du mal à appliquer des mesures de distanciation physique sur des lieux de travail qui, souvent, ne répondent pas aux normes. Ils sont également exclus

des filets de protection sociale que procure l'emploi formel. Les jeunes demandeurs d'emploi ont été particulièrement touchés par la contraction de la création nette d'emplois.

Une grande partie des actifs n'occupent pas d'emploi salarié dans le secteur formel (graphique 1.14). La remarquable mobilité de la main-d'œuvre, entre les entreprises et les régions (Akgunduz et al., 2019), ne suffit pas pour allouer les ressources en main-d'œuvre aux entreprises formelles à plus forte productivité. La majorité des travailleurs se concentrent dans des micro-activités informelles ou semi-formelles. En dépit d'une forte progression de l'activité des femmes, à la faveur d'une multitude d'initiatives des pouvoirs publics (leur taux d'activité est ainsi passé de 23 % en 2007 à 34 % en 2019, avant de se replier à 32 % en août 2020, contre 70 % pour les hommes), la plupart des femmes demeurent inactives, ou travaillent comme aidants familiaux non rémunérés (graphique 1.15). On observe une forte corrélation entre travail informel et pauvreté familiale selon les régions, les qualifications et la profession des apporteurs de revenu. Plus de 15 % des enfants vivent dans une famille en situation de pauvreté relative, soit le troisième taux le plus élevé de l'OCDE (OECD, 2019f). Les flux de réfugiés arrivés récemment sur le territoire n'ont fait qu'aggraver ces disparités.

L'informalité découle de plusieurs facteurs, pour la plupart liés à la réglementation et aux coûts de main-d'œuvre. La réglementation de l'emploi en Turquie, tant pour les travailleurs permanents que temporaires, est parmi les plus rigides qui soient dans l'OCDE (graphique 1.16). Les coûts de main-d'œuvre bruts sont grevés par d'importants prélèvements sur le travail, qui s'expliquent à la fois par le coût du système de retraite (qui équivaut à verser des salaires différés), mais également par un régime d'assurance maladie universelle, financé en partie par ces prélèvements. La Turquie revendique par ailleurs l'un des ratios salaire minimum/salaire médian parmi les plus élevés de l'OCDE, malgré de profondes différences de productivité entre les entreprises et les régions. De toute la zone OCDE, c'est en Turquie que ce ratio a le plus progressé ces deux dernières décennies. Les entreprises des secteurs informel et semi-formel, qui ne respectent pas la réglementation, nouent des relations d'emploi flexibles à des coûts peu élevés, ce qui leur confère des avantages par rapport à leurs concurrents du secteur formel. Les grandes entreprises, les multinationales et les jeunes entreprises performantes ne peuvent pas bénéficier d'une telle flexibilité. Les frictions qui en résultent ont été identifiées dans de précédentes *Études* de l'OCDE comme un obstacle majeur à l'allocation efficace des ressources dans le secteur des entreprises turques (OCDE, 2016 ; Drake et al., 2016).

Le choc d'août 2018 et celui du COVID-19 ont amplifié les difficultés du marché du travail :

- Le nombre total d'emplois (formels et informels) a diminué de 2.4 millions entre mai 2019 et mai 2020. La forte reprise au troisième trimestre de 2020 a permis de limiter les pertes nettes à 0.7 million entre septembre 2019 et septembre 2020, soit un repli de 2.6 %. Le taux d'emploi, un indicateur essentiel des performances du marché du travail en Turquie, a été ramené de 48 % en avril 2018 à 41.4 % en mai 2020, avant de se redresser partiellement à 44.1 % en septembre 2020 (graphique 1.13). Malgré des sorties massives de la population active, le taux de chômage a atteint 12.7 % en septembre 2020, et 24.3 % pour les 15-24 ans.
- Si les taux d'activité des hommes et des femmes avaient continué d'augmenter au rythme enregistré précédemment (c'est-à-dire sans les sorties du marché du travail de ces deux dernières années), le chômage aurait atteint des niveaux plus élevés. Il aurait atteint 19 % en juillet 2020, selon une étude (Tükel, 2020). Le taux de chômage au sens large (de catégorie U-6, selon la définition du Bureau de statistiques sur l'emploi (BLS, Bureau of Labor Statistics) des États-Unis, qui regroupe les actifs ne recherchant pas d'emploi mais qui sont prêts à travailler et les travailleurs saisonniers, ce qui permet donc de corriger globalement les retraits temporaires du marché du travail), est passé de 19.5% de la population active en septembre 2019 à 22.9 % en septembre 2020. La part des « jeunes ni en emploi, ni scolarisés, ni en formation » a progressé de 24 %, soit un niveau déjà élevé en mai 2019, à 29.1 % en septembre 2020. De par son importance, l'importance de ce groupe, dont les revenus et les perspectives d'emploi s'érodent, constitue un

enjeu majeur pour le bien-être et la cohésion sociale de la Turquie. Elle incite à mettre en place des politiques dynamiques offrant aux jeunes de meilleures chances sur le marché du travail, qui passent par la réduction des coûts de main-d'œuvre, l'entrepreneuriat et la formation professionnelle.

- Les deux dispositifs de maintien dans l'emploi utilisés pour lutter contre la pandémie, à savoir le chômage partiel et le congé sans solde indemnisé par l'État (respectivement 18.3 % et 7.6 % de l'emploi salarié total en mai 2020), ont permis de maintenir l'emploi à flot, au-dessus du niveau auquel il serait tombé sans ces amortisseurs. Un quart de l'emploi a pu ainsi être « maintenu » en été grâce à ces mesures – soit une proportion plus élevée que dans de nombreux autres pays de l'OCDE (OECD, 2020g). Le nombre de « travailleurs effectivement en activité », déclaré par Turkstat, est tombé de 26.2 millions en janvier 2020 à 20.8 millions en mai (soit une baisse de 20.4 %), avant de remonter à 25.7 millions en juillet 2020.
- Le travail à distance (télétravail) s'est répandu plus rapidement que prévu dans les entreprises très informatisées et dans le secteur public, avec notamment un passage massif au commerce électronique dans les activités exportatrices et dans le commerce de détail (Turkonfed, 2020). Le télétravail est difficile dans les activités de service impliquant de nombreux contacts interpersonnels, très répandues en Turquie. Selon une estimation, 20 % des emplois existants se prêtent au travail à distance, contre 40 % dans les pays avancés (OECD, 2020e). Il existe de grandes disparités en la matière entre les régions : ce potentiel varie de 30 % à Istanbul à 15 % dans les provinces de l'est du pays. Le degré de mobilisation de ce potentiel dans les différentes activités et régions nécessite de plus amples analyses.
- La réglementation de l'emploi a peut-être été moins appliquée pendant la crise. Comme le choc a surtout touché les travailleurs informels et les travailleurs indépendants, la part globale des travailleurs informels est revenue de 36 % de l'ensemble des travailleurs en septembre 2019 à 32.2 % en juillet 2020. Dans le même temps, il semble que les pratiques semi-formelles, qui aident à contourner les règlements et les obligations contractuelles, se soient multipliées. Profitant d'un positionnement asymétrique dans la négociation, plusieurs entreprises ont exigé de leurs salariés des baisses de rémunération, comme solution alternative à la mise en congé sans solde, moins bien rémunéré. L'application des nouvelles règles d'hygiène et de sécurité contre la pandémie (Ministry of Family, Labour and Social Services, 2020a) est devenue délicate dans une économie à forte activité informelle (International Labour Organisation, 2020). S'il est pratiquement impossible de recueillir des éléments statistiques en la matière, il est souvent fait état d'inégalités dans leur application entre les entreprises du secteur formel, semi-formel et informel. On a également observé très souvent une bonne coopération entre les employeurs et leurs salariés pour adapter les modalités de travail aux nouvelles circonstances. Cette coopération est plus facile dans les secteurs et les entreprises où le dialogue social et les pratiques de négociation collective sont bien établis (Avrupa Birliği Başkanlığı, 2020).
- Malgré la hausse tendancielle de l'activité des femmes évoquée plus haut, la pandémie a eu des effets négatifs sur les écarts entre les sexes sur le marché du travail en Turquie (OCDE, 2020). Les taux d'activité et d'emploi des femmes sont restés les plus faibles de la zone OCDE, ce qui s'explique par plusieurs facteurs, notamment le décalage entre offre et demande de compétences, l'insuffisance de l'offre de services de garde d'enfants, l'inadéquation des droits à congé de maternité (notamment dans le secteur informel) et les spécificités culturelles (graphique 1.15). Contrairement à la crise de 2018, qui avait entraîné des pertes d'emploi chez les hommes plus importantes que chez les femmes (en raison de l'effondrement de l'emploi dans le secteur de la construction), le choc du COVID-19 a frappé les femmes turques plus durement que les hommes, car elles sont bien plus nombreuses dans les secteurs de services et dans l'emploi informel. L'emploi des femmes a ainsi diminué de 5.2 % entre septembre 2019 et juillet 2020, contre 1.4 % pour les hommes. Le nombre total d'heures travaillées chez les femmes a diminué de 9.8 % en septembre 2020, par rapport à l'année précédente, contre 5 % pour les hommes (le nombre moyen

d'heures travaillées chez les salariés a diminué de 2.1 % pour les hommes et de 2.2 % pour les femmes entre septembre 2019 et septembre 2020). Pendant les périodes de confinement, les femmes ont, en effet, assumé l'essentiel des responsabilités de prise en charge des enfants et des personnes âgées et de lutte contre la contamination, faisant face à des contraintes supplémentaires considérables.

Les recommandations de l'OCDE concernant les mesures de politique de l'emploi pendant la pandémie s'appliquent pleinement à la Turquie (OECD, 2020). À titre d'objectif global, les pouvoirs publics devraient se fixer de transformer les dispositifs actuels de maintien dans l'emploi (à la fois le chômage partiel et le congé sans solde indemnisé par l'État), mis en place à l'échelle de toute l'économie, en dispositifs plus sélectifs pour faciliter les transitions d'emplois entre activités non viables et activités viables. Tous les pays de l'OCDE étudient actuellement les moyens d'affiner leurs mesures de protection de l'emploi. Par exemple, les entreprises pourraient contribuer davantage à l'indemnisation des heures non travaillées et à la reconversion des salariés pendant les périodes d'activité partielle. L'interdiction de licenciement, imposée en contrepartie aux entreprises bénéficiant du dispositif d'indemnisation du congé sans solde, pourrait être progressivement levée, comme l'ont proposé un certain nombre de partenaires sociaux. De même, les entreprises bénéficiant d'aides publiques pourraient être incitées à mettre sur pied des programmes de formation en apprentissage et de stages destinés aux jeunes travailleurs. Des aides temporaires pourraient appuyer des projets inclusifs de ce type.

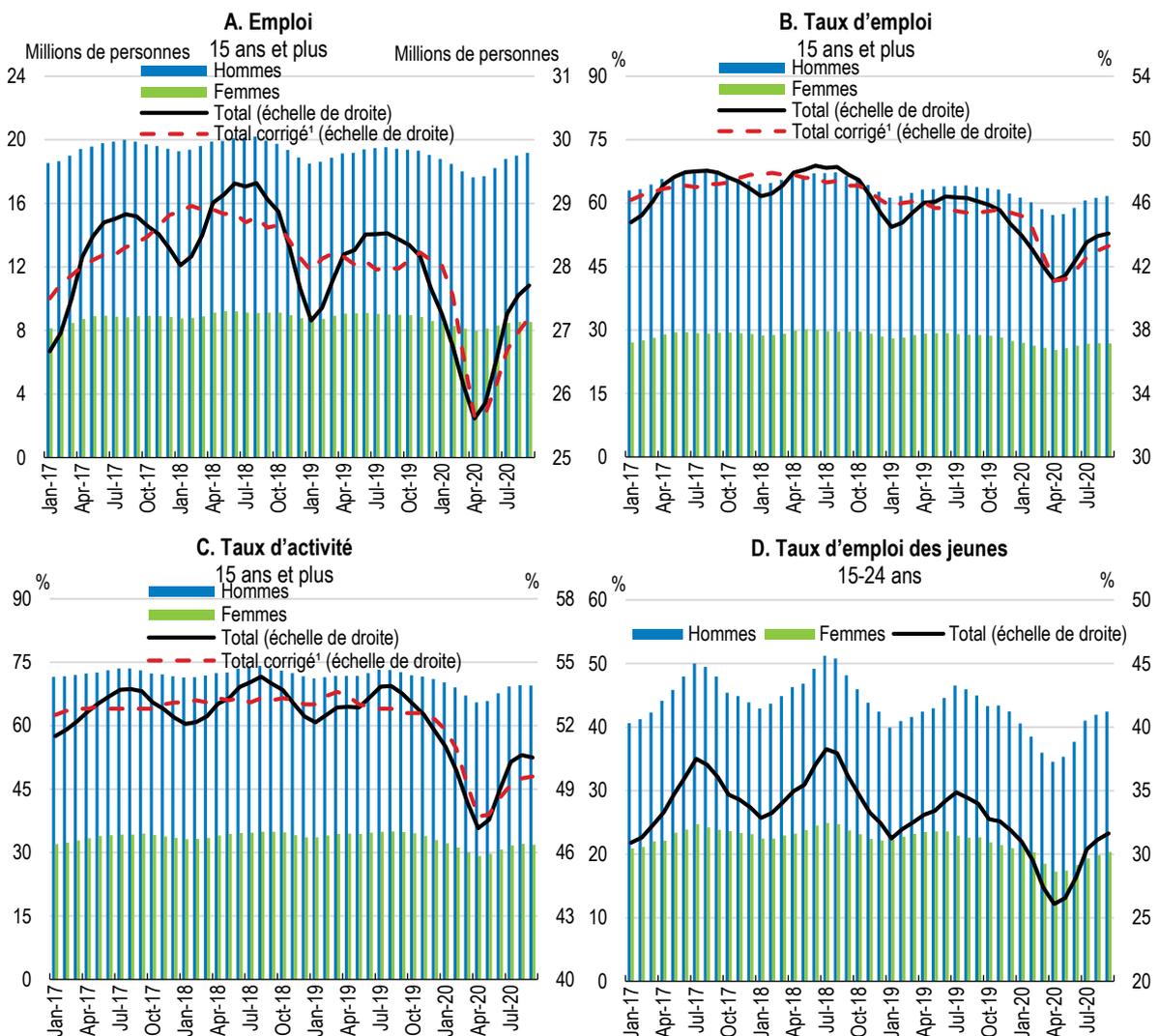
Les réformes du marché du travail, que la Turquie a longtemps différées, n'en deviennent que plus pressantes après le choc du COVID-19, et ce pour trois raisons. Premièrement, la reprise de la création nette d'emplois, en particulier à destination de la main-d'œuvre peu qualifiée, est aujourd'hui cruciale pour regagner le terrain perdu en matière de cohésion sociale. Deuxièmement, comme les travailleurs informels ne sont pas couverts par les régimes de protection sociale liés à l'emploi, il devient plus urgent encore de mettre en place des réformes facilitant les transitions entre emplois informels et semi-formels et emplois pleinement formels. Enfin, le bon fonctionnement des marchés du travail est une exigence essentielle des participants aux chaînes de valeur mondiales qui réorganisent et redéplient leurs activités, et la Turquie ne doit pas prendre de retard en la matière.

Les autorités devraient s'inspirer de la nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi, qui souligne la nécessité pour les économies émergentes de se tourner vers les marchés du travail formels (OECD, 2018b). Il est suggéré dans cette stratégie que la réduction des coûts de main d'œuvre non salariaux, le transfert d'une partie de la charge financière de la protection sociale vers des sources autres que les cotisations sociales, le fait de rendre les salaires minimums légaux financièrement plus accessibles pour les entreprises peu productives et la modernisation de la réglementation du travail applicable aux contrats temporaires et permanents sont autant de mesures qui stimuleraient la création d'emplois dans le secteur formel, une fois que la reprise sera fermement engagée. Enfin, mobiliser le potentiel de développement de l'activité des femmes exigera par ailleurs d'améliorer l'offre et la qualité des infrastructures d'accueil et d'éducation des jeunes enfants.

Le rééquilibrage du rôle respectif de la législation et de la négociation d'entreprise pour améliorer les salaires et les conditions de travail est désormais plus important (Boeri et al., 2019). L'adoption de stratégies de négociation adaptables aiderait toutes les entreprises, y compris celles peu productives, à se conformer à la législation, à régulariser leur activité et à monter en régime. Cela supposerait de recourir à la négociation entre partenaires sociaux plus largement que ce n'est le cas actuellement en Turquie (où seulement 12 % des travailleurs participent à de telles négociations). Les tensions exercées par la pandémie sur la viabilité des entreprises et des emplois pourraient concourir à réalimenter le dialogue social, tant pour moderniser les modalités de travail au niveau des entreprises que pour adapter la réglementation du travail à l'échelle nationale. Un examen de la Turquie au titre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi pourrait aider les décideurs, les employeurs et les travailleurs à examiner plus avant un ensemble de réformes spécifiques au pays (OECD, 2020i).

À court terme, la situation particulière engendrée par la pandémie n'est pas propice à des réformes structurelles d'ensemble. Les coûts de main-d'œuvre dans le secteur formel pourraient néanmoins être allégés en abaissant, à titre temporaire ou permanent, les cotisations sociales et en transférant une partie du financement de la protection sociale vers des sources plus favorables à l'emploi. Le gouvernement met déjà en place des baisses de cotisations dans certaines régions et applicables à certaines catégories précises d'actifs. Le dispositif d'aide au paiement des cotisations sociales en faveur des jeunes de 18-29 ans qui créent leur entreprise (quelque 125 000 entrepreneurs ont ainsi bénéficié d'un soutien entre la mi-2018 et la mi-2020) et la mesure d'allègement, plus ancienne et de plus grande portée, de 5 points de pourcentage des cotisations sociales versées par les employeurs pour l'ensemble des salariés (en vigueur depuis 2006), sont deux dispositifs jugés utiles. Une évaluation systématique de ces dispositifs est en cours au ministère de la Famille, du Travail et des Services sociaux.

**Graphique 1.13. Le choc du COVID-19 a aggravé la situation déjà fragilisée du marché du travail**



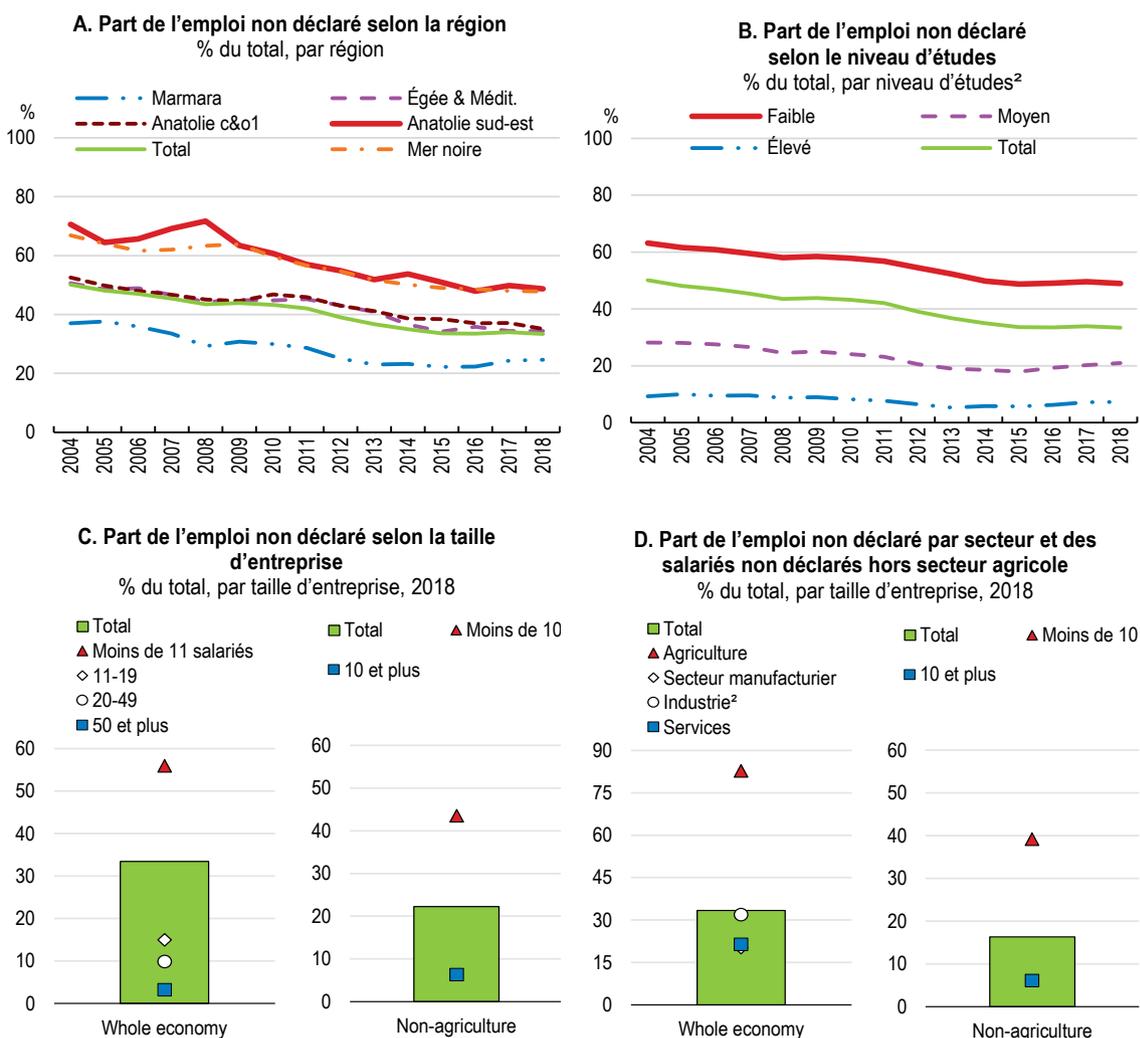
1. Chiffres corrigés des variations saisonnières

Source : TurkStat (2020).

Compte tenu de l'urgence de la situation liée à la pandémie, les pouvoirs publics pourraient envisager une nouvelle exonération de cotisations sociales salariales et patronales en faveur de tous les travailleurs de moins de 25 ans, et ce pour une durée temporaire. Ils pourraient également envisager une mesure d'ordre structurel, lorsque la situation le permettra, en réduisant durablement une partie des cotisations patronales d'assurance maladie acquittées sur l'ensemble des salariés, en tant que premier jalon vers une réforme plus générale du financement du système de santé qui soit favorable à l'emploi. L'annexe B propose une estimation du coût pour le budget de telles mesures.

### Graphique 1.14. L'incidence de l'emploi non déclaré varie selon les régions, les secteurs, la taille des entreprises et le niveau d'études

Emplois et salariés non déclarés, 15 ans et plus



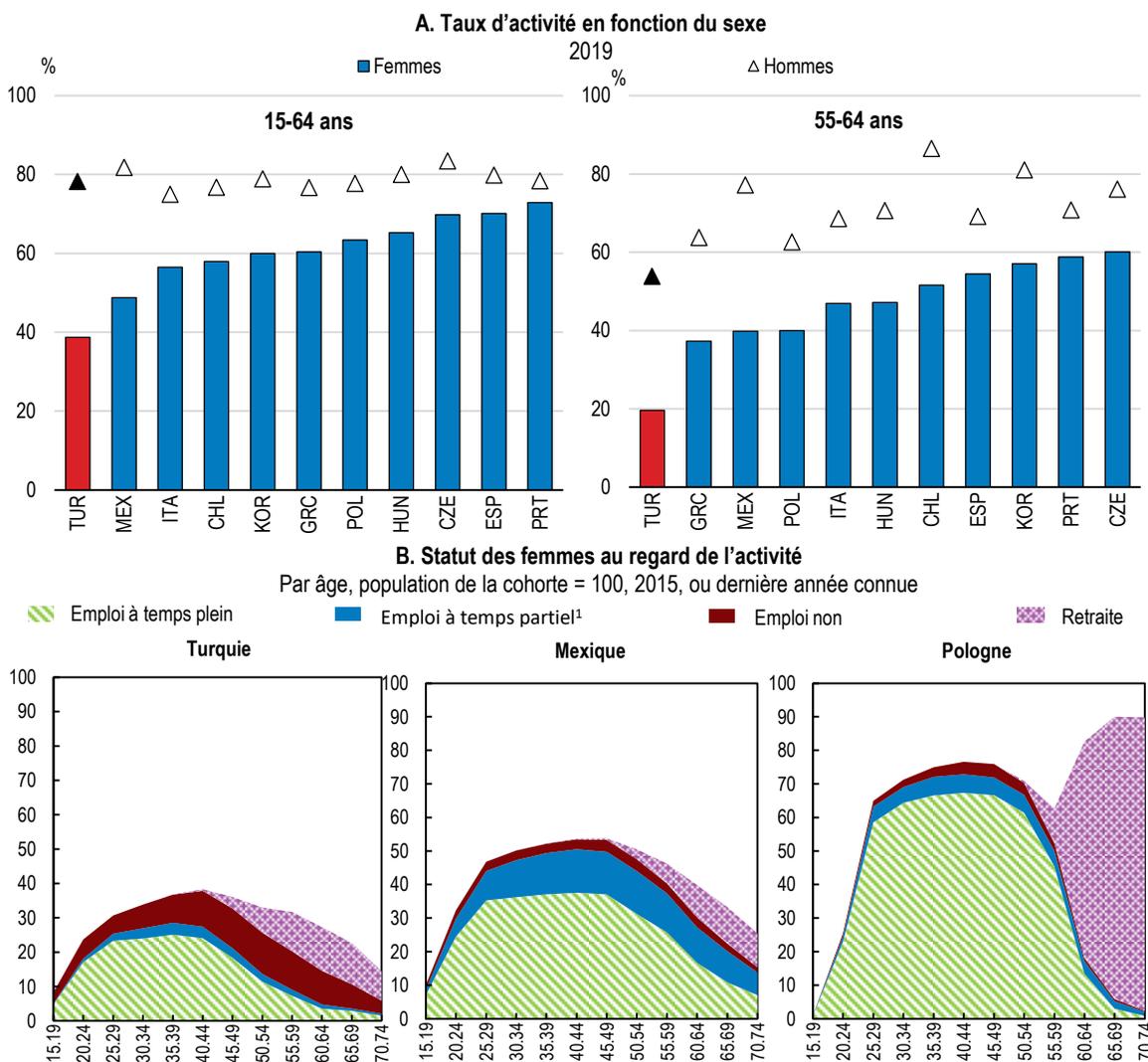
Note : D'après les résultats de l'enquête sur la population active réalisée auprès des ménages. Ruptures dans les séries pour 2014.

1. Anatolie centrale et orientale

2. Un faible niveau d'études correspond à un niveau inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire et inclut les personnes analphabètes, un niveau moyen désigne un niveau d'études secondaires de deuxième cycle dans l'enseignement général ou l'enseignement professionnel (CITE 3) ; et un niveau élevé désigne l'enseignement supérieur (CITE 5-6).

Source : TurkStat (2019).

Graphique 1.15. Le taux d'activité est faible, en particulier pour les femmes

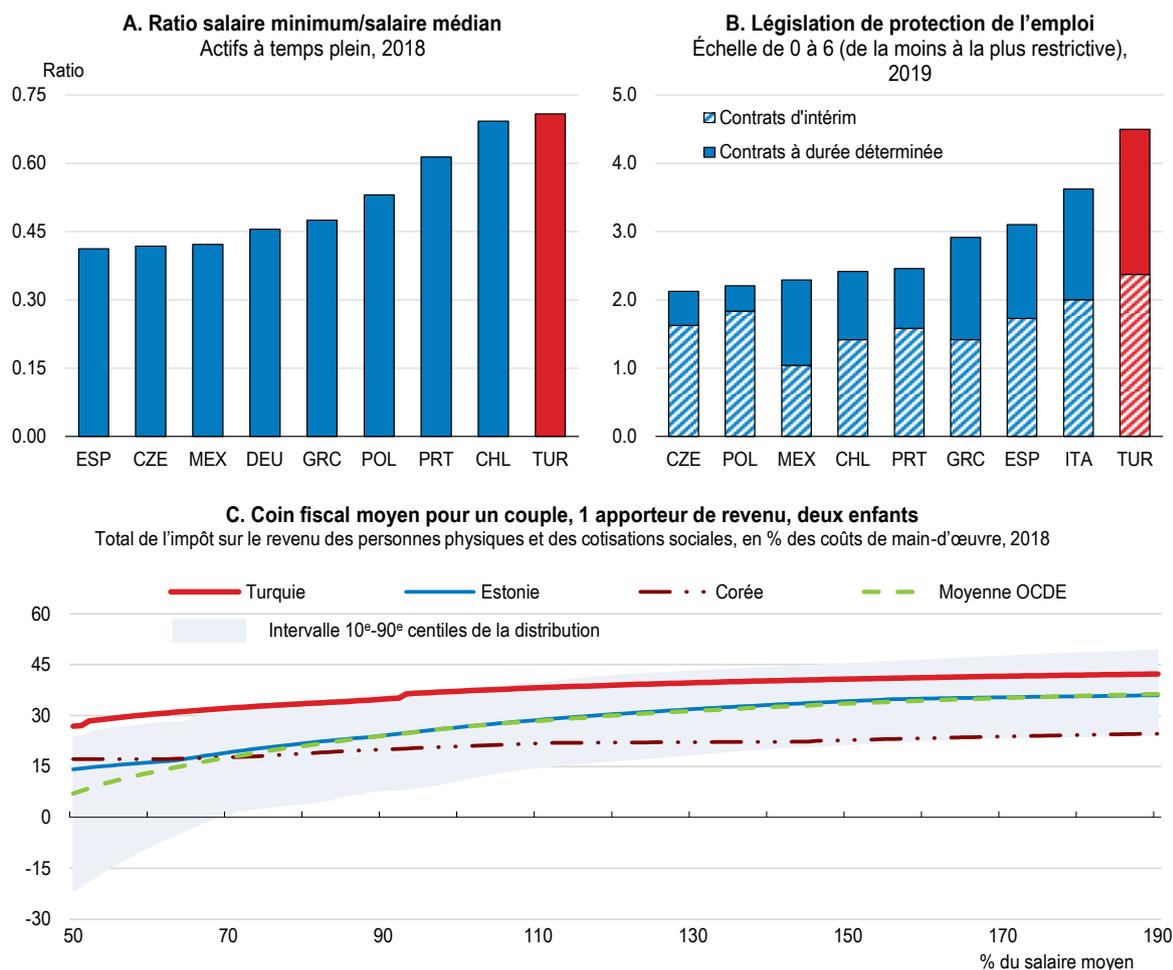


1. Par emploi à temps partiel, on entend moins de 30 heures travaillées par semaine.

Source : OCDE (2019), Statistiques sur la population active de l'OCDE (base de données), OCDE (2018), Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2018 ; et Statistiques sur l'âge effectif moyen de départ à la retraite de l'OCDE (<https://www.oecd.org/fr/els/emp/age-effectif-moyen-de-retraite.htm>).

StatLink  <https://stat.link/bfiv5>

## Graphique 1.16. Des réformes du marché du travail stimuleraient la création d'emplois dans le secteur formel



Source : OCDE (2020), Statistiques sur le marché du travail (base de données) ; base de données de l'OCDE sur la législation de protection de l'emploi ; Perspectives de l'emploi 2020 de l'OCDE ; et base de données de l'OCDE sur les impôts sur les salaires.

StatLink  <https://stat.link/pbrca>

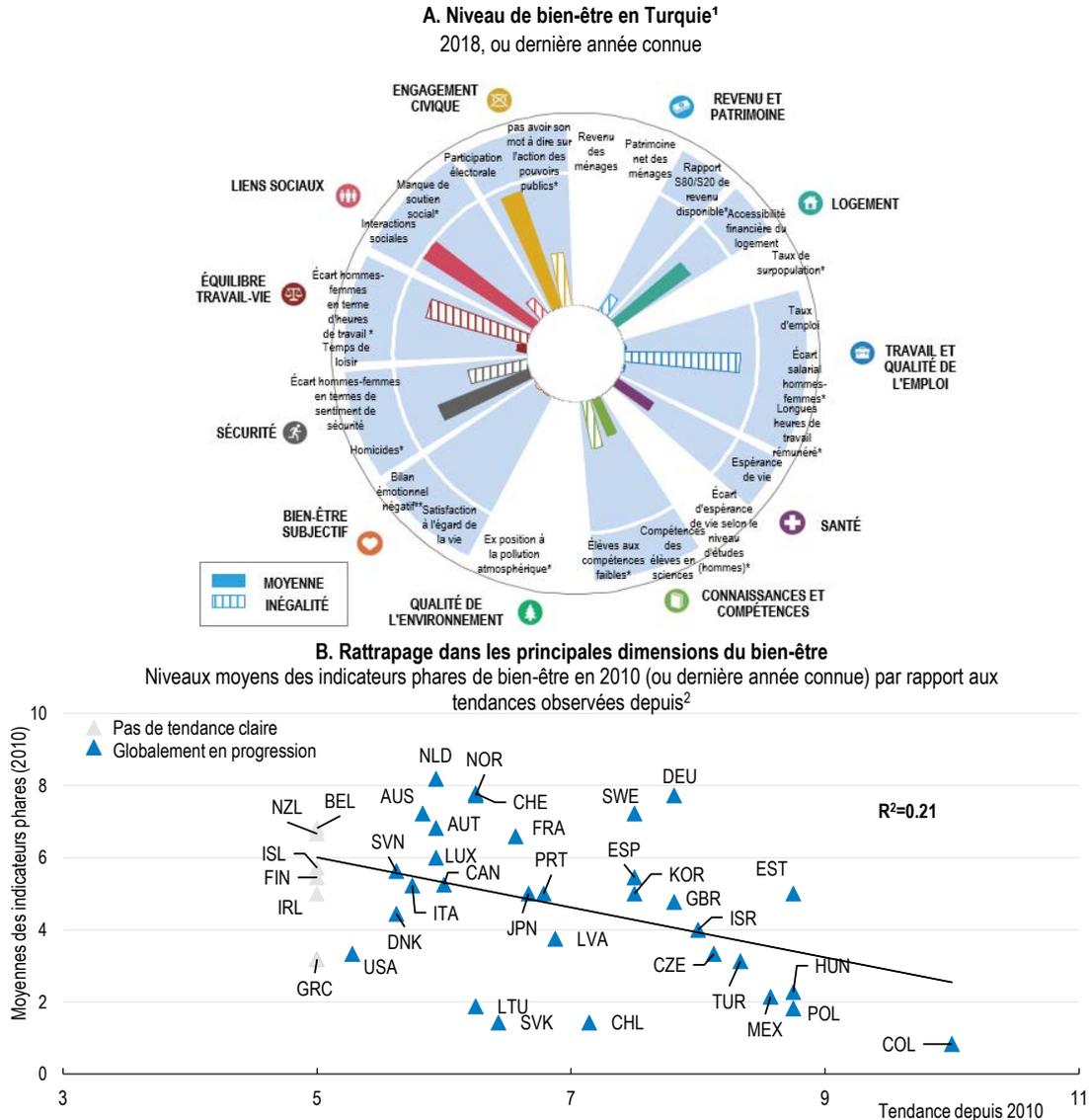
## Reprendre le processus d'amélioration dans les domaines du bien-être et de la cohésion sociale

La Turquie fait partie des pays de l'OCDE où les différents indicateurs de bien-être se sont améliorés au-delà de la moyenne entre 2010 et 2018 (graphique 1.17). Des gains ont été mesurés sur le front de l'emploi et du revenu des ménages. L'emploi total s'établissait à près de 20 millions en 2005, soit 41 % de la population d'âge actif. Ce chiffre est monté en flèche à 28 millions en 2019, mobilisant 46 % de la population d'âge actif dans des secteurs plus productifs et des emplois de meilleure qualité. Selon l'enquête de Turkstat sur la satisfaction à l'égard de l'existence, le « taux de satisfaction des actifs par rapport à leur revenu d'activité » est passé de 19 % en 2003 à 49 % en 2016 - avant de céder du terrain à 43 % en 2019.

Les finances publiques se sont également redressées depuis les années 2000, rendant possibles une mise à niveau des services sociaux et surtout, une transition révolutionnaire vers le déploiement d'une assurance maladie universelle. Le taux de citoyens « se déclarant satisfaits de leurs services sociaux » est ainsi passé de 40 % en 2003 à 70 % en 2013, avant de fléchir à 61 % en 2019. Les transferts sociaux en faveur des pauvres ont augmenté. Le taux de pauvreté absolue (c'est-à-dire le pourcentage de

population vivant avec moins de 4.3 USD par jour) a reculé pour passer de 30.3 % en 2002 à 3.7 % en 2010, et à 1.6 % en 2015 (dernière année pour laquelle les chiffres sont connus). Toutefois, la Turquie n'en continue pas moins d'afficher des niveaux de bien-être modestes comparativement aux niveaux dans l'OCDE (graphique 1.17).

### Graphique 1.17. Les niveaux de bien-être pourraient être améliorés dans plusieurs dimensions



1. Ce graphique met en évidence les domaines qui constituent en matière de bien-être des forces ou des faiblesses de la Turquie par rapport aux autres pays de l'OCDE. La méthodologie de la roue consiste en une analyse comparative simple des valeurs minimales et maximales. Chaque indicateur est normalisé de telle sorte qu'il varie de 0 (le plus mauvais résultat possible) à 10 (le meilleur résultat possible). Tant pour les indicateurs positifs que négatifs (comme les homicides, marqués d'un astérisque « \* »), une barre plus longue indique toujours un meilleur résultat tandis qu'une barre plus courte correspond toujours à un résultat plus mauvais. Les inégalités (l'écart entre les parties supérieure et inférieure de la distribution considérée, les écarts entre différents groupes, ou la proportion de personnes situées en deçà d'un seuil de privation) sont représentées par des zones hachurées. Une description brève des indicateurs retenus est donnée dans <http://oecd.org/statistics/Better-Life-Initiative-2020-country-notes-data.xlsx>.

2. La partie B du graphique est extraite du graphique 1.10 de la publication « *Comment va la vie ? 2020 : Mesurer le bien-être* ». Les résultats des pays de l'OCDE sur le plan du bien-être sont mesurés à l'aide de 12 indicateurs phares : revenu disponible des ménages, patrimoine médian des ménages, accessibilité financière du logement, taux d'emploi, espérance de vie, compétences des élèves en sciences, accès aux espaces verts, satisfaction à l'égard de la vie, homicides, temps libre, liens sociaux et participation électorale. On dispose de séries chronologiques depuis 2010 pour la totalité des indicateurs, à l'exception de l'accès aux espaces verts. Afin d'évaluer les tendances depuis 2010 (ou depuis la première année pour laquelle on dispose de données), les pays sont « notés » 0, lorsque les indicateurs ont systématiquement régressé, 5 lorsqu'aucune tendance claire ne se dégage, et 10 lorsque les indicateurs ont systématiquement progressé. Voir Encadré 1.3 dans la publication source pour plus de précisions.

OCDE (2020), *Comment va la vie ? 2020 : Mesurer le bien-être*, mars.

StatLink  <https://stat.link/pbrcax>

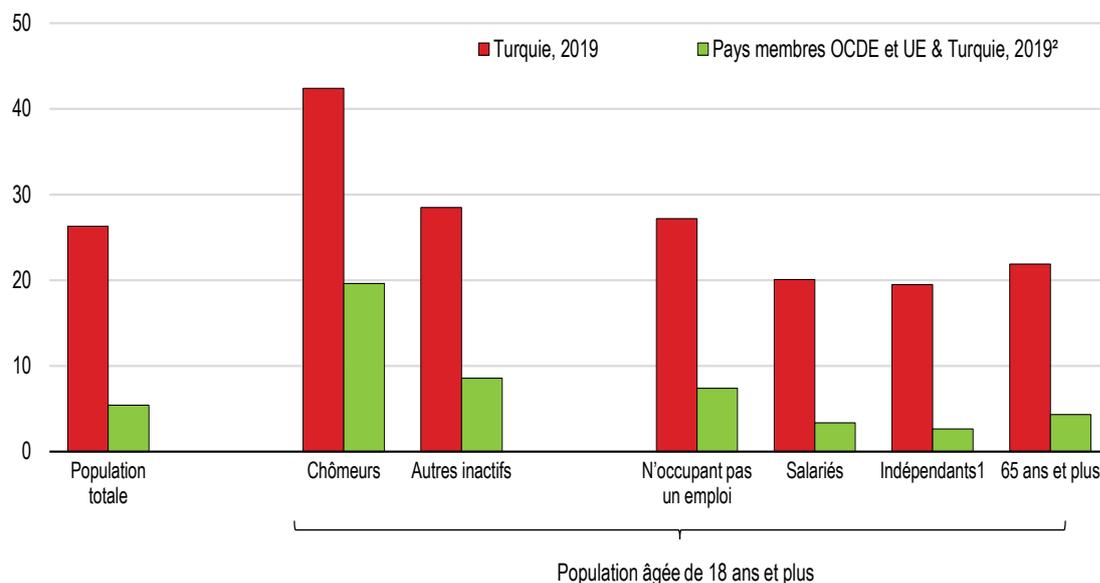
Les principales différences de bien-être par rapport aux niveaux de l'OCDE portent sur le revenu et le patrimoine des ménages, sur l'équilibre vie professionnelle-vie privée et sur les conditions environnementales (OCDE, 2020j). La Turquie surpasse les moyennes de l'OCDE en ce qui concerne les liens sociaux et la participation à la vie politique. Après avoir progressé jusqu'au milieu des années 2010, le bien-être subjectif a perdu du terrain ces quatre dernières années. Au-delà des moyennes nationales, les disparités entre les ménages demeurent profondes selon la situation des apporteurs de revenu au regard de l'emploi (graphique 1.18).

### Convergence régionale des niveaux de vie

Les écarts de niveaux de vie entre les régions sont notables et après avoir connu une phase positive de rattrapage dans les années 2000, la convergence des niveaux de vie est en panne. Les provinces où le revenu par habitant était au plus bas ont progressé plus rapidement que les autres au cours des années 2000 (graphique 1.20, parties A et C). Cette dynamique s'est ensuite quelque peu essoufflée (graphique 1.20, parties B et D). Quant aux inégalités de patrimoine, elles demeurent aujourd'hui parmi les plus marquées de l'OCDE (graphique 1.19).

### Graphique 1.18. La population d'âge actif, au chômage ou en inactivité, est plus susceptible d'être pauvre

Pourcentage de chaque groupe de population déclarant vivre dans un ménage faisant état d'un degré de privation matérielle sévère.

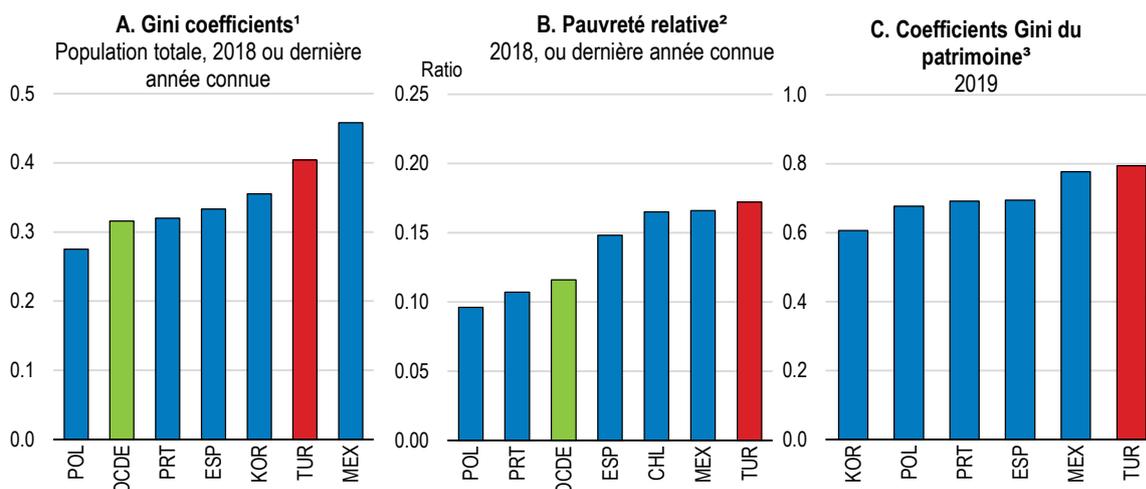


1. « Indépendants » correspond à la catégorie des « personnes occupées non salariées ».

2. Pays de l'UE qui sont membres de l'OCDE, plus Turquie. Données 2019, sauf pour la Hongrie, l'Islande, l'Irlande, la Slovaquie et le Royaume-Uni (2018).

Source : Eurostat (2020), Taux de privation matérielle sévère par activité la plus fréquente (base de données) ; Taux de privation matérielle sévère par âge et sexe (base de données).

Graphique 1.19. Les inégalités de revenu et de patrimoine demeurent marquées



1. Échelle variant de 0 (égalité parfaite) à 1 (inégalité parfaite). Calcul à partir du revenu disponible après impôts et transferts L'agrégat OCDE correspond à la moyenne simple de 36 pays.

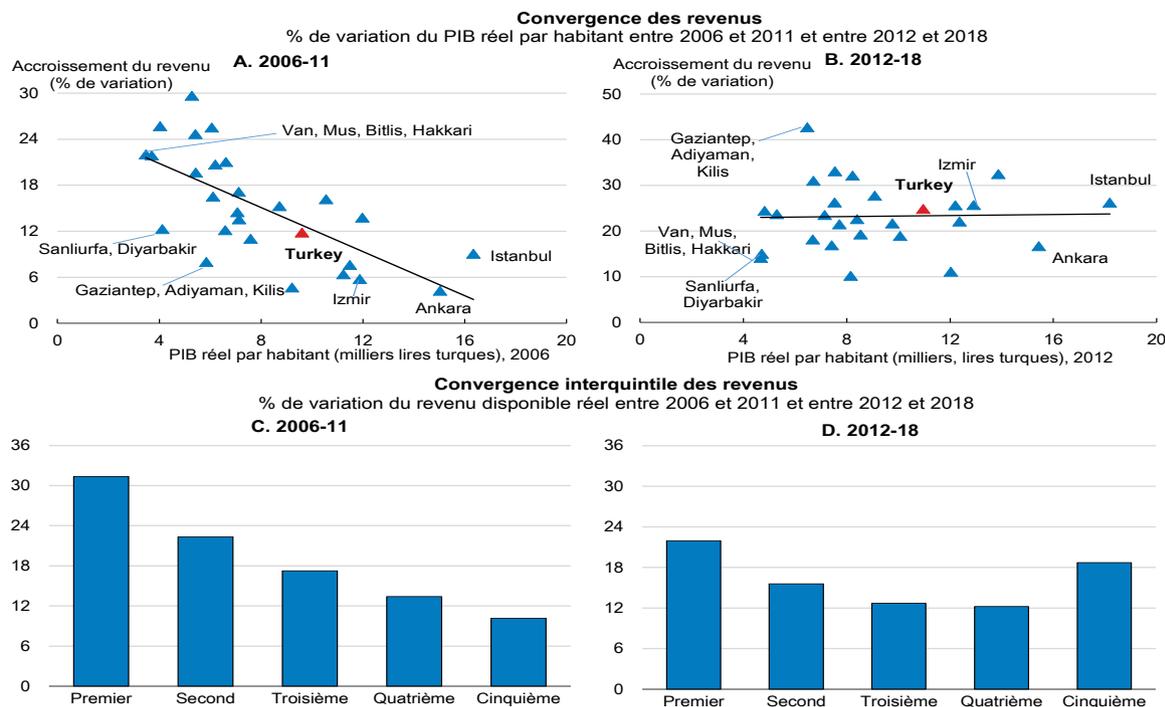
2. Le seuil de pauvreté correspond à 50 % du revenu médian des ménages au sein de la population totale. Le revenu des ménages est corrigé en fonction de leur taille. L'agrégat OCDE correspond à la moyenne simple de 36 pays.

3. Échelle variant de 0 (égalité parfaite) à 1 (inégalité parfaite). Estimations du Crédit Suisse.

Source : OCDE (2020), Statistiques de l'OCDE sur les prestations et questions sociales (base de données) ; et Crédit Suisse, *Global Wealth Databook 2019*.

StatLink <https://stat.link/un1w39>

Graphique 1.20. La tendance à la convergence des niveaux de vie a marqué le pas



Note : Le PIB par habitant et le revenu disponible sont corrigés de l'indice des prix à la consommation (IPC), indice IPC (2004 = 1).

Source : TurkStat (2020).

StatLink <https://stat.link/mgz5yq>

## La confiance collective

La diversité des cultures et des styles de vie est une véritable richesse de la société turque. Parallèlement, cette diversité crée un environnement dans lequel la confiance collective est plus délicate à entretenir que dans d'autres pays. La perception individuelle des différences s'est peut-être renforcée (Kadir Has University, 2020). Selon certaines enquêtes ordinaires, les citoyens turcs affichent aujourd'hui le niveau moyen de « confiance dans autrui » le plus faible de tous les pays de l'OCDE (Algan, 2018).

Les inégalités hommes-femmes n'aident pas à soutenir la confiance collective. La violence à l'encontre des femmes, en particulier, est une question préoccupante. Selon le dernier indicateur de l'OCDE en la matière, les femmes turques sont, de tous les pays de l'OCDE, celles qui font état du plus fort taux de violence physique ou sexuelle exercée par leur partenaire, avec un chiffre de 38 % (OECD, 2020k). De même, les inégalités hommes-femmes dans le travail non rémunéré sont les plus fortes de toute l'OCDE (OECD, 2020j). En revanche, divers indicateurs d'écart hommes-femmes parmi les diplômés universitaires sont faibles, comparés aux normes de l'OCDE, corroborant par le fait l'impact très positif de l'éducation.

La perspective de l'adhésion à l'UE, qui avait permis d'unifier les aspirations de divers pans de la société lorsque les négociations d'adhésion ont été engagées en 2005, s'est depuis estompée. De 70 % de la population en 2004, les partisans de l'adhésion en représentaient 51 % en 2019 (Kadir Has University, 2020).

Les intentions d'émigrer sont fortes dans certains segments de la population et les taux d'émigration ont effectivement augmenté (Türkstat, 2020). Une étude récente montre qu'une année supplémentaire de scolarité se traduit par une hausse de 24 points de la probabilité chez les répondants de déclarer une intention d'émigrer (Geverek et al., 2019). Prenant acte de cette tendance, le programme présidentiel de 2020 annonçait que des études seraient menées pour comprendre les facteurs à l'origine de la fuite des cerveaux, dans l'optique d'inciter les émigrés à rentrer dans leur pays.

## Les enjeux régionaux spécifiques

L'accueil de 3.6 millions de réfugiés (4.3 % de la population totale à la fin de 2019) constitue un enjeu majeur pour la Turquie (United Nations, 2019). Les réfugiés représentent une proportion comparable de la population d'âge actif. Si une minorité a pu trouver une activité sur le marché du travail formel, la grande majorité des réfugiés travaillent sans être déclarés et alimentent de ce fait l'économie informelle dans les régions comptant une forte population de réfugiés. Une étude de la Confédération turque des syndicats a observé que de plus en plus de PME ont recours au travail non déclaré, la main-d'œuvre turque commençant à accepter ces emplois en raison de la concurrence accrue qui se livre autour du travail (Türk-İş, 2019). Une analyse chiffrée conclut à des effets négatifs de la présence des réfugiés sur les niveaux d'emploi et de rémunération de la main-d'œuvre peu qualifiée (Bağır, 2018). Une enquête plus précise confirme que l'afflux de réfugiés a pour effet de réduire la demande globale de main-d'œuvre peu qualifiée, tout en augmentant celle de main-d'œuvre qualifiée (Ceritoğlu et al., 2017). Cet afflux semble inciter les familles turques à rehausser le niveau de fréquentation scolaire de leurs enfants et d'engagement de ces derniers dans leurs études, ce qui a un impact positif indirect sur le capital humain (Tümen, 2019).

Les réfugiés bénéficiant d'une protection temporaire se voient accorder un accès gratuit aux services de santé et d'éducation au niveau préscolaire, primaire, secondaire et supérieur, ce qui constitue une politique généreuse et inclusive. Dans le même temps, ces mesures tendent à perturber l'accès de la population locale à ces services - un sentiment que le choc du COVID-19 n'a fait qu'exacerber (Kirişçi and Yavcan, 2019). Une étude détaillée confirme en effet que l'arrivée de réfugiés met sous tension en particulier le système de santé (le nombre de médecins, de sages-femmes, d'hôpitaux et d'unités de soins intensifs par habitant diminue). Une augmentation de 10 points de pourcentage du ratio réfugiés/population locale, comme c'est le cas dans plusieurs provinces, a pour effet de réduire le nombre

de médecins par habitant d'environ 6 à 9 pour cent (Aygün et al., 2020). Il semble également que la différence de taux de fécondité entre les réfugiés syriens et les locaux (5.3 % contre 2.1 %) aggrave les difficultés sociales ressenties (Hacettepe University, 2019).

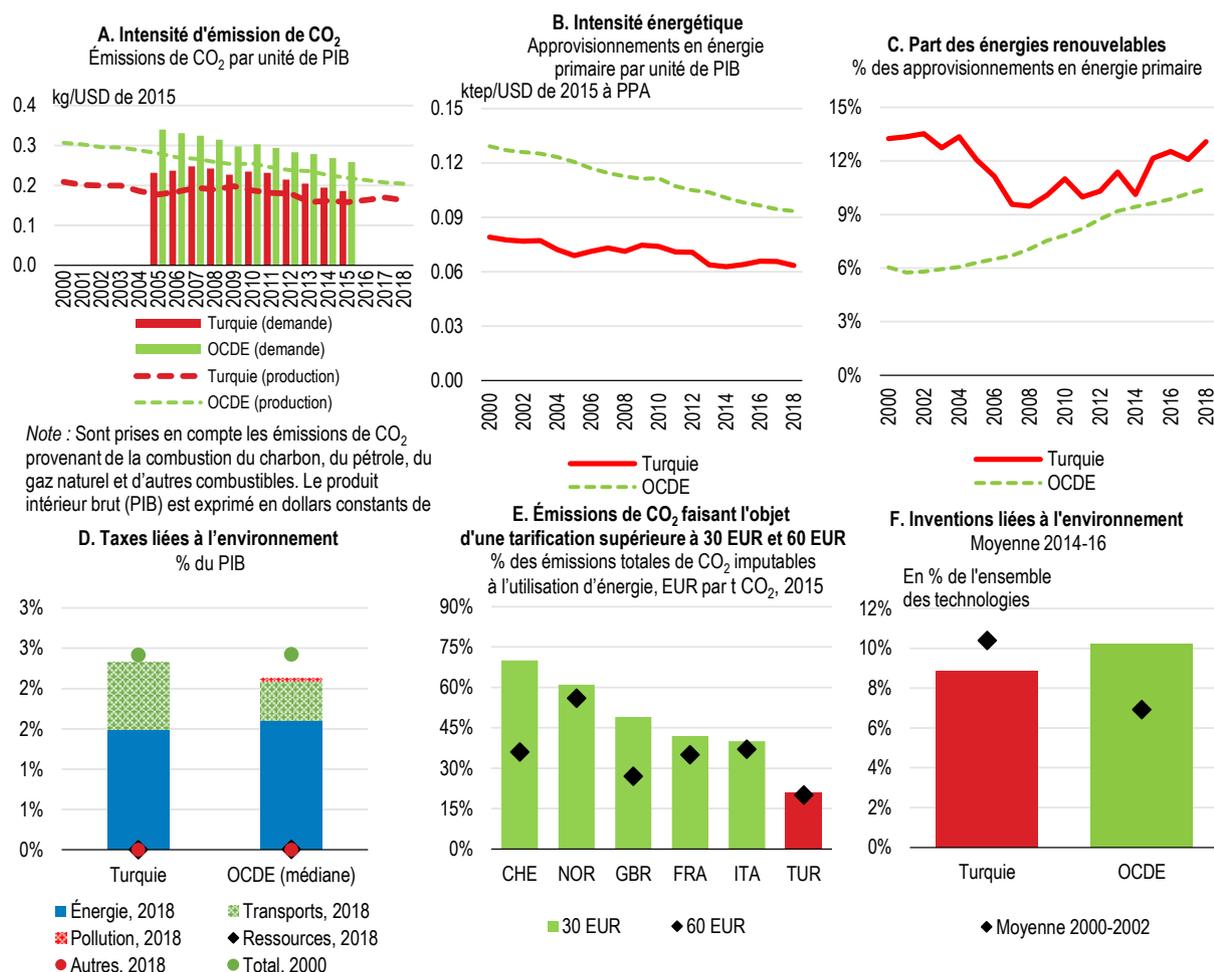
Les risques géologiques constituent un autre enjeu régional préoccupant. Les séismes sont particulièrement importants dans la région d'Istanbul, qui abrite 19 % de la population du pays et génère 31 % de son PIB. De l'avis des experts, un séisme d'une magnitude de 7-7½ sur l'échelle de Richter est statistiquement prévisible (Geomar, 2019 ; Swiss Re, 2015). Une part importante (60 % selon certaines estimations) des bâtiments résidentiels et non résidentiels ont été construits de manière officieuse, sans permis de construire en bonne et due forme. Un programme de transformation urbaine avait été engagé après le séisme de 1999, dont la finalité était de mettre aux normes un grand nombre de logements dans la région d'Istanbul et dans d'autres régions à risque. Néanmoins, d'importants segments du parc immobilier ne respectent toujours pas les normes antisismiques, qui ont elles-mêmes évolué au fil du temps. Quelque 40 % des ménages turcs estiment que leur habitation ne résisterait pas à un choc sismique de grande magnitude (Kadir Has University, 2020).

Les sociétés internationales de réassurance affirment qu'en dépit de progrès notables dans la couverture assurantielle après le séisme de 1999, 40 % seulement du bâti turc est assuré. Elles estiment que près de 7 millions de personnes pourraient être touchées par un séisme d'une magnitude de 7.5, et que les dégâts matériels pourraient se chiffrer à 90 milliards USD (Swiss Re, 2018). Les catastrophes naturelles sont habituellement couvertes par l'auto-assurance de l'État, mais l'OCDE a conseillé à ses pays membres de transférer les risques financiers en découplant en recourant aux instruments des marchés financiers (OCDE, 2017). La Turquie a ainsi mis en place un pool national d'assurance des catastrophes naturelles (Turkish Catastrophe Insurance Pool, TCIP), qui a commencé à émettre des emprunts obligataires pour financer les conséquences des catastrophes naturelles. Enfin, le Plan national de développement 2019-23 a annoncé que des stratégies complémentaires d'atténuation du risque sismique seraient élaborées et déployées pendant sa période de mise en œuvre.

## Décarbonation de l'économie et amélioration de la qualité de l'air

La réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) et de la pollution atmosphérique locale, ainsi que la préservation des terres et des ressources côtières non renouvelables, sont les principaux défis environnementaux de la Turquie (OECD, 2019g). Les émissions de gaz à effet de serre sont inférieures aux moyennes de l'OCDE, mais leur rythme d'augmentation a été le plus rapide de toute la zone OCDE durant la dernière décennie (graphique 1.21). Si l'on a observé un certain découplage entre les activités économiques et les émissions, on s'attend, au vu des tendances actuelles, à ce que celles-ci fassent plus que doubler entre 2015 et 2030. La Turquie s'est engagée, au titre de sa « contribution décidée au niveau national » (*INDC, Intended Nationally Determined Contribution*), à réduire, d'ici à 2030, ses émissions de GES de pas moins de 21 % par rapport au niveau d'un scénario au fil de l'eau. Si la Turquie a signé, mais pas encore ratifié, l'Accord de Paris en qualité de « pays en développement », les autorités turques continuent de soutenir que ce statut de pays en développement devrait exonérer la Turquie d'objectifs de réduction nette de ses émissions - une demande à laquelle les partenaires internationaux n'ont pas encore accédé. L'examen environnemental consacré par l'OCDE à la Turquie en 2019 concluait sur la nécessité pour le pays de se doter d'une stratégie de développement résiliente, intégrant des objectifs climatiques et énergétiques, et recommandait d'adopter un nouveau plan d'action national sur le changement climatique, assorti d'objectifs sectoriels et de mécanismes de suivi (OECD, 2019g). Le ministère de l'Environnement et de l'Urbanisme a commencé à travailler sur ce plan en 2020 et espère l'avoir mené à bien en 2023.

## Graphique 1.21. Il faudrait réduire l'intensité carbone de l'économie



Source : OCDE (2020), Indicateurs de croissance verte de l'OCDE (base de données) ; Statistiques de l'OCDE sur l'environnement (base de données) ; base de données des comptes nationaux de l'OCDE ; AIE, base de données des statistiques et bilans énergétiques mondiaux ; base de données de l'OCDE sur l'exposition à la pollution de l'air ; base de données de l'OCDE sur les prix effectifs du carbone ; et base de données de l'OCDE sur les brevets liés aux technologies environnementales : indicateurs technologiques.

StatLink  <https://stat.link/mgfvor>

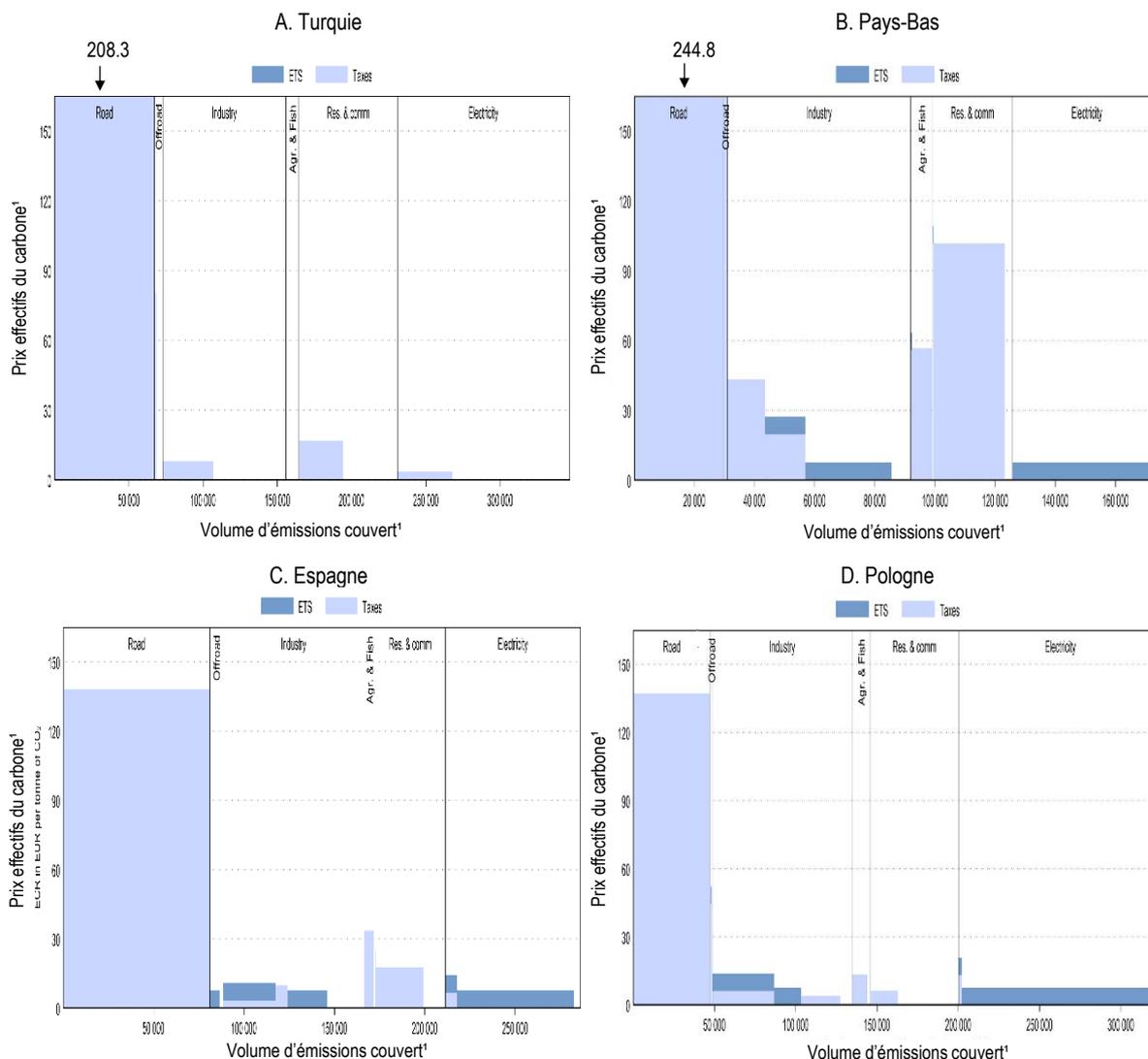
La part des ressources renouvelables dans la production d'électricité a atteint 44 % à la fin de 2019, ce qui est supérieur à la moyenne de l'OCDE. Ceci s'explique principalement par la production hydro-électrique. Le potentiel sous-jacent est toutefois nettement plus important, grâce à une forte exposition solaire (Bankovic, 2019). Le ministère de l'Environnement et de l'Urbanisme mène actuellement des études sur la tarification du carbone et les échanges de quotas d'émission, dans le cadre de la préparation de la nouvelle loi sur le climat, ce qui pourrait aider à mieux mobiliser ce potentiel.

La tarification du carbone permettrait d'orienter plus efficacement les efforts de maîtrise des GES. Les taxes sur les carburants en Turquie sont parmi les plus élevées de l'OCDE, mais se concentrent sur certains types de carburants routiers. Elles sont au service d'objectifs budgétaires et non environnementaux. L'élasticité de la demande de carburants routiers par rapport à ces taxes étant très faible (Erdogdu, 2013), les émissions routières ont continué d'augmenter. Les taxes sur les émissions autres que celles des véhicules à moteur sont peu élevées (graphique 1.22). L'écart de taxation entre l'essence et le gazole (tous deux lourdement taxés) encourage l'utilisation des véhicules diesel. Même si cet écart s'est réduit ces derniers temps, ces véhicules ont gagné en popularité, contribuant à de forts

niveaux de pollution de l'air (OECD, 2019g). Parallèlement, la fiscalité plus légère appliquée au gaz de pétrole liquéfié (GPL) en fait une solution attractive et a un impact positif sur la pollution due au transport routier.

### Graphique 1.22. La tarification du carbone est peu répandue, voire inexistante, dans la plupart des secteurs, sauf celui des carburants routiers

Prix effectifs moyens du carbone selon les secteurs émetteurs, 2015. (La hauteur des barres indique le prix effectif du carbone. Leur largeur indique les volumes d'émissions couverts.)



Note : Le graphique tient compte des émissions issues des biocarburants. Il convient de noter que les prix du Système d'échange de quotas d'émission (SEQE) ont augmenté depuis 2015. Les prix effectifs du carbone sont mesurés séparément pour six secteurs économiques : transport routier, transport non routier, agriculture et pêche, consommation d'énergie dans le secteur résidentiel et commercial, industrie et production d'électricité.

1. L'axe vertical correspond aux prix effectifs du carbone en EUR par tonne de CO<sub>2</sub>, et l'axe horizontal aux émissions issues de la consommation d'énergie, en milliers de tonnes de CO<sub>2</sub>.

Source : OCDE (2019), Effective Carbon Rates 2018 (Prix effectifs du carbone, 2018).

StatLink  <https://stat.link/bp03uo>

La gestion d'un système de crédits d'émission faciliterait la transition vers la tarification du carbone. Bien que la Turquie n'ait pas encore mis en place une telle tarification, elle cherche à obtenir des crédits carbone sur les marchés internationaux. Le ministère de l'Environnement et de l'Urbanisme a étudié une feuille de

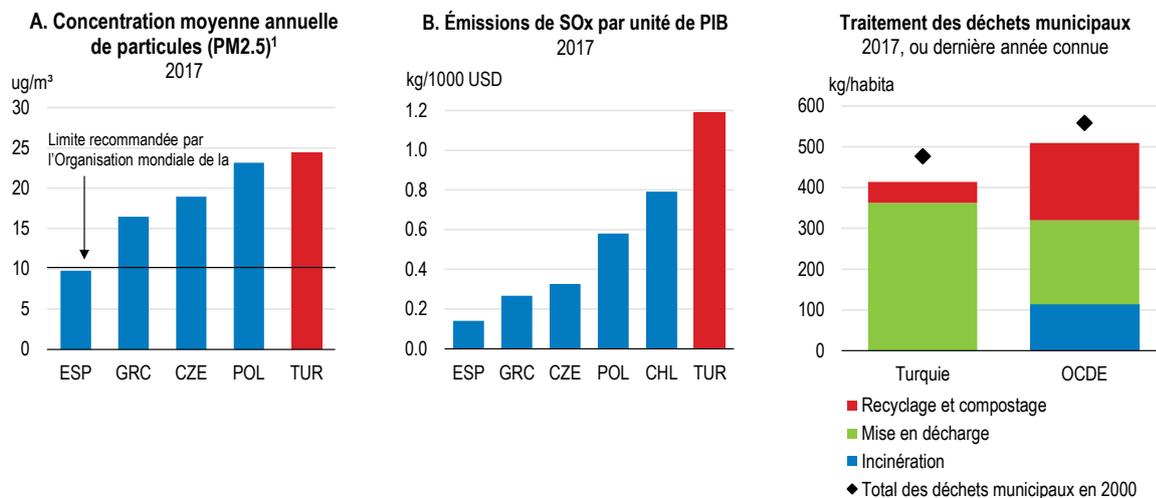
route pour un mécanisme d'échange de quotas d'émission. Un tel mécanisme devrait prévoir une réserve de quotas dynamique pour permettre son évolution, devrait reposer sur le principe des droits acquis, avec une certaine fraction faisant l'objet d'enchères, et devrait faire appel à un système de crédits intérieurs, enregistrés conformément à des normes adoptées à titre volontaire (Ecofys, 2016). L'harmonisation de ces premières mesures avec la Directive relative au Système d'échange de quotas d'émissions de l'UE (SEQUE-UE) a déjà permis de mettre en place une bonne infrastructure de surveillance, de déclaration et de vérification des émissions, couvrant la moitié des émissions totales.

La qualité de l'air est une préoccupation majeure en Turquie, en particulier dans les grandes villes (EEA, 2018). L'exposition de la population aux particules émises par la production d'électricité, le transport routier et le chauffage est bien supérieure aux normes préconisées par l'Organisation mondiale de la santé (graphique 1.23). Selon le rapport de l'Agence européenne de l'environnement sur la qualité de l'air (EEA, 2019), les concentrations moyennes annuelles de certains polluants (dont les particules fines PM2.5 et le dioxyde d'azote) sont particulièrement élevées en Turquie. Le ministère de l'Environnement et de l'Urbanisme mène actuellement plusieurs études et projets pour améliorer la qualité de l'air mais, pour une gestion efficace de celle-ci, il faudrait que l'action des pouvoirs publics puisse s'appuyer sur des informations fiables, structurées dans des modèles formels et selon des indicateurs de référence. Le ministère publie des indicateurs de qualité de l'air selon les normes de l'UE sur un site web spécialement dédié (Ministry of Environment and Urbanisation, 2020), mais il faudrait que ces informations soient complétées afin de couvrir toutes les grandes sources de pollution sur l'ensemble du territoire.

L'OCDE a conseillé de mettre aux normes les anciennes centrales à charbon à l'aide des technologies propres les plus récentes, ou alors de les démanteler. La décision des autorités en 2019 de ne pas différer la mise en application de normes de pollution pour les centrales à charbon a été utile à cet égard. L'OCDE recommande en outre que le charbon soit progressivement remplacé par le gaz naturel dans le chauffage résidentiel, comme l'envisagent actuellement les autorités (OECD, 2019g). Celles-ci indiquent par ailleurs que les centrales thermiques non conformes aux normes réglementaires de pollution sont restées à l'arrêt au cours de la période récente. Il est prévu d'aligner les valeurs limites des polluants atmosphériques sur les normes de l'UE d'ici à 2024. Dans le secteur des transports, la lutte contre la pollution atmosphérique locale impose un report modal, de la voiture particulière aux transports publics et aux véhicules routiers plus propres. Le gouvernement soutient également un projet national de véhicule électrique. L'infrastructure nécessaire aux véhicules électriques est en cours de développement et la taxe sur les véhicules à moteur a été abaissée de 75 % pour les voitures électriques. Le ministère de l'Environnement et de l'Urbanisme vise également à construire 3 000 km de pistes cyclables et 3 000 km de sentiers de promenade « pour réduire la pollution atmosphérique liée à la circulation et pour améliorer la santé physique et mentale de la population ».

Atouts naturels uniques, les belles zones côtières de la Turquie sont menacées. Leur disparition nuirait au bien-être de la population ainsi qu'à la compétitivité internationale de l'industrie touristique turque. Les atteintes à l'environnement sont particulièrement fortes dans la région de Marmara, autour du Bosphore. Or, les politiques de conservation de la nature ne sont que peu développées en Turquie (OECD, 2019g). De nouvelles campagnes d'information auprès du grand public sur la vulnérabilité des biens naturels permettraient de renforcer la responsabilité dont doivent rendre compte les autorités nationales et locales vis-à-vis de leur protection.

## Graphique 1.23. La qualité de l'air et d'autres paramètres environnementaux locaux devraient être améliorés



1. Moyenne nationale.

Source : OCDE (2020), « Air et climat » et « Déchets » dans Statistiques de l'OCDE sur l'environnement (base de données) ; et AEE (2020), Statistiques sur la qualité de l'air.

StatLink  <https://stat.link/me12un>

Il existe un vaste potentiel pour développer de nouveaux investissements plus respectueux de l'environnement dans le secteur des infrastructures publiques et pour rendre plus écologiques les activités économiques des entreprises. La mobilisation de ce potentiel serait un moyen de soutenir la reprise et de contribuer à rendre la croissance plus durable après le choc du COVID-19. Les gouvernements des pays de l'OCDE ont déjà inclus des « mesures de relance verte » dans leurs trains de mesures post-COVID-19, et la Turquie pourrait faire de même (OECD, 2020i). Si les industriels bénéficient déjà d'incitations fiscales pour investir dans des équipements sobres en énergie, de nouvelles économies d'énergie pourraient être réalisées dans les bâtiments, que des aides fiscales pourraient amplifier. Les investissements dans ce domaine font généralement appel à une main-d'œuvre nombreuse et ces nouveaux programmes pourraient stimuler les créations d'emplois.

Le Pacte vert pour l'Europe ouvre des perspectives et lance des défis nouveaux à la Turquie. Ce pacte vise à décarboner encore la production d'énergie et à promouvoir des systèmes de production et de transport plus propres dans l'UE et chez ses partenaires commerciaux. Il va sans doute impliquer une taxation du carbone aux frontières. La Turquie met actuellement en œuvre un projet au titre du Partenariat pour le développement des marchés carbone afin de se préparer à ces mesures. Un nouveau cadre juridique est en préparation pour la surveillance des émissions de GES, dans le cadre de la mise en place du système prévu d'échange de quotas d'émission, compatible avec les normes de l'UE. Les avancées en la matière pourront aider la Turquie à s'assurer du soutien de l'UE pour ses investissements de transition, comme c'est déjà en partie le cas (Corporate Sustainability and Responsibility Europe, 2020).

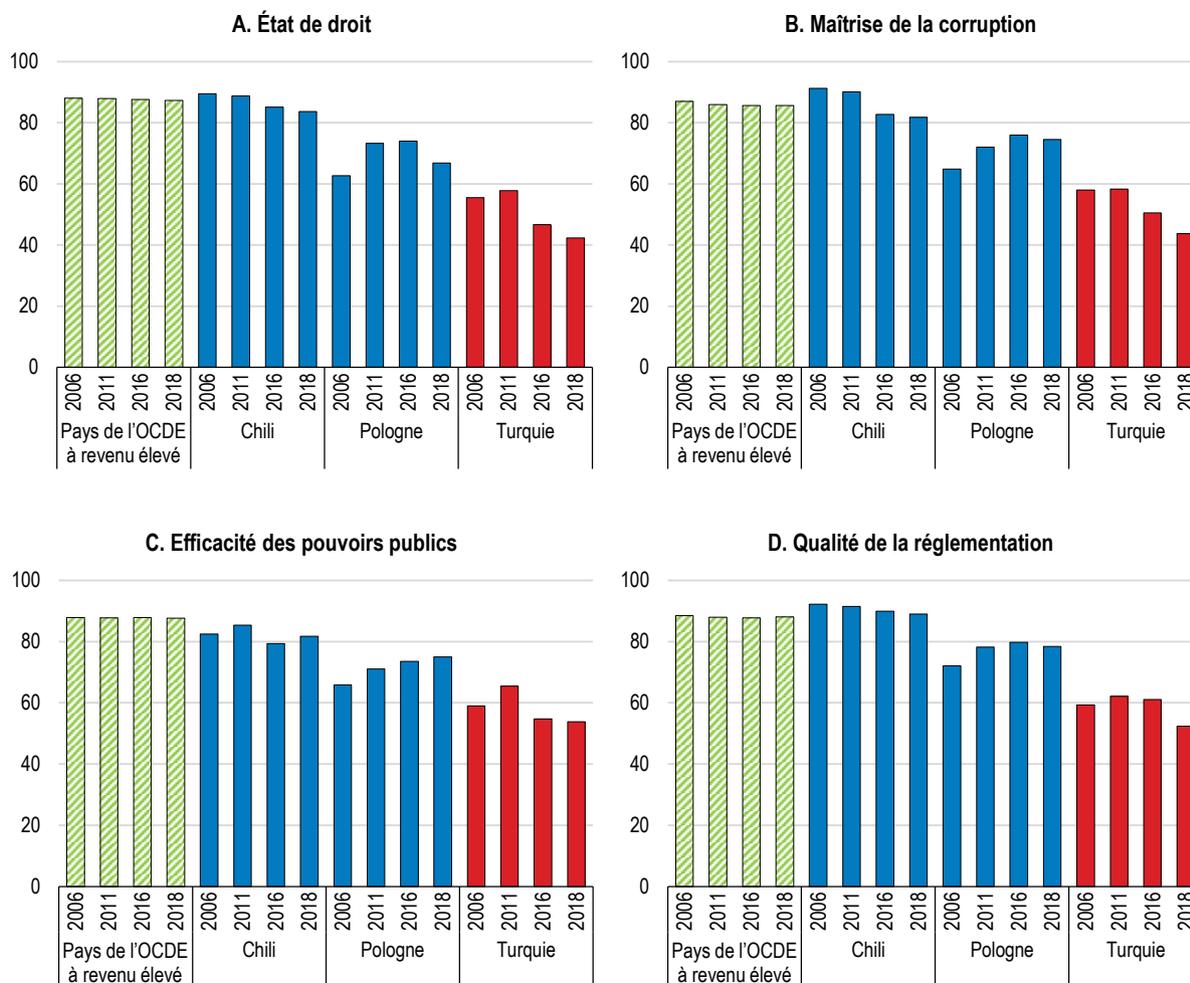
### Améliorer la gouvernance publique

Les études empiriques menées par l'OCDE montrent que des institutions de gouvernance efficaces renforcent la croissance et l'inclusion sociale bien plus que les mesures prises spécifiquement en ce sens par les pouvoirs publics (Cournède et al., 2018). Le Plan national de développement 2019-23 souligne la nécessité de renforcer les cadres de gouvernance, en tant que socle des autres politiques publiques. Le classement de la Turquie au regard des normes internationales de gouvernance donne à penser qu'il subsiste encore une marge de progrès considérable en la matière. Les écarts par rapport aux pays de

l'OCDE et aux pays comparables se sont creusés. Les déficiences en matière d'État de droit et d'intégrité du secteur public méritent une attention particulière (graphique 1.24).

### Graphique 1.24. Des progrès sont possibles concernant les institutions de gouvernance

Classement par centile, de 0 à 100 (un indice élevé correspond à de meilleurs résultats)

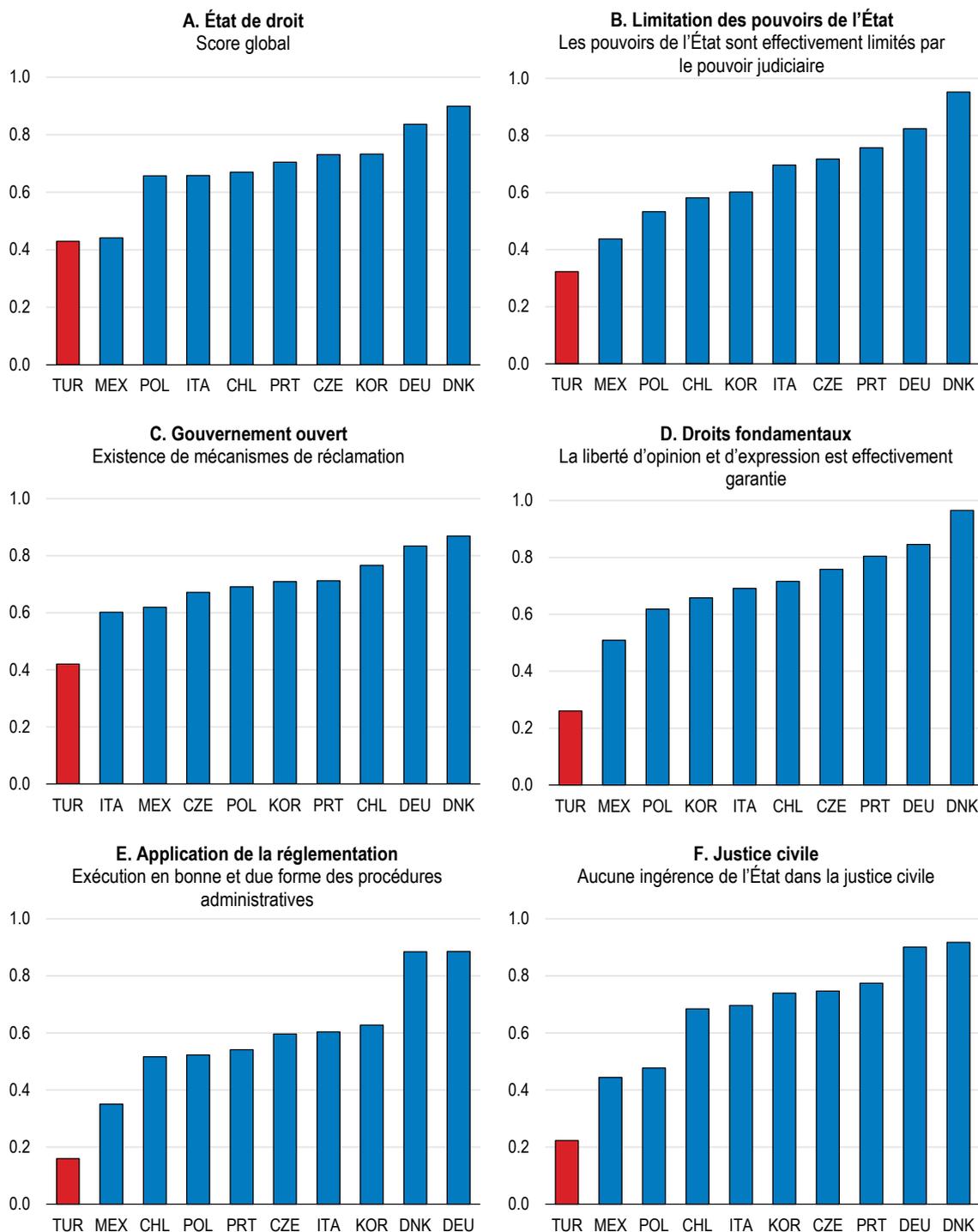


Source : Banque mondiale (2020), Indicateurs mondiaux de gouvernance.

StatLink  <https://stat.link/dh6zto>

## Graphique 1.25. L'État de droit devrait être renforcé

Indice global de l'État de droit et de certaines de ses composantes, échelle variant de 0 à 1 (1 correspondant au degré le plus élevé d'adhésion à l'État de droit), 2020



Note : L'indice de l'État de droit mesure le respect de la primauté du droit dans un pays, à l'aune de huit composantes : limitation des pouvoirs de l'État, absence de corruption, gouvernement ouvert, droits fondamentaux, ordre et sécurité, application efficace de la réglementation, accès à la justice civile et efficacité de la justice pénale.

Source : 2020 World Justice Project, <https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index>.

StatLink  <https://stat.link/xtcfv>

*Améliorer l'intégrité publique et lutter contre la corruption et le blanchiment de capitaux*

L'intégrité du secteur public suppose la confiance des administrés dans la moralité des agents de la fonction publique et leur capacité de résister à des intérêts privés. Elle requiert que la corruption, grande comme petite, reste contenue (OECD, 2018c) Elle est devenue d'une importance critique dans le contexte du COVID-19, à l'heure où les pouvoirs publics assument des responsabilités plus larges, où les finances publiques sont sous tension et où l'ampleur de la pandémie met à l'épreuve la confiance de la population dans les institutions publiques. Le renforcement de l'intégrité publique concourrait également à attirer de nouvelles entrées de capitaux, en particulier des flux d'investissement direct étranger (IDE) dans le contexte de la réorganisation continue des chaînes de valeur mondiales (Gaspar et al., 2020).

La Turquie a pris du retard par rapport aux pays de l'OCDE concernant divers indicateurs d'intégrité publique (graphique 1.26). L'intégrité du système judiciaire est une question particulièrement pressante. En 2017, le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption a fait part de son inquiétude quant au manque de progrès de la Turquie dans le suivi des recommandations formulées en 2014 au titre de son évaluation de Phase 3, trois recommandations seulement sur 27 ayant été pleinement appliquées (OECD, 2017b). Dans son rapport de Phase 3, le Groupe de travail soulignait avec inquiétude le risque que les enquêtes et les poursuites portant sur des faits de corruption transnationale ne soient indûment influencées par des considérations de nature politique ; en conséquence de quoi il a décidé d'accorder une attention particulière aux évolutions en la matière et a recommandé à la Turquie de préserver l'indépendance de ses autorités judiciaires et de son parquet (OECD, 2014) (voir ci-dessous d'autres recommandations essentielles du Groupe de travail non mises en œuvre concernant la corruption transnationale). Dans un communiqué de presse de 2019, le Groupe de travail sur la corruption a réaffirmé qu'il « s'inqui[était] vivement de constater que les enquêtes et les poursuites relatives à des affaires de corruption transnationale puissent [...] être influencées par des considérations d'intérêt économique national, le[ur]s effets possibles sur les relations avec un autre État ou l'identité des personnes physiques ou morales en cause » (OECD, 2019e).

Dans son rapport 2019 sur la Turquie, la Commission européenne a constaté une « ingérence politique grandissante, qui nuit à la qualité et à l'efficacité du système judiciaire » (European Commission, 2019). Bien que davantage de juges aient été recrutés, elle a décelé des lacunes dans la définition de critères de recrutement objectifs et fondés sur le mérite. Elle n'a mis en évidence aucun garde-fou juridique garantissant l'indépendance du pouvoir judiciaire à l'égard du pouvoir politique. Dans le rapport de conformité qu'il a établi au titre du quatrième cycle d'évaluation, le Groupe d'États contre la corruption (GRECO), organe de lutte contre la corruption du Conseil de l'Europe, a également fait part de ses préoccupations quant à l'absence de progrès dans ce domaine depuis sa précédente évaluation, le pouvoir judiciaire semblant moins indépendant qu'auparavant. Le rapport concluait que la conformité de la Turquie avec les recommandations était « globalement insuffisante » (Council of Europe/GRECO, 2019). Pour faire suite à ces recommandations, les autorités turques ont indiqué qu'une stratégie de réforme judiciaire et une déclaration sur l'éthique judiciaire avaient été adoptées. La stratégie de réforme judiciaire comporte plusieurs mesures, notamment des garanties géographiques concernant l'affectation des juges et des procureurs justifiant d'une certaine ancienneté professionnelle, la réorganisation des procédures de promotion de ces personnels judiciaires, en fonction de leurs qualifications et de leurs résultats, et de nouveaux droits à exercer dans le cadre des procédures disciplinaires.

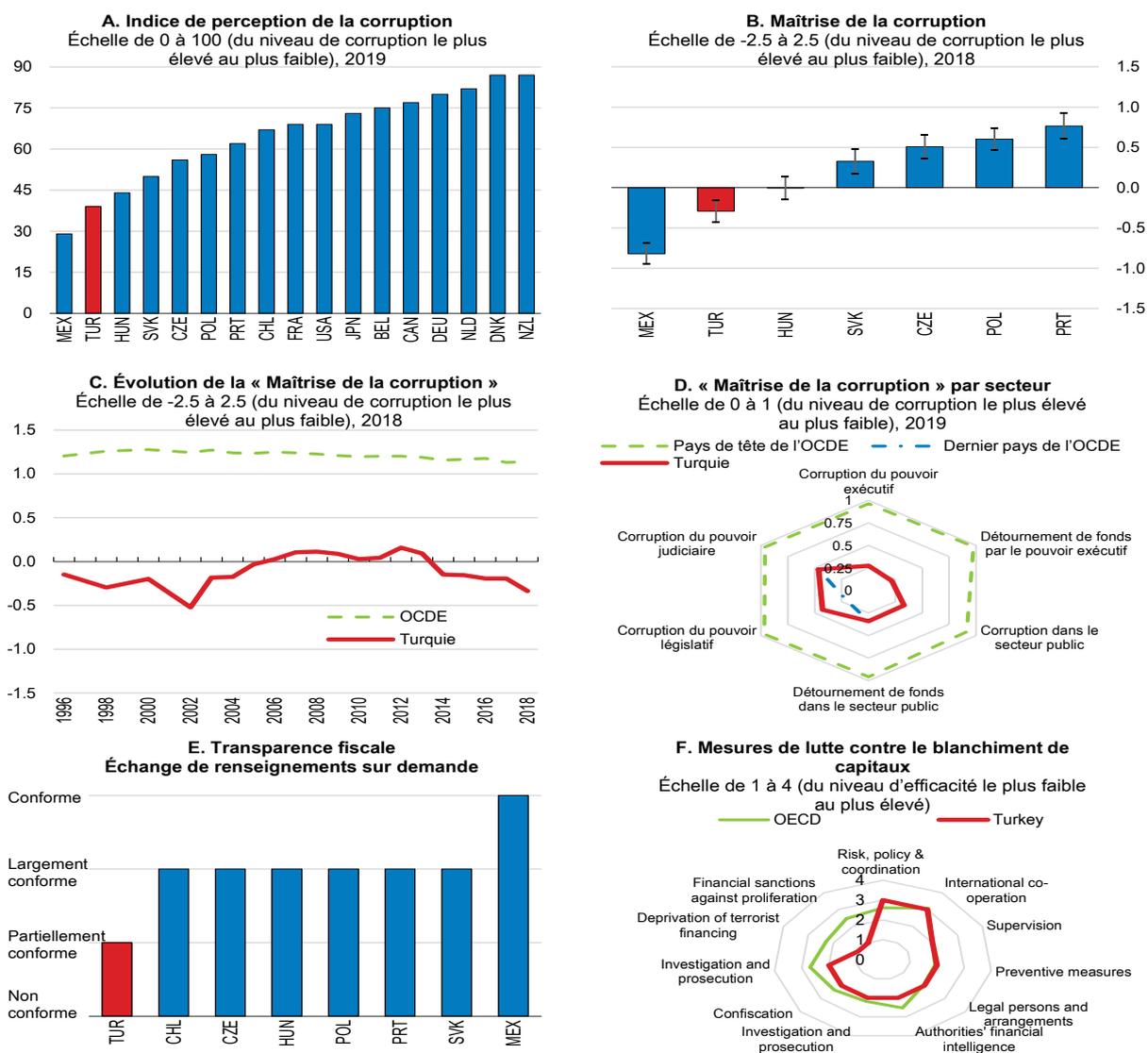
Lors de sa dernière réunion plénière des 26-29 octobre 2020, le GRECO a invité les autorités turques à publier, dès que possible, son rapport confidentiel portant sur les incriminations de corruption et la transparence du financement des partis politiques. Le GRECO a estimé qu'en matière de prévention de la corruption, la conformité de la Turquie avec ses recommandations restait « globalement insuffisante » (Council of Europe/GRECO, 2020).

Il n'existe actuellement aucune stratégie rigoureuse de lutte contre la corruption en Turquie et les fonctions administratives d'intégrité et de lutte contre la corruption restent organisées ponctuellement. En conséquence, les progrès en la matière ont marqué le pas (European Commission, 2019). Une feuille de route visant à renforcer l'autonomie des organismes indépendants, à proposer une formation à l'éthique et à appliquer des critères objectifs pour le recrutement des fonctionnaires dans les administrations sera essentielle pour améliorer l'intégrité publique.

La Turquie a également pris de rares dispositions pour lutter contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. En tant que partie à la Convention anticorruption de l'OCDE (OECD, 1997), la Turquie est en retard sur son engagement à faire appliquer sa législation sur la corruption transnationale, ce qui a incité le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption à publier un communiqué de presse en mars 2019 (OECD, 2019e). Vingt ans après l'adoption de la Convention, le Groupe de travail a constaté que l'incapacité de la Turquie à respecter les grands principes de la Convention compromettait son aptitude à lutter contre la corruption transnationale. Outre les questions relatives à l'indépendance des autorités judiciaires et du parquet, la Turquie a été pressée de remédier aux déficiences de son régime de responsabilité des entreprises et de prendre des mesures pour protéger correctement les lanceurs d'alerte. Le Groupe de travail de l'OCDE a également exprimé sa vive inquiétude quant au faible niveau des mesures de répression prises par la Turquie, relevant au passage l'absence de toute condamnation pour faits de corruption transnationale depuis l'entrée en vigueur de la Convention dans le pays.

Les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme devraient également être renforcées compte tenu des menaces en la matière dans la région. Dans un rapport de 2019, le Groupe d'action financière (GAFI) a invité la Turquie à réaliser des « améliorations majeures » dans neuf des onze résultats immédiats afin de contrer ces risques (FATF, 2019) (graphique 1.26, partie F). Il a appelé la Turquie à combler son retard, notamment dans deux domaines : i) donner la priorité à l'utilisation des informations des cellules de renseignements financiers sur le blanchiment de capitaux et à l'élaboration d'une stratégie nationale pour enquêter sur les différents types de blanchiment et engager des poursuites ; et ii) l'application immédiate des désignations effectuées par l'ONU. Des progrès devront être réalisés en l'espace de 16 mois pour éviter que la Turquie ne soit placée sur une liste grise (Reuters, 2019).

## Graphique 1.26. Risques de corruption, d'opacité fiscale et de blanchiment de capitaux



Note : La partie B fait apparaître l'estimation ponctuelle et la marge d'erreur. La partie D met en évidence les sous-composantes par secteur de l'indicateur de « Maîtrise de la corruption » du projet V-Dem (Varieties of Democracy). La partie E synthétise l'évaluation globale qui est faite de l'échange de renseignements, telle qu'elle ressort des examens mutuels menés par le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales. Ces examens mutuels permettent d'évaluer la capacité des juridictions membres du Forum de garantir la transparence de leurs personnes morales et structures juridiques, et de coopérer avec les autres administrations fiscales conformément à la norme reconnue à l'échelle internationale. Le graphique illustre les résultats du premier cycle d'évaluation ; le deuxième cycle est en cours. La partie F fait apparaître les notations issues des évaluations mutuelles de chaque membre du GAFI pour évaluer le degré d'application des Recommandations du GAFI. La notation attribuée montre le degré d'efficacité des mesures prises par un pays au regard de 11 résultats immédiats. « Enquêtes et poursuites<sup>1</sup> » se rapporte au blanchiment de capitaux. « Enquêtes et poursuites<sup>2</sup> » se rapporte au financement du terrorisme.

Source : Partie A : Transparency International ; Parties B et C : Banque mondiale, Indicateurs mondiaux de gouvernance ; Partie D : Institut V-Dem ; Université de Göteborg ; et Université de Notre-Dame. Parties E et F : Calculs effectués par le Secrétariat de l'OCDE à partir de données provenant du Forum mondial de l'OCDE sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales ; et OCDE, Groupe d'action financière (GAFI).

## Les choix que feront les autorités auront une incidence sur la façon dont la Turquie sortira de la crise du COVID-19 et sur la situation dans les années à venir

La capacité de la Turquie de s'engager sur une trajectoire de croissance plus forte et plus inclusive dépendra des réformes politiques et institutionnelles qu'elle entreprendra. Son expérience et celle d'autres pays montrent que des réformes macroéconomiques, microéconomiques et institutionnelles intégrées ont des retombées positives très importantes, en particulier dans les pays à revenu intermédiaire (Gönenç, 2017). Il ressort d'une analyse économétrique réalisée pour la présente *Étude* que la réalisation d'un ensemble de réformes structurelles, conjuguée à des institutions économiques plus robustes, pourrait entraîner une hausse du niveau du PIB par habitant d'environ 10 % sur 10 ans, par rapport à un scénario sans changement des politiques menées. Le tableau 1.4 présente trois scénarios de réforme, fondés sur un modèle économétrique de l'OCDE intégrant différents degrés de mise en œuvre des recommandations de réforme formulées ici :

- Le scénario de référence est construit sur les tendances actuelles à moyen terme et part de l'hypothèse qu'aucun changement n'est mené dans les politiques structurelles et les institutions économiques. Il aboutit à une projection de croissance moyenne de 2.9 % du PIB par an au cours des dix prochaines années, ce qui se traduirait par une hausse du niveau du PIB par habitant d'environ 33 %. Le cadre d'estimation sous-tendant ce scénario de référence s'appuie sur des données antérieures à la pandémie de COVID-19.
- Une première série de réformes concernerait des mesures de libéralisation des marchés, notamment la levée des obstacles réglementaires anticoncurrentiels sur les marchés de produits (OECD, 2020m), la flexibilisation des marchés du travail et un allègement des prélèvements obligatoires sur le travail et de l'impôt sur les sociétés. À un horizon de 10 ans, le taux de croissance annuel moyen du PIB par habitant pourrait augmenter de 0.37 point supplémentaire par rapport au scénario de référence.
- Une deuxième série de réformes donnerait la priorité à des mesures institutionnelles et à l'éducation, notamment une mise à niveau dans la qualité des institutions de gouvernance et un renforcement du niveau de compétences, supérieur au niveau tendanciel. Le taux de croissance annuel moyen du PIB par habitant pourrait alors gagner 0.6 point supplémentaire.
- Une troisième piste consisterait en un ensemble intégré de mesures de libéralisation des marchés et de réformes institutionnelles et éducatives (soit la conjugaison des deux séries de réformes ci-dessus). Le taux de croissance du PIB par habitant serait alors supérieur de près de 1 point au niveau de référence.

Tableau 1.4. Impact des réformes sur le PIB

Scénario	Hypothèses concernant les politiques	Augmentation sur 10 ans de la croissance annuelle moyenne du PIB par habitant, en USD à PPA de 2015
<b>Scénario 1 : Ensemble de réformes des marchés</b>	Comblent l'écart observé dans la réglementation des marchés de produits par rapport à la moyenne de l'OCDE sur 10 ans. Comblent l'écart observé dans la réglementation de protection de l'emploi par rapport à la moyenne de l'OCDE sur 10 ans. Ramener le coin fiscal sur le travail au niveau de la moyenne des cinq pays de l'OCDE les plus performants sur 5 ans. Ramener le taux d'imposition des sociétés au niveau de la moyenne des 5 pays de l'OCDE les plus performants sur 10 ans.	0.37 %
<b>Scénario 2 : Ensemble de mesures de progrès institutionnel et social</b>	Améliorer la qualité du système éducatif. Porter le niveau de conformité avec l'État de droit à la moyenne de l'OCDE sur 10 ans.	0.54 %
<b>Scénario 3 : Réformes des marchés + mesures de progrès institutionnel et social</b>	Toutes les réformes prévues dans les scénarios 1 et 2.	0.91 %

1. Les résultats de modélisation doivent être interprétés avec prudence. Dans certains cas, les variables retenues dans le modèle ne rendent compte que très approximativement des recommandations de réforme ; aussi, les estimations doivent-elles être considérées comme indicatives. Les changements de politique retenus dans la modélisation sont fondés sur une comparaison des paramètres de l'action publique en Turquie avec ceux des autres pays de l'OCDE. Le modèle est fondé sur l'hypothèse que toute augmentation des dépenses est compensée de manière à assurer la neutralité budgétaire des réformes examinées. Il ne rend pas compte des changements endogènes induits par l'action publique dans des choix profondément ancrés comme l'aversion au risque des agents économiques ou leurs préférences temporelles.

## Recommandations pour l'action publique

### Mesures de soutien social et économique face au choc du COVID-19

- Continuer à soutenir les travailleurs et les entreprises fondamentalement saines dans les secteurs d'activité temporairement touchés.
- Remplacer les prêts assortis de conditions préférentielles et l'allocation exceptionnelle versée aux ménages menacés de pauvreté par une allocation ciblée versée pendant une période déterminée.
- Accorder à titre temporaire une exonération générale de cotisations sociales patronales et salariales pour tous les jeunes travailleurs (15-24 ans).
- Continuer à renforcer l'enseignement professionnel.
- Faire en sorte que les bénéficiaires d'indemnités de chômage et d'autres aides sociales en âge de travailler recherchent activement un emploi et participent effectivement aux programmes de reconversion proposés.

### Politique macroéconomique au service d'une reprise durable

- Utiliser la marge de manœuvre disponible dans les finances publiques pour adopter des mesures transparentes, temporaires et ciblées de soutien budgétaire direct et reprendre les efforts de resserrement budgétaire une fois la reprise solidement amorcée.
- Définir et rendre public un cadre de politique macroéconomique cohérent englobant les politiques budgétaire, quasi budgétaire, monétaire et financière.

- **Publier de manière périodique un rapport sur la politique budgétaire présentant un état et des projections sur la totalité des engagements financiers publics.**
- **Rétablir l'indépendance de la banque centrale, y compris au moyen de mesures législatives.**
- **Maintenir le taux d'intérêt directeur réel en territoire positif tant que l'inflation et les anticipations d'inflation divergent des prévisions et des objectifs officiels.**
- **Reconstituer les réserves de change à mesure que les conditions le permettront.**
- **Communiquer de manière active sur la situation des réserves de change en fonction des besoins d'information des marchés financiers.**
- **Réévaluer et réduire le poids des institutions financières publiques.**
- **Préserver un cadre neutre pour les décisions d'allocation de crédit des banques.**
- **Les autorités devraient communiquer sur la manière dont elles évaluent et abordent les risques de détérioration de la qualité des actifs des banques.**
- **Les résultats des tests de résistance des différentes banques prises individuellement et du système bancaire dans son ensemble devraient être communiqués au public.**
- Tant que la pandémie n'est pas sous contrôle, préserver toute la marge de manœuvre budgétaire disponible pour soutenir le système de santé et les ménages et entreprises en difficulté. Reporter les projets moins prioritaires, afin d'être en mesure de libérer des ressources pour des interventions budgétaires rapides en fonction de l'évolution des besoins.
- Mettre fin aux amnisties fiscales et réexaminer les récentes taxes sur les services numériques, à la lumière de la coopération internationale en cours dans le cadre du projet OCDE/G20.
- La banque centrale devrait définir une stratégie pour démanteler, dès que les circonstances le permettront, les mesures exceptionnelles d'apport de liquidités adoptées dans le contexte de la pandémie.
- Ne déployer des mesures de gestion des flux de capitaux que dans des circonstances exceptionnelles et conformément au Code de l'OCDE sur la libération des mouvements de capitaux.
- Les régulateurs financiers devraient faire appel à l'Autorité turque de la concurrence pour garantir des conditions de concurrence équitables entre les banques publiques et privées ainsi qu'entre les emprunteurs publics et privés en matière d'accès au financement.
- Apporter des réponses précises aux diverses préoccupations du public concernant la méthodologie statistique, les sources de données et les questions de qualité des données relatives aux indicateurs économiques, notamment à l'inflation et à la politique monétaire. Utiliser à cette fin les instruments d'analyse et de communication de qualité dont dispose la banque centrale, tels que les rapports sur l'inflation et la stabilité financière.

#### **Améliorer l'emploi et la qualité des emplois**

- **Continuer de faciliter l'activité des femmes, y compris en développant l'offre et la qualité des structures d'accueil et d'éducation des jeunes enfants.**
- **Assouplir les contrats de travail à durée déterminée et temporaires et rendre le système d'indemnités de licenciement moins coûteux.**
- Envisager d'exonérer les employeurs de 50 % à 100 % des cotisations d'assurance maladie et financer ces baisses de charges par d'autres ressources et économies.
- Rendre les salaires minimums légaux financièrement plus accessibles pour les entreprises peu productives, notamment en encourageant la négociation d'accords sur cette question au niveau

des entreprises, en fonction de leur situation propre et de la situation dans la région, et non sur la base d'une législation nationale unique.

- Réactiver le dialogue social au niveau des entreprises, qui est le meilleur moyen de faire face aux problèmes de réorganisation générés par le COVID-19.
- **Envisager de procéder à un examen approfondi des incitations à la R-D pour favoriser davantage l'investissement des entreprises dans ce domaine tout en garantissant l'équité des règles du jeu pour la concurrence.**

#### Modernisation institutionnelle

- **Améliorer la qualité des institutions de gouvernance et de l'État de droit, en mettant l'accent sur l'indépendance et la crédibilité du pouvoir judiciaire, sur les contre-pouvoirs à l'exécutif et sur une stratégie de lutte contre la corruption.**
- Encourager le débat public sur la manière dont sont perçus la qualité des institutions de gouvernance et le degré de conformité avec l'État de droit, sur la base des critères internationaux en la matière.
- Se conformer aux recommandations du Groupe d'États contre la Corruption (GRECO).
- Se conformer aux recommandations du Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption.
- Se conformer aux recommandations du rapport de 2019 du Groupe d'action financière (GAFI) sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

#### Durabilité environnementale

- **Mettre en œuvre une politique de tarification du carbone applicable progressivement après le choc du COVID-19 et couvrant tous les secteurs.**
- Mettre en œuvre les recommandations de l'examen environnemental consacré par l'OCDE à la Turquie en 2019. En particulier, adopter un nouveau plan d'action national sur le changement climatique, ainsi qu'il est prévu par les autorités.
- Concevoir une stratégie pour augmenter la part des ressources renouvelables dans la production d'énergie primaire, en tirant parti notamment du potentiel solaire.
- **Préparer et publier quotidiennement des indicateurs locaux de la qualité de l'air selon les normes internationales pour l'ensemble du territoire.**
- **Élaborer une stratégie globale pour améliorer la qualité de l'air.**
- **Envisager d'accorder des abattements fiscaux pour les investissements dans les économies d'énergie dans le secteur de la construction.**
- **Continuer à préparer les entreprises à l'introduction par les partenaires commerciaux d'une taxation du carbone aux frontières.**

# Annexe A. Suite donnée par la Turquie aux principales recommandations antérieures de l'OCDE

Recommandations antérieures de l'OCDE	Mesures prises
<b>Renforcement des institutions macroéconomiques</b>	
Publier les comptes des administrations publiques sur une base trimestrielle, conformément aux normes internationales applicables aux comptes nationaux, ainsi qu'un rapport régulier sur la politique budgétaire faisant apparaître tous les passifs éventuels et les activités quasi budgétaires de l'administration.	Le ministère du Trésor et des Finances, la Direction de la stratégie et du budget de la Présidence et Turkstat publient les comptes des administrations publiques à partir des données statistiques de la Direction générale des comptes publics du ministère du Trésor et des Finances, mais suivant des méthodologies légèrement différentes, ayant chacune leur utilité propre. Turkstat a commencé à publier ces comptes conformément aux normes internationales applicables aux comptes nationaux. Il est recommandé d'unifier la communication sur la politique budgétaire et son suivi selon les normes de la comptabilité nationale.
Pour réorienter les dépenses sur les priorités, mettre en œuvre les objectifs de budgétisation stratégique axée sur les résultats, définis dans la Loi 5018 sur les finances publiques.	La loi de finances 2021 a été préparée sous la forme d'un budget-programme et a été soumise au parlement le 17 octobre 2020.
Rétablir la crédibilité de la politique monétaire en obtenant que toutes les parties prenantes s'engagent en faveur de l'indépendance de la banque centrale. Des indications prospectives devraient être fournies quant à la manière dont les autorités prévoient d'atteindre l'objectif d'inflation.	Dans ses communiqués de presse, le Comité de politique monétaire s'engage à déterminer son orientation monétaire future à partir des tendances de l'inflation sous-jacente.
Rationaliser et stabiliser les incitations offertes aux entreprises. Rendre compte de manière transparente de leur utilisation au niveau des entreprises, les soumettre à des examens de la concurrence et surveiller leur impact sur le comportement des entreprises bénéficiaires grâce au nouveau Système d'information sur les entreprises.	Des instituts de recherche ont commencé à réaliser des analyses empiriques de l'impact des incitations en faveur des entreprises, à partir des données fournies par ce nouveau système d'information.
Rationaliser les différents dispositifs d'incitation à la R-D en se basant sur des analyses coûts-avantages, et s'inspirer des meilleures pratiques internationales pour améliorer le recours aux subventions et aides fiscales et leur efficacité.	Les stratégies de recherche-développement et innovation s'appuient désormais sur une analyse de l'impact économique des précédents dispositifs de soutien.
<b>Réformes des marchés de produits</b>	
Recenser les derniers obstacles à l'ouverture à la concurrence des industries de réseau.	
Dissocier le soutien à l'agriculture de la production et en modifier la composition pour éviter les mesures sur les prix et privilégier le soutien direct.	
<b>Réformes du marché du travail</b>	
Libéraliser les contrats d'emploi à durée déterminée.	Un projet d'amendement du droit du travail a été soumis au parlement en octobre 2020, dont l'objet est d'assouplir la réglementation des contrats de travail à durée déterminée pour les salariés âgés de moins de 25 ans et de plus de 50 ans afin d'élargir leurs perspectives d'emploi. Ce projet a été retiré à la suite d'une vive opposition de la part des syndicats. Les consultations ont repris avec les partenaires sociaux.
Réformer le régime des indemnités de licenciement (pour en réduire le coût supporté par l'employeur, en élargir la couverture et faciliter la mobilité de la main-d'œuvre).	Le 11 <sup>e</sup> Plan de développement 2019-2023 a fait de la réforme des indemnités de licenciement l'un de ses principaux objectifs.
Faire en sorte que le salaire minimum légal progresse moins vite que la croissance moyenne de la productivité pendant quelque temps.	
Permettre une modulation régionale du salaire minimum au moyen de consultations locales entre les représentants des employeurs, des salariés et des pouvoirs publics.	Une modulation régionale du salaire minimum a été mise en place entre 1951 et 1974, mais l'expérience n'avait pas été jugée concluante. À l'issue de consultations récentes entre les partenaires

	sociaux, il a été décidé de maintenir le système national de fixation du salaire minimum.
Accorder aux travailleurs peu qualifiés de l'ensemble du pays des allègements permanents de cotisations sociales sur l'ensemble du territoire, financés en élargissant la base d'imposition.	Des allègements de cotisations sociales sont appliqués en faveur des femmes et des jeunes depuis 2011, et en faveur des jeunes entrepreneurs depuis 2018.
Faciliter davantage le travail des femmes, notamment en développant l'offre et la qualité des structures d'accueil et d'éducation des jeunes enfants et de prise en charge des personnes âgées.	Un amendement à la législation, en juillet 2019, a imposé à toutes les entreprises employant plus de 150 femmes de proposer des services d'accueil de jour à leurs salariées ayant des enfants de 0 à 6 ans. Un nouveau projet cofinancé avec l'UE (« Women Up »), doté d'un budget de 30 millions EUR, va soutenir quelque 4 000 femmes entrepreneurs. D'autres programmes ont pour but de soutenir l'activité des mères de jeunes enfants en proposant des services d'accueil dans une structure ou chez des prestataires professionnels.
Évaluer le recours aux allègements de cotisations de sécurité sociale récemment accordés et pérenniser ceux qui se seront avérés les plus propices à la création d'emplois dans le secteur formel, en les finançant grâce à l'amélioration du respect des obligations fiscales.	Les allègements de cotisations sociales en vigueur actuellement, à titre temporaire ou permanent, pour favoriser la création d'emplois sont en cours d'analyse au ministère du Trésor et des Finances, en coordination avec les autres ministères chargés de les mettre en œuvre, afin d'améliorer leur efficacité.
<b>Politique de l'éducation</b>	
Continuer à réduire les disparités qualitatives entre les établissements scolaires.	
Accorder davantage d'autonomie et de ressources aux établissements d'enseignement, en contrepartie de quoi ils devront rendre compte des résultats obtenus.	
Développer encore l'éducation préscolaire	Le projet portant sur l'amélioration de la qualité et de l'accès aux services d'accueil et l'éducation des jeunes enfants (AEJE), cofinancé par l'UE et mis en œuvre avec l'appui technique de l'UNICEF, a pour but d'actualiser les programmes de l'EAJE et de faciliter l'accès à ses services en proposant des modalités d'accueil souples. Le projet concourra à améliorer la qualité et l'accès des enfants de 0 à 6 ans à l'EAJE, en particulier parmi les populations les plus vulnérables. Il sera déployé dans une vingtaine de provinces comptant une population nombreuse d'enfants de 3 à 6 ans fréquentant peu les structures d'éducation préscolaire.
Continuer à renforcer l'enseignement professionnel en coopération avec le secteur des entreprises et dresser le bilan des nombreuses initiatives récemment mises en œuvre dans ce domaine.	Un protocole de coopération pour la formation professionnelle et le développement des compétences (MEGIP), signé entre les services turcs de l'emploi (İŞKUR) et l'Union des chambres professionnelles et des bourses de commerce (TOBB), permet d'offrir, depuis 2018, des formations théoriques et pratiques en milieu professionnel, répondant aux besoins des entreprises. Cette coopération a pour résultat d'augmenter le nombre de stagiaires participant à des formations professionnelles organisées conjointement avec le secteur privé.
<b>Protection de l'environnement et croissance verte</b>	
Utiliser des instruments économiques, tels que des redevances de pollution harmonisées et des permis d'émission, pour réduire les émissions de carbone.	La Turquie n'a pas encore mis en place une tarification du carbone, mais le ministère de l'Environnement et de l'Urbanisme procède à des évaluations techniques.
Évaluer et gérer l'impact environnemental des transformations terrestres et maritimes de grande ampleur.	Des plans d'aménagement du territoire au 1/100 000 <sup>e</sup> (couvrant 61 provinces) ont été approuvés par le ministère de l'Environnement et de l'Urbanisme ; ces plans découpent le territoire en zones d'investissement résidentiel et économique, en fonction d'objectifs de protection de l'environnement. Le ministère a également élaboré des plans intégrés pour les zones côtières, qui couvrent 82 % environ du littoral turc. Des procédures d'évaluation stratégique environnementale (ESE) sont également en vigueur dans les secteurs qui relèvent de cette réglementation.
<b>Gouvernance et intégrité dans le secteur public</b>	
Renforcer l'État de droit et l'indépendance de la justice, et intensifier la lutte contre la corruption.	

## Annexe B. Incidences budgétaires des recommandations de réforme formulées dans la présente *Étude*

Recommandation ayant des incidences budgétaires	Estimation préliminaire des coûts approximatifs pour le budget
L'allocation exceptionnelle de 1 000 TRY versée à 6 millions de ménages menacés de pauvreté pourrait être convertie en une allocation temporaire, mais qui serait ciblée et récurrente et versée pendant une durée de 6 mois.	Ce décaissement pendant 6 mois coûterait 0.8 % de PIB.
L'emploi des jeunes (15-24 ans) pourrait être exonéré de toutes les cotisations sociales salariales et patronales (1 280 TRY par salarié, ce qui réduirait les coûts de main-d'œuvre de 22 % et augmenterait le revenu des salariés de 19 %) pendant une période temporaire.	En supposant que 3.1 millions de jeunes occupent actuellement un emploi et que des emplois seraient créés pour 300 000 autres jeunes, cette mesure représenterait 0.9 % du PIB par année d'application. L'hypothèse retenue est que ces jeunes actifs sont rémunérés, en moyenne, au salaire minimum légal.
Les cotisations patronales d'assurance maladie (7.5 % du salaire brut) pourraient être financées, en tout ou partie, sur le budget général, en tant que premier pas vers des réformes du marché du travail visant à réduire définitivement le coin fiscal sur le travail.	Une exonération totale des cotisations patronales d'assurance maladie représenterait environ 1.5 % du PIB par an, à niveaux d'emploi constants. Une exonération de 50 % représenterait 0.7 % du PIB. Ces calculs sont établis à partir de la rémunération moyenne des salariés déclarés en 2019.

## Bibliographie

- Acemođlu, D. and M. Üçer (2019), "High-Quality Versus Low-Quality Growth in Turkey: Causes and Consequences" CEPR Working Paper, No. DP14070.
- Acemođlu D. and M. Üçer (2020), "The Ups and Downs of Turkish Growth", unpublished mimeo.
- Adar, S. et al. (2020), Customs Union: Old Instrument, New Function in EU-Turkey Relations, SWP Comment, No.48.
- Adrian, T. et al. (2020), "A Quantitative Model for the Integrated Policy Framework", IMF Working Paper, No. 20/122.
- Adrian, T. and G. Gopinath (2020), Toward an Integrated Policy Framework for Open Economies, IMF Blog.
- Akat A.S and S.Gürsel eds. (2020), Turkish Economy at the Crossroads, World Scientific Publishing.
- Akçığıt, U., Y.E. Akgündüz, S.M. Cilasan, S.M., E. Özcan-Tok, E. and F. Yılmaz (2020), "Facts on Business Dynamism in Turkey", European Economic Review, Vol. 158.
- Akçığıt, U. and Y. E. Akgündüz (2020), "Türkiye'de COVID-19 Odaklı Talep Şoklarının Coğrafi ve Sektörel Yayılımı", Working Paper, Chicago University.
- Akgündüz, Y.E., Aldan, A., Bağır, Y.K. and H. Torun (2019), "Job mobility in Turkey", Central Bank Review, Vol. 19/3, pp. 83-91.
- Akman, S. (2020), "İthalatta İlave Gümrük Vergileri Ne Anlama Geliyor ?", TEPAV Değerlendirme Notu.
- Alessi, L. and C. Detken (2018), "Identifying excessive credit growth and leverage", Journal of Financial Stability, Vol. 35, pp. 215-225.
- Algan, Y. (2018), "Trust and Social Capital", in J.E. Stiglitz ed. (2018) For Good Measure, OECD Publishing, Paris.
- Alper K., H. Kara and M. Yörükođlu (2013), "Alternative tools to manage capital flow volatility", B.I.S. Paper.
- Andreasen, E., S. Bauducco and E. Dardati (2019), "Capital Controls and Firm Performance", Working Paper Series, No. 331/2019, ILADES-UAH,
- Ankara Tabip Odası (2020), Pandemi Butun Ağırılığı ile Devam Ediyor, Ankara.
- Aiyar, S., W. Bergthaler, J.M. Garrido, A. Ilyina, A. Jobst, K. Kang, D. Kovtun, Y. Liu, D. Monaghan, and M. Moretti (2015), "A Strategy for Resolving Europe's Problem Loans", IMF Staff Discussion Note.
- Ari, A., S. Chen and L. Ratnovski (2020), "COVID-19 and non-performing loans: lessons from past crises", Research Bulletin, No.71, European Central Bank.
- Atabek Demirhan A. (2020), "Türk İmalat Sanayi Firma Performansı Analizi: Dış Ticaret Faaliyetleri Açısından Bir İnceleme", in "Uluslararası Ticarete Güncel Konular", İstanbul Kültür Üniversitesi yayınları (forthcoming).
- Atıyas, İ., O. Bakış and Y. Orhan (2017), "Firm Dynamics and Job Creation in Turkey – Some Preliminary Results", Working Paper, Sabancı University.
- Avrupa Birliği Başkanlığı (2020), İşçi/İşveren temsilcilerinin bilgilendirme, istişare ve katılımçılık sorumluluklarının güçlendirilmesi teklif çağırısı, Ankara.
- Aygün, A., M.G. Kirdar and B. Tuncay (2020), "The Effect of Hosting 3.4 Million Refugees on the Health System in Turkey and Infant, Child, and Elderly Mortality Among Natives" Koc University-TUSIAD Economic Research Forum Working Paper Series, No. 2014.
- Bagir, Y. K. (2018), "Impact of the Syrian Refugee Influx on Turkish Native Workers", *Central Bank Review*, Vol. 18/4, pp. 129-147.

- Bankovic, A. (2019), *Potential for the Future: Renewable Energy Investments in Turkey*, EEL Events Blog.
- BBVA Research (2020), *Turkey GDP is slumped but beat market expectations*, 31 August, ([Link](#)).
- BBC News (2020a), *Yuz yuze egitim; Egitimciler kademeli olarak ilerleyecek surec icin ne diyor?*, ([Link](#)).
- BBC News (2020b), *Tukenen saglik calisanlari topluca istifa ediyor*, ([Link](#)).
- Benigno et al. (2020), *Credible emerging market central banks could embrace quantitative easing to fight COVID-19*, CEPR.
- Bircan, C. and O. Saka (2019), "Lending cycles and real outcomes: costs of political misalignment", *Working Paper*, No. 225, EBRD.
- Bloom, N. and J. van Reenen (2010), "Measuring and Explaining Management Practices across Firms and Countries", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 24 (1).
- Boeri, T. et al. (2019), "Wage Equalization and Regional Misallocation: Evidence from Italian and German Provinces", *Discussion Paper Series*, No. 12279, IZA Institute of Labor Economics.
- BRSA (2020a), *Press Release (About Asset Ratio)*, Banking Regulation And Supervision Agency, ([Link](#))
- BRSA (2020b), *Press Release (About Derivative Transactions)*, Banking Regulation And Supervision Agency, ([Link](#))
- BIS (2017), *Supervisory and bank stress testing; range of practices*, Banking Regulation And Supervision Agency, ([Link](#)).
- Çakmaklı C. and S. Demiralp (2020), "A Dynamic Evaluation of Central Bank Credibility", *Koç University-TUSIAD Economic Research Forum Working Papers*.
- CBRT (2019a), *Monetary and Exchange Rate Policy for 2020*, Central Bank of the Republic of Turkey.
- CBRT (2019b), *Financial Stability Report November 2019*, Central Bank of the Republic of Turkey.
- CBRT (2020b), *Financial Stability Report November 2020*, Central Bank of the Republic of Turkey.
- CBRT (2020a), *House Price Index: September 2020*, Central Bank of the Republic of Turkey.
- Ceritoglu, E. et al. (2017), 'The Impact of Syrian Refugees on Natives' Labor Market Outcomes in Turkey: Evidence from a Quasi-Experimental Design', *CBRT Working Papers*, No. 17/05.
- Cilasun S., R. Gönenç, U. Özmen, Z. Samancıoğlu, F. Yılmaz and V. Ziemann (2019), "Upgrading business investment in Turkey", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1532.
- Citibank (2020), *CEEMEA Economics: Turkey Economics*, 17 March.
- Cherif, R. and F. Hasanov (2019), "The Return That Shall Not Be Named: Principles of Industrial Policy", *IMF Working Paper*, WP/19/74.
- Council of Europe/GRECO (2018), *Fourth Evaluation Round: Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*, Compliance Report Turkey, ([Link](#)).
- Council of Europe/GRECO (2020), *Plenary Meetings*, ([Link](#))
- Cournède, B., J. Fournier and P. Hoeller (2018), "Public finance structure and inclusive growth", *Economic Policy Paper*, No. 25, OECD Publishing, Paris.
- Corporate Sustainability and Responsibility Europe (2020), *The European Green Deal and Turkey*, ([Link](#)).
- Çetinkaya, Ö. (2014). "*Kamu İhale Kanunu ve Yolsuzluk Riskleri*". Bursa: Ekin Yayınevi.
- Çetinkaya, Ö., E. Eroğlu (2020), "An Assessment of the Public Procurement System in Turkey", *Public Financial Management Reforms in Turkey: Progress and Challenges*, Vol. 1.
- Çolak et al. (2019), "Monitoring and Forecasting Cyclical Dynamics in Bank Credits: Evidence from Turkish Banking Sector", *Working Paper*, No. 19/29, CBRT.

- Del Carpio, X., and T. Taskin (2019), "Quality of Management of Firms in Turkey", Jobs Working Paper No. 27, World Bank.
- Demiralp S. (2020), "The Economic Impact of the COVID-19 on Turkey", Middle East Institute, ([Link](#)).
- Demiralp S., H. Kara and P. Özlü (2012), "Monetary policy communication in Turkey", European Journal of Political Economy, December.
- Deutsche Welle (2020a), Pandemi Doneminde Türkiye'de Göçmen ve Mülteciler, ([Link](#)).
- Dünya (2018), Turizmin digital geleceği Antalya'da konuşuldu, ([Link](#)).
- Dusundere, A.T. and I.A. Koyuncu (2020), "Yeni İlave Gümrük Vergileri Türkiye için Ne İfade Ediyor?" TEPAV, Değerlendirme Notu.
- EBA (2020), Milli Eğitim Bakanlığı Eğitim Bilisim Ağı, ([Link](#)).
- Ecofys (2016), "Roadmap for the Consideration of Establishment and Operation of a Greenhouse Gas Emissions Trading System in Turkey", Report for the Ministry of Environment and Urbanisation, ([Link](#)).
- Eğilmez, M. (2020a), Merkez Bankası Rezervlerinin Yeterliliği, Blog.
- Eğilmez, M. (2020b), Genç İssizlik Oranı, Blog.
- Estevão, M. and G. Everaert (2016), Enhancing Monetary Policy Flexibility Through 'De-dollarization', IMF Blog.
- EpiForecasts (2020), *Covid-19 Reproduction Number Estimates for Turkey*, ([Link](#)).
- Ergun, D., O. Gouveia and A. Ortiz (2017), *International experiences of De-dollarization: What could be done in the Turkish case?*, BBVA Research.
- Erdogdu, E. (2013), "Motor fuel prices in Turkey", *MPRA Paper*, No. 55521.
- Eğitimsen (2020), *Salgın Günlerinde Uzaktan Eğitim Çalıştayı Sonuç Raporu*, 4 Eylül 2020.
- Ernst & Young (2020a), *Turizm Sektörü Değerlendirmesi 2020 Raporu*, ([Link](#)).
- Ernst & Young (2020b), *Tourism Market Overview, Turkey & Istanbul*, ([Link](#)).
- Euronews (2020b), *Türkiye'de kayıt dışı çalışırken işsiz kalan mülteciler için yardım çağrısı*, ([Link](#)).
- European Bank For Reconstruction and Development (2020), COVID-19; From Shock to Recovery, Regional Economic Prospects, ([Link](#)).
- European Commission (2017), "Effectiveness of tax incentives for venture capital and business angels to foster the investment of SMEs and start-ups", Final Report TAXUD/2015/DE/330.
- European Banking Authority (2020), EU-wide stress testing, ([Link](#)).
- European Commission (2019), Key findings of the 2019 Report on Turkey, ([Link](#)).
- European Commission (2020), Key findings of the 2020 Report on Turkey, ([Link](#)).
- EEA (2018), European Environment Agency Report on Air Quality in Europe 2018, ([Link](#)).
- EEA (2019), European Environment Agency Turkey Air Pollution Country Fact Sheet 2019, ([Link](#)).
- Faccio, M. (2006), "Politically Connected Firms", *The American Economic Review*, Vol. 96 (1).
- FATF (2019), "Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures in Turkey", Financial Action Task Force, ([Link](#)).
- Gevrek, Z.E., P. Kunt and H.W. Ursprung (2019), "Education, Political Discontent, and Emigration Intentions; Evidence from a Natural Experiment in Turkey", *CEifo Working Papers*, No. 7710.
- Gürakar, E. Ç. (2016), *Politics of Favoritism in Public Procurement in Turkey: Reconfigurations of Dependency Networks in the AKP Era*, Palgrave Macmillan.
- Gaspar, V., M. Muhleisen and R. Weeks-Brown (2020), *Corruption and COVID-19*, IMF Blog.
- Gaspar, V. and G. Gopinath (2020), *Fiscal Policies for a Transformed World*, IMF Blog.

- Geomar (2019), Istanbul: Seafloor study proves earthquake risk for the first time, ([Link](#)).
- Goldman Sachs (2020), CEEMEA in Focus: Turkey, 7 February.
- Gönenç, R., S. Şahinoz and Ö. Tuncel (2010), "Turkey's Improving Integration with the Global Capital Market: Impacts on Risk Premia and Capital Costs", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 812.
- Gönenç, R. (2017), "The Middle-Income Plateau: Trap or Springboard?", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1446.
- Gül, S. (2019). "Institutional Quality and the Sovereign Risk Premia: Cross Country Evidence", Unpublished mimeo, Ankara.
- Gül, S. (2020a). "Sovereign Risk and Local Currency Lending Rates: Evidence from Five OECD Countries", CBRT Research Notes in Economics (forthcoming), Central Bank of the Republic of Turkey.
- Gül, S. (2020b). "Determinants of Debt Dollarization for NFCs: Does the Institutional Quality Matter?", CBRT Research Notes in Economics (forthcoming), Central Bank of the Republic of Turkey.
- Gürsel S. and G. Uysal (2020), «Korona Günlerinde Türkiye İlgücü Piyasası », in O.F.Çolak ed. (2020) « Korona Krizinde Türk Ekonomisi », Elif Yayınları (forthcoming).
- Hacettepe University (2019), "Suriyeli Göçmen Örnekleme Temel Bulgular", Nüfus Etütleri Enstitüsü, ([Link](#))
- Huizinga, H. and L. Laeven (2019), "The Procyclicality of Banking: Evidence from the Euro Area", *Discussion Paper Series*, No. 13605, CEPR.
- International Labour Organisation (2020), COVID-19 crisis and the informal economy: Immediate responses and policy challenges, ([Link](#)).
- IMF (2019), *2019 Article IV Consultation with Turkey*.
- IMF (2020), *2020 External Sector Report: Global Imbalances and the COVID-19 Crisis*.
- Irwin, D.A. (2020), "The Rise and Fall of Import Substitution", *Working Paper*, No. 27919, NBER.
- Istanbul Büyükşehir Belediyesi (2020), *İnternet Erisiminde En Büyük Sorun Pahalılık*, ([Link](#)).
- Kadir Has University (2020), *Türkiye Eğilimleri-2019* (M. Aydın et al.), ([Link](#)).
- Kara H., T. Tiryaki and C. Yüksel (2014), "In Search of a Reasonable Credit Growth Rate for Turkey," *Central Bank Review* 14 (1).
- Kirisçi, K., and B. Yavcan (2020), "As COVID-19 worsens precarity for refugees, Turkey and the EU must work together", Brookings, ([Link](#))
- KPMG (2020), *Perakende Sektörel Bakış*, ([Link](#)).
- Mehr News Agency (2020), *Turizm gelirlerinin üçte birine düşmesi büyümeyi 4 puan indirebilir*, ([Link](#)).
- Ministry of Development (2018), *Sağlık Hizmet Kalitesi ve Mali Sürdürülebilirlik*, 11th Development Plan (2019-2023), Report of the Special Commission, ([Link](#)).
- Ministry of Environment and Urbanisation (2020), *Ulusal Hava Kalite İzleme Ağı*, ([Link](#)).
- Ministry of Family, Labor and Social Services of Turkey (2020a), *İşyerlerinde COVID-19 ile Mücadele*, ([Link](#)).
- Ministry of Treasury and Finance (2020), *New Economy Programme 2021-2023*.
- Ministry of Treasury and Finance (2020a), *Debt Indicators*.
- Mimir, Y. and E. Sunel (2019), "External Shocks, Banks, and Optimal Monetary Policy: A Recipe for Emerging Market Central Banks", *International Journal of Central Banking*, Vol. 15/2, pp. 235-299,
- National Geographic (2020), "Turkey has been contact tracing for a century. That offers lessons and perils", ([Link](#))

- OECD (1997), *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2008), OECD Guidance on Sovereign Wealth Funds, ([Link](#)).
- OECD (2010), *OECD Economic Surveys: Turkey 2010*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013), *Supporting Investment in Knowledge Capital, Growth and Innovation*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014), *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Turkey*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015), *Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries*, OECD Tax Policy Studies, No. 23, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015b), Opportunities and Constraints of Market-Based Financing for SMEs, *OECD Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors*.
- OECD (2015c), *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2016), *OECD Economic Surveys: Turkey 2016*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017), "Enhancing The Contributions of SMEs in a Global and Digitalised Economy", *Meeting of the OECD Council at Ministerial Level*, Paris 2017.
- OECD (2017), *OECD Recommendation on Disaster Risk Financing Strategies*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017b), *Turkey Follow Up-To The Phase 3 Report & Recommendations*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2018), *Latin American and Caribbean Competition Forum: The Informal Economy in Latin America and the Caribbean: Implications for Competition Policy*, Background Note.
- OECD (2018a), *OECD Economic Surveys: Turkey 2018*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2018b), *Good Jobs for All in a Changing World of Work*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2018c), *OECD Strategic Approach to Combating Corruption and Promoting Integrity*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2019a), PISA 2018 Country Note: Turkey ([Link](#)).
- OECD (2019b), "R&D Tax Incentives: Turkey, 2019", Directorate for Science, Technology and Innovation, December, ([Link](#)).
- OECD (2019c), *OECD Pensions Outlook*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2019d), OECD leading multilateral efforts to address tax challenges from digitalisation of the economy, ([Link](#)). OECD (2019d), *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2019e), "Turkey's foreign bribery enforcement framework needs to be urgently strengthened and corporate liability legislation reformed", ([Link](#)).
- OECD (2019f), OECD Family Database: Child poverty, ([Link](#)).
- OECD (2019g), OECD Environmental Performance Reviews: Turkey 2019, OECD Environmental Performance Reviews, OECD Publishing, Paris. OECD (2019h), *OECD leading multilateral efforts to address tax challenges from digitalisation of the economy*, ([Link](#)).
- OECD (2020), *OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2020a), "Corporate sector vulnerabilities during the Covid-19 outbreak: assessment and policy responses", *Tackling Coronavirus Series*.

- OECD (2020b), “Insolvency and debt overhang following the COVID-19 outbreak: assessment of risks and policy responses”, *Tackling Coronavirus Series* (forthcoming).
- OECD (2020c), *Coronavirus Country Policy Tracker: Turkey*, ([Link](#)).
- OECD (2020d), “Testing for COVID-19: A way to lift confinement restrictions”, *Policy Responses To Coronavirus*, ([Link](#))
- OECD (2020e), Capacity for Remote Working Can Affect Lockdown Costs Differently Across Places, *Policy Responses To Coronavirus* ([Link](#)).
- OECD (2020f), *OECD Code of Liberalisation of Capital Movements*, ([Link](#)).
- OECD (2020g), *Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond*, Tackling Coronavirus Series.
- OECD (2020h), *Capacity for remote working can affect lockdown costs differently across places*, OECD Policy Responses to Coronavirus, ([Link](#)).
- OECD (2020i), *The OECD Jobs Strategy: Implementation Highlights for Korea*.
- OECD (2020j), *How’s Life? 2020*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2020k), OECD Family Database: Intimate Partner Violence Indicators, ([Link](#)).
- OECD (2020l), Making the green recovery work for jobs, income and growth, *Policy Responses to Coronavirus*.
- OECD (2020m), Competition Assessment Toolkit, ([Link](#)).
- OECD (2020n), *OECD Economic Surveys: Costa Rica 2020*, OECD Publishing, Paris.
- OECD/ETF/EU/EBRD (2019), “SME Policy Index: Western Balkans and Turkey 2019: Assessing the Implementation of the Small Business Act for Europe”, SME Policy Index, OECD Publishing, Paris.
- Oyak Yatirim (2020), Gelecek 12 ayda beklenen kârlara göre hesaplanan fiyat kazanç oranları, ([Link](#)).
- Özlale, Ü. and B. Polat (2019), “Understanding Firm Dynamics and Job Creation In Turkey Using the Entrepreneur Information System Database”, *TÜSİAD – Sabancı Üniversitesi Rekabet Forumu Working Paper No: 2019-2*,.
- Özatay, F. (2019), “Mind the Gap: Debt Limit and Fiscal Stimulus Debt Limit”, *TOBB University Working Paper*, No. 201901.
- Özmen U. (2019) “Economic Complexity and Sovereign Risk Premia”, *Economics Bulletin*, Vol (39) 3.
- P.A. Turkey (2020), Shopping mall stores debating closure, ([Link](#))
- Presidency of Strategy and Budget (2019), *Eleventh Development Plan 2019-2023*, Ankara.
- Reuters (2019), *Turkey must step up measures against money laundering, watchdog says*,
- Reuters (2020a), *Turkey has only been publishing symptomatic coronavirus cases*, ([Link](#))
- Reuters (2020b), *Turkey’s coronavirus cases total 1.749 million since outbreak began*, ([Link](#))
- Sameks (2020), *Satinalma Mudurleri Endeksi, Kasim 2020*, MUSIAD ([Link](#))
- Sayan S. (2020), “Cari açık ilelebet payidar kalacak mı?”, TEPAV Arastirma Notu.
- Sak G. and F. Özatay (2020), “What If Turkey Imposes a Curfew Due To COVID-19 ? », TEPAV Arastirma Notu.
- SWF (2008), International Forum of Sovereign Wealth Funds Santiago Principles, ([Link](#)).
- Swiss Re (2015), Risky Cities; Istanbul, ([Link](#)).
- Swiss Re (2018), Risky Cities; earthquake resilience in Istanbul, ([Link](#)).
- Tükel H. (2020), “COVID 19 ve Türkiye’de İş Piyasası”, SEDEFED Uzman Görüşü Notu, October ([Link](#)).
- Trading Economics (2020), Turkey Households Debt to GDP Ratio, ([Link](#)).

- Tümen, S. (2019), "The Effect of Refugees on Native Adolescents' Test Scores; Quasi-Experimental Evidence from PISA", Economic Research Forum Working Paper, No. 1356.
- Turkstat (2020), Uluslararası Göç İstatistikleri: 2019, ([Link](#)).
- Turkish Medical Association (2020a), "Sağlık çalışanlarının COVID-19 virusüne maruz kalımına ilişkin risk değerlendirmesi anketinin ön raporu", ([Link](#)).
- Turkish Medical Association (2020b), Hekimlerin İstifası Yasaklandı mı? ([Link](#)).
- Türk-İş (2019), Suriyeliler ve Türkiye İşgücü Piyasasına Etkileri, ([Link](#)).
- Türkonfed (2020), Dijital Liderler ve KOBİ'ler dönüşüm seminerleri, ([Link](#)).
- TVF (2019), Turkey Wealth Fund and its subsidiaries, consolidated statement of financial position at 31 December 2019, ([Link](#)).
- TVF (2020), The Mandate of the Turkey Wealth Fund ([Link](#)).
- United Nations (2019), International migrant stock 2019: Country Profiles, ([Link](#)).
- Webrazzi (2020a), Covid-19 salgını e-ticaret ve altyapı talebini nasıl değiştirdi? ([Link](#)).
- Webrazzi (2020b), Türkiye'de e-ticaret yüzde 39 büyüyerek 83,1 milyar lira oldu, ([Link](#)).
- World Bank (2014), "Evaluation of the EU - Turkey Customs Union", ([Link](#)).
- World Bank (2020), "COVID-19 Outbreak: Implications on Corporate and Individual Insolvency", *COVID-19 Notes Finance Series*, World Bank Group.
- WTO (2019), *Global Value Chain Development Report 2019: Technological Innovation, Supply Chain Trade and Workers in a Globalised World*, Lausanne.
- World Justice Project (2019), Rule of Law Index 2019. ([Link](#)).
- Yarba, İ., Z. N. Güner (2019), "Leverage dynamics: Do financial development and government leverage matter? Evidence from a major developing country", *Empirical Economics*, May 2019.
- Yılmaz, H.H. and S. Tosun (2010), *5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Mali Saydamlık ve Parlamentonun Bütçe Sürecinde Etkinliği*, Yasama Dergisi 14.

**Études économiques de l'OCDE**

## **TURQUIE 2021 (VERSION ABRÉGÉE)**

Après les premiers succès de la lutte contre la pandémie et un redressement économique vigoureux, la Turquie fait face à une résurgence de cas qui met à rude épreuve le système de santé, les ressources publiques, la cohésion sociale et la viabilité macroéconomique. Les finances publiques offrent une marge de manœuvre aux autorités pour soutenir les ménages et les entreprises qui en ont le plus besoin, mais cette aide devrait être fournie dans un cadre budgétaire, quasi-budgétaire, monétaire et financier plus transparent et prévisible. Aux premiers stades de la pandémie, les lacunes du cadre macroéconomique ont pesé sur la confiance des marchés, créant des tensions au niveau des primes de risque, des mouvements de capitaux et des taux de change, ce qui a compliqué les réponses des pouvoirs publics à la crise.

De nouveaux besoins et de nouvelles possibilités d'évolution structurelle sont apparus dans le secteur des entreprises. Des réformes des marchés des produits, du travail et des capitaux, conjuguées à une large montée en gamme du système d'enseignement professionnel, permettraient d'accélérer le passage des activités économiques vers le secteur formel, si nécessaire, et favoriserait le rééquilibrage des bilans des entreprises ainsi qu'une modernisation numérique généralisée. Une trajectoire de croissance post-COVID plus forte, plus durable et plus inclusive serait alors à la portée du pays.

**CHAPITRE THÉMATIQUE : LIBÉRER PLEINEMENT LE POTENTIEL DU SECTEUR DES ENTREPRISES**

**Volume 2021/2  
Janvier 2021**



PDF ISBN 978-92-64-88204-1

ISSN 0304-3363  
ABONNEMENT 2021  
(18 NUMÉROS)



9 789264 882041