

© OECD, 2002.

© Software: 1987-1996, Acrobat is a trademark of ADOBE.

All rights reserved. OECD grants you the right to use one copy of this Program for your personal use only. Unauthorised reproduction, lending, hiring, transmission or distribution of any data or software is prohibited. You must treat the Program and associated materials and any elements thereof like any other copyrighted material.

All requests should be made to:

Head of Publications Service,
OECD Publications Service,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

© OCDE, 2002.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

PARTIE I

**La réforme de la réglementation
en Turquie**

PARTIE I

Chapitre 1

Performances et évaluation

Résumé. Parmi les pays de l'OCDE, la Turquie est venue relativement tardivement à la réforme de la réglementation. Elle en a pourtant bien besoin. Depuis trente ans, l'économie turque souffre d'instabilité macroéconomique et d'inflation chronique, avec ce que cela implique à la fois au niveau des investissements et de la croissance. Les structures de gouvernance et de réglementation, restées peu efficaces, ont aussi contribué à la crise économique de 2001.

Et pourtant, cet examen constate les efforts extrêmement encourageants actuellement entrepris pour réformer les secteurs économiques clés, l'administration publique et les cadres réglementaires. Ils semblent marquer une nette rupture avec le passé. Des éléments importants, comme une politique de la concurrence claire, par exemple, sont déjà en place. La lutte contre la corruption, entre autres, figure parmi les priorités, et des amendements à la constitution redéfinissent la relation entre les citoyens et l'État. La « dépolitisation » du secteur public et son renouvellement sur la base du mérite sont en cours. La réussite future dépendra de façon capitale de la poursuite de la mise en œuvre du programme. En particulier, une volonté politique soutenue est indispensable bien au-delà du redressement consécutif à la récente crise.

Introduction

La Turquie travaille à instaurer une économie de marché stable, efficace et durable

Les réformes actuellement entreprises par la Turquie remontent en réalité aux années 80. Dans la première phase d'évolution de son développement économique, la Turquie a appliqué un modèle dirigiste et autocentré qui lui était profitable. Toutefois, ce modèle s'est par la suite révélé non durable et inadapté aux besoins du pays. La première série de réformes a consisté à développer une économie de marché en suivant des étapes importantes : ouvrir l'économie aux échanges internationaux, ouvrir le compte de capital et augmenter le rôle joué par les prix dans l'affectation des ressources. Mais, au fil du temps, il est devenu évident que le programme de réformes devait être élargi à d'autres domaines. Il devait également résoudre des problèmes budgétaires profonds et instaurer des réformes structurelles relatives notamment à la privatisation, ainsi que des réformes institutionnelles du secteur public. Pour réduire le rôle joué par l'État dans l'économie, il était également capital de développer un nouveau cadre de réglementation destiné davantage à surveiller l'emploi des ressources économiques du pays qu'à l'orienter. Ces questions sont aujourd'hui traitées suite à la crise de 2000/2001, et cela semble marquer une rupture plus importante par rapport aux réformes antérieures. Le passage à une économie de marché stimulée par la concurrence et par le rôle beaucoup plus grand donné à un secteur privé efficient va en s'accéléralant.

Toutefois la situation économique de la Turquie demeure préoccupante

L'économie turque a souffert d'une instabilité macroéconomique et d'une inflation chronique au cours des trois dernières décennies. Les réformes des deux dernières décennies n'ont pas pu offrir de solutions durables aux problèmes budgétaires, ce qui montre que les faiblesses de la gestion publique étaient profondément enracinées. Les difficultés de la Turquie ont généré des incertitudes importantes dans l'environnement économique, provoqué une baisse de l'investissement et de la croissance et entraîné des crises régulières, accompagnées de lourdes chutes du revenu national. Par conséquent, la Turquie n'a pas réussi à supprimer l'écart entre son revenu par habitant et celui des autres pays de l'OCDE et de l'UE. Pour la Turquie, qui affiche le taux de croissance de la population le plus élevé de l'OCDE et dont près d'un tiers des habitants a moins de 15 ans, il est non seulement souhaitable mais vital d'obtenir de meilleurs résultats économiques, pour que l'ensemble de la population puisse bénéficier du bien-être recherché. Cela demandera toutefois un engagement durable sur le long terme.

L'élan de la réforme de la réglementation s'est accru, mais il doit se poursuivre

La réforme de la réglementation est essentielle pour permettre le développement d'une économie de marché fonctionnant correctement. On peut s'attendre à ce qu'elle favorise l'efficacité économique en supprimant les obstacles à la concurrence et à l'innovation. Ainsi, la compétitivité, la productivité et la croissance à long terme pourront

se développer et des ressources publiques se libérer pour les dépenses sociales (en matière de santé, d'éducation et d'environnement par exemple).

Par rapport à la majorité des pays de l'OCDE, la Turquie a jusqu'à présent mis du temps à entreprendre la réforme de sa gestion publique et de son cadre réglementaire. Mais l'élan de réformes a commencé à s'accélérer. Les séismes de 1999 ont montré qu'une gestion publique inefficace (par exemple, l'incapacité à faire respecter les réglementations relatives à la construction) entraînait des pertes de bien-être inacceptables. La grave crise économique et financière de 2000/2001 a mis en lumière une série de faiblesses réglementaires et institutionnelles importantes auxquelles aucune réponse n'avait été apportée et a fait prendre conscience qu'il était urgent de réformer la réglementation. Suite aux déséquilibres budgétaires et extérieurs insoutenables de la Turquie, un nouvel accord avec le FMI a été adopté en janvier 2002, impliquant un ajustement budgétaire, une réduction de l'inflation dans le cadre d'une politique de taux de change flottant et la poursuite de la restructuration du secteur bancaire. La Banque centrale va finalement adopter un objectif officiel d'inflation. Ces réformes économiques ont besoin d'être accompagnées d'une gestion publique et d'une réglementation efficaces.

Le processus d'adhésion à l'UE joue également un rôle important. L'intégration de « l'acquis communautaire » de l'UE (c'est-à-dire l'adoption et la mise en place de l'ensemble des lois actuelles de l'UE) aide la Turquie à définir son programme de réformes et constitue un repère lui permettant d'évaluer son processus de réformes. Par ailleurs, cette législation s'appuyant sur les critères communautaires doit être correctement mise en place et appliquée, ce qui demande des structures administratives et des systèmes juridiques efficaces disposant de personnel formé et compétent.

L'incitation en matière de réforme de la réglementation doit venir de la Turquie elle-même pour que ses effets puissent durer dans les années à venir. Le gouvernement paraît actuellement décidé à suivre un programme de réformes complet, dont la réalisation semble faire l'objet d'un consensus. Les réformes ont de plus en plus de partisans, notamment aux plus hauts niveaux de l'État. Cependant, d'importantes résistances politiques et administratives sont encore perceptibles. Les réformes impliquent une réorganisation importante du processus décisionnel, notamment le transfert d'autorité des ministères vers les organismes indépendants de réglementation, ainsi qu'une inévitable diminution du pouvoir discrétionnaire. Mais il est souvent difficile pour les personnes concernées de perdre ce pouvoir de décision. De plus, des divergences idéologiques subsistent quant au meilleur schéma économique susceptible de favoriser le bien-être à long terme.

Le coût du retard pris par la réforme de la réglementation est élevé

La réforme de la réglementation a mis du temps à figurer dans le programme des actions prioritaires ces dernières années (à quelques exceptions toutefois, telles que la création d'une politique de la concurrence clairement définie). Pourtant, les retards et les échecs de cette réforme ont entraîné des coûts particulièrement élevés. Les performances macroéconomiques de la Turquie sont étroitement liées aux faiblesses de ses structures de gestion publique et de réglementation. L'inefficacité du cadre réglementaire a été à l'origine des problèmes du secteur bancaire, qui ont contribué à provoquer la crise financière de 2000/2001, entraînant d'importantes pertes en termes de bien-être. Le développement du secteur de l'électricité, qui est étroitement lié à la croissance économique, a rencontré des difficultés majeures lors du passage d'un système dominé

par l'État à un système donnant une plus grande importance au secteur privé, en raison de l'absence jusqu'à une date récente d'une politique de réglementation adaptée. Les difficultés rencontrées pour attirer les capitaux étrangers peuvent être imputées aux préoccupations des investisseurs concernant l'environnement réglementaire ainsi qu'à l'instabilité macroéconomique. La gestion des finances publiques a été marquée par un gaspillage important des dépenses, une prise en compte insuffisante des besoins des citoyens dans la fourniture de services publics, un manque de transparence et de sens des responsabilités.

Néanmoins les principes essentiels d'une réglementation de qualité sont désormais pris en compte

La réussite de la réforme de la réglementation dépendra de la détermination du gouvernement à conserver la maîtrise d'un programme de réformes complet et à définir clairement une stratégie générale. De nombreux membres du gouvernement estiment actuellement que les réformes *ad hoc* instaurées suite à la crise ne sont pas suffisantes. Il est maintenant urgent d'entreprendre des réformes pour remédier à toutes les faiblesses du cadre actuel de la gestion publique. La responsabilité politique doit être soutenue par une communication efficace, au sein du gouvernement et à l'égard du grand public et des parties concernées.

Certains éléments essentiels d'un système adapté de gestion de la réglementation sont déjà en place et peuvent servir de base. La lutte contre la corruption est à l'ordre du jour. En octobre 2001, la Turquie a mis en place une série d'amendements constitutionnels destinés surtout à régler les questions relatives aux droits civiques et aux relations entre les citoyens et l'État. Des initiatives concrètes liées au processus d'adhésion à l'UE ont permis d'améliorer la transparence. Des réformes importantes ont été instaurées pour dépolitiser le recrutement dans le secteur public et le baser sur le mérite. De nouvelles mesures visent également à accroître la transparence budgétaire. Ces récentes dispositions destinées à améliorer la gestion publique et la réglementation sont très encourageantes.

Contexte macroéconomique de la réforme de la réglementation

Pour comprendre quelques-unes des raisons ayant conduit à la situation économique actuelle de la Turquie, il est nécessaire d'examiner d'abord les politiques qui ont forgé l'économie depuis cinquante ans, puis les changements opérés dans les années 80 afin d'ouvrir l'économie. Il peut également être utile d'étudier l'objectif traditionnel de redistribution, qui a imprégné les institutions publiques turques. Il faut comprendre ces questions pour pouvoir évaluer les réformes nécessaires afin que la Turquie assure une évolution dynamique de son économie et soit en mesure d'atteindre ses objectifs de politique générale.

La Turquie a d'abord adopté une approche étatique de la gestion économique

Entre les années 30 et les réformes des années 80, la politique économique de la Turquie consistait en un schéma d'industrialisation par la substitution aux importations (ISI), modèle de développement également utilisé par d'autres pays. Il reposait sur une base idéologique, l'étatisme, qui faisait du secteur public le principal acteur du développement économique du pays. Le modèle ISI mettait en pratique plusieurs principes fondamentaux.

Premièrement, ce régime décourageait les échanges internationaux et prônait une économie fermée. Le pays se protégeait des importations en utilisant des barrières tarifaires et non tarifaires et en appliquant des contrôles des changes draconiens. Les échanges et le régime de change se caractérisaient par un biais anti-exportation important.

Deuxièmement, ce régime faisait des entreprises publiques des outils essentiels de sa stratégie de développement. Ces dernières étaient présentes dans un grand nombre de secteurs (dont les mines, l'industrie manufacturière, l'énergie, le transport, les communications et la banque). L'objectif était de développer la capacité de production des secteurs industriels clés et de contribuer à réduire les inégalités régionales en matière de revenu et d'emploi. Certaines entreprises publiques étaient également des instruments de la politique agricole et jouaient un rôle actif dans l'affectation des subventions agricoles. D'autres étaient établies dans des secteurs de biens intermédiaires à forte intensité capitaliste : le prix de leurs produits était maintenu en deçà du niveau de l'inflation et des coûts afin d'offrir des intrants subventionnés au secteur privé.

Troisièmement, la politique monétaire était subordonnée à la politique budgétaire. La Banque centrale était juridiquement indépendante de l'État, mais en pratique, elle répondait aux demandes de ressources de l'État et des entreprises publiques et finançait leurs déficits. Elle faisait également office de quasi-banque de développement et fournissait des crédits au secteur privé. La croissance de la masse monétaire était supérieure à la croissance du revenu (tableau 1). La part des crédits de la Banque centrale destinés à l'État et aux entreprises publiques était de plus en plus importante. Le système bancaire était très réglementé, mais il s'agissait davantage d'une réglementation visant à répondre aux besoins du gouvernement que d'une réglementation prudentielle (qui n'était ni appropriée, ni efficacement mise en œuvre). Les taux d'intérêt étaient donc fixés par l'État (compte tenu de l'accélération de l'inflation dans les années 70, les taux d'intérêt réels étaient devenus négatifs).

La substitution des importations a favorisé l'accumulation massive de capital et la croissance du PIB (entre 1950 et 1977, le taux de croissance moyen était d'environ 6 %). Cet environnement protecteur a naturellement été très profitable au secteur privé, qui a également bénéficié des subventions budgétaires et financières, des intrants subventionnés provenant des entreprises d'État, et des marchés publics. Le taux de change

Tableau 1. Quelques indicateurs macroéconomiques pour la période 1960-79

	Croissance du PNB (%) ¹	PNB par habitant (USD) ²	Investissement (% du PNB) ²	Opérations courantes (millions d'USD) ²	Déflateur du PNB (% de variation) ¹	Croissance de la masse monétaire (%) ¹	Crédit de la Banque centrale (% du total) ²		
							Secteur privé	Budget	Entreprises publiques
1961-65	5.0	42 ³	17.0	-78	4.7	12.2	36.1	34.1	29.8
1966-70	6.8	519	22.2	-171	6.7	16.5	44.5	29.9	25.6
1971-75	7.7	1 205	21.5	-1 648	20.1	27.4	40.4	25.3	34.2
1976	7.7	1 338	24.6	-2 029	16.4	27.9	37.8	19.7	42.6
1977	3.9	1 488	25.9	-3 140	16.1	39.0	33.2	23.8	42.9
1978	3.5	1 604	22.6	-1 265	48.0	37.3	32.4	23.4	44.2
1979	1.3	1 760	21.0	-1 413	67.7	49.4	32.1	24.0	43.9

1. Taux de croissance annuel moyen.

2. Fin de la période.

3. 1968.

Source : Hale, 1982, tableau 9.5 ; Kepenek, 1982, tableau VII.2 ; Office national de planification, 1997, tableaux 1.4, 2.3, 3.10.

Tableau 2. **Analyse comptable de la croissance dans l'industrie manufacturière privée**

	Croissance moyenne en pourcentage			
	1970-76	1976-80	1980-88	1988-96
Valeur ajoutée	7.13	-7.64	9.77	9.33
Travail	24.24	13.26	11.83	2.95
Capital	180.26	45.66	24.01	65.91
PTF	-104.5	-158.92	64.16	31.14

Source : Filiztekin (2001).

surévalué et le régime des importations ont facilité l'acquisition de biens d'équipement importés et la production destinée au marché intérieur. Mais ces évolutions se sont déroulées dans un contexte non durable : une économie fermée, très protégée, caractérisée par des structures industrielles oligopolistiques, avec des niveaux de concurrence nationale et internationale très faibles.

Un changement structurel majeur a également eu lieu. La part de l'agriculture dans le PIB est passée d'environ 45 % en 1950 à 25 % en 1975. Sur la même période, la part de l'industrie a augmenté (22 % en 1975 contre 12 % en 1950).

La production a augmenté mais cette évolution s'explique par l'accumulation du capital et non par la croissance de la productivité. La contribution de la productivité totale des facteurs (PTF) à la croissance s'est en effet révélée négative (tableau 2).

Le régime ISI ne pouvait pas durer, car il s'appuyait sur un taux de change surévalué étayé par le contrôle des changes. Des problèmes de dette extérieure et de change sont apparus. En 1977, les investissements étrangers se sont taris et une crise s'est déclenchée. Au début, le gouvernement a tenté de résoudre cette crise par des mesures administratives (notamment des contrôles des changes supplémentaires). Une série de réformes a finalement été instaurée en 1980, mais l'aggravation de la crise politique a entraîné un coup d'État militaire quelques mois plus tard.

Des réformes importantes ont été instaurées dans les années 80, mettant ainsi la Turquie sur la voie de l'économie de marché

Des réformes importantes ont été introduites dans les années 80 afin de rétablir la stabilité macroéconomique. Les changements ont débuté en 1980 avec un grand programme de réformes visant à ouvrir l'économie à la concurrence. Le programme a réduit les subventions et les contrôles des prix (le contrôle des prix des produits d'entreprises publiques a par exemple été supprimé), libéralisé le régime de taux de change, déréglementé les taux d'intérêt et libéralisé les échanges en favorisant un développement plus viable du secteur privé et une croissance des exportations.

Les restrictions à l'importation ont été progressivement supprimées. Il n'y avait quasiment plus de quotas en 1985. Le taux réel moyen de protection est passé de 71 % à 38 % entre 1983 et 1991. Les exportations ont été favorisées par une politique continue de dépréciation réelle du taux de change et de multiples dégrèvements fiscaux, aides au crédit et affectations de devises permettant d'importer, en franchise de droits, des biens intermédiaires et des matières premières. Le taux effectif moyen des aides à l'exportation, qui s'élevaient à environ 20-23 % en 1980-83, a chuté à près de 16 % en 1986¹.

Les restrictions à l'entrée dans le système bancaire et la suppression progressive du plafonnement des taux d'intérêt sur les dépôts ont permis de libéraliser les marchés financiers intérieurs. A partir de 1984, les citoyens ont été autorisés à détenir des dépôts en monnaie étrangère. En 1989, le compte de capital a été libéralisé et la pleine convertibilité de la livre turque a été instaurée.

Dans un premier temps, l'économie a répondu positivement à ces mesures. La croissance réelle du PNB est passée de -1 % en 1980 à une moyenne de 4-5 % sur le reste de la décennie.

La libéralisation des échanges a été et reste une grande réussite

Ce sont les exportations qui ont connu l'évolution la plus impressionnante, avec une hausse du ratio exportations/PNB, qui a atteint 10-12 % à la fin des années 80. La composition des exportations a évolué, la part des produits manufacturés dans les exportations totales passant d'environ 25 % en 1980 à plus de 60 % à la fin des années 80.

Après la libéralisation des années 80, une deuxième étape essentielle a été la mise en place de l'Union douanière avec l'UE, entrée en vigueur en janvier 1996. Cet accord a permis à la Turquie de supprimer les tarifs douaniers sur les importations de biens manufacturés en provenance de l'UE, d'adopter le tarif extérieur commun de l'UE sur les biens manufacturés, ainsi que son régime d'échanges préférentiel (en signant des accords commerciaux bilatéraux avec les pays d'Europe centrale et orientale, les États baltes et Israël). Ainsi les barrières tarifaires ont diminué de façon significative. Le tarif NPF moyen est en effet passé de 26.7 % à 5 % entre 1993 et 2001. Cependant, les produits agricoles n'entraient pas dans le champ d'application de l'Union douanière et la Turquie a conservé des taux tarifaires élevés sur de nombreux produits de ce secteur.

En 2000, les exportations et les importations représentaient 40 % du PIB de la Turquie, contre 9 % en 1979 et 25 % en 1993. La part des produits manufacturés dans les exportations a augmenté pour atteindre plus de 80 % en 2000. Les échanges avec les pays de l'OCDE, en particulier les pays européens, se sont accrus à partir de la fin des années 80. En 2000, les pays de l'UE représentaient 54 % des exportations de la Turquie et 53 % de ses importations.

Toutefois les réformes des années 80 n'ont pas été suffisantes : une situation ingérable, faite d'un mélange d'interventions étatiques et d'activités privées non réglementées, a vu le jour

Les réformes des années 80 n'ont pas permis d'établir toutes les bases d'une économie de marché. La Turquie avait ouvert son économie, mais l'État continuait à jouer un rôle dominant dans les aspects essentiels de la vie économique. Cette approche ne pouvait pas non plus être maintenue.

Le principal problème est venu des lourds déficits du secteur public. La politique budgétaire de la Turquie et la désorganisation du secteur bancaire ont créé les conditions d'une série de crises. L'ouverture du compte de capital a servi à financer les déficits publics par le biais d'emprunts bancaires excessifs à l'étranger, ce qui a été à l'origine des crises des années 90 et du début des années 2000, le système bancaire ayant été déréglementé sans nouvelle réglementation prudentielle. Malgré le financement des déficits par l'emprunt l'inflation a fait problème, car la Banque centrale finançait ces emprunts par l'intermédiaire des banques et s'ajustait à l'inflation élevée par le ciblage du taux de change réel. La désorganisation du secteur bancaire a empêché le système financier de se

développer, d'évoluer et de financer le déficit du secteur public à lui seul. Il a donc fallu faire appel aux capitaux étrangers.

De plus, les réformes des années 80 n'ont guère tenu compte du fait que la gestion publique d'une économie de marché fonctionnant correctement nécessitait un bon fonctionnement de ses institutions et un système de gouvernement efficace et responsable.

La politique traditionnelle de redistribution, profondément enracinée, a fait obstacle à la mise en œuvre d'autres réformes

La gestion des revendications auprès de l'État émanant de diverses fractions de la société s'est révélée être un véritable problème, entravant les efforts de développement de la Turquie. Il s'agit là d'un phénomène profondément ancré dans l'évolution politique et économique du pays au cours de ces dernières décennies. Le régime ISI – qui plaçait l'État au cœur du développement économique – a fait naître une culture politique populiste, s'appuyant sur le passé de la Turquie. L'idée d'un « État paternel », c'est-à-dire d'une institution garantissant la subsistance d'une large frange de la population, est au centre de la culture politique traditionnelle en Turquie. Les demandes de redistribution et de protection économique ont donc été considérées comme des formes légitimes d'engagement politique². Cette attitude n'a pas seulement affecté les performances des deux dernières décennies, mais elle continue également d'influer sur les relations économiques, politiques et institutionnelles. Certaines questions qui sont abordées plus loin continuent de poser des problèmes à l'heure actuelle.

Les objectifs de la politique publique n'ont plus été au centre des préoccupations

La politique de redistribution a eu pour résultat de rompre progressivement le lien entre l'intervention de l'État et la poursuite lucide d'objectifs économiques et sociaux clairement définis. Elle a en fait été utilisée pour obtenir le soutien politique de différents groupes. Des transferts implicites et explicites ont été opérés vers des groupes d'intérêt divers, notamment les agriculteurs, les fonctionnaires, les industriels, les étudiants et les petites entreprises. Pour cela, différentes méthodes ont été utilisées : contrôles des changes et des prix, crédits bonifiés et amnisties accordées régulièrement aux nouveaux citoyens qui occupaient des terres appartenant à l'État (avec des conséquences désastreuses au moment des séismes de 1999).

Les décisions discrétionnaires et arbitraires se sont multipliées

Ce contexte a favorisé la prise de décision discrétionnaire et arbitraire. Les entreprises publiques avaient au départ été considérées comme des instruments du développement sectoriel et régional. Elles ont rapidement fait l'objet d'interventions politiques et elles ont été largement utilisées à des fins non commerciales ne contribuant pas au développement³. Leur autonomie de gestion était limitée, les prix étaient manipulés en fonction des cycles électoraux et le suremploi s'est développé. Les années 80 ont vu s'étendre la notion d'arbitraire dans la fixation et l'allocation des subventions aux exportations⁴. Malheureusement, les réformes des années 80 ont continué à réduire la portée des règles en favorisant les pratiques discrétionnaires. Pour faciliter le financement des actions prioritaires, les différents gouvernements ont décidé de créer des fonds extrabudgétaires plutôt que de réformer et de moderniser le système de gestion financière du secteur public⁵.

On a également pu observer, dans l'attitude des gouvernements concernant l'administration publique, une tendance à court-circuiter les échelons au lieu de s'attaquer aux réformes institutionnelles. Au lieu de réformer l'administration, les gouvernements ont centralisé la prise de décision.

Le népotisme a remplacé le mérite dans les nominations aux fonctions publiques, ce qui a affaibli les institutions

Du fait de cette approche, l'influence, le contrôle et le népotisme ont pris le pas sur le mérite et la promotion d'une politique publique efficace. Lors de la formation du gouvernement, des négociations avaient lieu afin de déterminer qui contrôlerait les ministères et les organismes clés, notamment les banques publiques (sources de subventions et d'emploi) et les principaux organes chargés de la politique sectorielle et macroéconomique, tels que le Trésor et l'Office national de planification.

Les institutions budgétaires sont devenues particulièrement faibles, ce qui a aggravé les problèmes budgétaires au lieu de les diminuer

Une bonne gestion du budget permet d'atteindre de manière durable les objectifs fixés en termes d'affectation et de redistribution. Pour maîtriser les pressions et les empêcher de provoquer une instabilité macroéconomique, il est nécessaire de disposer d'institutions, de règles et de procédures efficaces. Un cadre budgétaire de ce type doit réduire le pouvoir discrétionnaire et la fragmentation en matière de budget, favoriser le contrôle effectué par les organismes de l'administration centrale chargés de la politique budgétaire et accroître la transparence et le sens des responsabilités. La Turquie n'a pas su développer ce type de cadre, ce qui a eu des conséquences désastreuses.

Le gouvernement ne pouvait plus effectuer le suivi des dépenses

Au lieu de limiter les pressions de la politique redistributive sur les ressources publiques, les institutions budgétaires ont évolué de manière à s'y adapter, entre autres en développant une série d'instruments discrétionnaires destinés à l'affectation des fonds publics. Le budget ordinaire n'a finalement couvert qu'une partie des dépenses totales. Cela a affaibli l'ensemble de la discipline budgétaire et réduit la possibilité de contrôle, la responsabilité et la transparence. Le gouvernement n'était même plus en mesure de suivre l'évolution des dépenses extrabudgétaires. Ainsi, les statistiques officielles ne pouvaient pas intégrer les besoins de financement et le passif total du secteur public (encadré 1).

Les subventions agricoles ont représenté une charge budgétaire particulière, leur étendue et leur importance variant en fonction des pressions politiques. Les aides au crédit destinées au secteur agricole et aux petites et moyennes entreprises ont fragilisé le système bancaire avant la crise de 2000/2001. Le passif éventuel (essentiellement dû aux emprunts internationaux des administrations locales, mais également aux contrats de production d'énergie à long terme) n'a pas non plus été contrôlé.

Il ne pouvait non plus définir clairement ses priorités : il n'y avait aucune évaluation

Autre faiblesse du système budgétaire, ce dernier ne fournissait pas d'informations permettant d'établir des priorités. La préparation du budget prenait souvent la forme d'une budgétisation différentielle, où les crédits des années précédentes étaient augmentés, sans aucune évaluation. L'établissement des priorités demande une certaine évaluation de l'effet des programmes. Or, aucune évaluation de ce type n'a été réalisée. En particulier, il

n'y a pas eu d'évaluation rigoureuse des programmes de subventions et de transferts sectoriels. Par exemple, la politique agricole a notamment pour but de protéger les agriculteurs à faible revenu, mais sa réussite n'a pas été évaluée (une étude récente a conclu que les politiques agricoles avaient probablement contribué aux inégalités de revenu du secteur rural).

Cela signifie également que les coupes budgétaires n'ont pas été efficaces : généralement, elles ont d'abord visé l'investissement public, puis des coupes supplémentaires ont été effectuées systématiquement, sans qu'aucun effort ne soit fait pour cibler les programmes les moins importants. Ainsi les projets d'investissement se sont accumulés de façon excessive par rapport aux capacités de financement et une quantité importante de ressources a été gaspillée pour des projets non achevés (encadré 2). Les marchés publics se sont révélés inefficaces et soumis à la corruption.

Les méthodes de contrôle budgétaires étaient dépassées et les vérifications externes inadaptées

Le système budgétaire reposait sur des méthodes de contrôle dépassées. Les contrôles des dépenses *ex ante* étaient excessivement stricts et laissaient peu de souplesse, voire aucune, aux responsables afin de leur permettre de mener à bien leurs tâches ou d'offrir des services de manière efficace. En partie pour échapper aux contrôles *ex ante*, de nombreux organismes ont créé leurs propres fonds renouvelables, dont les recettes

Encadré 1. Pertes des banques publiques dues à des obligations de service

Les subventions accordées au secteur agricole et aux petites et moyennes entreprises (PME) par l'intermédiaire des banques publiques représentaient une catégorie importante de dépenses quasi budgétaires discrétionnaires. Les coûts correspondant à ces subventions étaient enregistrés comme des créances des banques publiques sur le Trésor. Généralement, les pertes dues aux obligations de service étaient compensées en donnant aux banques publiques des « titres d'emprunts publics hors caisse », mais à la fin des années 90, on dénombrait de multiples pertes non remboursées dues à des obligations de service. Les pertes dues à des obligations de service faisaient l'objet d'une capitalisation à des taux d'intérêt très élevés. Ces taux élevés étaient dus aux « obligations » supplémentaires supportées par les banques et pour lesquelles elles n'avaient pas le droit légalement de réclamer le remboursement des pertes dues aux obligations de service. Par ailleurs, les paiements d'intérêts annuels effectués par le Trésor sur ces créances se faisaient parfois par le biais de titres d'emprunt publics hors caisse, souvent également hors budget. C'est pourquoi les statistiques officielles sous-estimaient à la fois l'étendue des déficits du secteur public (en n'enregistrant pas les flux de subventions ou de paiements d'intérêts correspondant aux pertes dues aux obligations de service accumulées) et le niveau de la dette publique (conséquence du stock non titrisé de pertes dues aux obligations de services). Entre 1996 et 1999, les déficits publics causés par le flux annuel de pertes dues à des obligations de service non payées s'élevaient à 3,1, 3,0, 4,6 et 8,2 % du PNB (OCDE, 2001, tableau 11). Point intéressant, le flux et le stock des pertes dues à des obligations de service ont fait l'objet de rapports établis par des organisations internationales (par exemple, FMI, 1998 ; FMI, 2000), mais ils n'ont pas été explicitement reconnus dans les Programmes annuels des gouvernements.

Source: OCDE (2000) ; Atiyas *et al.* (1999).

n'étaient pas comptabilisées dans le budget. En revanche, l'évaluation *a posteriori* des performances était faible et le système n'incitait pas les organismes à améliorer leurs performances. Le contrôle externe des dépenses publiques était inadapté⁶. Les audits se concentraient uniquement sur la conformité des dépenses, et non sur leur efficacité et leur efficacité.

Les années 90 ont été caractérisées par des déficits publics élevés et persistants qui ont entraîné dans leur sillage d'autres problèmes

Les faiblesses des procédures et institutions budgétaires ont eu une influence négative directe sur les performances macroéconomiques des années 90. Les pressions de la politique redistributive et l'incapacité du système politique et administratif à y faire face ont contribué aux lourds déficits du secteur public, caractéristiques de cette décennie. Dès que la concurrence politique s'est intensifiée, les besoins de financement du secteur public se sont accrus. Ils sont passés de 5 % du PNB en 1987 à 12 % en 1993. Après une amélioration de courte durée en 1994/95, les besoins de financement ont continué à augmenter jusqu'en 1999.

A partir du milieu des années 90, la Turquie s'est retrouvée prise dans le cercle vicieux de l'endettement. L'incapacité des gouvernements à résoudre les questions de fond qui étaient au cœur des problèmes budgétaires ont entraîné une forte hausse des primes de risque et des taux d'intérêt réels sur la dette publique. Une part de plus en plus prépondérante des dépenses gouvernementales a dû être consacrée au paiement des intérêts sur la dette existante. L'utilisation d'instruments extrabudgétaires discrétionnaires s'est développée dans la seconde moitié des années 90.

Encadré 2. Inefficacités de la budgétisation de l'investissement

Un problème majeur affectant les projets d'investissement public en Turquie est la *surprogrammation*, c'est-à-dire la mise en place d'un nombre excessif de projets par rapport aux ressources financières disponibles. On peut avoir une idée de l'inefficacité de la sélection par le temps requis pour finaliser les projets en cours. Selon un récent rapport de la Banque mondiale, en 1994, on pouvait estimer que l'ensemble des projets en cours pourraient être achevés en 6 ans. Sur la période 1995-1999, 3 455 nouveaux projets ont vu le jour. A la fin de cette période, on dénombrait 5 321 projets pour un coût estimé de USD 150 milliards et des projets non terminés pour une valeur de 105 milliards. L'Office national de planification a estimé qu'il faudrait 20 ans pour mener à terme l'ensemble des projets. Le problème est que de nombreux projets débutent en raison de pressions politiques, même si les ressources budgétaires ne sont pas disponibles. Un autre problème est que les projets sont retardés et que l'estimation de leur coût est revue à la hausse. Selon le rapport de la Banque mondiale, le système de passation de marchés incite en réalité à faire durer les projets et à en augmenter les coûts. Ces deux problèmes entraînent un gaspillage important. L'Office national de planification procède actuellement à la sélection des projets et à la réduction de leur nombre.

Source: Banque mondiale (2001b).

Des réformes budgétaires fondamentales auraient dû être réalisées à ce stade, mais elles ne l'ont pas été, ce qui a eu de graves répercussions

En raison de la composition des besoins de financement et de la présence d'importants éléments extrabudgétaires, il n'était pas possible de résoudre les problèmes budgétaires par une simple compression (réduction des salaires des fonctionnaires et des investissements publics). La seule issue viable était de s'attaquer aux problèmes sous-jacents, c'est-à-dire d'entreprendre des réformes institutionnelles et structurelles pour redresser et renforcer la gestion budgétaire et contenir les pressions liées à la redistribution. Mais ces mesures n'ont pas été prises, ce qui, comme indiqué ci-après, a eu plusieurs conséquences graves.

La qualité du service public en a pâti

Un cercle vicieux a été déclenché, affaiblissant encore plus le service public. Les dépenses de personnel constituent une part importante des dépenses publiques. Par conséquent, les ajustements budgétaires ont souvent entraîné un plafonnement des salaires. Mais les salaires des fonctionnaires sont déjà très faibles, ce qui empêche le secteur public d'attirer à lui du personnel qualifié. Les sureffectifs rendent également difficile l'embauche de nouveaux fonctionnaires. De plus, la sécurité de l'emploi dans la fonction publique était garantie. Il aurait été nécessaire d'entreprendre des réformes fondamentales de la fonction publique, mais cela a échappé au gouvernement.

Le secteur bancaire a été gravement désorganisé par l'absence de réformes et s'est retrouvé de plus en plus exposé

Comme indiqué, la désorganisation du secteur bancaire, déjà mis à mal par les importants besoins de financement du secteur public conjugués à la libéralisation du compte de capital et à une réglementation prudentielle inadaptée, s'est poursuivie. Ce secteur a connu une forte croissance dans les années 90 (la part totale des actifs gérés par les banques privées étant, en effet, passée de 21 % du PNB en 1991 à 39 % en 2000). Mais le secteur bancaire a continué à préférer les titres d'emprunts publics. Les banques ont emprunté à l'étranger à des taux d'intérêt faibles et ont investi dans des emprunts publics en profitant des taux d'intérêt élevés. Les « positions ouvertes » des banques étaient soumises à des restrictions, mais une réglementation prudentielle inadaptée leur a permis de se soustraire à ces contraintes en utilisant des comptes extraterritoriaux. Le système bancaire est ainsi devenu de plus en plus vulnérable. Les distorsions du secteur ont également eu pour effet de restreindre le flux des capitaux destinés au secteur privé. Étant donné qu'il s'intéressait principalement au secteur public, le système bancaire n'a que très peu contribué à la formation de l'investissement privé. Les prêts qui étaient consentis allaient souvent à des parties liées (la plupart des banques faisaient partie de grands holdings industriels et l'octroi d'agréments bancaires était fortement politisé).

Des distorsions sont également apparues dans la politique monétaire du fait des déficits publics élevés

Le niveau élevé des déficits publics a influencé la politique monétaire, qui est restée subordonnée à la politique budgétaire. Dans les années 90, la Banque centrale se préoccupait davantage de maintenir la stabilité du marché des changes et du marché financier que de réduire l'inflation. Compte tenu des contraintes de l'ouverture du compte de capital, des déficits budgétaires et du niveau élevé de l'inflation, la Banque a suivi la

« règle de change réel » dans laquelle le taux de change réel est à peu près maintenu à un niveau constant, et a essayé de réduire le poids des taux d'intérêt élevés sur le système financier en fournissant des liquidités en cas de pénuries brutales. Les liquidités étaient fournies grâce à l'accumulation de réserves, et les opérations d'open market étaient utilisées avec parcimonie au fur et à mesure des besoins. Cette politique a pu être poursuivie tant que les apports de capitaux étaient positifs et que le système bancaire était disposé à refinancer la dette intérieure.

En 1999, un accord important a été conclu entre la Banque centrale et le Trésor en vue d'éliminer la monétisation directe des déficits publics, mais il n'a eu que peu d'effet en pratique.

Un prix lourd à payer : l'inflation chronique

Des conséquences dramatiques en termes d'inflation élevée et persistante se sont également manifestées. Alors que le passage au financement des déficits par l'emprunt affaiblissait le lien entre les déficits et l'inflation, l'inflation chronique ne pouvait pas être éliminée sans une résolution durable du problème budgétaire. A la fin des années 90, il était clair que la dynamique de l'endettement n'était plus tenable. La crise des marchés émergents qui a suivi la cessation de paiements de l'État russe en 1998 a coupé court à la tentative de stabilisation menée la même année. En 1999, un gouvernement de coalition relativement stable s'est formé, ouvrant ainsi la voie à un autre programme de réformes.

D'autres réformes ont été tentées en 1999 pour stabiliser l'économie, mais en vain

En 1999, la Turquie a lancé un ambitieux programme de stabilisation macroéconomique basé sur le taux de change, soutenu par la Banque mondiale et par un accord de confirmation avec le Fonds monétaire international. Ce programme avait pour objectif de faire passer l'inflation, qui était de plus de 65 % en 1999, à 12 % vers la fin 2001. Un système de parité « à crémaillère » associant le taux de change aux objectifs d'inflation a été adopté. La politique monétaire a été exclusivement basée sur les flux de capitaux et les ajustements subséquents des taux d'intérêt pour maintenir l'équilibre sur les marchés financiers. Des objectifs budgétaires plus stricts ont été définis. Des réformes structurelles dans les domaines de l'agriculture, de la sécurité sociale, de la gestion budgétaire et du système bancaire ainsi qu'un programme de privatisation ont été planifiés de manière à atteindre les objectifs budgétaires.

Toutefois, le programme n'a jamais abouti. Les retards pris dans la réalisation des objectifs d'inflation ont provoqué une appréciation réelle de la monnaie. Ce facteur, associé à la chute rapide des taux d'intérêt, a permis de développer fortement les importations et la consommation, provoquant ainsi une augmentation plus élevée que prévu du déficit des opérations courantes. Le programme avait tablé sur un déficit avoisinant les 1.5-2 % du PNB en 2000, mais il a en fait atteint 4.9 % fin 2001. Le programme de privatisation a été retardé. Les investisseurs internationaux ont pris peur et les capitaux ont fui le pays. Une crise bancaire est survenue en novembre 2000, suivie par l'effondrement du régime de change en février 2001.

L'absence de réglementation efficace du système bancaire a joué un rôle déterminant dans l'échec du programme. Avec le lancement du programme, les banques ont réagi aux nouvelles possibilités de profit et leur exposition aux risques de liquidité, de taux d'intérêt et de change s'est accrue. Mais elles ne disposaient pas des systèmes nécessaires pour faire

face à ce genre de risques. Dans les neuf mois qui ont suivi le lancement du programme, l'augmentation de la position ouverte des banques a été estimée à USD 10 milliards⁷.

En outre, les banques publiques ont dû faire face à de sérieux problèmes de liquidité à court terme en raison de leur endettement extrabudgétaire (pertes dues à des obligations de service) qui s'était développé et de l'échec des mesures entreprises pour résoudre les problèmes des banques contrôlées par la Caisse d'assurance des dépôts, qui avaient déjà subi d'énormes pertes au cours de l'année 2000. En l'absence de plan de restructuration et étant donné que la Banque centrale ne pouvait plus jouer le rôle de prêteur en dernier ressort en raison de sa règle monétaire stricte, ces banques ont eu recours au marché volatil de l'argent au jour le jour pour résoudre leurs problèmes de liquidité. La fragilité du système financier s'en est trouvée aggravée, et les taux d'intérêt ont été poussés à la hausse.

Le cadre réglementaire existait en principe, avec l'Agence de réglementation et de supervision bancaire (ARSB) récemment formée. Mais les principales mesures de restructuration et de supervision ont été sérieusement retardées en raison des réunions sans cesse repoussées des membres de la ARSB et d'autres problèmes liés au personnel. Au moment où l'ARSB a fini par être opérationnelle, à la fin août, il était déjà trop tard.

La crise de 2000/2001 a eu pour effet de promouvoir, enfin, un programme de réformes de plus grande ampleur

Cette dernière crise a provoqué un changement fondamental de stratégie pour s'attaquer aux problèmes fondamentaux, comparativement aux réformes entreprises depuis les années 80. Le gouvernement a mis en place un nouveau programme intitulé « Programme de transition vers une économie forte », qui envisage des réformes du secteur financier et des finances publiques ainsi qu'une nouvelle politique monétaire axée sur un régime de taux de change flexible dont l'objectif final est la stabilité des prix. Ce sont ces dernières mesures qui constituent la rupture la plus manifeste avec le passé : la politique monétaire n'est plus subordonnée à la politique budgétaire, qui fait elle-même l'objet de profondes réformes. Le gouvernement a également lancé des initiatives plus importantes en termes de réformes structurelles, institutionnelles et réglementaires que celles entreprises jusqu'alors.

La réglementation du secteur bancaire, la gestion budgétaire et la politique monétaire sont en cours de remaniement

Le secteur bancaire a fait l'objet d'une restructuration et d'une nouvelle réglementation

La loi bancaire, adoptée en 1999, avait déjà institué l'ARSB comme autorité indépendante responsable de la supervision et de la réglementation du secteur bancaire. La formation de cette autorité, en dépit de ses retards, a constitué une étape importante dans la réglementation du système bancaire et a permis de rapprocher la Turquie des normes internationales, de l'UE notamment (voir encadré 3). Jusque là, la réglementation était effectuée par le Trésor. Les décisions majeures, comme celle de demander aux banques de renforcer leur capital ou de les mettre en liquidation, nécessitaient l'approbation du ministre du Trésor, ce qui favorisait l'inaction étant donné que de telles décisions n'étaient pas populaires d'un point de vue politique⁸.

Cependant la préoccupation immédiate était de s'attaquer à la détérioration des bilans bancaires ainsi qu'au problème grandissant des prêts non productifs issu de la crise.

Un objectif a été défini pour que toutes les banques privées atteignent un ratio de fonds propres d'au moins 8 % avant la fin 2001. Mais il est vite devenu manifeste que les injections de capitaux privés s'avèreraient insuffisantes pour renforcer la base de capital du système bancaire. Afin de respecter les besoins en capitaux, les banques allaient devoir diminuer leurs activités et réduire à nouveau les prêts accordés au secteur privé. En outre, le ratio des prêts non productifs s'est accéléré dans la deuxième moitié de 2001. Dans le cadre d'une nouvelle initiative, il a été décidé de proposer une aide publique en capital aux banques solvables, suite à une évaluation rigoureuse de leurs portefeuilles. Des efforts sont actuellement entrepris afin de développer une approche systémique de résolution des prêts en difficulté sur la base du volontariat en recourant à des arrangements à l'amiable entre les banques et leurs principaux débiteurs.

Les banques publiques qui, comme mentionné, étaient confrontées à de graves problèmes de liquidités, ont également fait l'objet d'une attention particulière. Les banques publiques comme les banques contrôlées par la Caisse d'assurance des dépôts ont été recapitalisées par le Trésor, ce qui a eu pour effet de doubler la dette intérieure en 2001, mais dans un contexte de plus grande transparence.

Encadré 3. **Réglementation du système bancaire**

Fonds propres : La loi bancaire a permis à l'ARSB de déterminer les ratios de fonds propres. Celle-ci, à son tour, a émis, en février 2001, une réglementation relative à la mesure et à l'évaluation des fonds propres des banques, exigeant qu'elles respectent au minimum un ratio de fonds propres de 8 %, sur des bases non consolidées et consolidées, c'est-à-dire en prenant en compte les filiales financières. L'ARSB veillera à ce que les banques atteignent le ratio minimal d'ici décembre 2001. La réglementation stipule également que les ratios de fonds propres devront incorporer les différentes formes de risques de marché sur une base non consolidée avant janvier 2002 et sur une base consolidée avant juin 2002. Cependant, en raison du problème grandissant des prêts non productifs, les portefeuilles des banques privées ont été rigoureusement réévalués début 2002. Une injection de capitaux des actionnaires devra suivre, ainsi que l'achat de titres de dette subordonnée par la Caisse d'assurance des dépôts dans les banques viables.

Provisionnement des pertes sur prêts : la déductibilité fiscale des provisions pour pertes sur prêts a été clarifiée et étendue. Une réglementation de l'ARSB (juin 2001) a précisé les règles à respecter en matière de provisionnement. Les prêts et créances sont répartis en 5 groupes en fonction des possibilités de recouvrement. Des ratios de provisionnement différents ont été spécifiés pour chacun des groupes.

Prêts à des entités apparentées et limites d'exposition : les limites d'exposition ont été fixées en prenant en compte les prêts directs et indirects et des catégories de risque ont été définies. Les prêts à des entités apparentées sont traités différemment des participations au capital des entités non financières. De nouvelles limites conformes aux réglementations de l'UE relatives aux participations dans les entités non financières ont été imposées. Il est demandé aux banques de se conformer à ces nouvelles limites d'ici 2009.

Contrôle interne et gestion des risques : une réglementation de l'ABSR (février 2001) donne aux banques des lignes directrices concernant la mise en place de systèmes de contrôle interne et de gestion des risques et exige qu'elles instaurent de tels systèmes d'ici janvier 2002.

La réforme de la réglementation du système bancaire privé a été complétée par des mesures destinées à améliorer la transparence et à réduire la marge d'appréciation du gouvernement sur les opérations quasi budgétaires des banques publiques. Marquant une étape importante, un décret ministériel a annulé toutes les réglementations et lois qui étaient à l'origine des pertes des banques publiques dues aux obligations de service. Les subventions des banques publiques doivent à présent être financées par des crédits préalablement affectés dans le budget. En outre, un Conseil indépendant de tutelle des banques publiques a été nommé. La prochaine étape consistera en une restructuration opérationnelle en vue de préparer la privatisation. Le dégagement vis-à-vis des banques en mauvaise position contrôlées par la Caisse d'assurance des dépôts (par le biais de ventes, liquidations et fusions) constitue une autre composante importante de la réforme bancaire actuelle. Le nombre de succursales bancaires et le personnel des banques publiques et de celles qui sont contrôlées par la Caisse d'assurance des dépôts ont subi de fortes compressions.

Ces réformes ont eu un impact positif sur les marchés. Le retrait des banques publiques sur les marchés au jour le jour a réduit les pressions sur les liquidités dans le système et a contribué à la chute des taux d'intérêt. Toutefois, la restructuration du système bancaire privé n'est toujours pas achevée. Le crédit est toujours rare et le problème des prêts non productifs doit être résolu afin de libérer des ressources financières pour le secteur privé. La prise en charge des banques en mauvaise position contrôlées par la Caisse d'assurance des dépôts constitue une autre composante importante de la réforme bancaire. Actuellement, le problème des prêts non productifs est pris en compte dans le cadre d'une approche volontaire (appelée « l'approche d'Istanbul ») afin de permettre la restructuration de la dette des entreprises envers le secteur financier. Un accord-cadre a été signé fin mai par les institutions financières et approuvé le 4 juin, par l'ARSB. Concernant les banques contrôlées par la Caisse d'assurance des dépôts, parmi les 19 banques ayant fait l'objet d'une intervention depuis 1999, 15 ont vu leur sort réglé, deux sont en cours de vente, l'une d'elles est conservée comme banque passerelle et le processus de règlement d'une autre banque a été interrompu par une décision des tribunaux. Toutefois, la restructuration du système bancaire privé n'est toujours pas achevée.

Il faudra également faire face aux défis à long terme, entre autres en matière d'accroissement du volume des investissements privés dans l'économie. La prédominance des effets publics signifie que les banques n'ont pas encore acquis les compétences nécessaires pour évaluer un large éventail de projets d'investissement dans le secteur privé. Le rationnement du crédit est très développé et la grande majorité des entreprises doivent à présent compter sur leurs ressources internes pour pouvoir financer leurs investissements.

Le cadre de gestion des finances publiques est actuellement renforcé

Le gouvernement a dû faire d'importants efforts pour s'attaquer aux faiblesses fondamentales de ce secteur. Trois objectifs principaux ont été définis : renforcer la gestion budgétaire globale, développer les capacités de décision stratégique et améliorer les performances opérationnelles.

Dans le cadre du premier objectif, le but est d'étendre le champ d'application du budget de manière à fournir des informations sur le secteur public dans sa globalité. La législation sur la comptabilité publique sera révisée afin de couvrir tous les organismes gouvernementaux, en prévision d'une mise en place complète de la comptabilité

d'exercice en 2003. La mise en œuvre d'un cadre des dépenses à moyen terme est également prévue. Pour finir, le budget sera accompagné d'un cadre macrobudgétaire d'une durée de deux ans.

Dans le cadre du deuxième objectif, les ministères fonctionnels seront invités à instituer des examens de leur politique et à préparer des définitions d'objectifs qui seront prises en compte lors de la préparation du budget. Pour ce faire, les capacités des ministères en question seront développées. Le Cabinet décidera des politiques prioritaires et s'assurera du financement approprié des secteurs hautement prioritaires.

Dans le cadre du troisième objectif, les organismes bénéficieront d'une flexibilité accrue dans l'exécution du budget, à condition qu'ils s'engagent en retour à améliorer leurs performances. Un ensemble de 3 à 6 organismes a été sélectionné comme pilotes. A ce stade, la réduction des contrôles *ex ante* effectués par le ministère des Finances, ainsi que le transfert des fonctions de contrôle interne aux autres ministères, une fois les nouvelles normes de contrôle interne définies, constituent des étapes cruciales. Lorsque les organismes auront établi leurs propres mécanismes de contrôle interne, le budget leur affectera des fonds « en bloc », en fonction des critères de performances, leur conférant ainsi davantage de contrôle sur l'utilisation de ces fonds. En même temps, les capacités du ministère des Finances seront développées pour qu'il puisse surveiller les résultats des organismes et déterminer si les ressources sont utilisées de manière efficace.

Ces réformes doivent être poursuivies avec détermination et à certains égards approfondies. Les dispositions de contrôle externe doivent être renforcées. La réforme des administrations locales est essentielle. Cette réforme reste bloquée au Parlement depuis des années. Or c'est au niveau local que la plupart des réglementations doivent être mises en place et que la corruption et l'incompétence sont particulièrement bien enracinées. Les dépenses des administrations locales doivent être couvertes par la définition du secteur public à des fins de comptabilité.

Une nouvelle loi fait de la stabilité des prix le principal objectif de la Banque centrale

La loi 4651 (avril 2001) a introduit plusieurs amendements à la loi relative à la Banque centrale (LBC). Conformément aux normes de l'Union économique et monétaire de l'UE, la loi stipule que la Banque centrale a pour principal objectif d'atteindre et de maintenir la stabilité des prix. La Banque ne doit appuyer les politiques de croissance et d'emploi du gouvernement que si celles-ci ne vont pas à l'encontre de l'objectif de stabilité des prix. La LBC amendée interdit à la Banque d'accorder des crédits au Trésor et au secteur public dans son ensemble. La Banque ne peut pas non plus acheter des titres du Trésor sur les marchés primaires.

La LBC amendée autorise la Banque à définir et contrôler, en toute indépendance, les instruments de politique monétaire. La Banque est chargée de déterminer conjointement avec le gouvernement l'objectif en matière d'inflation. Elle décide ensuite de la politique monétaire applicable en fonction de cet objectif. Seule la Banque est autorisée à appliquer la politique monétaire et est responsable de cette application. Ces dispositions sont considérées comme garantissant l'indépendance instrumentale de la Banque.

Afin d'améliorer la transparence et la responsabilité financière de la Banque, la loi exige qu'un contrôle externe de ses comptes soit réalisé. En outre, la Banque doit présenter au Conseil des ministres des rapports faisant état de ses activités et de la politique monétaire (en avril et octobre de chaque année). Elle doit également tenir informée la

Commission de la planification et du budget de la Grande Assemblée nationale turque. Par ailleurs, elle doit préparer et rendre publics des rapports périodiques sur les objectifs et l'application de la politique monétaire. Si ces objectifs ne sont pas atteints, la Banque se doit de rapporter (par écrit) au gouvernement les raisons de cet état de fait et les mesures correctives à entreprendre. Ce rapport doit être rendu public.

Avec cette nouvelle loi, des progrès significatifs ont été réalisés dans l'établissement de l'indépendance de la Banque et dans sa responsabilisation. Toutefois, comme il est également indiqué dans le Rapport régulier 2001 sur les progrès réalisés par la Turquie sur la voie de l'adhésion, des mesures supplémentaires doivent être entreprises pour que la loi relative à la Banque centrale s'aligne sur l'acquis communautaire. Elle est en effet incompatible avec l'acquis en ce qui concerne la détermination de l'objectif en matière d'inflation, puisque celui-ci est décidé d'un commun accord avec le gouvernement. De plus, son indépendance effective est toujours restreinte par l'environnement macroéconomique actuel et par les préoccupations concernant la viabilité de la dette publique. Les conditions nécessaires à une véritable indépendance ne seront réunies qu'après des progrès significatifs dans l'ajustement et la réforme budgétaires.

Cela risque de prendre un certain temps. La dette publique nette est passée de 57 % à la fin 2000 à 92 % l'année suivante (comme indiqué, en raison de la capitalisation des pertes des banques publiques). Pour faire face à l'accroissement de la dette, il sera nécessaire de réaliser pendant plusieurs années un excédent primaire du budget de l'État. Toutefois, il existe une différence essentielle par rapport au passé : les dettes précédemment cachées du secteur public sont (enfin) transparentes et reconnues.

La Banque s'est engagée à ne pas intervenir sur le marché des changes excepté pour limiter les fluctuations transitoires et excessives. La Banque mènera un programme fondé sur la base monétaire et il est prévu qu'elle s'orientera vers une définition officielle de l'objectif d'inflation, une fois les « préalables » réalisés. Un engagement sur le long terme sera nécessaire pour résoudre le problème du budget et de la dette publique, mettre en place un système bancaire suffisamment capitalisé et obtenir un haut degré de confiance dans la gestion économique et les capacités de réformes du gouvernement. Une infrastructure technique sera également requise pour le ciblage de l'inflation (une macromodélisation de haute qualité par exemple).

Toutefois des réformes institutionnelles et fiscales doivent également être opérées

La réussite de l'économie turque tiendra, pour beaucoup, à la prise en charge des faiblesses institutionnelles sous-jacentes aux problèmes budgétaires des deux dernières décennies. A cet égard, l'adoption de la nouvelle loi relative aux marchés publics en janvier 2002 constitue une étape importante. Une réforme fiscale a également été envisagée, comprenant notamment la réorganisation de l'administration fiscale. Bien que la mise en place d'un numéro personnel d'identification fiscale ait permis d'améliorer l'efficacité de la collecte des impôts, la fraude continue à être répandue dans le secteur industriel et commercial. La réforme fiscale est essentielle pour permettre à la Turquie d'intégrer l'économie informelle (représentant, d'après les estimations, 50 % de l'économie totale) dans l'économie formelle, ce qui permettra d'étendre l'assiette fiscale et de diminuer les taux d'imposition, tout en favorisant la croissance. Des réformes de la fonction publique sont également essentielles afin d'augmenter la productivité et d'éviter le gaspillage des ressources dans le secteur public.

Les investissements étrangers doivent être encouragés : ils peuvent apporter une contribution majeure au développement de la Turquie

L'expérience des pays européens au cours de la dernière décennie démontre que l'investissement direct étranger (IDE) peut fortement contribuer à la restructuration et à la modernisation économiques. En effet, les investisseurs étrangers apportent avec eux capitaux, technologie, expertise et méthodes de gestion, permettant d'accroître la productivité et l'innovation. L'augmentation de l'IDE pourrait jouer un rôle important pour la vigueur de l'économie turque. La Turquie s'est révélée trop dépendante des entrées de capitaux canalisées (via le système bancaire) vers le financement de la dette publique, rendant le pays vulnérable aux mouvements d'humeur des investisseurs, et par là même aux crises. L'IDE constitue une base économique bien plus saine qui favorise la croissance et la stabilité à long terme, étant donné qu'il est directement lié à l'investissement et à la croissance dans une perspective plus longue.

Toutefois des progrès en termes de stabilité économique et politique sont essentiels. Les investissements étrangers sont restés relativement faibles en Turquie alors qu'ils se sont fortement développés au niveau mondial dans les années 90. Ils ont quelque peu augmenté dans les années 80, suite à la libéralisation mise en place au début de la décennie, mais leur croissance s'est arrêtée dans les années 90, avec une moyenne des investissements étrangers inférieure à 0.5 % du PIB.

Les apports de capitaux étrangers dans le secteur des services sont restés à des niveaux très bas, avec une implication étrangère limitée dans le secteur bancaire ou les services d'utilité publique. Les investissements étrangers les plus importants se sont produits dans l'industrie manufacturière, notamment dans les grandes entreprises. Les sociétés étrangères représentent 37 % des exportations totales et 20 % du personnel des 500 plus grandes entreprises de Turquie.

Ces chiffres sont décevants étant donné les potentialités de la Turquie. Géographiquement, sa situation stratégique entre l'Europe, le Moyen-Orient et l'Asie lui permet de jouer le rôle de portail économique (surtout en raison de l'Union douanière avec l'UE). Le pays possède également un vaste marché intérieur, une abondante main-d'œuvre qualifiée, des fournisseurs de haute qualité et des entrepreneurs dynamiques.

En général, depuis les années 50, la législation de la Turquie en matière d'investissements étrangers a été libérale. En 1989, l'établissement de la pleine convertibilité de la livre turque a permis de supprimer un obstacle majeur aux investissements étrangers. Toutefois, l'instabilité macroéconomique, caractérisée par une croissance sporadique et une inflation élevée, a limité l'attraction que pouvait exercer la Turquie en tant que destination d'investissement. L'instabilité politique, provoquant de fréquents changements inattendus de politique et ralentissant la mise en œuvre des réformes structurelles, a également joué en la défaveur des investissements étrangers. Les faiblesses de l'environnement réglementaire ont également constitué un obstacle, comme l'ont indiqué plusieurs sondages réalisés auprès des investisseurs. Les procédures administratives sont souvent interminables et imprévisibles, augmentant ainsi les coûts et les risques associés aux investissements. Les restrictions relatives aux investissements étrangers dans plusieurs secteurs sont toujours en place et le système actuel d'autorisation des investissements n'est pas conforme à l'acquis communautaire applicable. Un décret est récemment paru en Turquie, établissant des comités chargés d'étudier la réduction de telles barrières administratives. Un projet de loi sur les

investissements directs étrangers est en cours de signature au Conseil des ministres et sera bientôt présenté au Parlement.

La transition vers une économie de marché n'est pas encore terminée, l'État doit se dégager davantage

Dernier point, mais non des moindres, la Turquie doit terminer sa transition d'une économie étatique vers une économie entreprenante et innovante, guidée par le marché et par la société civile. Les réformes et la restructuration entraînent l'économie vers une plus grande dépendance vis-à-vis des signaux du marché et de la concurrence. Mais le rythme des privatisations semble avoir ralenti, voire s'être arrêté en 2001, en raison des crises économiques mondiale et nationale. Le programme de privatisation de 2001 a rapporté au total USD 120 millions. Cependant, celui de 2002-2003 a défini des objectifs ambitieux dans le cadre du programme de reprise économique en cours. Le secteur public reste très important. Par exemple, les banques publiques représentent toujours un tiers du secteur bancaire malgré les différentes tentatives de restructuration. La productivité du secteur public est très faible par rapport à celle du secteur privé et le nombre des fonctionnaires doit être réduit. Le gouvernement intervient toujours beaucoup dans le processus de détermination des prix.

Points forts et réussites de la réforme de la réglementation

La nécessité des réformes suscite une prise de conscience et un soutien grandissants

L'ampleur de la crise économique actuelle et la perspective de l'adhésion à l'UE créent un contexte hautement favorable à la réforme de la réglementation en Turquie. La crise économique a révélé les faiblesses importantes de l'administration publique turque. Il est devenu évident que des réformes globales sont nécessaires pour remédier de toute urgence aux pratiques et aux institutions de réglementation dépassées, incohérentes, mal gérées et sapées par le manque de crédibilité de l'action gouvernementale, le non-respect des règles largement répandu et dans certains cas la corruption. On reconnaît généralement aussi que des politiques de rigueur monétaire et budgétaire ne peuvent pas être mises en place tant que de sérieux problèmes de gestion publique subsistent.

En résumé, on observe une volonté politique de plus en plus forte de s'attaquer aux graves problèmes de gestion publique qui ont joué un rôle dans la crise. Des initiatives majeures ont déjà été lancées. Les perspectives à ce stade sont plutôt encourageantes. Des éléments importants d'un système de gestion efficace de la réglementation sont déjà en place. Des leçons ont été tirées des mesures positives de réforme. Ainsi, les mécanismes de base permettant la consultation au sein du gouvernement existent déjà. Ces mécanismes pourraient être développés de manière à impliquer davantage les parties intéressées et à intégrer des contrôles de qualité. La réussite apparente du programme de recrutement des fonctionnaires sur la base du mérite démontre que, à condition de bénéficier d'un soutien politique fort et continu, les résultats peuvent être atteints, et ce malgré une forte opposition.

La réforme de l'administration publique est en bonne voie

Conjointement aux récentes réformes économiques, d'importants progrès ont été réalisés pour préparer le terrain de la réforme de l'administration publique. Le premier défi de la Turquie est de mettre en place une administration efficiente, responsable et basée sur le mérite, sans laquelle le développement d'un système de gestion de la réglementation est

voué à l'échec à long terme. Une administration qualifiée, bien formée, impartiale et respectée est le point de départ indispensable. Les capacités administratives doivent être également renforcées pour garantir une mise en œuvre efficace de l'acquis communautaire.

Il est par conséquent très encourageant de constater que des réformes récentes ont été faites pour améliorer l'administration publique et que d'autres sont en bonne voie, notamment des réformes constitutionnelles visant à améliorer la transparence, des initiatives entreprises pour lutter contre la corruption, des réformes pour dépolitiser le recrutement dans la fonction publique et le baser sur le mérite (plutôt que sur le népotisme ou l'influence) ainsi que de nouvelles mesures pour améliorer la transparence budgétaire et le fonctionnement de l'administration.

Jusqu'en 1999, l'embauche de nouveaux fonctionnaires se faisait sur la base d'examens organisés par une agence de recrutement ou le ministère concerné. L'évaluation des résultats des examens n'était pas suffisamment claire et objective, conduisant parfois à du favoritisme. Cette « flexibilité » des critères de recrutement, combinée à des mécanismes budgétaires centralisés très inefficaces pour le contrôle des conditions de recrutement dans les agences et les ministères, offrait de nombreuses occasions de pratiques abusives dans le recrutement du secteur public, encourageant le clientélisme.

En 1999, un ensemble de règles et de critères d'embauche pour le secteur public a été mis en place pour améliorer la capacité de l'administration centrale à contrôler et à gérer le nombre des nouveaux emplois dans toute l'administration, et pour introduire des critères d'examen et d'évaluation homogènes pour le recrutement de fonctionnaires (encadré 4).

Tous les organismes de l'administration centrale, sans exception, sont concernés par ces mécanismes de recrutement. C'est un véritable succès car les ministères influents

Encadré 4. Nouvelles initiatives pour le recrutement dans la fonction publique

Les nouvelles règles et les nouveaux critères ont deux objectifs : Premièrement, améliorer les possibilités pour l'administration centrale de contrôler et de gérer le nombre de nouveaux emplois dans toute l'administration. Deuxièmement, introduire des critères d'examen et d'évaluation homogènes pour l'embauche de nouveaux fonctionnaires. Ce système de recrutement, de dotation en personnel et de suivi fonctionne de la façon suivante :

1. Les candidats passent un examen général préparé par le Centre d'examen (OSYM), organisme indépendant rattaché au Conseil supérieur. Les examens sont prévus pour avoir lieu tous les deux ans (mais depuis 1999, un seul a eu lieu).
2. Les différents organismes et ministères envoient les demandes de nouveau personnel au Service du personnel de l'État (les demandes sont classées en fonction de catégories de compétence centralisées).
3. En fonction des demandes et, dans certains cas, des renseignements supplémentaires recueillis et des négociations avec le Service du personnel, celui-ci accorde de nouvelles dotations en personnel aux organismes et ministères qui en ont fait la demande.
4. Le Service du personnel de l'État publie toutes les offres d'emploi.
5. Les candidats à l'examen concerné déposent leurs demandes au Service du personnel de l'État, qui affecte les candidats aux postes vacants en fonction d'un système électronique qui met en correspondance les compétences des candidats et leurs résultats à l'examen avec les différents profils recherchés.

réussissent souvent à faire pression en faveur d'une flexibilité « nécessaire ». Si succès il y a, il est dû en très grande partie au soutien continu et important des plus hautes instances de l'État. Cela souligne l'importance cruciale d'un appui de haut niveau à la réforme de la réglementation.

On voit apparaître un système et des principes plus clairs par la gestion de la réglementation

Certains éléments importants d'un système de gestion de la réglementation approprié sont déjà en place et peuvent servir de base pour renforcer et développer les capacités de réforme. Il est vrai que les capacités actuelles de la Turquie en matière de réglementation, comparées aux principes de l'OCDE (encadré 5), indiquent qu'il y a du chemin à parcourir.

Le bilan des nouvelles lois et réglementations de la Turquie visant à promouvoir un système de gestion de la réglementation plus efficace est malgré tout impressionnant, étant donné le point de départ difficile (tableau 3).

Parmi les efforts entrepris actuellement, citons par exemple un examen plus attentif et plus critique des structures et des pratiques de la gestion publique. La lutte contre la corruption figure dans de nombreux programmes et fait l'objet de plusieurs projets spécifiques. Un comité consultatif anticorruption, constitué de hauts fonctionnaires des principaux ministères, a été mis en place en juillet 2001. Son but est de préparer un plan complet de lutte contre la corruption (s'appuyant sur une loi de 2000 qui avait déjà facilité

Encadré 5. Bonnes pratiques pour améliorer les capacités de l'administration publique à assurer une réglementation de haute qualité

Le Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, salué par les ministres en mai 1997, inclut un ensemble coordonné de stratégies visant à améliorer la qualité de la réglementation, dont beaucoup étaient basées sur la Recommandation de 1995 du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle. Ces stratégies forment la base de l'analyse entreprise dans ce rapport et sont reproduites ci-dessous :

A. Établir un système de gestion de la réglementation

1. Adopter la politique de réforme de la réglementation aux plus hauts niveaux politiques.
2. Établir des normes explicites pour la qualité de la réglementation et des principes pour la prise de décision en matière de réglementation.
3. Se doter des capacités pour assurer la gestion de la réglementation.

B. Améliorer la qualité des nouvelles réglementations

1. Adopter des procédures d'analyse d'impact de la réglementation (AIR).
2. Adopter une politique globale de consultation du public ouverte à tous les groupes intéressés.
3. Examiner systématiquement les solutions de rechange à la réglementation.
4. Améliorer la coordination des réglementations.

C. Améliorer la qualité des réglementations existantes

(En plus des stratégies indiquées ci-dessus.)

1. Examiner et évaluer les réglementations existantes.
2. Réduire la bureaucratie et les formalités administratives.

la poursuite de fonctionnaires accusés de corruption). En 2001, la Turquie a signé trois conventions du Conseil de l'Europe portant sur le blanchiment d'argent et la lutte contre la corruption. En février 2002, le Conseil des ministres a adopté une stratégie visant à améliorer la transparence et à combattre les activités qui visent un profit personnel. Il a notamment institué un Groupe directeur pour la réforme du secteur public chargé d'appliquer un plan garantissant la transparence et une bonne gouvernance. 2001 a également vu la mise en œuvre d'une panoplie d'amendements constitutionnels portant sur les questions des droits civiques et des relations entre les citoyens et l'État (par exemple pour faciliter l'accès des citoyens au système judiciaire).

L'objectif de l'adhésion à l'UE a généré un ensemble d'initiatives de réformes importantes

La Turquie est liée à l'UE par un accord d'association depuis 1964 et a conclu une Union douanière en 1996. En 1999, le Conseil européen a reconnu la Turquie comme pays candidat à l'adhésion. Rejoindre l'UE est devenu l'une des premières priorités de la Turquie, et c'est un facteur essentiel dans l'orientation de la réforme de la réglementation pour promouvoir une réglementation de haute qualité qui puisse répondre aux critères d'adhésion. C'est dans ce contexte que d'importantes initiatives réglementaires et d'autres réformes ont été lancées (encadré 6).

Des progrès sont en bonne voie pour améliorer l'efficacité des organismes de réglementation

Comme dans de nombreux pays de l'OCDE, la création de nouveaux organismes indépendants de réglementation sectorielle et la restructuration des organismes existants

Tableau 3. **Sélection de lois relatives à la réforme de la réglementation en Turquie**

Loi 2872/1983	Évaluation de l'impact sur l'environnement, obligatoire pour les grands projets d'infrastructure hydraulique
Loi 3628/1990	Divulgence du patrimoine des personnes occupant un poste de haut niveau dans les entreprises publiques.
Loi 4054/1994	Création de l'Autorité de la concurrence
Circulaire 14821/1998	Obligation pour les organismes de réglementation d'obtenir l'avis de l'Autorité de la concurrence pour les réglementations portant sur des questions sous la responsabilité du Conseil de la concurrence
Loi 4457/1999	Création de l'Institution turque d'accréditation
Loi 4491/1999	Création de l'Agence de réglementation et de supervision bancaires
Règlement, 1999	Critères objectifs de nomination et de promotion du personnel public
Décret ministériel, 1999/12770	Spécification du nombre maximum de personnel public dans les organisations publiques
Loi 4502/2000	Création de l'Autorité des télécommunications
Loi 4587/2000	Création du Secrétariat général chargé des relations avec l'Union européenne
Règlement, 2000	Principes de base et définition des catégories de personnel du secteur public
Loi 4628-4646/2001	Libéralisation partielle et mise en concurrence des marchés de l'électricité. Fondation de l'Office de réglementation du marché de l'énergie
Loi 4634/2001	Libéralisation et ouverture à la concurrence partielles du marché du sucre
Loi 4640/2001	Amélioration de la transparence et de l'efficacité de la gestion des dépenses publiques
Loi 4647/2001	Libéralisation et ouverture à la concurrence partielles du marché de l'aviation civile
Loi 4641/2001	Rétablissement (par la loi) du Conseil économique et social
Loi 4673/2001	Permission donnée au gouvernement de vendre plus de 51 % de Turkish Telecom Corporation
Lois 4629/2001 et 4684/2001	Clôture des fonds budgétaires et extrabudgétaires afin d'améliorer la transparence budgétaire
Loi 4709/2001	Amendement de 33 articles de la Constitution, dont deux dans un souci d'amélioration de l'accès au système judiciaire et de sa transparence
Loi 4733/2002	Création de l'Office de réglementation du marché du tabac et produits du tabac et des boissons alcoolisées
Loi 4734/2002	Création de l'Autorité des marchés publics
Loi 4749/2002	Loi sur la gestion de la dette publique

Source : OCDE.

constituent des éléments fondamentaux des réformes structurelles et réglementaires entreprises récemment en Turquie. De plus en plus, la Turquie privilégie le modèle de « l'organisme indépendant de réglementation » comme partie intégrante d'une stratégie visant à séparer la propriété, l'élaboration de la politique et la surveillance au jour le jour des secteurs libéralisés. De tels organismes sont particulièrement importants dans le contexte de la Turquie afin de garantir une réglementation impartiale et efficace, libre de toute influence politique.

Les organismes turcs de réglementation sectorielle sont créés par une législation spécifique qui définit leurs compétences, leurs objectifs et leurs pouvoirs. Ils sont généralement responsables devant le Parlement. Ils produisent des rapports annuels (ceux-ci n'ont pas à être rendus publics mais la question devrait sérieusement être envisagée). Ils sont généralement indépendants des finances publiques et sont financés par des redevances de licence, des permis et des taxes. Il est encore trop tôt pour évaluer le fonctionnement des organismes de réglementation les plus récents, mais les principes sur lesquels ils sont basés sont généralement solides et démontrent le véritable engagement du gouvernement à créer des entités efficaces et indépendantes (tableau 4). Cela dit (et

Encadré 6. Principales initiatives et principaux engagements du Programme national pour l'adoption de l'acquis

- Élaboration d'un projet de loi sur les marchés publics, garantissant plus de transparence et de concurrence.
- Engagement de créer une institution juridique ou administrative indépendante qui examinera les plaintes et réglera les contentieux relatifs aux marchés publics.
- Création de 12 tribunaux spécialisés qui offriront leurs compétences dans le règlement de conflits portant sur les droits de la propriété intellectuelle et industrielle. Un tribunal spécialisé dans les droits de la propriété intellectuelle et industrielle a été créé dans la province d'Istanbul.
- Engagement de créer (ou de renforcer) une série d'autorités et d'offices de surveillance ou organes indépendants tels que l'Autorité turque d'accréditation (TÜRKAK), l'Office de réglementation du marché du tabac, des produits du tabac et des boissons alcoolisées, l'Autorité de contrôle des aides de l'État (à créer), l'Autorité de régulation des télécommunications, l'Autorité de régulation et de supervision bancaire et l'Autorité de régulation du marché de l'énergie.
- Engagement de créer des infrastructures administratives capables de fournir les rapports exigés par la Politique agricole commune et d'autres domaines nécessitant également de nombreux rapports, tels que la pêche et les statistiques. Comme première étape, des études seront entreprises sur l'infrastructure actuelle.
- Engagement de réviser et de simplifier la structure complexe de la législation actuelle sur les aides étatiques, soutien aux entreprises pour qu'elles se conforment aux politiques communautaires, et développement de l'infrastructure technologique correspondante pour les entreprises.
- Accélération des travaux concernant la réforme administrative dans le domaine de la justice et des affaires intérieures et renforcement de la coordination entre les ministères compétents et les autres institutions publiques.
- Renforcement du Conseil économique et social.

Tableau 4. Principales institutions de réglementation de la Turquie

Office/organisme de réglementation	Lois/année	Secteurs	Tâche	Pouvoirs	Sélection du conseil exécutif	Ressources/financement
Conseil de la concurrence	Loi 4054/1994 (en vigueur en 1997)	Tous	Surveille et interdit les accords, décisions et pratiques qui empêchent, restreignent ou faussent la concurrence dans les marchés des biens et services. Contrôle les fusions et les acquisitions.	Administratifs, de surveillance, et réglementaires.	Choisi par le gouvernement (le Conseil des ministres nomme les membres parmi les deux candidats qui seront proposés pour chaque poste vacant par plusieurs institutions, soit à l'intérieur soit à l'extérieur de ces institutions).	Taxes générales, finances publiques, amendes, revenus de publications. Membres du personnel : 315.
Agence de réglementation et de supervision bancaire	Loi 4389/1999 (en vigueur en 2000)	Secteur bancaire	Compétence générale sur l'application de la nouvelle loi bancaire. Amélioration de l'efficacité, de la confiance et de la transparence du secteur bancaire et vérification du fonctionnement efficace du système de crédit. L'Agence a le droit et le devoir d'empêcher les actions qui pourraient mettre en danger les droits des déposants et le fonctionnement normal et sûr des banques.	Surveillance, et réglementaires.	Choisi par le gouvernement (le Conseil des ministres nomme les membres).	Taxes générales payées par les entreprises du secteur bancaire. Membres du personnel : 323.
Office des télécommunications	Loi 4502/2000	Télécommunications	L'Autorité <i>i</i>) définit les réglementations administratives, financières et techniques concernant les télécommunications ; <i>ii</i>) effectue le suivi de ces réglementations ; <i>iii</i>) impose des normes techniques et d'équipements de mesure en fonction de ces normes ; <i>iv</i>) met en œuvre des mesures administratives et financières pour ceux qui enfreignent les règles et réglementations.	Administratifs, de surveillance, et réglementaires.	Choisi par le gouvernement (le Conseil des ministres nomme les membres).	Part des taxes administratives sur les tests techniques, revenu de la vente de publications, honoraires des consultants amendes et finances publiques. Membres du personnel : 422.
Office de réglementation du marché de l'énergie	Lois 4628 et 4646/2001	Énergie électrique et gaz naturel	Garantit que les marchés de l'énergie électrique et du gaz naturel sont financièrement solides, transparents et conformes, aux dispositions du droit privé dans un environnement de marché concurrentiel. Assure l'approvisionnement constant d'énergie électrique suffisante, de bonne qualité, bon marché et sans danger pour l'environnement, et est responsable de la réglementation et de la supervision indépendantes de ces marchés.	Administratifs, de surveillance, et réglementaires.	Choisi par le gouvernement (le Conseil des ministres nomme les membres).	Redevances des licences, droits de transmission, amendes administratives, recettes de publications. Membres du personnel : 426.

Tableau 4. Principales institutions de réglementation de la Turquie (suite)

Office/organisme de réglementation	Lois/année	Secteurs	Tâche	Pouvoirs	Sélection du conseil exécutif	Ressources/financement
Office des marchés de capitaux	Loi 2499/1982	Marchés des capitaux	Réglemente et supervise les marchés des capitaux et protège les droits et intérêts des investisseurs.	Administratifs, de surveillance, d'adjudication et réglementaires.	Choisi par le gouvernement (le Conseil des ministres nomme les membres).	Droits basés sur le montant enregistré des valeurs mobilières et sur les recettes des bourses. Membres du personnel : 390.
Conseil suprême de la radio et de la télévision	Loi 3984/1994	Radio et télédiffusion	Compétence en matière de réglementation de la radiodiffusion et de la télédiffusion.	Administratifs, de surveillance, et réglementaires.	Choisi par le Parlement (le Conseil suprême est composé de neuf membres, dont cinq sont choisis parmi les candidats des partis de la majorité, quatre dans les partis de l'opposition).	Recettes de la publicité, des droits de diffusion et des licences, finances publiques. Membres du personnel : 337.
Office du sucre	Loi 4634/2001	Sucre,édulcorants à base d'amidon	Compétence générale sur l'application de la nouvelle loi sur le sucre et d'autres réglementations associées. Surveillance de l'application.	Administratifs, de surveillance, et réglementaires.	Choisi par le gouvernement (le Conseil des ministres).	Taxes (sur la vente du sucre).
Office de réglementation du marché du tabac, des produits du tabac et des boissons alcoolisées	Loi 4733/2002 (non encore en vigueur)	Tabac et produits dérivés, et boissons alcoolisées	Compétence générale sur l'application de la nouvelle loi et d'autres réglementations. Surveillance de l'application, coopération avec des organisations nationales et internationales.	Administratifs, de surveillance, et réglementaires.	Choisi par le gouvernement (le Conseil des ministres).	Taxes (sur la vente de tabac, des produits du tabac, et des boissons alcoolisées), redevances de licences, amendes administratives.
Office des marchés publics	Loi 4734/2002 (non encore en vigueur)	Tout le secteur public	Examine les plaintes concernant tous les marchés publics. Prépare toutes les réglementations concernant les marchés publics. Coordonne les marchés publics.	Administratifs, de surveillance, et réglementaires.	Choisi par le gouvernement (le Conseil des ministres).	Taxes sur les contrats, recettes des publications et finances publiques.

Source : OCDE.

comme indiqué ci-dessous), la nomination des membres du conseil des organismes de réglementation a parfois posé problème ; il faudra toujours veiller à préserver l'indépendance des organismes de réglementation sectorielle.

Dans les industries de réseau, une réglementation de haute qualité exige des organismes dotés d'un capital humain spécialisé. L'honnêteté et l'indépendance vis-à-vis des influences politiques sont essentielles, mais les qualifications et les compétences sont également importantes. Pour la plupart de ces organismes, les examens d'entrée ont été préparés ou certifiés par le Centre d'examens du Conseil de l'enseignement supérieur (associé au Service du personnel public). D'autres mesures simples pourraient être également prises pour garantir des nominations de haute qualité et pour accroître la confiance dans ces nouvelles institutions. Les salaires doivent être assez élevés pour attirer du personnel compétent.

Une politique claire et relativement efficace a été définie en matière de concurrence

C'est une réussite importante et rapide sur le chemin de la réforme de la Turquie. La limitation de l'intervention directe de l'État dans l'économie a été accompagnée d'une politique de la concurrence explicite. Dans une économie menée par les entreprises privées, des lois et institutions efficaces visant à promouvoir la concurrence sont nécessaire pour protéger l'intérêt public. Le développement des liens avec l'UE (l'accord d'union douanière inclut des conditions relatives aux politiques de concurrence) a également joué un rôle essentiel. L'alignement sur l'acquis communautaire continue d'être un moteur important de développement de politiques antitrust.

La loi sur la protection de la concurrence a été adoptée en 1994 et, en raison de retards politiques, l'Autorité chargée de réguler la concurrence a été désignée en 1997. Cette loi s'inspire des dispositions en matière de concurrence du Traité de l'Union européenne. L'Autorité de la concurrence, qui est indépendante financièrement et politiquement, peut agir contre les ententes qui entravent la concurrence et les abus de position dominante. Les lois sur la concurrence et les structures chargées de leur application, l'Autorité de la concurrence et le Conseil de la concurrence, qui est son organe décisionnaire, sont bien acceptées et soutenues par des ressources adéquates. Toutefois les pouvoirs de l'Autorité en matière de répression sont généralement faibles : les procédures judiciaires interminables et le fort taux d'inflation rendent les sanctions pénales quasiment insignifiantes. De plus, ces institutions n'ont pas encore eu l'occasion d'essuyer une tempête politique sérieuse.

L'expérience de la Turquie en matière de politique de la concurrence est généralement positive. La conception de la politique de la concurrence s'accompagne d'un large programme de réforme favorable à la concurrence. L'ambition du Conseil de la concurrence, à savoir être au centre d'un large programme de réforme, ne reflète pas réellement ses conditions actuelles, mais elle n'est pas nécessairement irréaliste à long terme. L'Autorité de la concurrence est liée au processus de privatisation, et des efforts sont en cours pour créer des structures de collaboration avec les organismes de réglementation nouvellement créés dans les industries de réseau.

D'importantes réformes sectorielles sont mises en route

Comme dans de nombreux autres pays, les industries de réseau en Turquie ont été dominées par des monopoles publics à intégration verticale. L'évolution technologique rapide, la crise budgétaire profonde qui a réduit la capacité de l'État à entreprendre les

investissements nécessaires, la dégradation de la qualité des services fournis, la politisation des entreprises publiques et la pression des institutions internationales ont finalement contraint le gouvernement à engager une réforme fondamentale dans les industries de réseau essentielles, notamment dans l'énergie et les télécommunications, dont la contribution à l'économie est importante. La réforme du secteur de l'énergie (dans les domaines de l'électricité et du gaz) est particulièrement vitale pour garantir la stabilité financière du secteur. La Turquie va également profiter de sa position géopolitique comme plaque tournante pour le commerce international du pétrole et du gaz (le corridor eurasiatique de transport de l'énergie). Les derniers plans de réforme sectoriels de la Turquie sont encourageants : ils suivent généralement les bonnes pratiques définies par l'OCDE.

Le secteur de l'électricité

D'importants progrès ont été accomplis récemment vers une restructuration fondamentale du *secteur de l'électricité*. La loi de 2001 sur le marché de l'électricité définit le cadre de la privatisation et de la concurrence pour la production, la distribution, la vente en gros et la vente au détail. L'État va renoncer à son rôle de réglementation, exercé à présent par une Autorité de régulation du marché de l'énergie (ARME) indépendante, mais restera propriétaire de la société de transport (monopole naturel). L'approche de base est saine, conforme à la législation communautaire, et concorde avec les bonnes pratiques appliquées ailleurs dans l'OCDE. La promulgation de la législation subsidiaire clarifiera les questions fondamentales (telles que l'accès au réseau et le régime de construction de nouvelles capacités) qui n'ont pas été totalement explicitées dans la loi sur le marché de l'électricité.

Les circonstances dans lesquelles intervient la réforme la rendent particulièrement difficile. Les capacités limitées de réserve et la croissance accélérée de la demande, dans l'hypothèse de la reprise de la croissance macroéconomique, ne sont pas des conditions idéales pour entreprendre des changements majeurs, mais attendre n'est pas une option viable. Les dispositifs antérieurs visant à promouvoir de nouvelles capacités ont malheureusement entravé la mise en œuvre sans heurt des réformes actuelles qui reposent sur des bases plus solides. Les contrats d'achat d'électricité à long terme – projets de production d'électricité CET/CPE et TDE (construction-exploitation-transfert/transfert-propriété et transfert des droits d'exploitation) avec garanties à long terme d'achat et de prix – constituent à présent des coûts échoués et un passif potentiel importants pour le gouvernement. Ces contrats exclurent de la concurrence une grande partie du marché pendant longtemps. Le gouvernement a rencontré des difficultés dans la plupart des plans visant à transférer les droits d'exploitation des centrales et des compagnies de distribution/de vente au détail au secteur privé, et cela risque de nuire au futur climat de l'investissement privé.

L'abandon du régime antérieur ne sera pas facile. Le nouveau régime envisage le démarrage d'un marché concurrentiel dans le secteur de l'électricité au début de l'année 2002, avec peut-être une période progressive de transition supplémentaire de cinq ans afin de résoudre les problèmes de l'ancien système. Ce programme est un défi, mais si le gouvernement réussit, les gains à long terme seront substantiels. Le succès dépendra de la qualité du nouveau régime de réglementation et de l'efficacité des arrangements adoptés pour régler le problème des contrats à long terme. Compte tenu de la présente structure des prix, qui implique d'importantes subventions croisées, et des problèmes financiers auxquels sont confrontées les compagnies actuelles de production, de transport

et de distribution, les prix risquent de devoir augmenter à moyen terme pour de nombreux consommateurs.

La création de marchés concurrentiels dans le secteur de l'électricité est difficile. L'évolution vers de tels marchés n'étant pas naturelle, une réglementation méthodique est nécessaire pour y arriver (voir par exemple l'expérience polonaise dans l'encadré 7). Le succès exigera une réflexion approfondie et des décisions rapides sur la structure du marché. La privatisation sera essentielle pour la mise en place d'une concurrence dans le secteur de la production et devra être guidée par l'objectif de créer un marché structurellement concurrentiel (et non de générer des recettes publiques). L'ouverture initiale du marché prévue par la loi représente 20 % de la demande, les ouvertures suivantes devant être décidées par l'ARME. Une collaboration étroite entre l'ARME et l'Autorité de la concurrence sera indispensable pour traiter les problèmes de concurrence et de pouvoir de marché qui se poseront presque inévitablement.

Le secteur du gaz

La réforme du *secteur du gaz* est encouragée par la situation géographique de la Turquie. Ce pays s'efforce en effet de faire bon usage de sa position en tant que voie de passage entre la mer Caspienne, riche en pétrole et en gaz, et la Méditerranée et les pays consommateurs d'Europe occidentale. La réforme vise à exploiter cet avantage, avec un désengagement progressif des contrats accordés à BOTAS, monopole public d'importation. Il s'agit d'une approche très louable et hautement compétitive, conçue non seulement pour permettre la concurrence mais également pour la stimuler. Elle aidera la Turquie dans son propre approvisionnement en gaz et pourrait également éviter d'autres contraintes liées à l'environnement pour les routes maritimes traversant le Bosphore. La loi envisage un degré important de dissociation de la propriété, aussi bien horizontale que verticale. La législation subsidiaire en cours de préparation mettra en place des mesures spécifiques qui traiteront de questions importantes telles que l'accès par les tiers, la séparation des activités, les obligations de service universel et le stockage. En conséquence, l'issue de la réforme dépendra considérablement de la législation subsidiaire et de sa mise en œuvre effective. Par ailleurs, les effets bénéfiques d'une concurrence plus forte sur la baisse des prix seront probablement longs à se faire sentir étant donné les politiques antérieures du gouvernement qui reposaient sur des contrats dits « take-or-pay ». Mais si le désengagement de BOTAS vis-à-vis des contrats de gaz réussit, la Turquie a toutes les chances de créer un marché du gaz concurrentiel. Une limitation possible à la concurrence est que les installations de stockage du gaz (auxquelles les fournisseurs doivent pouvoir accéder sans discrimination) sont encore propriété de BOTAS et ne devraient pas être libéralisées avant 11 ans.

Le secteur des télécommunications

La réforme de la réglementation est plus avancée dans le *secteur des télécommunications*. Ce secteur a connu une croissance importante. Les forces du marché ont eu toute latitude pour jouer un rôle de plus en plus prépondérant. Mais la pénétration des lignes fixes (28.3 pour 100 personnes en 2001), est bien inférieure à la moyenne de l'OCDE (52.8).

Une concurrence limitée dans les services de téléphonie mobile a commencé en 1994. Mais elle a connu un retard important jusqu'à ce que la réforme soit de nouveau encouragée. Une étape majeure a eu lieu en 2000, avec la création de l'Autorité des télécommunications (AT) comme organisme indépendant de réglementation, et de

nouvelles règles pour la privatisation de l'opérateur en place, Turk Telekom. Les droits monopolistiques dans l'infrastructure et les services de téléphonie fixe vont expirer et la libéralisation totale sera effective à la fin de l'année 2003 (ou avant si la part de l'État dans Turk Telekom était ramenée à moins de 50 % par la privatisation). Dans l'intervalle, la l'AT prépare la législation subsidiaire requise, qui sera basée sur le droit communautaire.

Encadré 7. La réforme de l'électricité en Pologne

La Pologne a commencé à réformer son secteur de l'électricité au début des années 90. La réforme a débuté avec la séparation du secteur de l'électricité et de celui du charbon, la suppression des fonctions de réglementation de ce qui est aujourd'hui le ministère de l'Économie, la création de sociétés de production et de distribution et la réorientation des connexions du réseau international depuis l'Europe de l'Est vers l'Europe centrale. La gestion du système et du réseau a été confiée à la société polonaise chargée du réseau électrique (PSE), qui est devenue « l'acheteur unique » du secteur. Cela a entraîné de fortes hausses de prix. Afin de moderniser l'équipement dépassé, inefficace et très polluant, un important programme d'investissements a été lancé, faisant largement appel au financement à long terme par des banques commerciales garanti par le flux de recettes provenant des contrats d'achat d'électricité à long terme entre PSE (comme acheteur unique) et les sociétés de production d'électricité.

Mais, malgré la création d'une base juridique assez complète pour instaurer un marché concurrentiel, comprenant l'établissement d'un organisme de réglementation de l'énergie et d'une bourse de l'énergie, en fait le secteur reste encore peu ouvert à la concurrence. Le rôle d'opérateur de transport et de négociant principal de PSE désavantage les autres acteurs et l'existence de contrats d'achat qui ont « verrouillé » la plupart des ventes laisse peu de place au négoce concurrentiel et à un marché au fonctionnement efficace.

Les contrats à long terme entre les sociétés de production et PSE constituent un obstacle majeur au développement d'un marché concurrentiel. Les ventes « verrouillées » représentent près de 95 % du marché, tandis que l'ouverture légale du marché pourrait permettre de réaliser 43 % de ventes concurrentielles. Pour augmenter la part de l'électricité sur le marché libre, en particulier le marché au comptant, le gouvernement a développé une nouvelle politique afin de résoudre ce problème de « verrouillage » : le « plan de compensation » (SOK), selon lequel les sociétés de production peuvent vendre de l'électricité sur le marché libre et recevoir une compensation si leurs recettes sont inférieures à celles que les contrats d'achat auraient généré. Il s'agit d'un système nécessairement complexe et il reste à voir s'il est suffisamment incitatif pour que les sociétés de production choisissent d'y entrer. Au cours de la phase pilote, trois contrats à long terme ont été préparés en vue d'une mise en œuvre de SOK, mais ils ont dû être suspendus en raison de problèmes juridiques et fiscaux. Les modifications appropriées devraient être effectuées. Le SOK est facultatif : il doit respecter la confidentialité des contrats d'achat d'électricité. En cas d'échec du SOK, les seules perspectives en matière de concurrence sont les importations ou la renégociation des contrats d'achat. Pour remplacer le SOK, le ministère de l'Économie envisage également d'autres possibilités, telles que la mise en place d'un fonds financé par des redevances imposées aux utilisateurs finals. Cette démarche s'inscrit peut-être dans la continuité de l'approche choisie par les États-Unis, où les consommateurs doivent payer des tarifs temporaires pour compenser les coûts échoués.

Source: OCDE (2002), *La réforme de la réglementation : Pologne. De la transition aux nouveaux défis de la réglementation*, Paris.

Grâce à l'introduction de la concurrence dans le marché de la téléphonie mobile, les consommateurs ont déjà bénéficié d'une baisse des prix et de nouveaux services. Mais des taxes inhabituellement élevées (55 à 60 % sur les téléphones mobiles GSM), dont certaines ont été introduites après le terrible tremblement de terre de 1999, vont sans doute avoir un effet négatif sur la croissance. Les tarifs des lignes fixes sont également à la baisse, et certains ont été rééquilibrés en vue de la libéralisation totale. L'accélération de la libéralisation du secteur devrait se traduire par davantage de retombées positives.

Les principes de base du régime de réglementation actuel sont sains, mais des améliorations sont possibles. Le régime des licences pourrait être simplifié. L'AT est extrêmement limitée dans le recrutement de son personnel. Elle ne peut en effet recruter que dans la fonction publique, alors qu'elle devrait pouvoir le faire librement. C'est essentiel pour qu'elle puisse faire face efficacement au grand nombre de nouvelles réglementations (souvent compliquées) qu'il faut mettre en place. Le renforcement de la capacité administrative de la TA est également une priorité majeure pour aligner le cadre réglementaire des télécommunications turques sur l'acquis communautaire.

De plus, les pays de l'OCDE ont donné une grande priorité à l'Internet, notamment au développement de la large bande, comme moyen d'accroître la croissance et la productivité. Une exigence majeure dans ce domaine était de garantir la concurrence et d'instaurer une réglementation minimale afin de permettre le développement des nouvelles applications. Une préoccupation se manifeste en Turquie à propos de la législation proposée qui risque d'assujettir le contenu de l'Internet à la nouvelle loi sur la radiodiffusion, ce qui pourrait ralentir la croissance de l'Internet et entraîner des conséquences économiques négatives. Une telle action serait également contraire à l'esprit des mesures visant à ouvrir les autres marchés à la concurrence et à simplifier les réglementations.

Le secteur du transport routier de marchandises

Dans le secteur du transport routier de marchandises en Turquie, il existe une nette séparation entre le secteur international et le secteur national. Le secteur international est soumis à des réglementations basées sur les normes communautaires. Le Rapport régulier 2001 sur les progrès réalisés par la Turquie sur la voie de l'adhésion à l'UE indique qu'elle a bien avancé pour mettre en œuvre l'acquis communautaire en matière de transport routier dans le domaine technique. Les mêmes réglementations ne sont pas encore appliquées au secteur national. Le projet de loi sur le transport routier qui a été élaboré prévoit de supprimer cette dualité et propose une réforme structurelle significative dans le secteur national. Le gouvernement prévoit d'effectuer un regroupement des entreprises en réduisant le nombre de coopératives : les sociétés pourraient choisir d'intégrer une coopérative ou de s'adapter seules aux nouvelles exigences de la réglementation. Il conviendra de veiller à ce qu'il y ait un nombre suffisant de coopératives pour conserver un niveau de concurrence adéquat.

Les défis soulevés par la réforme de la réglementation

Le contexte de la réforme de la réglementation reste difficile et nécessite une ferme détermination des autorités

Le contexte de la réforme de la réglementation en Turquie représente un défi : le pays est confronté à une grave crise économique, à une transition du système social et à une

gestion publique inadéquate. Une stratégie et une vision globales et cohérentes sont nécessaires au succès de la réforme. Les autorités devront également démontrer sans relâche leurs qualités d'initiative et de coordination. Les plus hauts échelons politiques, mais également tous les ministères concernés, devront assumer clairement la responsabilité de la réforme.

La réforme de la fonction publique amorcée doit être activement poursuivie

La détermination des autorités reste nécessaire pour promouvoir un changement fondamental et durable de la fonction publique. Il est essentiel de poursuivre les réformes qui ont été entamées afin de rétablir une fonction publique basée sur le mérite.

On constate une crise de confiance du public vis-à-vis des institutions de l'État. La dynamique des politiques de coalition et les lois sur les partis politiques ne facilitent pas la réforme de la fonction publique. Les liens étroits entre les niveaux supérieurs de l'administration et les partis politiques, les structures hiérarchiques qui concentrent la prise de décision aux plus hauts niveaux ainsi que la corruption et le mépris occasionnel de la loi de la part du secteur public lui-même continuent à poser problème. Le secteur public doit améliorer son efficacité, sa transparence et son sens des responsabilités.

L'efficacité des organismes de réglementation a souffert des problèmes politiques

Des nominations importantes aux organismes de réglementation ont été retardées par les négociations prolongées entre les partenaires de la coalition. L'application de la loi sur la concurrence de 1994 a été retardée pendant deux ans parce que les gouvernements ne désignaient pas les membres du conseil de l'Autorité de la concurrence. La désignation des membres du conseil du nouvel organisme de réglementation bancaire (créé par une loi de juin 2001) a été retardée jusqu'en mars 2000, et le nouveau conseil a été dissous après la crise de février 2001 par un amendement de la loi. Ce retard s'est avéré extrêmement coûteux lorsque les faiblesses du système bancaire se sont révélées être l'une des principales causes de la crise de 2000/2001. Mais ce problème appartient peut-être au passé : les nominations au conseil de l'Autorité de régulation de l'énergie ont été appliquées rapidement et sans problème.

L'administration locale reste inefficace, ruinant les efforts entrepris globalement pour améliorer la qualité de la réglementation

La dernière *Étude économique de l'OCDE* sur la Turquie a analysé la structure juridique et organisationnelle des collectivités locales, et conclut que celle-ci entravait l'efficacité et l'efficacité des autorités locales et affaiblissait la structure administrative dans son ensemble. Six problèmes principaux ont été identifiés : répartition inadéquate des fonctions entre l'administration centrale et les collectivités locales, ressources financières insuffisantes, organisation et personnel insuffisants, exercice d'une tutelle inutile par l'administration centrale, manque de transparence et de participation et dépendance excessive vis-à-vis de l'administration centrale.

La séparation des pouvoirs entre les représentants locaux des ministères, les administrations régionales et les municipalités n'est pas claire. Les problèmes de chevauchement administratif et réglementaire et de pratiques incohérentes dans l'inspection et la mise à exécution soulèvent des préoccupations au niveau de l'administration centrale et des collectivités locales. En particulier, le manque de

coordination entre les différents ministères impose des charges injustifiées aux entreprises et réduit l'efficacité globale de l'inspection et du contrôle.

Les collectivités locales souffrent également de problèmes de gestion internes. Le népotisme a faussé les processus de recrutement dans le passé, tandis que le faible niveau des salaires et des incitations au travail réduit l'efficacité et la productivité. Si d'autres pouvoirs doivent être délégués, l'obligation de rendre compte devra être renforcée.

La politique de la concurrence doit être mieux intégrée dans le cadre général de la politique

Dans la mesure où la Turquie est toujours dans une phase de transition, la politique de la concurrence n'est pas encore entièrement intégrée dans la politique générale. Beaucoup de caractéristiques du développement conduit par l'État demeurent, telles que les entreprises commerciales publiques jouissant de privilèges spéciaux ou monopolistiques, pour lesquelles des réformes ont été annoncées, dont la mise en œuvre est ralentie par la crise. La méconnaissance de la politique de la concurrence et de ses nouvelles institutions dans le public montre que la place de la concurrence dans l'action gouvernementale et le débat public reste incertaine en Turquie.

Plusieurs contraintes limitent la portée de la politique de la concurrence. L'héritage des monopoles d'État fausse la concurrence dans un certain nombre de secteurs tels que les mines, le sel, le tabac et les boissons alcoolisées. Il n'existe aucune structure générale pour traiter des questions de concurrence associées aux monopoles publics, qui ont le droit et le devoir exclusifs de fournir les services publics. La Turquie interprète sa loi sur la concurrence de façon à exonérer les entreprises publiques à condition que leurs prix soient contrôlés par un ministère. Dans le privé, des associations professionnelles et des prestataires de services sont autorisés par la loi à établir leurs prix. Ces entraves légales à la concurrence doivent être supprimées. Les lois sectorielles qui réglementent les industries de réseau adoptent différentes approches de la loi sur la concurrence et de son application, parfois en maintenant des régimes spéciaux.

L'Autorité de la concurrence devrait jouer un rôle de sensibilisation plus énergique et l'appliquer plus systématiquement aux effets sur la concurrence des nouvelles politiques et réglementations. Les consultations avec l'Autorité de la concurrence sur les projets de loi et de réglementation doivent être systématiques. Pour cette raison, il est encourageant de voir que, depuis l'an 2000, tous les ministères doivent prendre en compte l'opinion du Conseil de la concurrence concernant les projets de loi, les réglementations et les communiqués se rapportant aux questions qui relèvent de sa responsabilité.

Il convient de renoncer à l'approche fragmentaire du passé vis-à-vis de la réforme de la réglementation : il faut une stratégie forte, à l'échelon du gouvernement, avec une coordination centralisée

La réforme de la réglementation doit éviter l'approche fragmentaire adoptée dans le passé. Il n'existe manifestement pas de stratégie de réforme de la réglementation à l'échelon du gouvernement. En Turquie, contrairement à la plupart des pays de l'OCDE, il n'y a pas d'entité administrative unique responsable de la coordination de la réforme de la réglementation ou de la qualité de la réglementation.

Cela signifie que la rapidité de la réforme et sa qualité sont irrégulières. La plus grande partie de la coordination effectivement exécutée est assurée par des programmes soutenus par le FMI et par le processus d'adoption de l'acquis communautaire de l'UE. Il ne s'agit pas

d'une base satisfaisante pour le long terme : le pays a besoin de son propre moteur de réforme. La coordination doit être institutionnalisée au sein du gouvernement sur une base plus durable. Pour y parvenir, une méthode consiste à désigner un ministère qui concevra et mettra en œuvre la politique de réglementation, et à exiger que ce dernier rende public un rapport annuel sur les réalisations effectuées et les problèmes rencontrés. Le travail du ministre pourrait être confié à un office central de surveillance (encadré 8).

L'analyse d'impact de la réglementation (AIR) constitue une procédure centralisée pouvant influencer beaucoup la qualité de la réglementation à long terme (voir encadré 9). C'est une excellente méthode pour s'assurer que les réglementations sont de la plus haute qualité. Elle associe en effet les bonnes habitudes de la consultation à une évaluation rigoureuse de l'impact des règlements envisagés. Elle effectue une évaluation claire et équilibrée des coûts et avantages des nouveaux règlements (processus difficile qui, pour être exécuté correctement, exige des investissements en formation et de nouvelles pratiques). L'absence d'AIR est une faiblesse majeure des procédures de contrôle de la qualité des réglementations actuellement appliquées en Turquie.

Encadré 8. Unités centrales de surveillance

L'expérience de différents pays a démontré qu'un processus bien organisé et contrôlé, piloté par des « moteurs de réforme », avec une obligation de résultats, est essentiel au succès d'une politique de réglementation de qualité. Il existe plusieurs raisons à cela. Si l'on veut que la réforme soit crédible et bénéficie d'un appui très large, des méthodes homogènes et des approches systématiques doivent être appliquées dans toute l'administration. Il est souvent difficile pour les organismes de réglementation de se réformer eux-mêmes ou d'intégrer de nouvelles règles, compte tenu des pressions compensatrices.

Promouvoir la réforme exige l'affectation de responsabilités et de pouvoirs particuliers aux agences au sein du gouvernement pour surveiller, contrôler et promouvoir les progrès dans l'ensemble de l'administration publique. Les pays de l'OCDE reconnaissent que ce sont d'abord le ministère ou un organisme indépendant de réglementation qui doivent se charger d'une réglementation et de réformes de qualité. C'est là où se trouvent les experts et là où sont formulées les politiques. Cependant, la plupart des gouvernements ont créé des capacités centrales de gestion et de coordination de la réglementation (c'est-à-dire des organismes de surveillance de la réglementation), soutenus par les ministres et jouissant de toutes les responsabilités du gouvernement pour la politique de réglementation.

L'expérience considérable de l'OCDE indique que les unités centrales de surveillance se sont révélées les plus efficaces lorsqu'elles présentent les caractéristiques suivantes :

- indépendance par rapport aux organismes de réglementation (c'est-à-dire qu'elles ne sont pas étroitement liées à des missions de réglementation spécifiques) ;
- fonctionnement conforme à une politique de réglementation bien définie, soutenue au niveau politique ;
- fonctionnement horizontal (c'est-à-dire qu'elles recouvrent plusieurs domaines du gouvernement) ;
- personnel spécialisé (c'est-à-dire disposant des informations et de la capacité d'exercer un jugement indépendant) ;
- lien avec les centres existants de l'autorité administrative et budgétaire (centre du gouvernement, ministère des Finances).

Encadré 9. **Tirer le parti maximum de l’AIR : les meilleures pratiques**

1. Maximiser l’engagement politique en faveur de l’AIR .
2. Déterminer avec soin les responsabilités pour les différents éléments du programme d’AIR.
3. Former les responsables de la réglementation.
4. Utiliser une méthode d’analyse cohérente mais flexible.
5. Élaborer et mettre en œuvre des stratégies de collecte de données.
6. Cibler les efforts consacrés à la réalisation de l’AIR.
7. Intégrer l’AIR dans le processus d’élaboration des politiques, en commençant à un stade aussi précoce que possible.
8. Diffuser les résultats.
9. Associer très largement le public au processus.
10. Appliquer l’AIR aux réglementations existantes comme aux réglementations nouvelles.

Source: CDE (1997), *L’analyse de l’impact de la réglementation : meilleures pratiques dans les pays de l’OCDE*, Paris.

A court terme, il conviendra de prêter plus d’attention à l’évaluation des réglementations existantes et à la réduction des charges administratives, en particulier celles des entreprises. Depuis l’examen complet entrepris dans les années 80, de nombreuses lois et réglementations ont été élaborées. Or de nombreux signes indiquent que les réglementations en Turquie sont obsolètes, ce qui ralentit l’innovation et provoque des rigidités inutiles. En particulier, des charges excessives ont été observées au niveau des autorisations d’exploitation commerciale, dont les approbations sont accordées par différents ministères, municipalités, préfetures ainsi que par les organismes de réglementation.

Les crises ont très souvent été à l’origine de programmes de révision majeurs, car les gouvernements ont cherché à remplacer les outils macroéconomiques traditionnels par des réformes du côté de l’offre. L’expérience des autres pays de l’OCDE suggère que la déréglementation – comme première étape dans le développement d’un système de réglementation de haute qualité – a beaucoup stimulé l’efficacité et l’innovation sectorielles et amélioré la flexibilité à tous les niveaux de l’économie ainsi que les perspectives de croissance.

Il faut rapidement instaurer la transparence et la consultation

Malgré la prise de conscience croissante de la nécessité d’améliorer la transparence, la consultation en Turquie n’est actuellement ni systématique ni formalisée. La qualité de la réglementation s’en trouve affectée. En effet, le risque d’emprise de la réglementation est accru. Par conséquent, le risque d’erreurs de réglementation dues à des informations inadéquates est aggravé, la crédibilité et la légitimité de la réglementation sont réduites et la réglementation est rendue moins prévisible sous l’effet des pressions et des compromis de dernière minute. L’absence de possibilités de consultation signifie également que les parties prenantes concentrent leur pression sur les décisions finales du cabinet et du Parlement. Cela compromet le processus législatif et arrive trop tard pour influencer la nouvelle législation.

Il faut généraliser la consultation. Une telle approche permettra d'éviter les erreurs, d'améliorer la qualité de la réglementation et de renforcer la légitimité et la force exécutoire des réglementations. Plusieurs initiatives ont déjà été prises, laissant entendre que l'importance des mécanismes consultatifs est à présent mieux comprise. La méthode de résolution de la crise financière a été élaborée avec la participation active des représentants du secteur bancaire et des autres parties intéressées. Plusieurs organismes publient maintenant régulièrement leurs projets de réglementation sur Internet, en sollicitant des commentaires. Certaines, comme l'Autorité des télécommunications, tiennent également des réunions pour débattre des commentaires formulés. Il est important que ces mécanismes, ainsi que d'autres, soient appliqués systématiquement et de manière détaillée pour toutes les activités de réglementation.

L'expérience de l'Autorité de la concurrence et de l'Autorité des télécommunications laisse penser que le fonctionnement et les décisions des organismes indépendants sont plus transparents, si on les compare au reste de l'administration. Pourtant, même ces organismes n'ont toujours pas de stratégie globale. Rendre publics les projets de réglementation et solliciter des commentaires est une étape importante, mais la transparence pourrait être considérablement améliorée si les organismes responsables étaient également tenus d'évaluer l'impact de la réglementation proposée.

La communication est vitale pour obtenir le soutien du public à la réforme

La communication est vitale pour mobiliser le soutien à la réforme. Les objectifs et avantages de la réforme de la réglementation doivent être rendus publics. La communication est également nécessaire pour chasser l'idée répandue selon laquelle la réforme est dictée de l'extérieur. Les opposants à la réforme utilisent cet argument pour délégitimer la réforme et mobiliser la résistance à son encontre. Pour certains partisans de la réforme, les pressions externes constituent un argument opportun pour contraindre le gouvernement à agir. Au bout du compte, ce sont le consensus national et l'implication des dirigeants politiques qui assurent le succès de la réforme.

L'attitude du grand public est peut-être le facteur le plus influent pour déterminer le domaine et le rythme d'application de toute nouvelle réforme. Afin d'assurer le soutien à la réforme, la première priorité consiste à apporter des avantages visibles aux entreprises et aux consommateurs et, ce faisant, à créer une base de soutien. C'est pourquoi le public ne doit pas être négligé dans la stratégie de communication du gouvernement. Or il est actuellement mal informé. Les commentaires de la presse sont souvent la principale source d'informations et donnent parfois une vision déformée et négative de la réalité. On a par exemple prétendu que les organismes de réglementation sont de nouveaux instruments de népotisme. En même temps, il existe une crainte légitime à l'égard de « l'inflation » des organismes de réglementation. Il est important que le gouvernement mette les choses au point, en expliquant la mission des organismes, les mesures prises pour s'assurer qu'ils se comportent en professionnels ainsi que les tâches difficiles mais importantes de gestion de secteurs tels que la banque ou l'électricité, qui impliquent des problèmes complexes de surveillance prudentielle ou de monopole naturel.

La mise en œuvre et le respect des nouvelles réglementations sont tout aussi importants que leur conception

Le succès de la réforme de la réglementation ne dépend pas seulement de la bonne conception des objectifs, des institutions et des procédures mais également de la mise en

œuvre et du respect des réformes. Le non-respect des règles nuit à leur efficacité ainsi qu'à la crédibilité de l'organisme de réglementation. Cela influe sur le rythme d'application et le calendrier de la réforme, y compris sur la gestion de la phase de transition. Or la Turquie connaît de gros problèmes de mise en œuvre et de respect des réformes, notamment au niveau local. Les initiatives déjà prises pour s'attaquer au problème sont tout à fait opportunes et doivent se poursuivre.

Conclusion

Par rapport au reste de l'OCDE, la Turquie est l'un des derniers membres en date à entreprendre une réforme de sa réglementation. Mais elle est à présent en bonne posture pour la faire avancer : la nécessité d'une telle réforme ne fait plus aucun doute. Les tremblements de terre de 1999 ont fait ressortir le coût humain, social et économique d'une gestion insuffisante et inefficace de la réglementation. Les crises de novembre 2000 et de février 2001 ont renforcé la prise de conscience du fait que l'on ne peut améliorer la croissance économique et le bien-être social sans une gestion publique et une réglementation plus efficaces, en commençant par des institutions plus fortes. Bref, une réforme majeure du rôle de l'État dans la vie économique et sociale s'impose.

Il est maintenant admis par un nombre croissant de personnes en Turquie qu'il n'est plus possible pour l'État de continuer à financer un système de gestion publique basé sur le népotisme. Le temps est révolu où une partie non négligeable de la population pouvait profiter d'un système de transferts, de subventions et de protection arbitraires. En fait, une telle situation n'était possible que dans la mesure où ces avantages étaient financés par le transfert des ressources futures. Le cycle infernal des déficits budgétaires et les crises successives ont rendu cette approche intenable. Le mécanisme de base de la politique redistributive, qui a beaucoup contribué au développement du pays, s'est effondré dans le contexte d'une économie ouverte.

On enregistre également une prise de conscience croissante de la nécessité de créer un nouveau modèle de gestion publique efficace, impliquant un abandon radical des modes de gestion traditionnels et la promotion de la transparence, du sens des responsabilités, de l'impartialité, de la communication et du respect de la réglementation.

Confronté à une grave crise économique, le gouvernement entreprend actuellement des réformes majeures pour éliminer les faiblesses structurelles, favoriser l'évolution vers une économie de marché et ouvrir le pays à la concurrence internationale. Des travaux sont également en cours pour créer un cadre réglementaire qui prendra en charge cette restructuration. L'administration publique fait actuellement l'objet d'une réforme. Il est trop tôt pour juger de son succès à long terme, mais elle est très encourageante et va dans la bonne direction. Pour garder le cap et maintenir la vitesse acquise, il serait utile de créer une agence centrale jouissant de l'appui des politiques, pour superviser le développement du cadre réglementaire.

Comme dans le passé, les réformes les plus récentes ont évidemment été axées en priorité sur la restauration de la situation économique (même si les réformes monétaire et budgétaire, à condition qu'elles sont menées à bien, marquent une rupture avec le passé). Cette fois, pourtant, les réformes concernant la réglementation et la gestion publique ne devraient pas être reléguées au second plan. Le gouvernement doit rester conscient qu'une action urgente à court terme visant à stabiliser l'économie risque d'entraver la mise en œuvre des initiatives nécessaires en matière de réglementation et de gestion publique. Il

faudra peut-être plus de temps pour que ces réformes soient appliquées et produisent leurs effets, mais elles sont essentielles à la stabilité et au succès à long terme. L'impulsion donnée à l'amélioration de la réglementation et de la gestion publique doit se poursuivre et s'intensifier. Ces réformes sont les compléments indispensables aux autres mesures de restauration et de développement de l'économie.

Notes

1. Baysan et Blitzer, 1990.
2. Onis et Webb, 1994.
3. Celasun et Arslan, 2001.
4. Bugra, 1994, p. 150.
5. Sak, 2000.
6. Conformément au programme économique soutenu par le FMI, toutes les dépenses extrabudgétaires ont récemment été éliminées, à l'exception de quatre d'entre elles.
7. Lehman Brothers, 2001 ; Uygur, 2001.
8. Ersel, 2001.

Bibliographie

- BOYLAUD, O. (2000),
Regulatory Reform in Road Freight and Retail Distribution, OCDE, Working Papers No. 255, Paris.
- CEMT (1997),
« Contingent multilatéral : décisions sur le contingent en 1998 », OCDE, Paris.
- CEMT (1997b),
« Cadre de référence pour des accords bilatéraux dans les transports routiers : Projet de recommandation », OCDE, Paris.
- CEMT (1998),
« Regulatory Reform in Road Transport », OCDE, Paris.
- CEMT (1998b),
« Transport routier : Manuel sur le contingent multilatéral », OCDE, Paris.
- CEMT (1998c),
« Transport routier : Contingent multilatéral », OCDE, Paris.
- CEMT (2000),
« Harmonisation dans le transport routier : Résolution d'ensemble sur le transport international de marchandises par route », OCDE, Paris.
- CEMT (2000a),
« Harmonisation dans le transport routier : Résolution sur les charges et les taxes liées au transport et en particulier au transport routier international », OCDE, Paris.
- CEMT (2000b),
Séminaire sur la réforme des réglementations dans le transport routier de marchandises : Rapport du Secrétariat, OCDE, Paris.
- CEMT (2001),
Transport routier, Conseil des ministres, OCDE, Paris.
- CEMT (2001a),
Rapport sur la réforme réglementaire des transports routiers de marchandises, Conseil des ministres, OCDE, Paris.
- CEMT (2001b),
Aperçu synthétique du phénomène de dumping social dans l'espace couvert par la CEMT, OCDE, Paris.
- Commission européenne (2000),
Rapport régulier 2001 sur les progrès réalisés par la Turquie sur la voie de l'adhésion, 13 novembre, Paris.
- OCDE (2002),
Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation – Pologne – De la transition aux nouveaux défis de la réglementation, Paris.
- OCDE (2000),
Questions de réglementation et de concurrence en matière de transport routier, Paris.
- OCDE (2000a),
Regulation and Competition Issues in Road Transport, (Contribution de la Turquie), Paris.
- OCDE (1998),
Rapport annuel sur les développements de la politique de la concurrence en Turquie, 1997, 22 mai, Paris.
- OCDE (1999),
Communication du gouvernement turc à l'OCDE.

OCDE (1997a),

Le rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation : Synthèse, Paris.

OCDE (1997)

L'analyse de l'impact de la réglementation – Meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE, Paris.

Table des matières

Résumé	7
-------------------------	---

Partie I

La réforme de la réglementation en Turquie

Chapitre 1. Performances et évaluation	17
Introduction	18
Contexte macroéconomique de la réforme de la réglementation	20
Points forts et réussites de la réforme de la réglementation	36
Les défis soulevés par la réforme de la réglementation.	47
Conclusion	53

Partie II*

Politiques et résultats de la réglementation

Chapitre 2. Gouvernance de la régulation	57
La réforme de la réglementation dans un contexte national.	58
Les moteurs de la réforme de la réglementation	60
Les capacités administratives pour réaliser une réglementation de haute qualité	65
Changement dynamique : maintenir les réglementations à jour	73
Conclusion	74
Actions envisageables	75
Chapitre 3. Politique de la concurrence	79
Le droit et la politique de la concurrence en Turquie	80
Conclusion	88
Actions envisageables	89
Chapitre 4. Ouverture des marchés	95
Les réformes structurelles en Turquie	96
L'application des six principes efficaces de réglementation pour l'ouverture des marchés	98
Conclusion	108
Actions envisageables	109
Chapitre 5. Secteurs de l'électricité, du gaz et du transport routier de marchandises	111
Électricité	112
Introduction	112
Conclusion	126
Actions envisageables	126

* La documentation de référence qui a servi à la rédaction de ce rapport est disponible à l'adresse suivante : www.oecd.org/regreform/backgroundreports

Gaz	133
Introduction	133
Conclusion	137
Actions envisageables	138
Transport routier de marchandises	140
Introduction	140
Conclusion	145
Actions envisageables	145
Chapitre 6. Secteur des télécommunications	149
Contexte national des politiques de télécommunications	150
Structures, institutions et procédures de réglementation	153
Performances du marché.	163
Conclusion	166
Actions envisageables	168
Annexe : Orientations proposées	171
Bibliographie.	176

Liste des encadrés

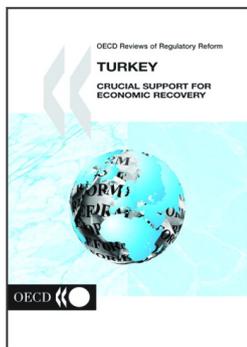
1. Pertes des banques publiques dues à des obligations de service	26
2. Inefficacités de la budgétisation de l'investissement	27
3. Réglementation du système bancaire.	31
4. Nouvelles initiatives pour le recrutement dans la fonction publique	37
5. Bonnes pratiques pour améliorer les capacités de l'administration publique à assurer une réglementation de haute qualité	38
6. Principales initiatives et principaux engagements du Programme national pour l'adoption de l'acquis.	40
7. La réforme de l'électricité en Pologne.	46
8. Unités centrales de surveillance.	50
9. Tirer le parti maximum de l'AIR : les meilleures pratiques.	51
10. Bonnes pratiques pour améliorer les capacités de l'administration publique à assurer une réglementation de haute qualité	59
11. Principes d'une réglementation de qualité.	61
12. L'acquis communautaire européen	64
13. Solutions de rechange à la réglementation utilisées en Turquie.	69
14. La consultation au cours du processus de privatisation	87
15. Accords préférentiels passés par la Turquie	100

Liste des tableaux

1. Quelques indicateurs macroéconomiques pour la période 1960-79	21
2. Analyse comptable de la croissance dans l'industrie manufacturière privée	22
3. Sélection de lois relatives à la réforme de la réglementation en Turquie.	39
4. Principales institutions de réglementation de la Turquie	41
5. Contrôles de qualité des nouvelles lois et réglementations	63
6. Investissement dans les télécommunications publiques, en pourcentage du chiffre d'affaires	164
7. Panier OCDE des redevances téléphoniques internationales, novembre 2001	165

Liste des graphiques

1. Les prix de l'électricité en Turquie et dans plusieurs pays de l'OCDE	117
2. Structure du marché envisagée	123



Extrait de :

OECD Reviews of Regulatory Reform: Turkey 2002 Crucial Support for Economic Recovery

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264176010-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2002), « Performances et évaluation », dans *OECD Reviews of Regulatory Reform: Turkey 2002 : Crucial Support for Economic Recovery*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264276017-3-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte 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.

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