

1. Une croissance forte et durable comme objectif

La Turquie à la croisée des chemins

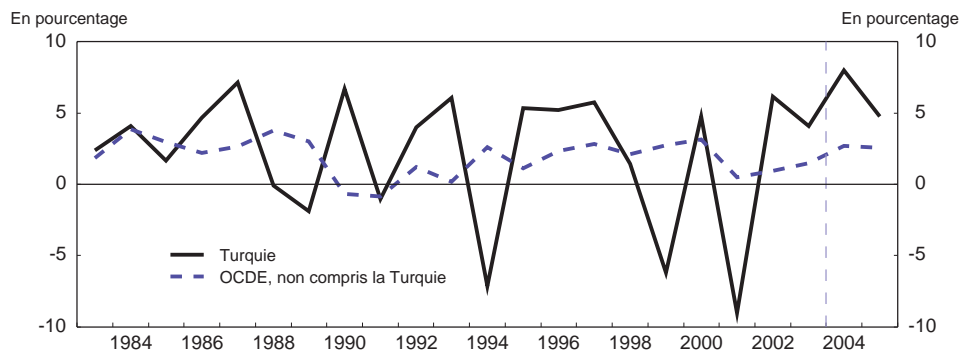
La Turquie traverse une période de changements fondamentaux. Au lendemain de la crise économique et de la profonde récession de 2001, plusieurs mesures ont été prises pour s'attaquer aux causes de l'instabilité financière et budgétaire, encourager une reprise rapide et établir les conditions nécessaires à un renforcement de l'intégration avec l'Union européenne. L'orientation à suivre pour assurer la viabilité de la dette a été clairement définie, les positions budgétaires se sont bien améliorées et des progrès importants ont été réalisés dans les domaines de la rénovation institutionnelle, de la restructuration bancaire et de la réforme du secteur public. Grâce à ces actions, les taux d'intérêt ont fortement diminué, la confiance dans la livre turque a été rétablie et l'économie a retrouvé une forte croissance.

Cependant, la présente étude montre que les pouvoirs publics doivent encore relever un certain nombre de défis pour placer l'activité économique sur un sentier de croissance forte et durable. Durant les vingt dernières années, le pays a connu à plusieurs reprises des taux de croissance élevés pour replonger peu après dans une profonde récession. La performance économique a été très instable et, en moyenne, décevante (graphique 1.1). Depuis qu'un gouvernement démocratiquement élu a repris le pouvoir en 1983, le revenu par habitant en Turquie s'est accru d'un pourcentage à peu près égal au pourcentage moyen de croissance des autres économies de l'OCDE, même si les niveaux de revenu dans ces derniers pays sont quatre fois plus élevés qu'en Turquie. Autrement dit, il n'y a pas eu de rattrapage vers la moyenne de l'OCDE durant les deux dernières décennies.

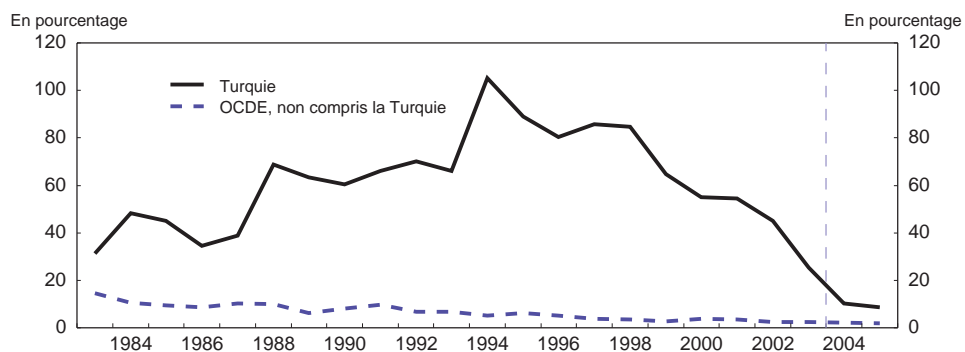
Il apparaît que la Turquie arrive enfin aujourd'hui à placer son économie sur un sentier de croissance sain et stable. En particulier, les pouvoirs publics ont atteint leurs objectifs de consolidation budgétaire et de réforme structurelle définis dans le dernier accord de confirmation avec le FMI et d'importants changements institutionnels ont été introduits dans le cadre du Partenariat d'adhésion avec l'Union européenne. En outre, l'inflation est revenue à des niveaux non

Graphique 1.1. Croissance, inflation et chômage

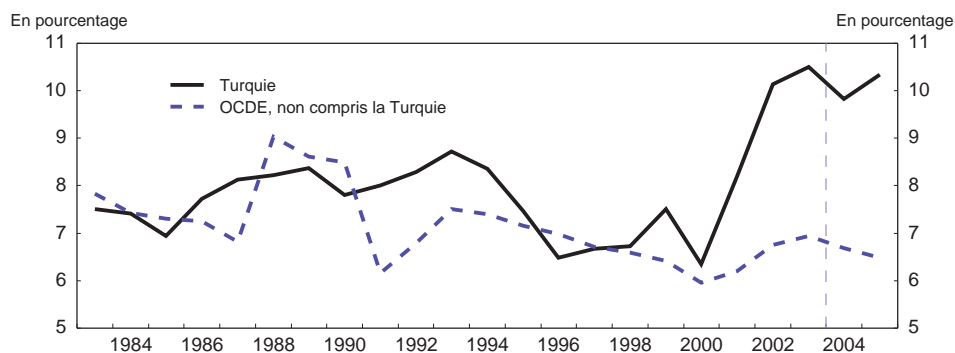
A. Croissance du PIB par habitant (2 000 USD-PPA)



B. Inflation (variation en % de l'IPC, moyenne annuelle)



C. Taux de chômage



Note : Prévisions pour 2004-05.

Source : OCDE.

atteints depuis des décennies et devrait continuer à converger vers les taux en vigueur dans les autres pays de l'OCDE (graphique 1.1). En revanche, la confiance dans le nouveau cadre institutionnel doit encore être renforcée, les primes de risque souverain et la charge de la dette publique restent très élevées et le chômage s'est aggravé, ce qui pourrait empêcher les réformes mises en œuvre par le gouvernement de bénéficier de tout le soutien politique nécessaire.

Dans ce contexte, plusieurs questions se posent. L'alternance de fortes expansions et de récessions qui a caractérisé les périodes passées peut-elle réellement être surmontée et un environnement macroéconomique stable fondé sur le nouveau cadre institutionnel peut-il être établi ? Le pays parviendra-t-il à réformer fondamentalement son secteur public, condition indispensable au lancement du processus de rattrapage des pays membres de l'OCDE à haut revenu ? La modernisation des institutions économiques et sociales qui faciliterait un renforcement de l'intégration avec l'Union européenne est-elle en train d'aboutir ? La croissance peut-elle être conciliée avec l'exigence sociale d'une amélioration de la qualité de l'environnement ?

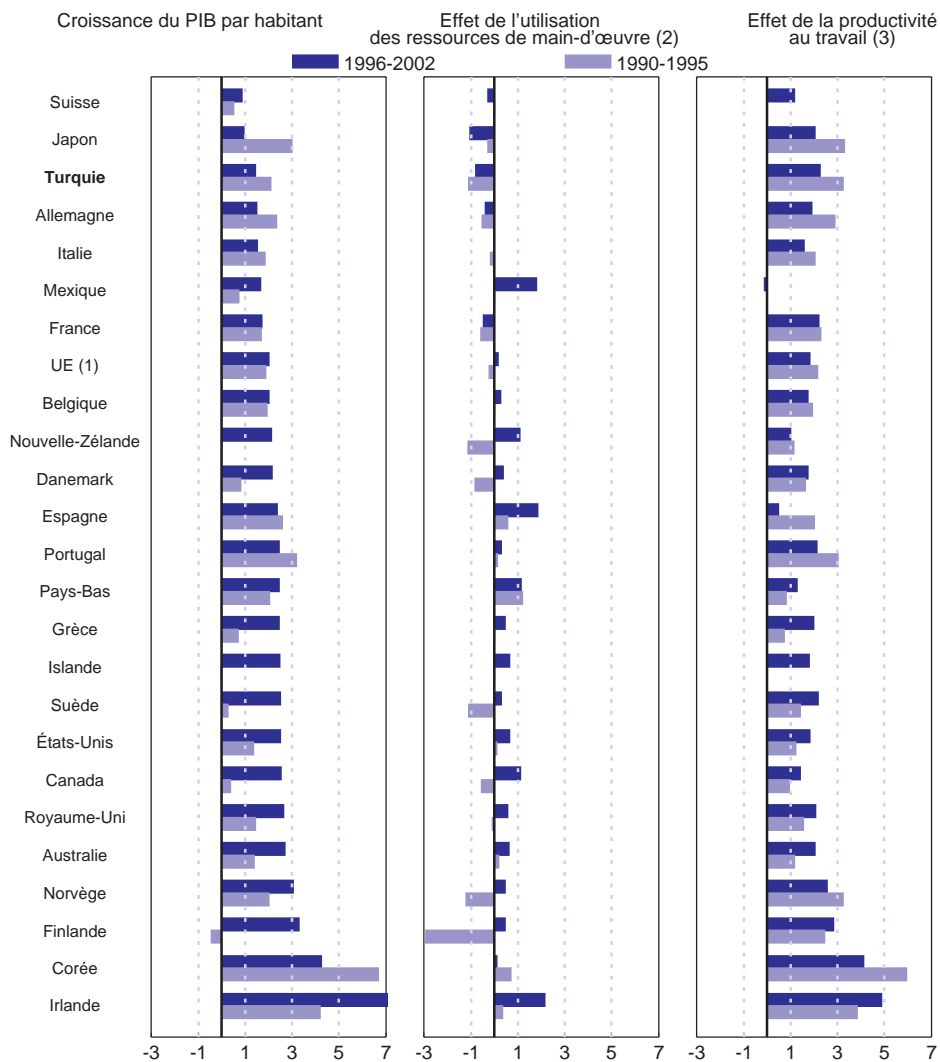
Dans la suite de ce chapitre, on analysera la situation et les perspectives économiques en Turquie pour contribuer à apporter une réponse à ces questions. La performance économique à long terme du pays sera tout d'abord examinée dans une perspective internationale avant d'apprécier ses perspectives futures et de mettre en lumière quatre enjeux principaux auxquels le pays est confronté dans sa quête d'une croissance économique forte et durable. Ces tâches essentielles concernent le renforcement de la confiance macroéconomique et la réduction des primes de risque, l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des dépenses publiques, l'établissement d'un environnement ouvert et non discriminatoire pour les entreprises et une meilleure maîtrise des objectifs de développement durable. Le présent chapitre conclut en soulignant les interactions entre ces enjeux essentiels, qui font l'objet d'une analyse approfondie dans chacun des quatre chapitres qui suivent.

Perspectives de croissance

Durant la majeure partie de la période d'après-guerre, les pays de l'OCDE ayant un PIB par habitant relativement faible ont connu une croissance plus rapide que les pays plus riches. Les résultats de croissance de la Turquie durant les deux dernières décennies ne se sont pas toutefois conformés à cette règle. Dans les années 90, en particulier, la croissance moyenne a été décevante, de sorte que certains observateurs ont qualifié cette période de « décennie perdue ». L'utilisation des ressources en main-d'œuvre a chuté et la progression de la productivité s'est ralentie, les taux de croissance moyens étant ainsi parmi les plus faibles des pays de l'OCDE (graphique 1.2). L'écart avec les revenus moyens des pays de l'OCDE s'est creusé au lieu de se résorber et la Turquie reste

Graphique 1.2. Sources des différences dans la croissance du revenu par habitant, 2002

PPA, 1995



1. Union européenne : 1994-2002, non compris l'Autriche et le Luxembourg ; 1990-93, non compris l'Autriche, la Grèce, le Luxembourg et le Portugal.

2. On mesure l'utilisation des ressources de main-d'œuvre en divisant le nombre total tendanciel d'heures ouvrées par la population. On ne dispose pas d'informations sur le nombre d'heures ouvrées en Autriche, au Luxembourg et en Pologne.

3. La productivité du travail est mesurée par le PIB tendanciel par heure ouvrée.

Source : OCDE.

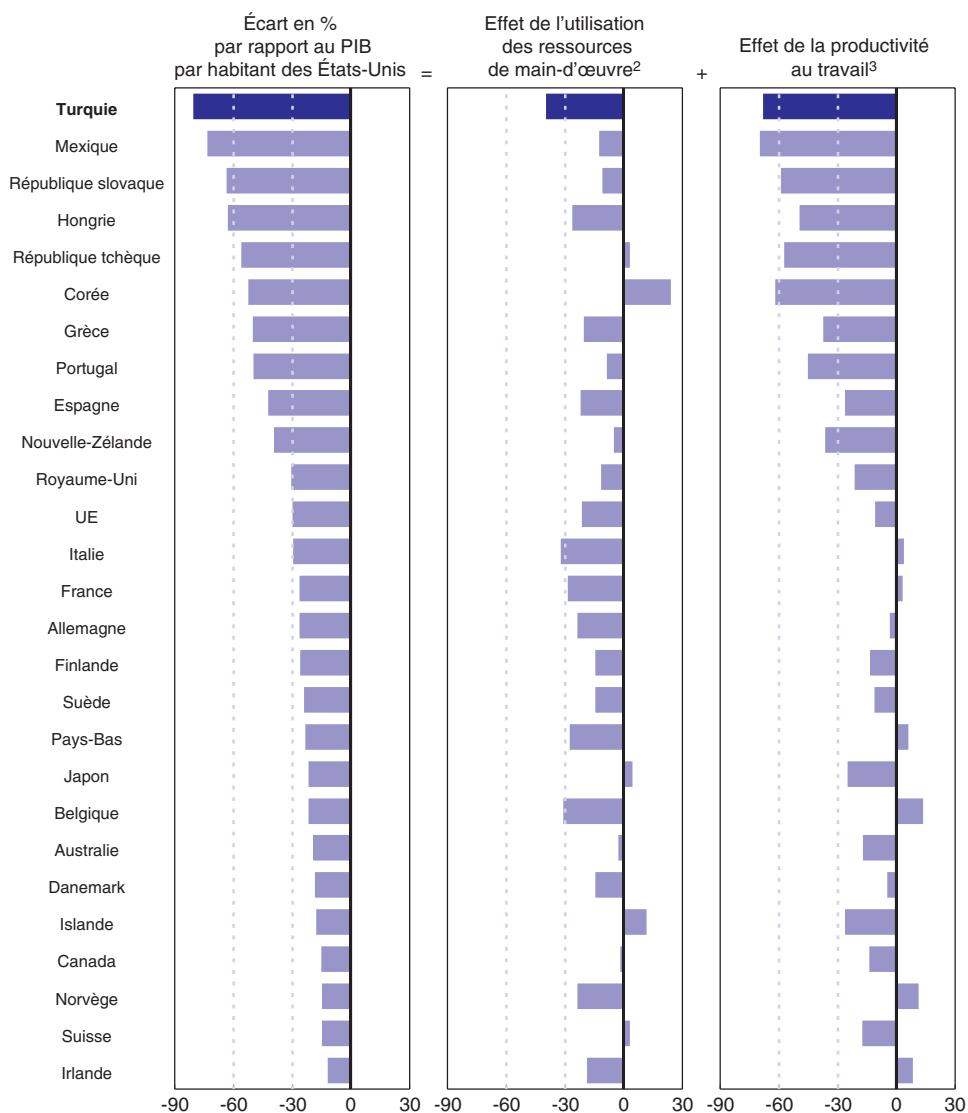
le plus pauvre des pays membres de l'OCDE. À 6 100 dollars (sur la base des parités de pouvoir d'achat), le revenu par habitant représente seulement un quart de la moyenne de l'OCDE et moins de 17 pour cent du revenu des États-Unis.

L'écart de revenu est dû aux deux éléments du revenu par habitant (graphique 1.3). L'utilisation des ressources en main-d'œuvre en Turquie est la plus faible de la zone de l'OCDE dans la mesure où la part de l'emploi total dans la population d'âge actif est d'environ 42 pour cent inférieure à celle des États-Unis. Pour ce qui est de la productivité du travail, l'écart par rapport aux États-Unis est semblable à celui observé pour le Mexique et représente près de 70 pour cent. Ce très important écart de productivité s'explique notamment par la faiblesse des investissements de rationalisation en Turquie. Les apports de capitaux non résidentiels par travailleur et par habitant, respectivement, se sont situés, selon les estimations, à seulement 25 pour cent et 16 pour cent des niveaux des États-Unis (Farrell, Meen et Baser, 2003).

L'investissement productif a été freiné par l'instabilité politique, une inflation forte et changeante et des taux d'intérêt réels élevés. Les banquiers et les hommes d'affaires nationaux ont eu tendance à investir une grande partie de leurs fonds dans des titres d'État à haut rendement plutôt que d'affronter les incertitudes liées à des investissements à long terme dans des installations physiques et du matériel. Ainsi, les emprunts publics ont dans une large mesure évincé l'investissement privé. Le caractère peu favorable des conditions offertes aux entreprises a aussi nui aux apports de capitaux de l'étranger, de sorte que la Turquie a attiré très peu d'investissements directs étrangers (IDE). Le rapport des stocks d'IDE au PIB est l'un des plus faibles de la zone OCDE et se situe bien en dessous de celui des pays d'Europe centrale, qui ont une expérience beaucoup moins longue de l'économie de marché. En outre, la Turquie est l'un des très rares pays dans lequel la pénétration de l'IDE depuis 1980 a diminué alors que la tendance globale a été à une remontée des investissements transfrontaliers (graphique 1.4). Si la Turquie réussit à rattraper le temps perdu dans le domaine de l'IDE et à attirer les investisseurs étrangers dans la même mesure que certains pays d'Europe centrale et orientale l'ont fait ces dernières années, son potentiel économique serait sensiblement renforcé.

L'augmentation de l'investissement direct étranger non seulement augmenterait le capital physique de la Turquie, mais améliorerait aussi son expertise dans le domaine de la gestion et de la technologie. Parmi les pays de l'OCDE, la Turquie et le Mexique sont ceux qui consacrent le plus faible pourcentage de leur revenu à la recherche et développement (R-D), la Turquie ayant affecté seulement 0.67 pour cent de son PIB aux activités de R-D en 2002. Le pays est aussi à la traîne pour ce qui est des indicateurs de l'utilisation des technologies et du dépôt de brevets. En revanche, la Turquie a une population jeune et de plus en plus nombreuse. Avec un taux de l'ordre de 1.4 pour cent par an¹ l'accroissement démographique est l'un des

Graphique 1.3. Sources des différences de revenu réel¹, 2002
PPA, 1995



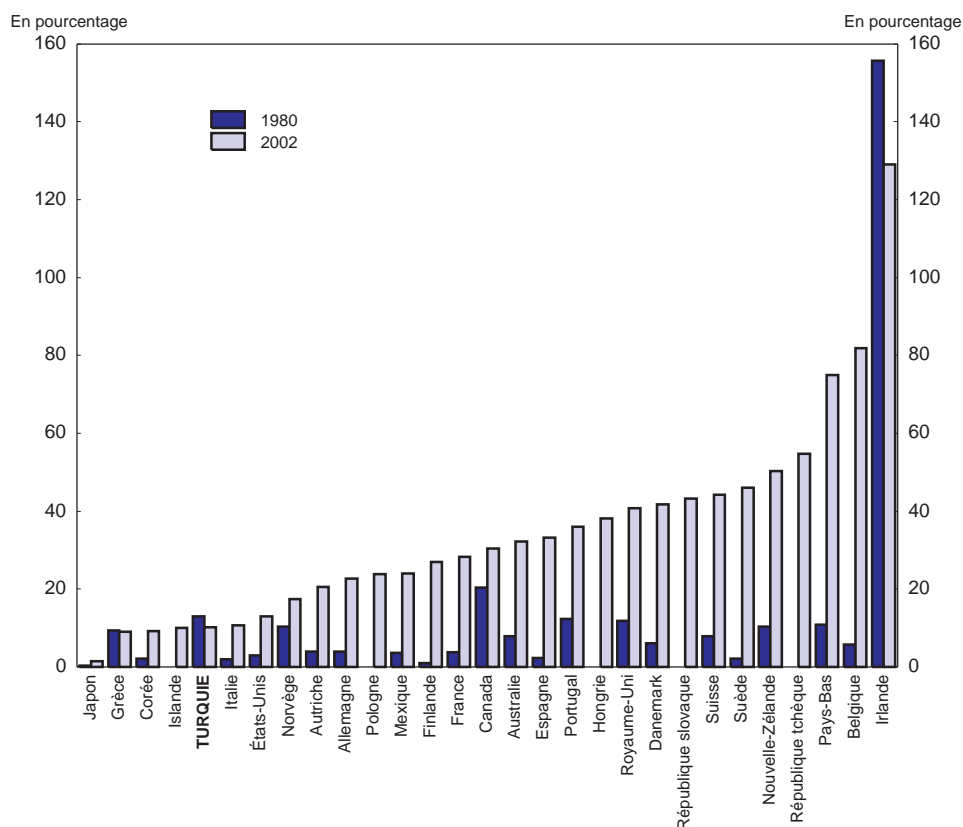
1. Écart en pourcentage par rapport au niveau des États-Unis.

2. On mesure l'utilisation des ressources de main-d'œuvre en divisant le nombre total tendanciel d'heures ouvrées par la population. On ne dispose pas d'informations sur le nombre d'heures ouvrées en Autriche, au Luxembourg et en Pologne.

3. La productivité du travail est mesurée par le PIB tendanciel par heure ouvrée.

Source : OCDE.

Graphique 1.4. Ratio des stocks d'IDE au PIB



Source : CNUCED, 2003.

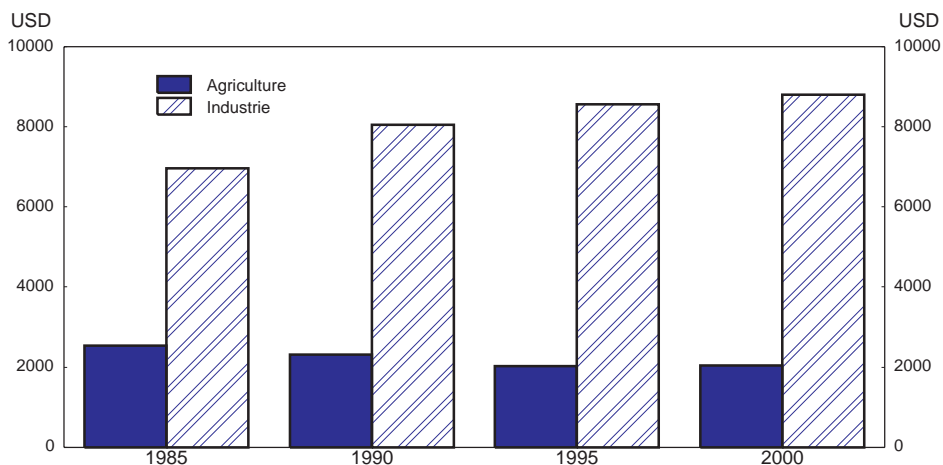
plus élevés de l'OCDE. Environ 30 pour cent de l'ensemble des Turcs ont moins de 15 ans. Avec une part aussi importante de la population d'âge scolaire, il est impératif de s'employer à améliorer rapidement le niveau de qualification de la population active en permettant aux diplômés d'acquérir une formation de pointe. Pourtant, le système d'enseignement devra s'adapter afin de pouvoir fournir les services de haute qualité nécessaires pour tirer pleinement parti du potentiel d'innovation et de dynamisme de la population turque.

La forte croissance démographique implique également pour éviter une nouvelle augmentation du chômage, la création d'un plus grand nombre d'emplois afin d'absorber les nouveaux arrivants sur le marché du travail. Le taux

de chômage a augmenté et s'est établi au-dessus de 10 pour cent pendant la majeure partie de la période récente, même sans prendre en compte les individus que les faibles perspectives offertes par le marché du travail ont découragé de rechercher un emploi. En outre, le taux d'activité des femmes est très faible et est tombé de 36 pour cent en 1991 à 24 pour cent en 2004. Cette forte diminution indique que la faiblesse du taux d'activité n'est pas uniquement d'origine culturelle, mais tient aussi à des facteurs socioéconomiques, comme l'augmentation des migrations vers les zones urbaines où les possibilités d'emploi des femmes sont moins nombreuses et où les réseaux sociaux pour la garde des enfants et des personnes âgées sont moins solides.

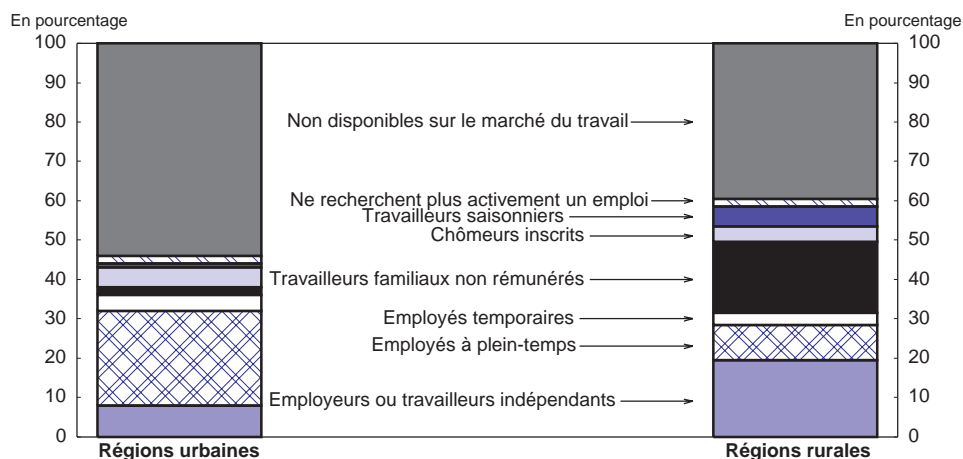
En outre, on observe un important sous-emploi dans le vaste secteur informel ainsi que dans l'agriculture. La valeur ajoutée par travailleur dans l'industrie s'est accrue d'un quart entre 1985 et 2000, alors que dans l'agriculture, elle a diminué de 20 pour cent au cours de la même période (graphique 1.5), ce qui indique que l'économie rurale a absorbé le grand nombre des travailleurs qui se retrouveraient autrement au chômage. Ce rôle tampon de l'agriculture pourrait aujourd'hui avoir atteint ses limites après la diminution récente des subventions agricoles, qui a réduit encore la production par travailleur dans ce secteur. La faible productivité de l'emploi est aussi prévalente dans le secteur informel, notamment en raison de l'accès limité des entreprises non constituées en société aux sources de financement extérieures et au savoir-faire technologique et, en conséquence, de

Graphique 1.5. Valeur ajoutée par travailleur
1995, dollars US



Source : Banque mondiale (2003).

Graphique 1.6. **Situation de la population d'âge actif de plus de 15 ans**
2003



Source : Institut national de statistiques, 2004.

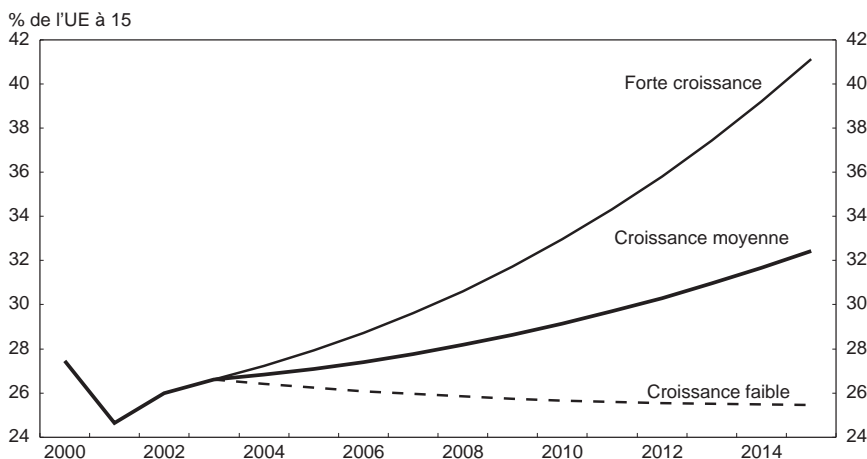
la faible intensité du capital humain et physique. D'après les statistiques officielles, la part de la population d'âge actif n'exerçant pas un emploi à temps plein mais étant en principe disponible sur le marché du travail est de 13 pour cent dans les zones urbaines et de 33 pour cent dans les zones rurales (graphique 1.6).

L'importance de l'amélioration de la productivité du travail et de l'utilisation de la main-d'œuvre dépend de façon déterminante des choix politiques qui sont faits. Il semble que les responsables s'accordent largement à reconnaître qu'un renforcement fondamental des principales institutions de l'économie de marché revêt une importance capitale. Après certaines hésitations au départ, le nouveau gouvernement à un seul parti entré en fonctions à l'automne 2002 a totalement souscrit au programme de réforme mis au point en coopération avec le FMI et a depuis lors continué de travailler étroitement avec les institutions financières internationales et l'Union européenne. Suivant la façon dont les intentions de réforme se concrétisent dans la pratique, plusieurs options de développement paraissent possibles, avec des différences marquées dans les résultats de croissance (encadré 1.1). Les facteurs extérieurs, comme l'évolution internationale des taux d'intérêt, la croissance des marchés à l'exportation et la stabilité politique dans la région joueront un rôle, mais c'est en fin de compte la volonté de la Turquie de se développer davantage et d'appliquer avec vigueur le programme ambitieux de réformes structurelles et institutionnelles qui fera l'essentiel de la différence.

Encadré 1.1. Scénarios de croissance à moyen terme

L'ampleur et la qualité de la progression de l'investissement exerceront une incidence déterminante sur le potentiel de croissance de l'économie turque. Si la Turquie parvient à attirer d'importants volumes d'investissements directs de l'étranger, de nouveaux emplois seraient créés et les nouvelles technologies et pratiques de gestion doperaient la productivité totale des facteurs, se traduisant par une plus forte croissance économique. Par exemple, si l'investissement s'accroît de 10 pour cent par an (taux proche du maximum atteint par les pays d'Europe centrale et du Sud dans la période qui a précédé leur adhésion à l'UE), si le taux d'activité est porté d'ici à 2015 au niveau des pays d'Europe centrale et du Sud où il est actuellement le plus élevé (63.5 pour cent) et si la forte croissance de la productivité totale des facteurs enregistrée au cours de la période 1999-2003 (3 pour cent par an) est préservée, on estime que la croissance du PIB atteindrait quelque 7.4 pour cent par an et la croissance par habitant 5.6 pour cent par an. En supposant que le revenu par habitant dans les pays de l'UE à 15 continue de s'accroître au taux moyen de 1.7 pour cent, la Turquie enregistrerait un rattrapage marqué et une augmentation des niveaux moyens de revenu exprimés en parité de pouvoir d'achat, lesquels passeraient de 27 pour cent de ceux de l'UE en 2003 à plus de 40 pour cent d'ici à 2015 (graphique 1.7).

Graphique 1.7. Niveau de revenu de la Turquie par rapport à celui des pays de l'UE à 15 dans différents scénarios de croissance
PIB par habitant, à parités de pouvoir d'achat



Source : OCDE.

Encadré 1.1. Scénarios de croissance à moyen terme (suite)

Si, en revanche, l'investissement ne progresse que de 4 pour cent par an (taux le moins bon enregistré par les pays d'Europe centrale et du Sud avant l'adhésion à l'UE), si le taux d'activité reste à son faible niveau actuel et si la productivité totale des facteurs s'accroît au même faible taux de 1 pour cent que celui enregistré durant la deuxième moitié des années 90, le PIB de la Turquie augmenterait de seulement 3.1 pour cent par an (1.4 pour cent par habitant) et l'écart par rapport au niveau moyen de revenu de l'UE se creuserait. Un scénario intermédiaire, c'est-à-dire avec une croissance de l'investissement de 7 pour cent, un taux d'activité augmentant jusqu'à 58 pour cent d'ici à 2015 et une productivité totale des facteurs progressant de 2 pour cent par an, se traduirait par des taux de croissance économique annuelle de 5.2 pour cent (3.5 pour cent par habitant), de sorte que le revenu par habitant progresserait jusqu'à un tiers des niveaux de l'UE d'ici à 2015.

Dans les trois scénarios, le rapport du capital au travail augmenterait avec le temps, le changement le plus prononcé intervenant dans le scénario de forte croissance, où la progression supposée de l'investissement est la plus forte. Des différences marquées entre les scénarios existent pour ce qui est des prévisions d'emploi. Dans le scénario de forte croissance, environ un million d'emplois supplémentaires seraient créés d'ici 2015, alors que moins de la moitié des nouveaux emplois possibles seraient créés dans le scénario de faible croissance. Le scénario de croissance moyenne-forte représente un résultat intermédiaire, avec environ 750 000 nouveaux emplois.

Les résultats de croissance du type de ceux envisagés dans le scénario de forte croissance, soit 7.4 pour cent par an sur une longue période, sont rares. L'Irlande a connu une expansion moyenne de 8.1 pour cent en 1993-2002 (7.9 pour cent par habitant) et le PIB de la Corée a progressé en moyenne de 8.9 pour cent en 1982-91 (7.1 pour cent par habitant). Cependant, si les circonstances extérieures sont favorables et si les réformes visant à doper la croissance sont consciencieusement mises en œuvre, la Turquie a la possibilité d'enregistrer des résultats économiques aussi exceptionnels sur dix ans et de réduire sensiblement l'écart de revenu avec l'UE.

Les défis à relever pour assurer une croissance forte et durable

L'étude de l'OCDE sur la croissance (OCDE, 2003) a mis en évidence plusieurs facteurs qui ont joué un rôle crucial pour les pays de l'OCDE dans leur recherche d'une augmentation forte et durable des niveaux de vie. En particulier, les choix faits par les pays concernant la politique macroéconomique, la concurrence sur les marchés de produits, les obstacles à la création et à la fermeture d'entreprises, la flexibilité du marché du travail, la recherche-développement

ainsi que l'éducation et la formation expliquaient pourquoi certaines économies ont connu une croissance plus rapide que d'autres. L'objectif d'accélération du développement économique en Turquie exige donc des responsables qu'ils poursuivent leurs efforts pour faire émerger le pays des trois pièges tenant *au manque de confiance, aux lacunes de la gouvernance et à l'informalité généralisée*, qui ont empêché dans le passé une croissance durablement plus forte.

- Échapper au piège du *manque de confiance* : le manque de confiance des investisseurs intérieurs et internationaux dans la capacité du pays à préserver la stabilité politique et macroéconomique a été un facteur de déstabilisation qui n'a cessé de se renforcer, les chocs économiques et politiques provoquant des fuites de capitaux et générant une appréciation de la monnaie et des ajustements des taux d'intérêt ont abouti à de graves crises. Ces chocs se sont aggravés après la libéralisation intégrale des mouvements de capitaux en 1989, qui a permis aux emprunteurs d'accéder plus largement aux marchés internationaux mais au prix de risques accrus. Dans ces conditions, seules les activités dont on attendait un rendement très élevé et celles bénéficiant d'importantes subventions de l'État ont attiré d'importants investissements privés, les autres secteurs de l'économie restant relativement négligés et sous-capitalisés. En raison de la faible croissance qui en est résulté, il a été plus difficile de remédier aux problèmes macroéconomiques fondamentaux de la Turquie, la principale raison en étant l'impuissance du pays à susciter la confiance nécessaire au lancement et au succès d'un effort de stabilisation durable. Ces derniers temps, la stabilité politique, la mise en place d'un nouveau cadre pour la politique budgétaire et monétaire et les réformes structurelles ont amélioré la confiance ; il s'agit maintenant de consolider ce processus.
- Échapper au piège des *lacunes de la gouvernance* : la mission fondamentale du gouvernement, qui est de financer les institutions et les services publics essentiels, a été compromise par l'habitude prise dans le passé d'affecter une large fraction des ressources publiques à des groupes d'intérêt particuliers et d'utiliser le secteur public comme mécanisme régulateur de l'emploi. La rémunération des fonctionnaires qualifiés en a pâti, et la qualité et l'offre de services essentiels dans l'administration fiscale, la gestion des dépenses publiques, la justice, l'éducation, la santé, le développement rural et les infrastructures physiques n'ont pas correspondu aux besoins. À son tour, la qualité médiocre des services a entravé la croissance économique et la mobilisation de ressources financières qui auraient permis d'améliorer ces services. Étayées par le processus de convergence vers l'acquis de l'UE, des réformes sont actuellement engagées pour améliorer la gouvernance du secteur public ; il s'agit maintenant de mettre ces réformes intégralement en œuvre.

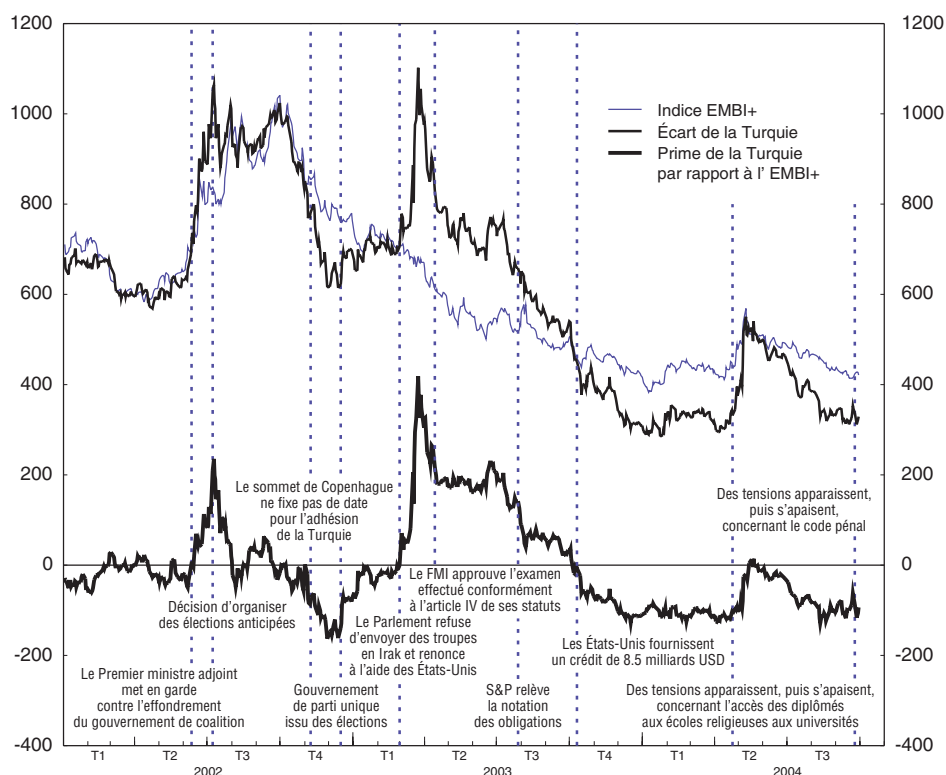
- Échapper au piège de l'*informalité généralisée* : étant donné les réglementations coûteuses et souvent imprévisibles concernant la fiscalité, la sécurité sociale et les marchés des produits et du travail, un grand nombre d'entreprises et la majorité des travailleurs sont restés dans l'économie souterraine, non déclarée. Les coûts de la « montée » dans le secteur formel sont apparemment supérieurs aux avantages résultant de l'accès aux services publics, à la sécurité sociale et aux services bancaires ainsi qu'aux bénéfices procurés par les économies d'échelle. En conséquence, de larges pans des activités manufacturières et de services, qui couvrent bon nombre de travailleurs indépendants ainsi que la grande majorité des agriculteurs, restent dans l'économie informelle. Cela signifie que le potentiel de croissance et de productivité ne peut être pleinement exploité, cependant que le poids des réglementations et de la fiscalité pèse de plus en plus lourdement sur les entreprises du secteur formel. En conséquence, les conditions cadres varient très fortement entre l'agriculture, les activités informelles non agricoles, les entreprises locale enregistrées, les entreprises à capitaux étrangers et les entreprises économiques d'État. Le poids de la fiscalité et de la réglementation s'alourdissant, l'informalité est devenue une constante, et le rendement des impôts sur le travail demeure très faible en raison de l'étroitesse de l'assiette à laquelle ils s'appliquent et malgré les relèvements récents de leurs taux. Il s'agit de remédier au morcellement actuel en harmonisant davantage les conditions dans lesquelles les entreprises exercent leurs activités ; c'est ce à quoi visent les réformes structurelles récentes.

La nature de ces trois enjeux est décrite dans les paragraphes ci-après et plus longuement analysée dans les chapitres suivants. Un quatrième enjeu – travailler plus activement au développement durable – est également traité dans le dernier chapitre de l'étude.

L'enjeu du renforcement de la confiance macroéconomique et de la réduction des primes de risque

Avec une dette publique importante, des taux d'intérêt réels élevés et des paiements d'intérêts sur la dette correspondant à plus de la moitié des recettes fiscales totales, des politiques macroéconomiques propres à inspirer la confiance sont tout à fait indispensables. Les primes de risque sur les titres de la Turquie semblent évoluer étroitement en fonction de la situation politique et économique du pays (graphique 1.8). Par exemple, les incertitudes politiques entourant la stabilité du gouvernement précédent, la participation possible de la Turquie à la guerre en Irak, la controverse sur l'amélioration de l'accès des diplômés des écoles religieuses aux universités et, tout dernièrement, les

Graphique 1.8. Primes de risque sur les titres turcs
Points de base



Source : J.P. Morgan et OCDE.

tensions suscitées par certains aspects des propositions concernant la révision du code pénal², ont, à différentes occasions, temporairement augmenté les primes de risque sur les titres turcs dans un marché par ailleurs baissier. La sensibilité du sentiment des investisseurs aux risques politiques perçus souligne l'importance de la compatibilité des politiques publiques avec les objectifs établis des réformes et d'un consensus le plus large possible dans la société. De fait, la poursuite des politiques macroéconomiques et structurelles réformistes malgré les importants changements politiques intervenus en novembre 2002 a témoigné de l'existence d'un large consensus et a contribué à l'amélioration de la confiance et à la réduction des primes de risque.

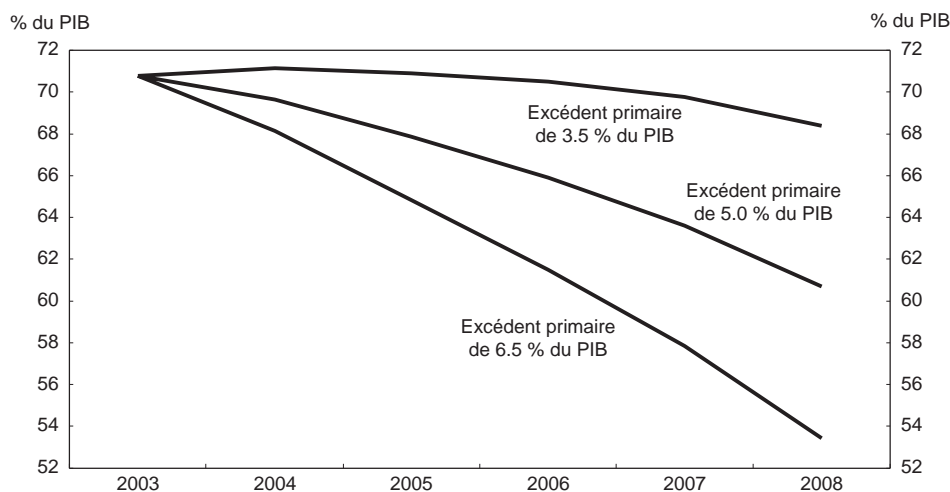
La confiance dépend de façon cruciale de l'orientation budgétaire, car la politique budgétaire en Turquie détermine non seulement l'impôt et les dépenses publiques mais affecte aussi, en raison des importants besoins d'emprunt du secteur public, les taux d'intérêt et les taux de change et, partant, l'activité commerciale et l'investissement. Ce rôle central de l'action budgétaire a rendu la tâche des autorités monétaires particulièrement difficile. De fait, non seulement la Banque centrale doit assurer la stabilité des prix dans le contexte de la liberté des mouvements de capitaux tout en évitant une appréciation réelle excessive de la monnaie qui nuirait à la compétitivité du secteur exportateur et à la viabilité de la balance des opérations courantes, mais elle n'exerce qu'une influence limitée sur les taux d'intérêt, les taux de change et les anticipations inflationnistes qui dépendent plus fortement de la politique budgétaire que dans les autres pays de l'OCDE.

Dans ces conditions, les autorités monétaires ne peuvent influencer que dans une mesure limitée sur les taux d'intérêt par le biais de la politique de taux d'escompte. Un autre instrument de la politique monétaire, à savoir les réserves obligatoires, n'est lui aussi que faiblement utilisé en Turquie, car le rapport au PIB du volume des crédits est très faible, de sorte que les changements de la politique concernant les réserves obligatoires et, par conséquent, le crédit bancaire, n'influent que peu sur la croissance monétaire et l'inflation. La politique de communication et les opérations d'open market sont donc les principaux instruments monétaires utilisables pour compléter la modulation du taux d'escompte. La Banque centrale a bien réussi à asseoir sa crédibilité depuis 2001 en annonçant et en atteignant des objectifs d'inflation réalisables, et elle a pu influencer davantage sur les anticipations d'inflation du secteur privé. Elle est intervenue occasionnellement sur les marchés des changes afin de remédier aux déséquilibres temporaires perçus entre l'offre et la demande de livres afin d'éviter de fortes fluctuations monétaires. En outre, à la suite de la baisse des primes de risque sur les titres turcs et des entrées de capitaux qui en ont été le corollaire, avec une intensification de la substitution de monnaies, la Banque centrale a procédé depuis le printemps 2003 à des opérations transparentes d'achats aux enchères pour renforcer ses réserves de change. Ces interventions se sont traduites par l'accumulation de réserves en devises, qui sont passées de 28 milliards de dollars en 2002 à 35 milliards en 2003, ce qui a renforcé la crédibilité de la Banque centrale en tant qu'acteur sur les marchés des changes ainsi que son aptitude à soutenir la monnaie lorsque s'exercent des pressions dans le sens d'une dépréciation. En outre, l'appréciation relativement régulière de la livre turque par rapport au dollar des États-Unis et à l'euro n'a pas nuí gravement à la compétitivité des entreprises exportatrices, car les coûts unitaires de main-d'œuvre sont restés faibles. Cependant, la stérilisation a eu un coût. Pour la première fois de son histoire, la Banque centrale a enregistré une perte en 2003, qui s'est élevée à 0.4 pour cent du PIB. Si les entrées de capitaux se renforçaient à

l'avenir du fait d'une diminution des risques perçus par les investisseurs, la Banque centrale devrait agir avec prudence et utiliser un large éventail de mesures pour contenir les fluctuations excessives du taux de change réel, tout en évitant des coûts excessifs de stérilisation.

S'agissant de la politique budgétaire et de la gestion de la dette publique, l'appréciation de la livre a facilité le service de la dette publique en réduisant la charge de ce service pour les titres libellés en devises. La valeur de l'encours de la dette publique nette est tombée de son niveau record de 91 pour cent du PNB en 2001 à un peu moins de 70.5 pour cent à la fin de 2003. L'objectif ambitieux d'un excédent primaire de 6.5 pour cent du PNB a été presque réalisé en 2003 et les pouvoirs publics sont déterminés à dégager un excédent primaire de taille identique en 2004. Pour obtenir un tel excédent, il est important de rassurer les investisseurs quant à la possibilité de la Turquie d'assurer le service de sa dette et d'en diminuer l'encours. En supposant une croissance économique annuelle de 5 pour cent, une réduction graduelle des taux d'intérêt réels, tombant de 10 à 5 pour cent, et un excédent primaire de 6.5 pour cent, l'encours de la dette publique nette descendrait au-dessous de 55 pour cent du PIB d'ici à 2008 (graphique 1.9). Ce scénario est conforme aux prévisions des autorités turques³. Cependant, si dans les mêmes hypothèses de croissance et de taux d'intérêt, l'excédent primaire n'était que de 5 pour cent (moyenne pour la période 2000-03) ou de 3.5 pour cent (moyenne pour la période 1999-2003), l'encours de la dette

Graphique 1.9. **Évolution de la dette publique nette par rapport à l'excédent primaire enregistré**



Source : OCDE.

soit resterait au-dessus de 60 pour cent du PIB, soit ne tomberait que légèrement en dessous de 70 pour cent. En outre, un excédent primaire moindre que prévu augmenterait vraisemblablement la prime de risque sur les titres d'État de la Turquie, de sorte que la diminution supposée des taux d'intérêt réels ne se matérialiserait pas, rendant l'évolution de la dette décrite dans le graphique 1.9 assez optimiste. Ces différentes hypothèses montrent toutefois qu'un important excédent primaire revêt une importance centrale pour la viabilité de la dette en Turquie.

La qualité de l'ajustement budgétaire qui a été réalisé pour parvenir à d'importants excédents primaires peut jusqu'à présent être mise en doute. Il n'y a pas eu de diminution des dépenses globales. De fait, l'obtention d'un excédent primaire a été due essentiellement à une croissance des recettes fiscales plus rapide que celle des dépenses budgétaires. La charge fiscale en Turquie s'est accrue de façon spectaculaire au fil du temps, passant de 17 pour cent du PIB en 1995 à 27 pour cent en 2003. Parmi les pays de l'OCDE, la Turquie, qui était un pays à faible fiscalité, est désormais un pays à fiscalité moyenne, alors même que son revenu par habitant est bien inférieur à la moyenne. En outre, les impôts indirects pèsent très lourd dans les prélèvements fiscaux, car ils sont devenus désormais la source de recettes la plus fiable dans une économie où les activités non déclarées sont prévalentes. La Turquie est en effet l'un des pays où l'impôt direct est le plus faible et l'impôt indirect le plus élevé par rapport au PIB dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Pourtant, si les taux élevés des impôts indirects affectent les choix de consommation et tendent à faire peser une charge relativement lourde sur les citoyens plus pauvres, tout effort fait pour diminuer leur part dans la fiscalité au profit de l'impôt direct tendrait à augmenter encore le déjà très important secteur informel de la Turquie et à réduire ainsi la base d'imposition. De fait, un élargissement de la base d'imposition, par exemple en éliminant les exonérations pour la taxe sur la valeur ajoutée, et l'utilisation des recettes budgétaires supplémentaires pour diminuer les prélèvements sur le travail et les prélèvements sociaux pourraient être un moyen de créer un régime fiscal plus efficient et plus équitable et aider ainsi à générer davantage d'emplois.

En résumé, les principaux enjeux macroéconomiques, qui sont examinés au chapitre 2, sont les suivants :

- Ne pas s'écarter du programme en cours de réforme structurelle et de stabilisation macroéconomique, qui fait l'objet d'un consensus, afin de réduire les primes de risque sur les titres souverains et de diminuer les taux d'intérêt réels.
- Continuer à renforcer la position de la Banque centrale et son aptitude à influencer sur les anticipations d'inflation et de taux de change au moyen d'opérations limitées d'open market, afin d'éviter de fortes fluctuations monétaires.

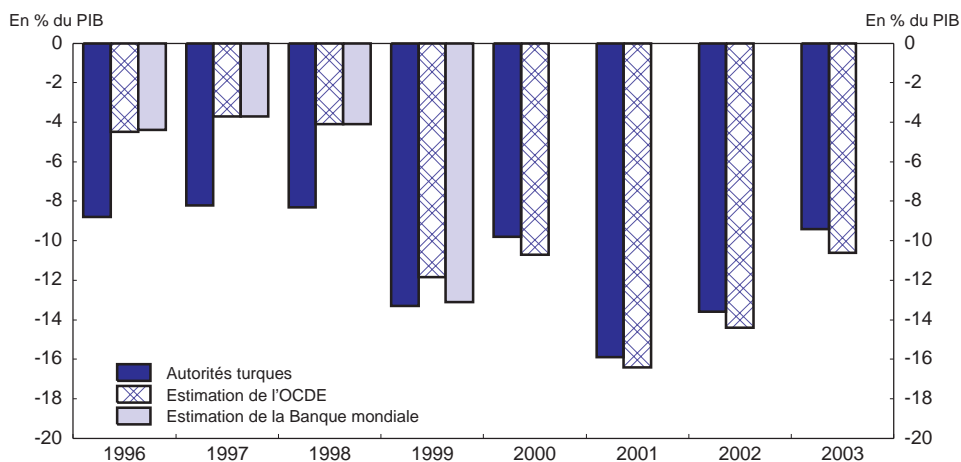
- Améliorer la structure de financement du déficit de plus en plus marqué de la balance des opérations courantes, en attirant davantage l'investissement direct étranger.
- Maintenir d'importants excédents primaires de façon à réduire la charge de l'endettement public et rassurer les investisseurs nationaux et internationaux.
- Compléter les réformes des dépenses en établissant une base d'imposition équitable et efficiente du point de vue des finances publiques.

L'enjeu de l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des dépenses publiques

Les politiques budgétaires expansionnistes, sortant souvent du cadre des procédures de contrôle budgétaire et parlementaire établies, ont été à l'origine d'importants déficits budgétaires qui ont alimenté l'inflation dans les années 90 et ont conduit à un fort endettement. En outre, le renflouement, après 2001, des banques publiques et privées qui avaient mené une politique agressive de collecte de dépôts, d'emprunts internationaux et de prêts nombreux à des emprunteurs apparentés a abouti à un doublement de la dette publique, qui a atteint près de 100 pour cent du PIB. Les primes de risque sur les titres turcs et les taux d'intérêt réels ont fortement augmenté, de sorte qu'en 2003 l'État a acquitté des paiements d'intérêts sur la dette représentant pas moins de 17 pour cent du PIB. Cette part était cependant inférieure aux 24 pour cent du PIB de 2001 et 19 pour cent de 2002, grâce à l'évolution favorable des taux d'intérêt sur les marchés internationaux et au lancement de réformes visant à remédier aux causes profondes de la dérive budgétaire et de la crise bancaire, qui ont rassuré les investisseurs et fait baisser le coût du service de la dette. Pourtant, le maintien de la discipline budgétaire et une réforme fondamentale du système de dépenses publiques pour éliminer le risque de dérapage futur des dépenses sont nécessaires pour réduire la charge du service de la dette et la ramener à des niveaux comparables à ceux des autres pays de l'OCDE.

Pour renforcer la confiance des investisseurs, il faudrait encourager la pleine transparence des finances publiques. Jusqu'ici, les comptes officiels des administrations publiques sont présentés chaque année, selon une méthodologie spécifique qui diffère de celle des comptes nationaux⁴. La publication plus fréquente des soldes de l'administration centrale n'a pas davantage réussi à donner une image précise de l'évolution des finances publiques. D'après les estimations des autorités, de la Banque mondiale et du Secrétariat de l'OCDE, l'utilisation de méthodes de calcul différentes modifie le solde des administrations publiques de plusieurs points de pourcentage (graphique 1.10). La compilation dans les comptes nationaux d'informations consolidées sur les recettes, les dépenses et les résultats à tous les niveaux de l'administration, sur la base de méthodologies classiques compatibles avec les comptes nationaux, sera d'autant

Graphique 1.10. Solde des administrations publiques sur la base de différentes méthodes de calcul



Source : Organisme central de planification, Banque mondiale et OCDE.

plus importante qu'un effort est fait actuellement pour décentraliser les responsabilités et les ressources administratives. L'établissement de rapports fréquents et réguliers, comme le prévoit la nouvelle loi de contrôle et de gestion des finances publiques, adoptée par le Parlement en mai 2003, représente une amélioration essentielle et mérite d'être mis en œuvre rapidement.

Si la maîtrise de la croissance des dépenses publiques a été une préoccupation majeure des autorités dans le passé récent, l'amélioration de la qualité des dépenses se doit aussi d'être examinée. Le coût élevé du service de la dette a dans une certaine mesure évincé les dépenses publiques au titre de services sociaux vitaux, comme l'éducation et la santé. Le montant par habitant des ressources consacrées aux services sociaux est resté inférieur à celui enregistré dans les autres pays de l'OCDE. En outre, l'application de la réglementation administrative et judiciaire, par manque de ressources et du fait d'une organisation déficiente, entraîne des incohérences au niveau des entreprises particulièrement décourageantes pour les nouveaux venus, comme les petites entreprises ou les entreprises constituées à l'aide d'IDE. Les dépenses au titre des services publics revêtent dans nombre de cas le caractère d'un investissement, de sorte que des économies à court terme pourraient conduire à une dégradation du stock de capital humain et physique, avec des conséquences négatives à long terme. Compte tenu de l'importance des services collectifs essentiels pour le bien-être

social et la croissance économique, il est à l'évidence indispensable de hiérarchiser les dépenses discrétionnaires et de mobiliser des ressources non budgétaires, comme des fonds du secteur privé.

La promotion de l'activité des entreprises dans les régions défavorisées a été l'objectif d'une série de programmes visant à encourager l'investissement en Turquie. L'efficacité des préférences accordées a, toutefois, été limitée et les disparités régionales restent importantes. En 2000, le revenu moyen par habitant dans le district de Kocaeli dans le nord-ouest industrialisé était plus de deux fois supérieur à celui enregistré à Ağrı situé tout à l'est du pays. La décentralisation en cours de l'administration publique, avec le transfert d'une grande partie des compétences en matière de dépenses publiques et de gouvernance, à des entités infranationales ainsi que la séparation de la fourniture et du financement des services devraient permettre de mieux adapter les dépenses publiques aux besoins régionaux. Les régions et les communes gagneront en souplesse, pourront mieux fixer leurs priorités pour les services et les investissements publics et ainsi encourager l'activité économique dans leurs communautés. Pourtant, le transfert des responsabilités et des financements devrait aller de pair avec un renforcement du suivi et du contrôle financier afin d'éviter un dérapage des dépenses au niveau infranational, qui pourrait nuire à la discipline budgétaire et mettre en péril l'ensemble du processus de réforme.

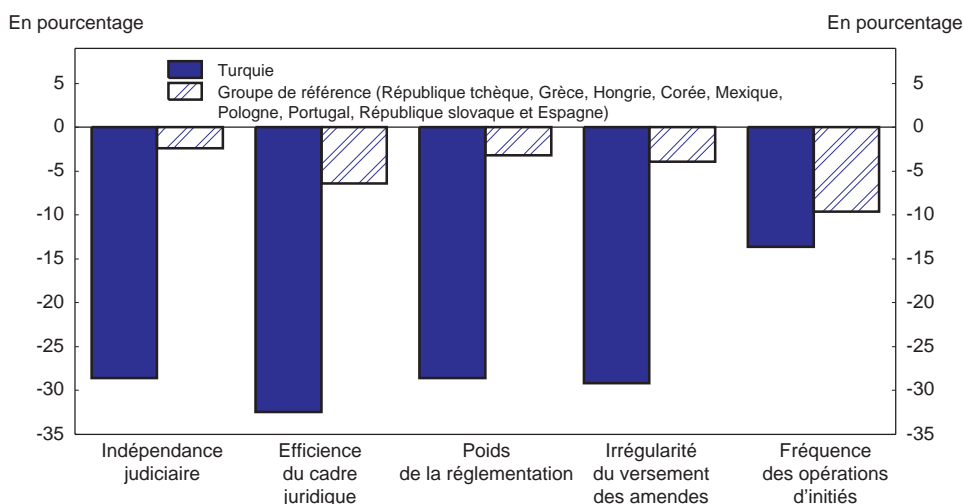
En résumé, les principaux problèmes en matière de réforme des dépenses publiques, qui sont examinés au chapitre 3, sont les suivants :

- Renforcer le système de gestion des dépenses publiques afin d'éviter que ne se reproduise le dérapage budgétaire qui a précédé la crise de 2001.
- Améliorer la fixation des priorités dans le pays et le contrôle des résultats fonctionnels en renforçant la transparence budgétaire pour la rapprocher des normes internationales.
- Réorienter les dépenses publiques vers les institutions et services clés, notamment l'éducation de base, la santé et le système judiciaire, et créer l'environnement institutionnel nécessaire à la fourniture dans des conditions de concurrence des services financés par le secteur public.
- Contenir les risques de dépenses excessives qui pourraient apparaître dans le contexte de la décentralisation en cours des responsabilités et financements publics.

L'enjeu de l'établissement d'un environnement ouvert et non discriminatoire pour les entreprises

La qualité du cadre législatif et réglementaire est un déterminant essentiel de la performance économique. En Turquie, la densité des réglementations applicables aux entreprises est forte et même si les obstacles qui en

Graphique 1.11. **Qualité de l'environnement réglementaire**
Écart par rapport à la moyenne de l'échantillon pour l'indicateur concerné



Source : Forum économique mondial (2003).

découlent pour l'entrée sur les marchés et l'entrepreneuriat ont été reconnus, le processus de réforme réglementaire a été assez lent. Les enquêtes auprès des dirigeants d'entreprises attribuent non seulement une note inférieure à la moyenne à l'environnement juridique et réglementaire de la Turquie, mais cette note a jusqu'ici été sensiblement moins bonne que celle des autres pays à faible revenu de l'OCDE (graphique 1.11). Une étude de la Banque mondiale a constaté que 92 pour cent des investisseurs classaient la complexité et la non-transparence des politiques réglementaires de l'État parmi les obstacles importants aux opérations des entreprises (FIAS, 2001). Le regain d'efforts réalisés pour rationaliser les procédures d'investissement est bienvenu et, s'il est élargi à d'autres domaines, il devrait contribuer à redynamiser le secteur des entreprises.

La réglementation du marché du travail mérite une attention particulière. La rigidité de la législation protectrice de l'emploi et l'importance du coin fiscal dû aux cotisations sociales et à l'impôt sur le travail empêchent les sociétés de répondre de façon souple aux changements des conditions du marché. En fait, la vive reprise depuis la crise de 2001 a créé peu d'emplois, avec un emploi total au milieu de 2004 encore inférieur au niveau d'avant la crise. Un nouveau Code du travail a été adopté en 2003. Il a introduit plus de souplesse dans les relations professionnelles, notamment en ce qui concerne le travail à temps partiel et le travail temporaire. En revanche, les impératifs budgétaires n'ont pas permis de

réduire les importantes charges fiscales et sociales pesant sur la main-d'œuvre, qui continuent de freiner la croissance de l'emploi. Ces charges, qui tiennent principalement aux taux élevés des cotisations de sécurité sociale, nuisent en particulier à la création de possibilités d'emplois pour les travailleurs faiblement qualifiés, notamment les femmes, et sont l'une des raisons essentielles des très faibles taux d'emploi et d'activité.

Le niveau élevé des impôts sur le travail et des charges de sécurité sociale compte aussi parmi les causes de la très grande taille du secteur informel en Turquie (encadré 1.2). D'après les estimations, les activités non enregistrées représentent plus de 50 pour cent de l'emploi total. Le secteur informel peut servir d'amortisseur en période d'ajustement, mais sa grande taille érode considérablement la base d'imposition et crée des distorsions et des inégalités entre les

Encadré 1.2. **Formes et causes du secteur informel**

Une grande partie de l'économie turque n'est pas correctement enregistrée auprès des autorités. Le caractère informel de l'activité revêt trois formes différentes : i) il peut s'agir de sociétés entières qui ne s'immatriculent pas comme personnes morales ; ii) des sociétés immatriculées peuvent employer des travailleurs non déclarés ; et iii) des sociétés immatriculées peuvent déclarer des salaires inférieurs à ceux effectivement payés aux travailleurs déclarés. L'ampleur de ces activités informelles varie suivant les secteurs, l'emploi non déclaré étant particulièrement courant dans l'agriculture (plus de 90 pour cent des travailleurs ne sont pas déclarés) et la construction (plus de 60 pour cent). Environ 35 pour cent de l'emploi dans le secteur manufacturier privé et dans le secteur des services n'est pas déclaré.

Les raisons invoquées par les entreprises pour rester en dehors de l'économie formelle sont complexes et multidimensionnelles (Farrell, 2004). Premièrement, les entreprises informelles ont un avantage sur le plan des coûts en se soustrayant aux obligations fiscales et réglementaires. Elles ne paient pas l'impôt sur le revenu ni la taxe sur la valeur ajoutée, évitent les prélèvements sociaux et les obligations de salaire minimum et contournent les réglementations concernant les marchés des produits, notamment les normes de qualité, les droits d'auteur et la protection de la propriété intellectuelle. Deuxièmement, il ne peut y avoir informalité que lorsque l'application forcée des obligations juridiques est déficiente. Des organismes d'application insuffisamment financés et insuffisamment dotés en personnel, un système judiciaire inefficace et des sanctions insignifiantes pour non-respect contribuent ainsi à des dérapages au niveau de la mise en œuvre. En outre, l'acceptation sociale de l'activité informelle fait que le non-respect des normes juridiques n'est pas mal considéré et que les activités non enregistrées peuvent ainsi devenir un élément essentiel de l'économie (voir la section sur le secteur non enregistré/informel du chapitre 4).

entreprises concurrentes. Par ailleurs, les investisseurs étrangers se sont fréquemment plaints des difficultés rencontrées pour traiter avec les fournisseurs, concurrents et travailleurs du secteur informel, ce qui explique pour beaucoup le très faible niveau des apports d'IDE en Turquie. Les pouvoirs publics ont pris une série de mesures pour réduire la taille de l'économie informelle, mais elles n'ont qu'un succès limité et on peut se demander si l'accent qui est mis actuellement sur l'amélioration des contrôles administratifs a eu l'effet souhaité. Les politiques visant à renforcer les incitations à l'enregistrement en allégeant l'impôt et les charges réglementaires pour les entreprises formelles et, par conséquent, à unifier le marché du travail devraient être considérées comme le complément vital d'une mise en œuvre renforcée.

Élargir le secteur formel aux dépens des activités non déclarées et à faible productivité semble être une exigence cruciale si l'on veut améliorer le potentiel de croissance de la Turquie. On distingue actuellement cinq segments dans l'économie turque : i) un petit secteur très productif et orienté vers l'international, fonctionnant avec des investissements étrangers ; ii) des entreprises formelles appartenant à des nationaux qui obtiennent une forte croissance et des performances remarquables à l'exportation malgré la lourde charge réglementaire et fiscale ; iii) un grand secteur informel à faible productivité dont la viabilité tient dans une large mesure à ce qu'il se soustrait aux contrôles et aux charges mis en place par les pouvoirs publics ; iv) un secteur agricole important et traditionnel qui fournit des emplois à un grand nombre de travailleurs non qualifiés ; et v) un secteur public où les mesures prises récemment pour améliorer la productivité en privatisant les entreprises d'État n'ont donné que des résultats partagés. En éliminant les obstacles qui empêchent les entreprises et les travailleurs de rejoindre l'économie formelle et en relevant la productivité globale jusqu'aux niveaux prévalant dans le secteur privé formalisé, on pourrait mieux intégrer l'économie, remédier aux distorsions et aux inégalités et améliorer dans une large mesure les perspectives de croissance de la Turquie.

Les services d'infrastructure sont parmi les moins avancés de l'OCDE et sont offerts à un prix très élevé, en particulier pour les entreprises utilisatrices. La concurrence et l'investissement privé dans l'électricité, le gaz naturel et certains secteurs des télécommunications sont restés limités jusqu'à ces derniers temps et ont freiné la compétitivité de l'industrie. Plusieurs initiatives de libéralisation ont été prises en 2001, conformément à l'acquis communautaire de l'UE, mais la mise en œuvre des réformes est restée à la traîne. Un obstacle est l'existence d'importantes subventions croisées des entreprises aux ménages et entre les régions, qui rend plus difficile l'entrée et la fixation de prix concurrentiels sur les segments de marché rentables. Certaines initiatives récentes, telles que le Plan stratégique de réforme du secteur de l'électricité, qui fixe un calendrier pour la libéralisation, et la législation interdisant les subventions croisées dans les entreprises appartenant à l'État, sont autant de pas dans la bonne direction. Il faudra

peut-être trouver d'autres mécanismes pour financer les services d'infrastructure de base à l'intention des ménages à faible revenu sans alourdir encore le budget. Par ailleurs, les autorités sectorielles de régulation et les autorités de la concurrence ont encore à faire pour imposer la concurrence et assurer l'application de règles adéquates de tarification et d'accès dans les segments monopolistiques de ces secteurs.

En résumé, les principaux éléments de la politique structurelle, qui seront examinés au chapitre 4, sont les suivants :

- Créer pour le secteur des entreprises un environnement institutionnel qui soit fondé sur des règles, transparent et non discriminatoire, et qui contribue à améliorer l'efficacité économique.
- Augmenter l'emploi dans le secteur formel en réduisant la charge des cotisations de sécurité sociale qui pèse sur les travailleurs déjà peu nombreux du secteur formel.
- Soutenir les améliorations de la productivité en atténuant les contre-indications à l'expansion des activités des entreprises dans le secteur formel.
- Faciliter l'entrée d'entreprises étrangères afin d'accroître le stock de capital ainsi que le gisement d'expertise en matière de gestion et de technologie.
- Améliorer encore le gouvernement d'entreprise dans le secteur bancaire et encourager le développement des marchés boursiers et du crédit aux sociétés.
- Favoriser la concurrence et une régulation efficace des industries de réseau afin de réduire le prix très élevé des services d'infrastructure et d'améliorer les conditions de l'investissement.

L'enjeu d'une réalisation plus efficace des objectifs de développement durable

Comme dans de nombreux autres pays, arriver à équilibrer les objectifs économiques, environnementaux et sociaux est un enjeu essentiel pour les pouvoirs publics turcs. En outre, le pays est confronté à des risques sismiques qui doivent faire l'objet de mesures de précaution et de réglementation particulières (Bibbee et autres, 2000). Le développement durable est l'un des objectifs du huitième Plan de développement quinquennal, qui couvre la période 2000 à 2005, et ses impératifs sont pris en compte dans une série de grandes initiatives. La Turquie a progressé dans la réalisation des objectifs de durabilité au cours de la décennie passée, mais plusieurs dossiers demeurent en suspens. Une action rapide pour résoudre les problèmes émergents semble justifiée, car ces problèmes pourraient être plus difficiles et plus coûteux à régler à l'avenir.

Si la croissance économique tend à revêtir une importance capitale dans nombre d'économies de marchés émergentes, les dimensions sociales et environnementales du développement durable ne devraient pas pour autant être négligées. Pour ce qui est de la politique sociale, une étude récente de l'Institut turc de la statistique considère que l'inégalité des revenus reste forte, mais que la pauvreté absolue est rare (encadré 1.3). Les ménages à bas revenu se trouvent essentiellement en zone rurale, de sorte que les initiatives décentralisées de lutte contre la pauvreté sont à même d'être les plus efficaces.

Pour ce qui est de l'environnement, les principaux problèmes qui se posent en Turquie sont notamment la mise en place de politiques appropriées contribuant à la lutte mondiale contre les changements climatiques, à la réduction de la pollution atmosphérique et à une meilleure gestion des ressources naturelles, notamment les sols et l'eau. Un plus grand recours aux incitations économiques se traduirait par un découplage plus marqué des pressions environnementales de la croissance économique, en modifiant les profils de consommation et de production non viables à long terme. En outre, une meilleure intégration de la dimension environnementale du développement durable dans la prise de décision générale est souhaitable.

Les considérations de politique économique semblent avoir réduit dans certains cas l'efficacité des programmes environnementaux existants. Plus généralement, les coûts associés aux initiatives en faveur du développement durable pourraient être plus faibles si l'on utilisait davantage les instruments fondés sur le marché. À l'avenir, les coûts de dépollution pourraient augmenter sensiblement à mesure que la réglementation devient plus stricte, mettant en évidence la nécessité de recourir aux options les plus efficaces par rapport aux coûts.

En résumé, les principaux problèmes environnementaux, qui sont examinés au chapitre 5, sont les suivants :

- Contenir la croissance des émissions de gaz à effet de serre en améliorant l'efficacité économique des politiques, notamment dans le secteur énergétique.
- Réduire la pollution atmosphérique en intégrant mieux les objectifs de lutte contre la pollution dans le cadre des politiques globales.
- Revoir les incitations économiques dans le domaine de l'utilisation de l'eau et des sols, afin de mieux aligner les redevances d'utilisation sur les valeurs de rareté.

Interactions entre les différents enjeux

Bien que les différents enjeux auxquels est confrontée la Turquie aient été évoqués l'un après l'autre et fassent chacun l'objet d'un chapitre spécifique,

Encadré 1.3. Résultats de l'enquête sur le revenu des ménages de 2002

D'après une enquête réalisée auprès de 9 600 ménages, l'Institut de la statistique estime que l'inégalité des revenus en Turquie a diminué au cours de la dernière décennie. Le coefficient de Gini est tombé de 0.49 en 1994 à 0.44 en 2002. L'indice est donc plus faible que celui du Mexique (0.55), mais plus élevé que ceux, par exemple des États-Unis (0.41), du Portugal (0.38) et de l'Italie (0.36). L'inégalité des revenus reste donc très marquée. Le quintile supérieur des ménages turcs continue de disposer de plus de la moitié de l'ensemble des revenus du pays (tableau 1.1). L'inégalité est plus prononcée dans les zones urbaines que dans les zones rurales, même si les différences ne sont plus aussi importantes qu'au milieu des années 90.

Tableau 1.1. Distribution du revenu annuel disponible des ménages
1994 et 2002

	Turquie		Zones urbaines		Zones rurales	
	1994	2002	1994	2002	1994	2002
Premier quintile	4.9	5.3	4.8	5.5	5.6	5.2
Deuxième quintile	8.6	9.8	8.2	9.7	10.1	10.3
Troisième quintile	12.6	14.0	11.9	13.9	14.8	14.7
Quatrième quintile	19.0	20.8	17.9	20.5	21.8	21.7
Cinquième quintile	54.9	50.1	57.2	50.4	47.7	48.0
Coefficient de Gini	0.49	0.44	0.51	0.44	0.41	0.42

Source : Institut central de statistiques.

La pauvreté absolue, au sens de privation alimentaire, est rare en Turquie, où seulement 1.35 pour cent de la population n'est pas à même de répondre à ces besoins alimentaires de base. Ce taux est plus faible que dans nombre d'autres économies émergentes ayant les mêmes niveaux de vie. Pourtant, l'inégalité de revenu et les niveaux de pauvreté en Turquie sont très supérieurs à la moyenne de l'OCDE. Près de 18.5 millions de personnes ou 27 pour cent de la population ont un revenu qui n'est pas suffisant pour répondre à leurs besoins de base en matière d'alimentation, de logement, de transport, d'habillement et d'ameublement. La pauvreté est sensiblement plus courante dans les zones rurales que dans les zones urbaines, les taux de pauvreté des ménages ruraux étant plus de deux fois supérieurs d'après certains indicateurs (tableau 1.2).

Les ménages nombreux connaissent très souvent des niveaux très faibles de revenu. De fait, dans les zones rurales, plus de la moitié de l'ensemble des ménages comptant sept membres ou plus n'ont pas des revenus suffisamment

Encadré 1.3. Résultats de l'enquête sur le revenu des ménages de 2002 (suite)

Tableau 1.2. Taux de pauvreté selon différents indicateurs
2002

Indicateur	Nombre de pauvres (milliers)			% de pauvres		
	Turquie	Zones urbaines	Zones rurales	Turquie	Zones urbaines	Zones rurales
Pauvreté alimentaire ¹	926	376	550	1.35	0.92	2.01
Pauvreté alimentaire et non alimentaire ²	18 441	9 011	9 429	26.96	21.95	34.48
Revenu quotidien par habitant inférieur à 1 USD (PPA)	136	10	126	0.20	0.03	0.46
Revenu quotidien par habitant inférieur à 2.15 USD (PPA)	2 082	971	1 111	3.04	2.37	4.06
Revenu quotidien par habitant inférieur à 4.3 USD (PPA)	20 721	10 106	10 615	30.30	24.62	38.82
Revenu par habitant inférieur à 50 % de la moyenne	10 080	4 651	5 430	14.74	11.33	19.86

1. Revenu insuffisant pour garantir les besoins alimentaires de base.

2. Revenu insuffisant pour garantir les besoins de base en matière d'alimentation, de logement, de transport, d'habillement et d'ameublement.

Source : Institut central de statistiques.

élevés pour répondre à leurs besoins alimentaires et autres. La pauvreté va également de pair avec le manque d'instruction. Le taux de pauvreté des analphabètes s'établit à 41 pour cent, soit beaucoup plus que celui des personnes ayant suivi des études primaires (26 pour cent) et des études secondaires (10 pour cent).

Globalement, les structures de l'inégalité et de la pauvreté font apparaître deux caractéristiques qu'on observe aussi dans certains pays d'Europe du Sud, mais qui sont plus prononcées en Turquie. Premièrement, les transferts sociaux ne sont pas très importants par rapport au revenu moyen et, en raison d'un faible ciblage, n'ont qu'un effet marginal sur la réduction de la pauvreté. Deuxièmement, les différences régionales sont très prononcées, de sorte que l'écart de revenu entre l'Anatolie de l'Est et la région de Marmara autour d'Istanbul est plus important que les disparités observées dans l'ensemble de l'UE à 15. Réduire les inégalités de revenu entre les ménages et les régions en rendant l'aide sociale et les services sociaux plus accessibles aux pauvres est un objectif explicite des programmes gouvernementaux ainsi que du dernier plan de développement quinquennal, mais les mesures en faveur de la croissance qui font partie des initiatives de réforme économique actuelles pourraient bien avoir une incidence plus forte sur la réduction de la pauvreté que les améliorations envisagées des politiques sociales.

les problèmes fondamentaux sont interdépendants et des progrès devront être réalisés simultanément sur tous les fronts. Le renforcement de la stabilisation macroéconomique dépend de façon cruciale de la confiance du public dans le fait que la mauvaise gouvernance relève du passé. Les anticipations positives, à leur tour, sont encouragées par les améliorations propres à rendre plus crédible la gestion des finances publiques et par les réformes structurelles du marché du travail, des marchés de produits et des marchés financiers. Inversement, la mise en œuvre réussie des réformes de politique structurelle et des réformes concernant les dépenses publiques est tributaire d'un environnement économique stable et prévisible qui ne fausse pas les incitations et récompense l'investissement. Si on arrivait à mettre en place des conditions ouvertes et non discriminatoires pour les entreprises, cela pourrait enfin déclencher le rebond attendu depuis longtemps des entrées d'investissements, qui contribueraient à renforcer la croissance de la productivité et permettraient de financer sans endettement la balance des opérations courantes. En outre, si les nouvelles orientations faisaient reculer le secteur informel, les bases d'imposition s'élargiraient au bénéfice des finances publiques et de l'équité distributive. Dans la mesure où ces réformes micro et macroéconomiques se traduisent par une plus forte croissance, des ressources supplémentaires seront disponibles pour poursuivre les objectifs sociaux et environnementaux. C'est là un élément important parce que si la population considère que les dimensions sociales et environnementales du développement durable ne sont pas oubliées mais font partie intégrante du programme de réforme, les initiatives en faveur de la croissance mobiliseront davantage.

Des progrès dans la résolution de ces problèmes interdépendants pourraient aider la Turquie à enclencher un cercle vertueux, les réformes renforçant la confiance du public qui, à son tour, facilite de nouvelles mesures de réforme consolidant les anticipations, etc. Avec le temps, ce processus devrait aboutir à la croissance forte et durable que le pays recherche depuis des décennies. Les défis sont de taille, mais il ne faut surtout pas manquer l'occasion qui se présente actuellement.

Notes

1. Selon l'enquête démographique 2003, la population turque a augmenté de 1.38 pour cent en 2003.
2. En septembre 2004, le rendement des obligations d'État est monté de plus de 5 points de pourcentage sur le marché primaire et de 3 points sur le marché secondaire après que le gouvernement ait retiré un projet de réforme du Code pénal imposé par la convergence avec l'UE. Cette hausse est intervenue malgré une réduction de 200 points de base des taux directeurs opérée par la Banque centrale au début du mois. Les taux ont cependant fortement chuté à la suite d'une déclaration de la Commission européenne concernant le règlement du différend relatif au Code pénal et l'adoption par le Parlement turc du projet de réforme initial.
3. Sous Secrétariat au Trésor (2004).
4. L'organisme central de planification calcule chaque année les soldes des administrations publiques dans la perspective des plans quinquennaux de développement et des programmes économiques annuels. On trouvera une analyse plus détaillée au chapitre 3.

Références

- Banque mondiale (2003), *World Development Indicators*, Washington, D.C.
- Bibbee, A., R. Gönenç, S. Jacobs, J. Konvitz et R. Price (2000), « Economic Effects of the 1999 Turkish Earthquakes: An Interim Report », Documents de travail du Département des affaires économiques n° 247, OCDE, Paris.
- Erzan, R., S. Fazlıoğlu, U. Kuzubaş et N. Yildiz (2004), « Growth, Employment and Unemployment: Long Term Trends and Prospects », *Communication to the international conference on growth, employment and active labour market policies*, Bosphorus University, 17-18 juin, Istanbul.
- Farrell, D., D. Meen et D.D. Başer (2003), « Turkey: Making the Productivity and Growth Breakthrough », McKinsey Global Institute, Washington, D.C.
- Farrell, D. (2004), « The Hidden Dangers of the Informal Economy », *McKinsey Quarterly* (2004)3: 27-35.
- FIAS (Foreign Investment Advisory Service) (2001), *Turkey: Administrative Barriers to Investment*, Banque mondiale, Washington, D.C.
- OCDE (2003), *Les sources de la croissance dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- UNCTAD (2003), *World Investment Report 2003: FDI Policies for Development – National and International Perspectives*, New York et Genève.
- Undersecretariat of the Treasury (2004), « Public Debt Management Report », édition de février, Ankara.
- World Economic Forum (2003), *Global Competitiveness Report*, Geneva.

Table des matières

Résumé	8
Évaluation et recommandations	13
1. Une croissance forte et durable comme objectif	29
La Turquie à la croisée des chemins	29
Perspectives de croissance	31
Les défis à relever pour assurer une croissance forte et durable	39
Interactions entre les différents enjeux	53
Notes	57
Références	58
2. Politiques macroéconomiques : renforcer la confiance et réduire les primes de risque	59
Un effort de réforme a été engagé au sortir de la crise	59
La reprise tirée par les exportations a gagné du terrain	61
Le déficit de la balance des opérations courantes s'est creusé	64
La croissance a été forte mais relativement pauvre en emplois	68
La stabilité et la confiance sont essentielles pour les perspectives à moyen terme	70
La crédibilité de la politique monétaire s'est renforcée	73
La viabilité de la dette dépend de la réussite du programme	78
Notes	85
Références	86
3. Améliorer la qualité et l'efficacité économique des dépenses publiques	87
Pressions et déficiences des dépenses publiques	88
Déficiences des institutions budgétaires traditionnelles	105
Mise en œuvre de réformes destinées à améliorer l'efficacité des dépenses publiques	125
Résumé des recommandations	150
Notes	152
Références	162

4. Mise en place d'un environnement des entreprises ouvert et non discriminatoire	165
Croissance du secteur des entreprises nationales enregistrées	173
Accroître l'investissement direct étranger	205
Intégrer dans le secteur formel les entreprises du secteur informel	211
Réduire la taille du secteur des entreprises publiques	218
Amélioration dans l'agriculture	225
Principales recommandations	228
Notes	231
Références	237
5. Développement durable	241
Quelques aspects du développement durable	241
Notes	260
Références	261



Encadrés

1.1. Scénarios de croissance à moyen terme	38
1.2. Formes et causes du secteur informel	50
1.3. Résultats de l'enquête sur le revenu des ménages de 2002	54
2.1. Le ciblage de l'inflation	75
2.2. La « nouvelle livre turque »	79
3.1. Emploi et salaires dans le secteur public	95
3.2. Risques budgétaires découlant des tremblements de terre	102
3.3. Méthode de suivi budgétaire utilisée par le FMI	106
3.4. Un indice de transparence budgétaire	111
3.5. Le nouveau système de budgétisation	127
3.6. Budgétisation fonctionnelle pluriannuelle	130
3.7. Loi-cadre sur l'administration publique	134
3.8. Initiatives passées de décentralisation budgétaire	136
3.9. Évolution du rôle des audits externes	139
3.10. Agences de développement régional	140
3.11. Effets économiques de la décentralisation budgétaire	142
3.12. Réforme des marchés publics	144
3.13. Actions prioritaires pour améliorer la qualité et le rapport coût-efficacité des dépenses publiques	150
4.1. La restructuration des banques après la crise de 2001	177
4.2. Renforcement du dispositif de réglementation bancaire	183
4.3. Le salaire minimum	191
4.4. Un nouveau Code du travail	194
4.5. Impact d'une plus faible inflation sur la formation de capital	202
4.6. La stratégie fiscale à moyen terme	206
4.7. Le cercle vicieux du non-enregistrement	217
4.8. La politique à l'égard des PME et le secteur informel	219

4.9. Stratégie pour mettre en place un environnement des entreprises ouvert et non discriminatoire	229
5.1. L'intégration des politiques relatives aux différentes dimensions du développement durable	242

Tableaux

1.1. Distribution du revenu annuel disponible des ménages	54
1.2. Taux de pauvreté selon différents indicateurs	55
2.1. Ventilation de la croissance de la production réelle, par secteur	61
2.2. Demande et production	62
2.3. Balance des paiements	65
2.4. Marché du travail et emploi	69
3.1. Composition et croissance de l'emploi dans l'administration centrale	95
3.2. Emploi public total en 2004	96
3.3. Le nouveau cycle de préparation du budget	127
4.1. Principales réformes structurelles, 2001-04	166
4.2. Marges d'intérêt dans le secteur bancaire	185
4.3. Total des prêts et volume des prêts improductifs	186
4.4. Importance des écarts de salaires entre différents types d'entreprises	189
4.5. Les effets de la désinflation sur le taux effectif réel d'imposition des revenus d'intérêts	203
4.6. Les travailleurs non déclarés dans différents secteurs	213
4.7. Segmentation du secteur manufacturier	214
4.8. Coin fiscal sur le travail au salaire minimum mensuel au 31 décembre 2002	215
4.9. Les entreprises économiques d'État en 2003	222
5.1. Principaux indicateurs relatifs au changement climatique	244
5.2. Émissions de GES et indicateurs sectoriels	245
5.3. Principaux indicateurs relatifs à la pollution atmosphérique	251
5.4. Normes d'émission et de qualité de l'air	254
5.5. Principaux indicateurs des prélèvements d'eau et de la dégradation des sols	257

Graphiques

1.1. Croissance, inflation et chômage	30
1.2. Sources des différences dans la croissance du revenu par habitant, 2002	32
1.3. Sources des différences de revenu réel, 2002	34
1.4. Ratio des stocks d'IDE au PIB	35
1.5. Valeur ajoutée par travailleur	36
1.6. Situation de la population d'âge actif de plus de 15 ans	37
1.7. Niveau de revenu de la Turquie par rapport à celui des pays de l'UE à 15 dans différents scénarios de croissance	38
1.8. Primes de risque sur les titres turcs	42
1.9. Évolution de la dette publique nette par rapport à l'excédent primaire enregistré	44
1.10. Solde des administrations publiques sur la base de différentes méthodes de calcul	47
1.11. Qualité de l'environnement réglementaire	49
2.1. Production industrielle et utilisation des capacités	64
2.2. Évolution du taux de change nominal	66
2.3. Confiance des entreprises et des ménages	71
2.4. Calendrier des remboursements au FMI	72
2.5. Le déficit de crédibilité se réduit	74

2.6. Évolution des taux d'intérêt	77
2.7. Évolution de l'inflation de répercussions du taux de change	78
2.8. Dépenses et recettes des administrations publiques	80
2.9. Échéance moyenne et coût des emprunts à intérêts fixe en livres turques	81
2.10. Composition de l'encours de la dette turque	82
2.11. Viabilité de la dette : différents scénarios pour la dette publique nette d'ici 2008	84
3.1. Dépenses publiques, primaires et totales, comparaison internationale	89
3.2. Composantes des dépenses primaires	90
3.3. Accroissement des dépenses de sécurité sociale et de santé	91
3.4. Composantes de l'augmentation de la dette publique	92
3.5. L'explosion des dépenses publiques au titre des intérêts	92
3.6. Pressions sur la masse salariale du secteur public	94
3.7. Pressions sur le système de pension	97
3.8. Pressions sur le système de santé	98
3.9. Pressions sur le système éducatif	100
3.10. Investissement public : comparaison internationale	101
3.11. Scénarios d'évolution du coût du service de la dette en fonction de différentes hypothèses de taux d'intérêt	104
3.12. Structure des comptes des administrations publiques	108
3.13. Différences entre les objectifs budgétaires et l'exécution du budget de l'administration centrale	110
3.14. Ventilation fonctionnelle des dépenses publiques <i>ex post</i> en 2001	113
3.15. Indicateurs des insuffisances des institutions et services publics essentiels	114
3.16. Disparités régionales en matière d'état de santé	121
3.17. Part des différents niveaux d'administration dans les recettes fiscales totales	133
4.1. Les cinq segments des activités de production	174
4.2. Baisse des taux d'intérêt	176
4.3. Le rôle limité du financement sur fonds propres	181
4.4. Indicateurs de protection de l'emploi	187
4.5. Augmentation du coin fiscal sur le travail	188
4.6. Flexibilité des salaires réels	189
4.7. Évolution du salaire minimum	191
4.8. Compétitivité de l'industrie	192
4.9. Évolution de la compétitivité en faveur des produits de technologie intermédiaire	193
4.10. Une croissance sans emplois ?	196
4.11 <i>a</i> . Tarifs et subventions croisées dans les infrastructures	198
4.11 <i>b</i> . Tarifs et subventions croisées dans les infrastructures	199
4.12. Poids relatif des différents impôts	201
4.13. Réforme de l'impôt sur les sociétés	204
4.14. Stock d'IDE : comparaison internationale	208
4.15. Les principaux obstacles de l'IDE en Turquie	208
4.16. Relations du travail et qualité de l'enseignement selon les investisseurs étrangers	210
4.17. Le phénomène du dualisme dans le secteur des entreprises non agricoles	214
4.18. Formes d'emploi et productivité dans l'agriculture	227

STATISTIQUE DE BASE DE LA TURQUIE

LE PAYS

Superficie (milliers de km ²)	779	Villes principales, 2000 (population	
Superficie agricole (milliers de km ² , 1995)	275	résidente en milliers d'habitants) :	
Forêts (milliers de km ²)	202	Istanbul	10 033
		Ankara	4 008
		Izmir	3 388

LA POPULATION

Population, 2003 (en millions)	70.7	Population active civile, 2003 (en millions)	23.6
Densité au km ² , 2003	91	Emploi civil (en millions) :	21.1
Taux de variation annuel de la population, 1995-2003	1.7	Agriculture, sylviculture, pêche	7.2
		Industrie	3.8
		Construction	1.0
		Services	9.2

PRODUCTION

PNB, 2003 (milliards de livres turques)	356 680 888	Structure de la production (% du PIB, 2003) :	
PIB 2003	359 762 926	Agriculture, sylviculture, pêche	11.7
PIB par habitant (en dollars US)	3 386	Industrie	24.7
Investissement brut 2003 (milliards de livres turques) :	55 618 335	Services	63.6
En pourcentage du PIB	15.5		
Par habitant (en dollars US)	523		

L'ÉTAT

Consommation publique, 2003 (en pourcentage du PIB)	13.6	Dettes publiques, fin 2003 (en pourcentage du PIB) :	83.5
Recettes courantes de l'administration centrale en 2003 (en pourcentage du PIB)	28.1	Intérieure	56.4
		Extérieure	27.1

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens, 2003, f.o.b. (en pourcentage du PIB)	19.6	Importations de biens, 2003, c.i.f. (en pourcentage du PIB)	28.8
Principaux produits exportés (en pourcentage des exportations totales) :		Principaux produits importés (en pourcentage des importations totales) :	
Textiles et habillement	25.9	Produits pétroliers	16.6
Machines et matériel d'équipement	13.7	Machines et matériel d'équipement	22.8
Véhicules à moteur	11.2	Véhicules à moteur	7.8
Métal et acier	9.1	Métal et acier	8.0
Autres produits exportés	40.1	Autres produits importés	44.8

LA MONNAIE

Unité monétaire : livre turque		Unités monétaires par dollar, moyenne journalière :	
		2003	1 493 608
		2004 (janvier-septembre)	1 416 821



Extrait de :
OECD Economic Surveys: Turkey 2004

Accéder à cette publication :

https://doi.org/10.1787/eco_surveys-tur-2004-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2005), « Une croissance forte et durable comme objectif », dans *OECD Economic Surveys: Turkey 2004*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-tur-2004-3-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.