

# Étude économique de la Turquie, 2004

## Résumé

La Turquie est à la croisée des chemins. Après avoir connu la crise la plus grave de son histoire récente en 2000-2001, l'économie s'est redressée et affiche aujourd'hui l'un des taux de croissance les plus élevés parmi les pays de l'OCDE. L'adoption d'un nouveau cadre institutionnel pour les politiques monétaire et budgétaire ainsi que pour les marchés des produits, du travail et des capitaux, les secteurs des infrastructures et les aides agricoles a ouvert une brèche qui devrait permettre au pays de se libérer des trois pièges liés au *manque de confiance*, aux *lacunes de la gouvernance* et à l'*extrême informalité*, qui ont sous-tendu la succession de coups de frein et d'accélérateur du passé, pour s'engager durablement sur un sentier de croissance plus forte. Il faudra que ce nouveau cadre d'action soit intégralement mis en œuvre et complété pour déployer son potentiel.

Vive croissance, forte décreue de l'inflation, importants gains de productivité et création d'emplois relativement faible caractérisent la reprise en cours. Pourtant, il est trop tôt pour déterminer à ce stade dans quelle mesure la reprise reflète la transition vers un sentier de croissance plus rapide à moyen terme. Des politiques monétaire et budgétaire strictes ont affermi la confiance, réduit les primes de risque et stimulé par là même la croissance ; cependant, le déficit de la balance des opérations courantes s'est creusé. La politique macroéconomique devrait continuer de s'appuyer sur un important excédent du budget primaire pour améliorer la viabilité de la dette, et sur de strictes conditions monétaires pour que le processus désinflationniste se poursuive à un rythme accéléré. Étant donné le dynamisme de l'économie et le risque de voir se creuser encore le déficit de la balance des opérations courantes, les autorités devraient résister à la tentation d'assouplir la politique budgétaire et affecter à la réduction de la dette les recettes supplémentaires découlant de l'accélération de la croissance. La politique monétaire devrait rester axée sur les conditions à réunir pour poursuivre la désinflation et lisser les fluctuations erratiques du taux de change.

La qualité de l'assainissement budgétaire doit être améliorée par une réorientation des dépenses vers les postes prioritaires et de nature à renforcer la croissance. Un nouveau système de gestion des dépenses publiques a été mis en place, fondé sur une budgétisation pluriannuelle fonctionnelle et l'établissement de comptes intégrés des administrations publiques. Il faudrait que ce dispositif soit intégralement mis en œuvre, ce qui implique de diffuser rapidement le savoir-faire technique nécessaire dans les ministères dépensiers et de mettre en place une véritable infrastructure d'audit qui devrait contribuer à assurer la crédibilité du nouveau système et à faire connaître les pratiques optimales en matière de gestion des dépenses. Dans les services publics de

*Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique de la Turquie pour 2004. Le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, composé des 30 pays membres de l'Organisation et de la Commission européenne, est responsable de ces Études. Le Département des affaires économiques prépare un projet d'étude qui est ensuite modifié sur la base des délibérations et publié sous la responsabilité du Comité.*

**La Turquie à la croisée  
des chemins ?**

**Quels sont les pièges  
structurels que la Turquie  
doit éviter ?**

**La viabilité de la dette  
publique a-t-elle été  
améliorée ?**

**Quels sont les bénéfices  
et les risques probables liés  
à la décentralisation ?**

**Comment réduire l'ampleur  
du secteur informel ?**

**Quel rôle pour  
les privatisations et l'IDE ?**

**Pour plus d'informations**

**Références**

**Où nous consulter ?**

base, qui jouent un rôle particulièrement important pour la croissance, tels que la justice, l'enseignement et les secteurs d'infrastructure, il est nécessaire de mettre en œuvre des mesures plus volontaristes pour améliorer rapidement la qualité des services. Face aux problèmes récurrents de manque d'efficacité par rapport aux dépenses engagées et de faible réactivité de l'administration publique aux besoins individuels et aux contingences locales, une décentralisation ambitieuse du système budgétaire est aujourd'hui engagée, qui transférera d'importantes responsabilités en matière de services et de dépenses aux administrations infranationales. La réforme séparera en outre intégralement le financement public de la fourniture privée des services, et de nouveaux organismes de développement régional coordonneront le renforcement des infrastructures et les initiatives de développement économique fondées sur le secteur privé. Les principes de ces réformes sont conformes aux pratiques optimales de l'OCDE, mais des risques de dérive budgétaire, de déséconomies d'échelle et de qualité insuffisante des services décentralisés pèsent sur leur mise en œuvre. Les autorités doivent veiller à ce que la discipline budgétaire, l'efficacité par rapport aux coûts et la qualité des services soient garanties.

L'environnement des entreprises s'est amélioré et révèle de nombreux atouts. Toutefois, un problème majeur tient à l'ampleur des activités non déclarées, lesquelles représentent plus de 50 pour cent de l'emploi total et ont pour effet de réduire la base d'imposition. Une stratégie axée sur la mise en conformité et les incitations économiques est nécessaire pour réduire l'importance du secteur informel. A cet effet, il convient d'alléger le coût des réglementations sur les marchés du travail et des produits et de déplacer les charges fiscales et sociales qui pèsent sur le travail. La privatisation devrait être accélérée de façon à renforcer l'efficacité économique. Il serait également souhaitable d'attirer les entrées d'IDE. Grâce à la restructuration des banques qui a suivi la crise de 2001, la réglementation et la surveillance de ce secteur se sont sensi-

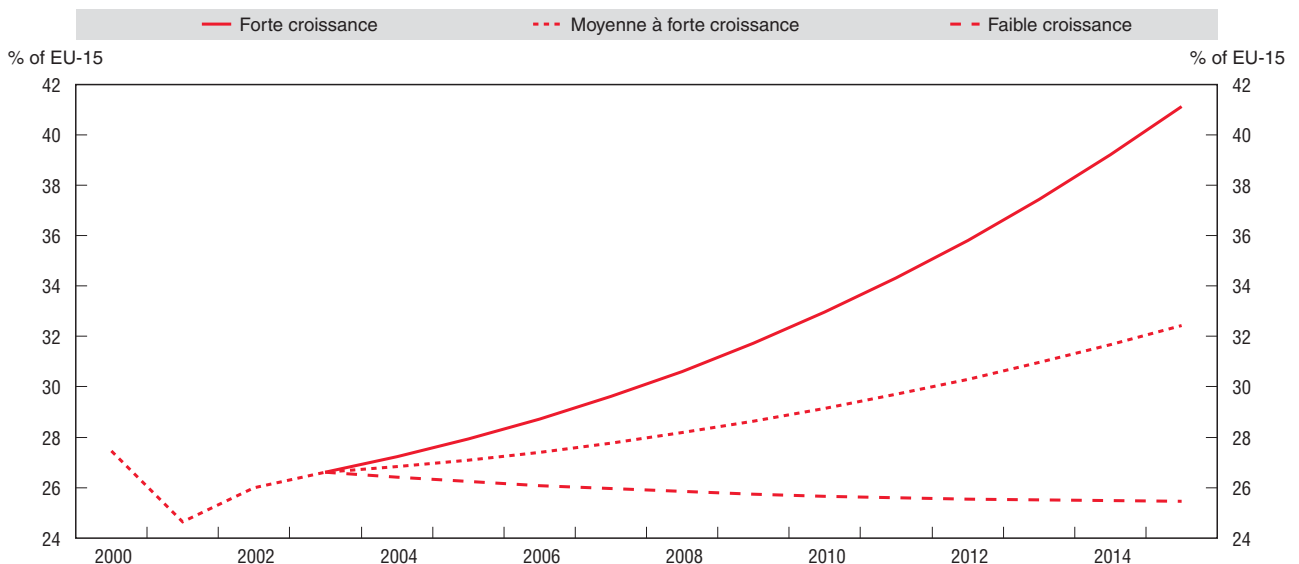
blement améliorées et l'on observe les premiers signes témoignant d'une plus large disponibilité de fonds pour l'investissement. Néanmoins, les réformes des structures du gouvernement d'entreprise qui sont actuellement engagées devraient être poursuivies afin d'améliorer encore l'intégrité du système bancaire, et la privatisation des banques publiques serait un pas important dans cette direction. Malgré les efforts de libéralisation des secteurs d'infrastructure, la concurrence et l'investissement privé dans l'électricité, le gaz naturel et certains segments des télécommunications restent sous-développés et les services sont offerts à des coûts élevés, notamment pour les utilisateurs industriels et commerciaux. Les organes indépendants de régulation sectorielle et les autorités de la concurrence devraient être pleinement opérationnels pour faire respecter le jeu de la concurrence ainsi que l'application de règles adéquates pour la formation des prix et l'entrée sur le marché dans les secteurs dominés par les opérateurs monopolistiques.

Pour que la Turquie mette véritablement en place un nouveau « régime économique » pour la croissance, fondé sur une refonte des politiques macroéconomiques et structurelles, il est capital que la confiance dans l'action du gouvernement reste intacte. Jusqu'à présent, la convergence avec l'acquis de l'UE et l'étroite coopération avec le FMI et la Banque mondiale ont contribué de manière décisive aux progrès de l'action menée. La récente recommandation de la Commission européenne d'entamer les négociations en vue de l'adhésion à l'UE – si elle est confirmée par le Conseil européen en décembre – laisse augurer un renforcement des points d'ancrage internationaux et pourrait appuyer la transition de la Turquie vers un nouveau régime économique.

## La Turquie à la croisée des chemins ?

Après avoir connu la crise la plus grave de son histoire récente en 2000-01, l'économie turque s'est redressée et est

**Niveau de revenu de la Turquie par rapport à l'UE des 15, selon des scénarios de croissance différents**  
PIB par tête, parités de pouvoir d'achat



aujourd'hui l'une de celles qui connaissent la croissance la plus rapide dans la zone de l'OCDE. Dans le même temps, le taux d'inflation a fortement reculé et pourrait revenir à un taux annuel à un seul chiffre en 2005, pour la première fois en trente ans. Un nouveau cadre institutionnel pour les politiques monétaire et budgétaire ainsi que pour les marchés des produits, du travail et des capitaux, les secteurs d'infrastructure et les aides agricoles, a ouvert une brèche qui devrait donner au pays la possibilité d'échapper à la succession de phases d'accélération et de freinage du passé et de s'engager durablement sur la voie d'une croissance plus rapide et d'une augmentation de l'emploi. Il faut cependant, pour tirer parti de cette opportunité, mettre intégralement en œuvre le nouveau cadre d'action et faire progresser encore le processus de réforme. Jusqu'ici, la convergence avec l'acquis communautaire et la coopération étroite avec le FMI et la Banque mondiale ont donné une impulsion cruciale à la politique économique. La récente recommandation de la Commission européenne d'entamer les négociations en vue de l'adhésion à l'UE – si elle est confirmée par le Conseil européen en décembre – laisse augurer un renforcement des points d'ancrage internationaux et pourrait appuyer le passage de la Turquie à une trajectoire de croissance plus dynamique.

Après avoir chuté de 7½ pour cent en 2001, le PIB s'est redressé d'environ 8 pour cent en 2002 et 6 pour cent en 2003 et il devrait progresser de plus de 8 pour cent en 2004, soit plus que les objectifs du gouvernement. Tiré par une vive hausse de la productivité et par le dynamisme de la consommation, de l'investissement et des exportations du secteur privé, il n'a pas été entravé par les réductions de la consommation et de l'investissement du secteur public. Les politiques macroéconomiques rigoureuses, fondées sur un excédent primaire élevé et de strictes conditions monétaires qui ont permis une forte décade de l'inflation, ont sensiblement amélioré la confiance et se sont révélées expansionnistes. Néanmoins, les importations augmentent plus vite que les exportations et le déficit de la balance des opérations courantes pourrait dépasser 4 pour cent du PIB en 2004 ; à supposer que les entrées d'investissement direct restent faibles, le déficit sera presque intégralement financé par un accroissement de la dette extérieure, dont la viabilité pourrait de ce fait être menacée. Étant donné le dynamisme de l'économie et le risque d'un nouveau creusement du déficit de la balance des opérations courantes, le gouvernement devrait résister à la tentation de relâcher la politique budgétaire et affecter à la réduction de la dette les recettes supplémentaires découlant de l'accélération de la croissance.

Jusqu'à présent, la croissance de l'activité n'a guère entraîné d'amélioration sur le marché du travail dans son ensemble, car les pertes d'emplois dues aux restructurations en cours n'ont été que très partiellement compensées par des créations de postes dans les nouvelles activités. L'emploi reste donc morose en dépit de sa très récente amélioration. Le taux de chômage, à plus de 9 pour cent à la mi-2004, dépassait de 3 points son niveau de 2000 et a atteint près de 13 pour cent dans les zones urbaines et 17 pour cent chez les jeunes. Qui plus est, le taux d'activité a baissé, du fait du découragement de bon nombre de demandeurs d'emploi. La croissance de l'emploi devrait s'accélérer quelque peu avec la poursuite de la reprise, mais l'ampleur du chômage structurel et la faiblesse du taux d'activité resteront des problèmes essentiels. De fait, il est urgent d'améliorer les conditions du marché du travail dans

la mesure où un chômage systématiquement élevé pourrait affaiblir le soutien de l'opinion et des milieux politiques aux réformes.

## Quels sont les pièges structurels que la Turquie doit éviter ?

Seule une croissance vigoureuse et durable associée à des réformes structurelles peut aider à donner un emploi à la population d'âge actif dont le nombre ne cesse d'augmenter. De fait, la Turquie dispose d'un énorme potentiel de rattrapage et de créations d'emplois. À 46 pour cent de la population d'âge actif, le taux d'emploi reste le plus faible de la zone de l'OCDE, et la productivité du travail se situe actuellement aux environs de 35 pour cent de la moyenne de la zone. Sur la base de l'hypothèse favorable d'une convergence progressive avec les taux de productivité et d'utilisation de la main-d'œuvre des pays d'Europe centrale et méridionale, on estime que l'économie turque pourrait progresser à un taux tendanciel de plus de 7 pour cent par an. Dans le passé, la Turquie n'a pu exploiter ce potentiel de rattrapage parce qu'elle était prise dans un cercle vicieux caractérisé par trois pièges :

- Le manque de confiance dans la stabilité politique et macroéconomique conjugué à l'ampleur des déficits et de la dette du secteur public s'est traduit par des taux d'intérêt réels très élevés, des phases de dépréciation de la monnaie et des poussées d'inflation (*piège de la confiance*).
- Les lacunes des services et des institutions publics de base et les déséquilibres affectant l'emploi, les salaires, les ressources et les tâches ont sapé la qualité des services et l'efficacité d'exécution dans le secteur public (*piège de la gouvernance*).
- Ce contexte défavorable a incité les entreprises privées à transférer davantage d'activités dans le secteur informel alors même que, la base d'imposition se réduisant, une charge croissante était imposée aux entreprises qui demeuraient dans le secteur formel (*piège de l'informalité*).

En s'attaquant à ces problèmes, la Turquie serait à même d'entrer dans un cercle vertueux de confiance renforcée, de gouvernance renforcée et de formalisation accrue, qui pourrait étayer une longue période de croissance vigoureuse.

Le programme de réformes adopté à la suite de la crise de 2000-01, fondé sur le programme national de convergence pour l'adoption de l'acquis communautaire et sur l'Accord de confirmation avec le FMI, puis renforcé par le Plan d'action d'urgence du gouvernement actuel, s'est effectivement attaqué à ces problèmes. Ce programme prévoit des mesures de stabilisation macroéconomique et des réformes institutionnelles ambitieuses et a été approuvé par deux gouvernements successifs. Les nouvelles mesures sont considérées comme le préalable nécessaire à l'ouverture possible de négociations d'adhésion avec l'UE, et elles bénéficient d'un remarquable soutien dans l'opinion. Les efforts entrepris pour remanier le cadre de la politique macroéconomique, renforcer les institutions et services publics essentiels, et mettre intégralement en place un environnement ouvert et favorable aux entreprises reviennent à construire un nouveau « régime » pour la croissance économique. Ils sont en mesure de renforcer durablement la confiance des investisseurs intérieurs et

internationaux, d'améliorer la *gouvernance publique* et d'aider le *secteur des entreprises* à développer ses investissements et sa productivité. C'est en mettant en œuvre avec succès et en poussant plus avant cet ambitieux programme de réforme que la Turquie sera à même de s'engager sur la trajectoire d'une croissance plus soutenue, plus durable, et plus riche en emplois. La stabilité politique conforte ce processus. Si les réformes microéconomiques et macroéconomiques se traduisent par une croissance plus vigoureuse, des ressources supplémentaires seront disponibles pour réaliser les objectifs sociaux et environnementaux. Si l'opinion publique sent que les dimensions sociale et environnementale du développement durable ne sont pas négligées mais font partie intégrante du calendrier de réforme, le soutien aux initiatives de stimulation de la croissance se renforcera.

La mise en place du nouveau cadre macroéconomique a été déterminante pour raffermir la confiance. La réforme dans ce sens a été engagée à la suite de la crise de 2000-01 et a impliqué des changements fondamentaux dans la formulation de la politique monétaire comme de la politique budgétaire. Sur le *plan monétaire*, la Banque centrale est devenue indépendante du gouvernement en avril 2001 ; elle a pour objectif explicite la stabilité des prix et n'est plus autorisée à accorder des prêts au Trésor. Bien que les taux d'intérêt et de change continuent d'être fortement influencés par la politique budgétaire du fait de l'ampleur des besoins d'emprunts du secteur public, la Banque centrale est parvenue à asseoir progressivement sa crédibilité et pèse de plus en plus sur les anticipations de l'inflation et des taux d'intérêt. Le processus de désinflation a été spectaculaire, le taux d'inflation passant de 54 pour cent en 2001 à 25 pour cent en 2003 et 12 pour cent au premier semestre de 2004. Selon les estimations du Secrétariat, il poursuivra sa décrue pour s'établir à 8 ou 9 pour cent en 2005. Pour la première fois depuis trente ans, la Turquie enregistrerait alors un taux annuel d'inflation à un seul chiffre. Il faut cependant pour cela que les politiques budgétaire et monétaire ne dévient pas et que rien ne vienne perturber le taux de change. L'évolution de ce dernier est indissociable de la politique budgétaire ; compte tenu de l'ampleur de la dette publique, toute perte de confiance ferait monter les taux d'intérêt et alourdirait par là même la charge du service de la dette de l'État en même temps qu'elle ferait naître des doutes sur la viabilité des finances publiques, entraînant par là même une dépréciation de la livre turque et une hausse des prix des importations. La Banque centrale aurait dans ces conditions des difficultés à maîtriser l'inflation. Néanmoins, compte tenu des progrès persistants de l'assainissement budgétaire et de la désinflation, la confiance des marchés financiers devrait continuer de se renforcer de sorte que *les autorités monétaires pourraient être en mesure de réduire encore progressivement les taux d'intérêt pour améliorer les conditions d'investissement*. Qui plus est, grâce aux bons résultats obtenus concernant la réalisation des objectifs d'inflation en fin d'année, *les autorités monétaires devraient finir par passer du système actuel de ciblage implicite de l'inflation à un ciblage formel, ce qui améliorerait la transparence et la visibilité et renforcerait par là même leur détermination à assurer la stabilité des prix*. Parallèlement, *la Banque centrale devrait continuer de lisser les déséquilibres momentanés de l'offre et de la demande de devises afin d'éviter de brusques fluctuations du taux de change avec leurs répercussions potentiellement négatives sur l'économie*.

Sur le *plan budgétaire*, l'accord passé au lendemain de la crise entre le gouvernement et le FMI, qui prévoit un ambitieux objectif de 6.5 pour cent du PNB pour l'excédent primaire, a marqué une rupture avec le passé et le fait que cet objectif ait été pratiquement atteint a contribué de manière déterminante à la stabilisation macroéconomique. Les finances publiques sont désormais plus rigoureusement gérées, la plupart des fonds extra-budgétaires ayant été supprimés tandis que les activités quasi-budgétaires sont beaucoup plus difficiles à entreprendre sans les crédits correspondants. Néanmoins, les besoins d'emprunt et les paiements d'intérêts du Trésor restent très élevés. *Il est donc indispensable de poursuivre l'effort rigoureux d'assainissement des finances publiques et de continuer à dégager d'importants excédents primaires pour faire reconnaître la nouvelle prudence dont témoigne le gouvernement en matière budgétaire et pour réduire encore les primes de risque et les taux d'intérêt en longue période*. Dans ce contexte, *le nouveau système de comptabilité des administrations publiques devrait être intégralement et rapidement mis en œuvre et incorporé aux comptes nationaux*. *Le gouvernement devrait rester attaché aux points d'ancrage internationaux existants, tels que son étroite collaboration avec le FMI, afin de donner plus de crédibilité à ses objectifs de politique budgétaire, de préserver et renforcer la confiance des investisseurs et de réduire les paiements d'intérêts sur la dette souveraine*.

## La viabilité de la dette publique a-t-elle été améliorée ?

Le niveau et le rythme de croissance de l'endettement du secteur public sont devenus la principale source de vulnérabilité macroéconomique en Turquie au lendemain de la crise, dans la mesure où la dette publique nette a représenté quelque 90 pour cent du PNB en 2001, conduisant les marchés intérieurs et internationaux à douter de sa viabilité. Étant donné la faible échéance de l'encours de la dette et la part élevée des titres liés à des devises, les opérations de reconduction sur les marchés intérieurs et internationaux ont été particulièrement importantes, ce qui a augmenté la vulnérabilité en cas de chocs sur les taux d'intérêt et le taux de change. Bien que la Turquie ait fait de remarquables avancées vers le rétablissement de la viabilité de sa dette grâce à d'importants excédents primaires, à une réduction des coûts d'emprunt, à une appréciation de la monnaie et à une forte croissance - autant de facteurs grâce auxquels la dette publique nette rapportée au PNB a pu être ramenée aux environs de 70 pour cent à la fin de 2003 -, les principaux facteurs de risque subsistent, même s'ils se sont atténués. Toute augmentation des primes de risque non seulement élève le coût des emprunts actuels du gouvernement, mais se répercute immédiatement sur le coût du service de l'important volume d'emprunts déjà contractés. Ceux-ci augmentent ou diminuent facilement de plusieurs points de PNB en cas de fluctuations des primes de risque. Étant donné cette sensibilité aux conditions des marchés, il est particulièrement important de conforter la confiance et de réduire les primes de risque. Le fait est que les tensions politiques, même celles qui résultent de problèmes non économiques, ont une forte incidence sur les marchés. Il est donc très important de préserver l'heureux consensus politique dont bénéficie actuellement le programme de réforme. *Il pourrait être bon à cet égard d'améliorer la politique de communication, en insistant particulièrement sur la volonté largement*

partagée de mener à bien le programme de réforme. La récente adoption d'un système plus transparent de gestion et de comptabilisation de la dette contribuera également à améliorer l'information du marché et à réduire les risques perçus. *Ce système de comptabilisation devrait être intégralement appliqué à tous les engagements des administrations publiques et aux emprunts non garantis des administrations infranationales et d'autres entités du secteur public.*

Bien que l'assainissement des finances publiques évolue au rythme prévu, sa « qualité » doit être encore améliorée. Les dépenses étant pour une large part « obligatoires » et donc politiquement difficiles à freiner dans des domaines tels que les salaires de la fonction publique et les transferts de sécurité sociale, des réductions ont dû être opérées ailleurs de manière ponctuelle, notamment sur d'importants services publics et investissements d'infrastructure. Les dépenses totales hors intérêts n'ayant pu être que légèrement diminuées en pourcentage du PIB étant donné les pressions des postes de dépenses obligatoires, l'essentiel de l'assainissement a été obtenu grâce à des relèvements d'impôts décidés de manière ponctuelle - et sans guère tenir compte de leurs incidences sur la structure et les incitations globales du système fiscal. En outre, bon nombre d'impôts « temporaires » adoptés pour l'assainissement à court terme des finances publiques ont eu tendance à prendre un caractère définitif. Les autorités viennent d'entreprendre une évaluation de la politique fiscale existante et des procédures de collecte de l'impôt, ont lancé une opération de simplification de la fiscalité des entreprises et des impôts indirects et prévoient une vaste refonte de l'administration fiscale sur une base fonctionnelle. *Elles devraient continuer d'améliorer la qualité des dépenses pour que les infrastructures et services publics essentiels ne soient plus évincés et que les ressources publiques soient affectées en fonction de priorités économiques et sociales.*

Dans le passé, les dépenses publiques n'ont pas été gérées en fonction d'objectifs politiques clairs, et il n'existait pas de cadre comptable détaillé pour mesurer les coûts et les résultats effectifs. Des réformes sont cependant désormais en cours. Aux termes de la loi de 2003 sur la gestion et le contrôle des finances publiques, les pratiques budgétaires de la Turquie se sont rapprochées des normes internationales. Ce texte intègre dans le budget tous les fonds extrabudgétaires et renouvelables, impose une classification fonctionnelle assortie d'objectifs de résultats, et met en place un cadre budgétaire à horizon mobile de trois ans. Ce système deviendra opérationnel avec le budget 2006 et posera des défis de mise en œuvre. *Les autorités devraient rapidement mettre en place la formation technique spécifique qu'exige l'application de ce texte par les ministères dépeniers, adapter le régime de la fonction publique pour permettre d'ajuster les effectifs en fonction des objectifs visés, et instaurer les conditions nécessaires à des audits effectifs qui devraient être essentiels pour la crédibilité et le succès du nouveau système.* Dans la mesure où les dépenses et l'emploi publics sont des domaines dans lesquels on soupçonne traditionnellement l'existence de cas de favoritisme, *les autorités devraient veiller à ce que la plus extrême transparence soit respectée tout au long du processus de mise en œuvre.*

Malgré une pyramide des âges favorable, le faible taux d'affiliation des travailleurs, la sous-déclaration de leurs revenus et les dérapages de dépenses sont à l'origine de déséquilibres grandissants du système de sécurité sociale dont le déficit

devrait atteindre 4 pour cent du PIB en 2004. Les importantes modifications des paramètres apportées par le législateur au système de retraite par répartition en 1999 ont relevé l'âge minimum de départ en retraite, qui est désormais de 60 ans pour les hommes et de 58 ans pour les femmes, alors qu'aucune limite de ce type n'existait auparavant et que les travailleurs ayant 25 années de service à leur actif pouvaient prendre leur retraite aux alentours de 45 ans. Néanmoins, l'équilibre financier du système ne s'améliorera que progressivement en raison de l'inertie des droits acquis. *Les autorités devraient encore relever l'âge de la retraite et procéder à l'unification envisagée des trois piliers du système (salariés, fonctionnaires et travailleurs indépendants), ce qui réduirait les coûts administratifs et améliorerait l'efficacité des services.* Le gouvernement travaille également à une réforme en profondeur du système de santé, sur la base d'une assurance maladie universelle et d'une séparation intégrale du financement et de la fourniture des services. Compte tenu de l'expérience internationale et des difficultés récemment rencontrées par la Turquie pour maîtriser les dépenses publiques de santé - notamment les dépenses pharmaceutiques -, il est nécessaire de réfléchir attentivement à la mise au point du nouveau dispositif pour éviter de nouveaux dérapages des dépenses. *Les coûts futurs qu'implique l'adoption d'une couverture universelle devraient être évalués avec soin, et le régime de santé dans son ensemble doit être soigneusement repensé pour assurer des services essentiels de bonne qualité tout en contenant les coûts.*

### Quels sont les bénéfices et les risques probables liés à la décentralisation ?

On a reproché à l'administration publique hautement centralisée de la Turquie de ne pas répondre correctement aux besoins des utilisateurs et aux contingences locales et d'être à l'origine d'inefficiences par rapport aux dépenses engagées. Le gouvernement a décidé d'entreprendre un ambitieux processus de décentralisation en transférant les principaux pouvoirs en matière de dépense aux administrations provinciales spéciales, aux villes et aux communes. Des agences de développement régional seront également mises en place dans les 26 régions nouvellement créées pour coordonner les projets régionaux d'infrastructure et prendre des initiatives de développement local. Ces réformes pourraient être à même de mieux adapter les services publics aux besoins de l'utilisateur et aux contingences locales mais elles s'accompagnent aussi de risques importants qu'il faudrait limiter. Étant donné la faible dimension et le capital humain restreint de beaucoup de communes, des déséconomies d'échelle pourraient faire leur apparition. *Il faudrait encourager les fusions de communes et l'intercommunalité des services pour exploiter les avantages d'échelle.* Le risque le plus important est cependant que la « vague » de la décentralisation n'entraîne des dérives des dépenses au niveau local et un affaiblissement de la contrainte budgétaire. *Il est donc essentiel d'appliquer strictement le nouveau cadre de gestion des finances publiques et de la dette aux administrations infranationales pour limiter leurs emprunts et éviter des dépenses extrabudgétaires ou quasi-budgétaires.*

Dans le passé, de sérieuses lacunes et inefficiences se sont accumulées dans les services publics essentiels de la justice, de l'enseignement, de la santé, du développement rural et de la planification et de la gestion des infrastructures, contribuant

à créer le piège de la gouvernance qui freine la croissance économique. La gravité de ces problèmes est largement reconnue et le gouvernement voit dans l'adoption d'une budgétisation fonctionnelle un instrument capital pour suivre et cibler la qualité des services. Étant donné les retards qui interviendront inévitablement avant que cette nouvelle technique soit totalement adoptée par les ministères dépensiers, *le gouvernement voudra peut-être évaluer directement la qualité des services existants, leur couverture et les objectifs dans les principaux secteurs de services*. Afin de cibler l'attention aux plus hauts niveaux d'administration et de s'attaquer aux aspects fonctionnels et budgétaires de manière intégrée, l'approche utilisée pour l'élaboration du Livre blanc sur la sécurité sociale est recommandée. Ce texte évalue la situation actuelle et les possibilités de réforme par le biais d'une étroite coopération entre les organismes économiques centraux et les ministères dépensiers ; il a été mis à la disposition du public pour commentaires. *Le gouvernement devrait demander des évaluations analogues concernant la justice, l'éducation, le développement des infrastructures et les services de développement rural. De nouvelles initiatives devraient, dans les domaines où cela est concevable, rendre possible le jeu de la concurrence et la fourniture de services par le secteur privé, sous des protections réglementaires assurant la qualité des services et la non-discrimination entre les utilisateurs.*

L'environnement des entreprises en Turquie se caractérisait dans le passé par des charges administratives élevées et par une application inégale des obligations visant les entreprises. D'importantes différences subsistent entre les entreprises du secteur formel et celles du secteur informel. Des réformes des marchés des produits, des capitaux et du travail ont été récemment lancées afin de simplifier les réglementations et de permettre à toutes les entreprises de lutter à armes égales. Ces efforts ont visé dans un premier temps à assurer aux entreprises des conditions plus transparentes et plus prévisibles, ainsi que des infrastructures physiques, techniques et juridiques plus favorables. *Les autorités devraient poursuivre le processus de réforme de la réglementation afin de rendre les pratiques administratives tout à fait propices à l'entreprise et de permettre aux entreprises d'exploiter pleinement leur potentiel de gains de productivité et de création d'emplois.*

La restructuration du secteur bancaire opérée à la suite de la crise de 2001 a amélioré sensiblement la réglementation et la surveillance de ce secteur et l'on observe déjà les signes d'une amélioration de l'offre de crédit aux fins d'investissement. Avec la reprise, la consommation différée se réalise, et les besoins d'emprunt de l'état diminuant, les banques se sont tournées davantage vers le marché du crédit à la consommation. Dans le même temps, la forte chute des taux d'intérêt nominaux a stimulé la demande de crédits. En conséquence, l'endettement des ménages s'est fortement gonflé. Les autorités sont convaincues que les réformes récentes ont mis en place des garde-fous institutionnels appropriés pour éviter les risques systémiques dans le secteur financier, y compris ceux résultant des prêts à la consommation. Néanmoins, les conditions devraient être améliorées pour qu'un volume d'épargne plus important puisse être acheminé vers l'investissement privé. *Les réformes des structures de gouvernance engagées dans les banques devraient pouvoir renforcer l'intégrité du système financier et doivent être menées à leur terme sans faillir.* Bien que la législation en projet couvre de nombreuses questions de gouvernement d'entreprise dans le secteur bancaire, des

*ajustements du régime de propriété des banques, et notamment une privatisation des banques publiques, rendraient les établissements moins vulnérables aux influences externes. Parallèlement, le gouvernement devrait encourager les investissements en actions à long terme et la cotation à la Bourse d'Istanbul pour renforcer la transparence et soumettre les sociétés à la discipline du marché.*

## Comment réduire l'ampleur du secteur informel ?

L'ampleur de l'informalité constitue un problème majeur pour les pouvoirs publics. Le secteur informel emploie plus de la moitié de tous les travailleurs. De lourdes taxes sur le travail, en particulier les cotisations de sécurité sociale, et des réglementations rigoureuses sont des obstacles à la régularisation de la situation des entreprises et des travailleurs de l'économie informelle qui sont privés d'accès aux services publics et aux services bancaires et qui ne peuvent tirer parti d'économies d'échelle. Étant donné les importants effets négatifs de l'informalité sur les soldes budgétaires, les coïns fiscaux et la croissance de la productivité, et compte tenu de la complexité du phénomène de l'informalité, les pouvoirs publics doivent mettre en place une stratégie intégrée pour y remédier. Les autorités envisagent déjà de renforcer l'application des textes par une réforme de l'administration fiscale. S'il importe à l'évidence de faire véritablement appliquer les lois et règlements existants, *le gouvernement devrait envisager de compléter les efforts faits dans ce sens en améliorant les incitations économiques à la régularisation*. La charge est particulièrement lourde pour les entreprises qui emploient un grand nombre de travailleurs rémunérés au salaire minimum, par exemple celles qui opèrent dans des régions où le sous-emploi est élevé. Le nouveau Code du travail adopté en 2003 a assoupli les réglementations applicables à l'emploi temporaire et à temps partiel. Ces réformes sont très opportunes, mais de nouvelles mesures sont indispensables sur le marché du travail pour réduire les coïns fiscaux sur la main-d'œuvre. Un élément important d'une stratégie globale visant à réduire l'activité informelle et la fraude fiscale pourrait consister à alléger considérablement les charges sociales sur les salaires. De fait, en Turquie les coïns fiscaux sur le travail sont parmi les plus élevés de la zone de l'OCDE. Les autorités pourraient par exemple envisager de financer une partie des charges sociales sur la main-d'œuvre par d'autres impôts et par des gains d'efficience (une réduction de moitié des charges sociales nécessiterait des recettes supplémentaires équivalant à près de 2 pour cent du PIB, compte non tenu des effets secondaires). En outre, *les améliorations des conditions de financement des investissements des entreprises par les banques (notamment par le biais d'une réduction des taxes sur les transactions financières) rendraient plus attrayante la sortie de l'économie informelle. L'offre de services publics de haute qualité aux petites entreprises afin de faciliter leur modernisation technologique et leur accès aux marchés internationaux contribuerait également à la régularisation de leur situation.*

Pour encourager la demande de main-d'œuvre peu qualifiée, les autorités devraient également freiner la progression du salaire minimum et inverser sa forte hausse par rapport au salaire moyen. Par ailleurs, elles devraient moduler le salaire minimum pour tenir compte de la disparité régionale du coût de la vie et favoriser la création d'emplois dans les zones pau-

vres où le sous-emploi est élevé. Dans la mesure où la réduction du salaire minimum relatif réduira l'assiette d'imposition des salariés qui sont déclarés au salaire minimum mais qui gagnent plus, cette mesure devrait s'accompagner d'une plus stricte application des règles, notamment dans les secteurs et parmi les petites entreprises où les sous-déclarations sont les plus fréquentes.

## Quel rôle pour les privatisations et l'IDE ?

Les services d'infrastructure ont longtemps été proposés à des coûts comparativement élevés, notamment pour les utilisateurs industriels et commerciaux. L'une des principales raisons en est que la concurrence et l'investissement privé dans les secteurs de l'électricité, du gaz naturel, des transports aériens et dans certains segments des télécommunications sont restés sous-développés. Face à ces problèmes, un effort de libéralisation, conformément aux règles de l'UE, a été engagé depuis 2001. Certains avantages tangibles de l'intensification de la concurrence ont déjà été observés, avec notamment une baisse de 60 pour cent des tarifs réels des transports aériens. Néanmoins, dans d'autres secteurs d'infrastructure, les règles qui visent à favoriser la concurrence ne sont pas toujours suffisamment respectées et dans plusieurs cas, il est nécessaire de préciser la portée et les sources de financement des obligations de service public, notamment à l'égard des ménages et des régions peu développées. Une étape dans la bonne direction a été franchie avec la législation récente qui interdit les subventions croisées dans les entreprises publiques. Un autre préalable indispensable pour obtenir une implication féconde du secteur privé sera d'introduire progressivement une structure tarifaire fondée sur les coûts, qui aurait par ailleurs l'avantage de freiner le taux de croissance des émissions de gaz à effet de serre. *Les autorités devraient s'attaquer à ces problèmes en offrant des sources de financement transparentes pour des obligations de service public bien définies au lieu de recourir à des subventions croisées au sein des entreprises en place. Qui plus est, les organes de régulation sectorielle indépendants devraient coopérer avec les autorités de la concurrence pour mettre intégralement en œuvre les règles existantes concernant le jeu du marché et faciliter de nouvelles entrées dans les segments monopolistiques ou oligopolistiques des secteurs d'infrastructure.*

Les entrées d'investissements directs étrangers (IDE) ont été négligeables, s'établissant à moins de 1 pour cent du PIB ces dernières années. La simplification des procédures prévue par la loi de 2003 sur l'IDE constitue un pas important pour améliorer l'attrait de la Turquie aux yeux des investisseurs étrangers. *Ces réformes devraient être étayées par des mesures destinées à surmonter les difficultés de mise en œuvre. L'approche originale qui a consisté à identifier les domaines à problèmes*

*en coopération avec un organe indépendant, le Conseil consultatif de l'investissement, s'est révélée fructueuse et devrait être poursuivie. La privatisation des banques publiques et des grandes entreprises industrielles et de réseau devrait être l'occasion d'attirer des opérateurs internationaux performants en Turquie. Outre qu'elle suscite des entrées d'IDE, la privatisation est à même d'accroître notablement l'efficacité de l'économie. Les obstacles réglementaires et judiciaires qui pourraient encore entraver la privatisation devraient être supprimés afin d'encourager les investissements internationaux.*

Bien que plus de 30 pour cent de la population active soit employée dans l'agriculture, ce secteur ne contribue que pour 12 pour cent au PIB de la Turquie, ce qui indique une très faible productivité. Bon nombre d'agriculteurs, souvent illettrés, ce qui les empêche d'accéder au savoir-faire et à la technologie agricoles modernes, utilisent encore les méthodes traditionnelles de production. Les récentes réformes de la politique agricole ont commencé à remplacer les subventions liées aux intrants et à la production par des paiements directs de garantie de ressources, ce qui exposera les agriculteurs plus directement à la concurrence sur les marchés intérieurs et internationaux et améliorera par là même l'efficacité de la production. Des paiements compensatoires sur certains produits et des aides à l'élevage sont encore en vigueur. La Turquie dispose de conditions naturelles très favorables pour développer sa production de produits agricoles à forte intensité de main-d'œuvre et forte valeur ajoutée, tels que les fruits et les légumes, et elle pourrait accroître ses exportations de ces produits, notamment si les marchés étrangers sont plus largement ouverts. Néanmoins, pour exploiter ce potentiel, *il est essentiel d'améliorer les services de formation et de conseil pour que, dans le nouveau contexte davantage axé sur le marché, les agriculteurs bénéficient d'avis pertinents sur les modes de cultures appropriés, les nouvelles technologies agricoles et l'amélioration des méthodes de commercialisation. Là où l'offre d'eau d'irrigation est limitée, une tarification rationnelle de l'eau est nécessaire pour contenir la demande et veiller à ce que la ressource soit utilisée de manière efficiente. Les activités rurales non agricoles méritent aussi d'être encouragées comme des sources alternatives d'emploi et de revenu. L'investissement direct étranger peut largement contribuer à diffuser les technologies nouvelles en milieu rural, aussi convient-il de ne pas l'entraver.*

## Pour plus d'informations

Des informations supplémentaires concernant cette étude peuvent être obtenues auprès de Rauf Gönenç, tél. : (33-1) 45 24 94 04, e-mail : rauf.gonenc@oecd.org.

## Références

- **Études économiques** : Les *Études économiques* examinent les économies des pays membres et, de temps en temps, certains pays non membres. Il y a environ 18 études réalisées chaque année. Elles sont disponibles individuellement ou par abonnement. Pour plus d'informations, veuillez consulter la section des périodiques de la librairie en ligne de l'OCDE à l'adresse Internet suivante : [www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop).



- **Pour plus d'informations** : De plus amples renseignements concernant les travaux du Département des affaires économiques de l'OCDE, y compris des informations sur d'autres publications, des données statistiques, et des documents de travail sont disponibles pour téléchargement sur le site Internet à l'adresse : [www.oecd.org/eco](http://www.oecd.org/eco).
- **Perspectives économiques n° 75**, juin 2004. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : [www.oecd.org/eco/Economic\\_Outlook](http://www.oecd.org/eco/Economic_Outlook).

**Vous pouvez acheter en toute sécurité les publications  
de l'OCDE par l'intermédiaire de la librairie en ligne de l'OCDE**  
[www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop)

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques,  
Direction des relations publiques et de la Communication.  
Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

## Où nous contacter ?

**ALLEMAGNE**

Centre de l'OCDE  
de BERLIN  
Schumannstrasse 10  
D-10117 BERLIN  
Tél. : (49-30) 288 8353  
Fax : (49-30) 288 83545  
E-mail :  
berlin.contact@oecd.org  
Internet :  
[www.oecd.org/deutschland](http://www.oecd.org/deutschland)

**ÉTATS-UNIS**

Centre de l'OCDE  
de WASHINGTON  
2001 L Street N.W.,  
Suite 650  
WASHINGTON D.C. 20036-4922  
Tél. : (1-202) 785 6323  
Fax : (1-202) 785 0350  
E-mail :  
washington.contact@oecd.org  
Internet : [www.oecdwash.org](http://www.oecdwash.org)  
Toll free : (1-800) 456 6323

**FRANCE**

Siège de l'OCDE de PARIS  
2, rue André-Pascal  
75775 PARIS Cedex 16  
Tél. : (33) 01 45 24 81 67  
Fax : (33) 01 45 24 19 50  
E-mail : [sales@oecd.org](mailto:sales@oecd.org)  
Internet : [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

**JAPON**

Centre de l'OCDE de TOKYO  
Nippon Press Center Bldg  
2-2-1 Uchisaiwaicho,  
Chiyoda-ku  
TOKYO 100-0011  
Tél. : (81-3) 5532 0021  
Fax : (81-3) 5532 0035  
E-mail : [center@oecdtokyo.org](mailto:center@oecdtokyo.org)  
Internet : [www.oecdtokyo.org](http://www.oecdtokyo.org)

**MEXIQUE**

Centre de l'OCDE  
du MEXIQUE  
Av. Presidente Mazaryk 526,  
Colonia: Polanco,  
C.P. 11560  
MEXICO D.F.  
Tél. : (00.52.55) 9138 6233  
Fax : (00.52.55) 5280 0480  
E-mail :  
[mexico.contact@oecd.org](mailto:mexico.contact@oecd.org)  
Internet :  
[www.oecdemexico.org.mx](http://www.oecdemexico.org.mx)

Les Synthèses de l'OCDE sont disponibles sur le site Internet de l'OCDE

[www.oecd.org/publications/Pol\\_brief/index-fr.htm](http://www.oecd.org/publications/Pol_brief/index-fr.htm)