

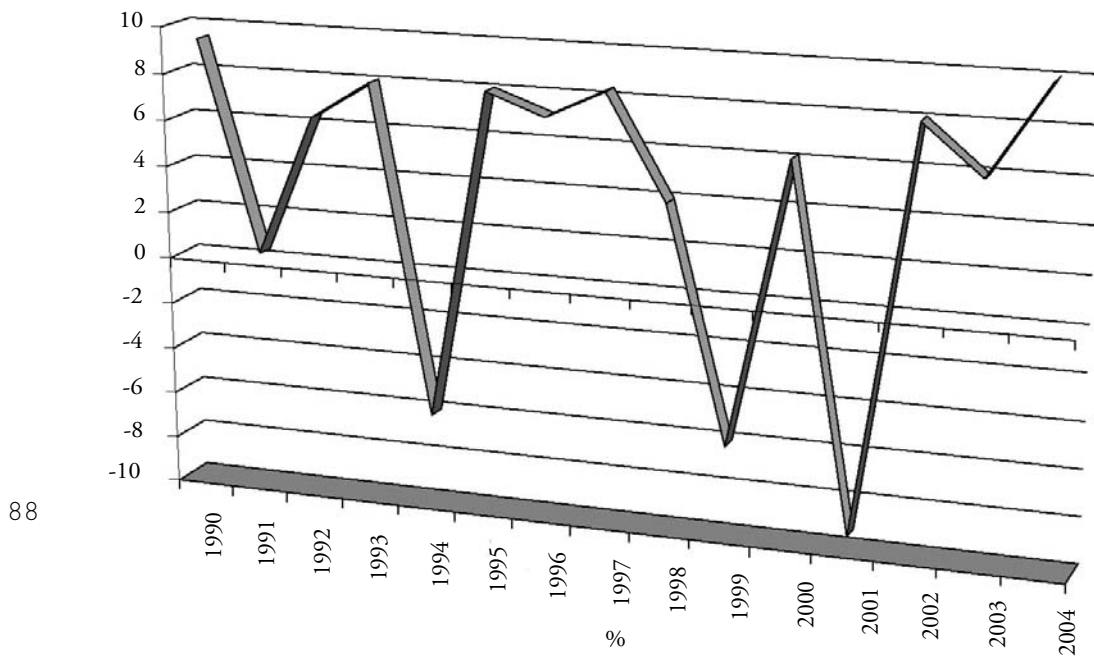
LA TRANSFORMATION  
ÉCONOMIQUE DE LA TURQUIE :  
UNE NOUVELLE ÈRE  
DE GOUVERNANCE ?

87

L'ÉCONOMIE TURQUE A LONGTEMPS ÉTÉ CARACTÉRISÉE comme une économie qui, malgré son potentiel, n'a pas vraiment réussi à décoller. Elle dispose, en effet, d'un produit national brut avoisinant les 300 milliards d'euros – ce qui la place parmi les vingt plus grandes économies mondiales. C'est aussi une économie qui, si elle réussit à afficher des taux de croissance à l'asiatique, n'est pas à l'écart de sévères crises de croissance quasi périodiques. Elle est pourtant ouverte et assez bien intégrée à l'Europe. Par conséquent, pour bien comprendre l'économie turque, il faudrait élucider ce mystère d'instabilité chronique. Il faudrait surtout dégager les causes principales et en tirer les conclusions nécessaires pour pouvoir pronostiquer l'avenir de l'économie turque. Il serait aussi nécessaire de s'attarder sur les réformes mises en chantier après la dernière crise de 2001, dans la mesure où elles constituent une rupture avec le passé et changent considérablement la donne de l'économie politique turque.

UNE ÉCONOMIE VOLATILE

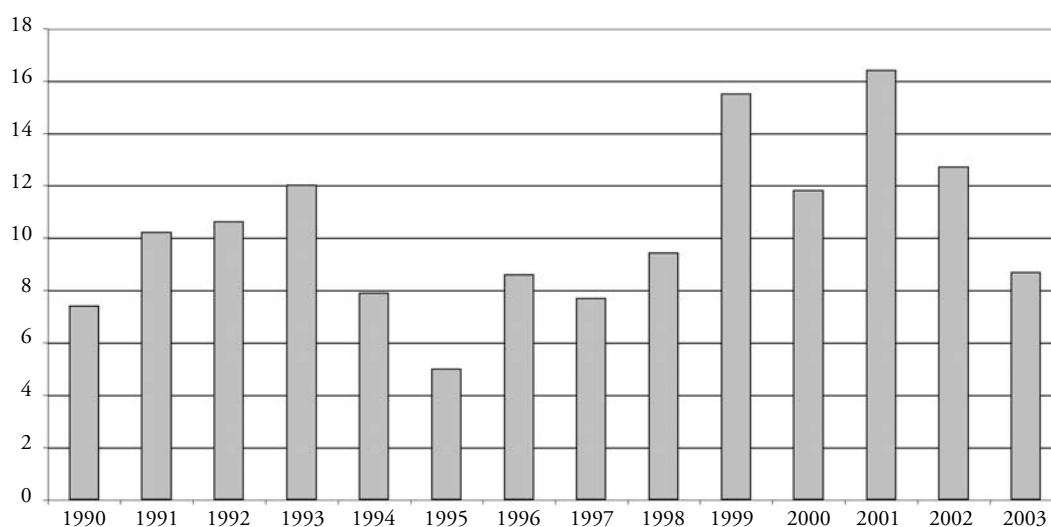
Le tableau suivant affiche la performance de l'économie turque pour les quinze dernières années. On constate une croissance en dents de scie qui met en relief la volatilité de cette économie. Pendant cette période, la Turquie a affiché un itinéraire sinueux marqué par des taux records de croissance aussi bien que des crises profondes.

*Croissance*

SOURCE: Banque centrale turque.

La première conclusion que l'on pourrait tirer de ce phénomène est l'existence en Turquie, d'une part, d'un potentiel important de croissance, et, d'autre part, d'entraves tout aussi importantes à la croissance. Avant d'examiner les données qui alimentent cette performance, il convient d'identifier les facteurs qui sont à l'origine de cette volatilité omniprésente.

Quand on regarde de plus près les paramètres de l'économie turque, le premier constat est celui d'une instabilité macro-économique se manifestant par des taux d'inflation élevés et chroniques. En effet, pour la période de 1982-2002, la moyenne pour cette hausse de prix annuelle s'élève à 63 %. Le plafond fut atteint en 1994 avec un taux d'inflation de 125 %. Pourquoi l'économie turque a-t-elle connu cette inflation chronique aux antipodes d'une tendance globale désinflationniste ?

*Besoin de financement public / PNB*

89

SOURCE : Sous-secrétariat au Trésor, Turquie.

La réponse la plus simple serait d'établir le lien entre ces chiffres et une politique fiscale laxiste. En effet, cette période de l'économie turque se distingue par un manque de discipline fiscale. Les dépenses fiscales se sont constamment accrues par rapport aux revenus de l'État, ce qui a donné lieu à un endettement de plus en plus lourd du gouvernement turc. Et c'est essentiellement le besoin de financer cet endettement qui a provoqué et aussi maintenu l'inflation en Turquie.

Cette explication, certes satisfaisante au premier abord, amène une autre question qui relève cette fois-ci de l'économie politique. Pourquoi le système turc n'a-t-il pas réussi, à l'instar d'autres pays similaires, à contrôler, voire à éradiquer ces tendances ? La réponse réside dans une analyse de l'économie politique turque puisque les causes de ce laxisme fiscal sont essentiellement politiques. En effet, la période en question se caractérise aussi par une situation d'instabilité politique.

Mais une autre tendance nuisible à la santé économique est venue se juxtaposer à ce tableau. Le retour à la démocratie, dès 1983, et la libre contestation politique qui s'en est suivie ont provoqué des dérives économiques. La démocratisation et la décentralisation du pouvoir politique ont entraîné la prépondérance du populisme. Un populisme qui a gagné du terrain par étapes et surenchères. Un populisme que le système turc n'a pas réussi à contrôler ni même à endiguer. Un populisme qui s'est manifesté par l'ingérence irrationnelle de la politique dans l'économie. L'objectif économique a désormais été détourné de la

quête d'une croissance stable et permanente vers une maximisation des distributions de rentes, tout cela dans un climat de clientélisme et de corruption. Il est évident que ce système n'était pas tenable à long terme. La malchance de la Turquie est que ce système, sans doute grâce au dynamisme inhérent au pays, a pu se maintenir plus longtemps que prévu.

90 Dans d'autres pays, ce type de situation provoque des crises économiques qui se manifestent, par exemple, par l'hyper-inflation et permettent finalement à de nouveaux dirigeants d'entreprendre les réformes nécessaires. Par contre, même si la Turquie a connu une longue période de haute inflation, celle-ci ne s'est jamais métamorphosée en une hyper-inflation. Par ailleurs, la résilience de l'économie permettait à la Turquie de rebondir assez rapidement après une crise économique. Ainsi, le mécontentement général ne s'installait jamais assez longtemps pour permettre la mise en cause définitive de ce système. Cependant, les crises se faisaient de plus en plus fréquentes. Il a fallu à la Turquie une crise d'une amplitude sans précédent pour finalement s'attaquer à ce problème de gouvernance politique et économique.

#### UNE CRISE POUR METTRE FIN À TOUTES LES CRISES

En février 2001, à la suite d'un désaccord rendu public entre le président et le Premier ministre, une crise financière s'est amorcée et a entraîné une crise économique elle-même cause d'une contraction de 9,4 % de l'économie en une année. La réponse à cette crise a été de taille. L'opinion publique en Turquie s'est rendu compte à cette occasion que le défi n'était pas seulement d'ordre économique. La Turquie était face à une crise de gouvernance. La solution passait par une réforme ambitieuse des institutions et des règles. Il était finalement temps de rompre le lien nuisible entre la politique traditionnelle populiste et l'économie. Le nouveau programme de réformes économiques et institutionnelles, préparé en collaboration avec le FMI, est entré en vigueur en juin 2001. Sa mise en application a été dirigée par M. Kemal Dervi, qui a quitté ses fonctions au sein de la Banque mondiale pour prendre en main les rênes d'une économie turque en pleine crise.

L'objectif principal de ce programme était tout d'abord d'instaurer la confiance afin de limiter les dégâts immédiats. Ensuite, le programme en question visait la mise en place d'un nouveau cadre de gouvernance économique. Il prévoyait ainsi l'indépendance totale de la Banque centrale, le renforcement de la capacité administrative et de

l'indépendance des autorités de réglementation comme l'autorité bancaire ou le Conseil de concurrence. Il prévoyait aussi la dérégulation et la libéralisation de plusieurs secteurs d'activités économiques essentiellement dans les services. Les secteurs des télécommunications, de l'électricité, du gaz naturel et du transport aérien tombaient dans le champ des réformes. Dans tous ces domaines, la législation européenne servait de matière de référence, et l'harmonisation de la législation turque avec la législation communautaire devenait désormais l'objectif principal. Finalement, la discipline fiscale était elle aussi instaurée par le biais d'une série de lois qui assujettissaient les dépenses publiques à un régime de contrôle beaucoup plus strict.

Les résultats de ces réformes ne se sont pas fait attendre. L'économie turque a rebondi l'année suivante en enregistrant une croissance de 8 %. L'année d'après, c'est-à-dire en 2003, la croissance ralentissait quelque peu à 6 % pour rebondir encore une fois et atteindre le cap de 10 % en 2004. La Turquie était passée en l'espace de trois ans d'une économie fragile et volatile au statut d'élève « star » du FMI. En quelque sorte, la Turquie devenait le point de référence pour les institutions de Bretton Woods alors critiquées pour la mauvaise performance des économies sous leur tutelle.

Il faut préciser que le programme de réformes économiques et institutionnelles mis en application en Turquie repose sur deux édifices externes. Le premier est le FMI, qui a aidé à préparer le programme et à le mettre en vigueur en assurant un financement de 18 milliards de dollars. Le FMI est resté présent sur la scène en surveillant le déroulement du programme. L'autre point de repère est l'Union européenne. Alors que le rôle du FMI demeure plus important à court terme, il est prévu que l'UE remplace le FMI à moyen terme et *a fortiori* à long terme. L'ancrage de la Turquie à l'Europe est de ce point de vue indispensable. En cela, le commencement des négociations d'adhésion le 3 octobre 2005 constitue une étape primordiale. Une fois les négociations initiées, le rôle et le pouvoir de l'UE quant au maintien du bon cap par l'économie turque vont encore s'accroître.

Il y a lieu de se demander, après ces observations, si la Turquie s'est maintenant orientée vers un développement économique stable et durable. Dans la mesure où les réformes effectuées après la crise de 2001 représentent un changement fondamental du paradigme de gouvernance, l'on pourrait maintenir que les obstacles structurels à une croissance stable ont été éradiqués ou du moins diminués. Cela reste cependant une condition nécessaire mais pas suffisante. En effet, même

s'il n'y a plus d'entraves exogènes, d'où va provenir la croissance ? Pour apporter une réponse adéquate à cette question, une analyse plus profonde des aspects essentiels de l'économie turque est certainement utile.

#### UNE ÉCONOMIE OUVERTE ET AXÉE SUR L'EUROPE

92 Dans l'histoire de l'économie turque, deux dates sont à souligner. La première, janvier 1980, marque la rupture de la Turquie avec le principe de la substitution des importations qui se manifestait par une économie close, protectionniste et le souci d'autosuffisance. Même si, au début, il a permis à la Turquie de développer une industrie domestique, certes protégée par une politique commerciale stricte, ce modèle a commencé à éprouver des difficultés après les crises pétrolières des années soixante-dix. De surcroît, l'instabilité politique de ces années-là a contribué à l'ampleur de la débâcle. Face à une crise économique qui émanait d'une crise de la balance des paiements, la Turquie a changé en 1980 de modèle de développement. Elle s'est ouverte à la concurrence, a libéralisé plusieurs secteurs d'activités et assuré la convertibilité de la livre turque. Le moteur de la croissance allait désormais venir des exportations. L'économie a décollé grâce à ces changements et la Turquie a connu une période relativement longue de croissance dans les années quatre-vingt.

La deuxième date à souligner est le 31 décembre 1995 qui marque l'entrée en vigueur de l'union douanière avec l'Union européenne. À partir de cette date, le commerce des biens manufacturés a été totalement libéralisé entre les deux partenaires. Tous les tarifs à l'importation ainsi que les restrictions quantitatives ont été éliminés de part et d'autre. La Turquie a également adopté la politique commerciale de l'UE. C'est-à-dire qu'elle s'est engagée à poursuivre la même politique commerciale que l'UE vis-à-vis des pays tiers. D'ailleurs, c'est essentiellement par cet aspect qu'elle se distingue de tous les autres partenaires de l'Union. La Turquie est le seul pays à avoir une union douanière avec l'UE sans pour autant être un membre à part entière. Tous les autres pays sont liés à l'UE par des accords de libre échange.

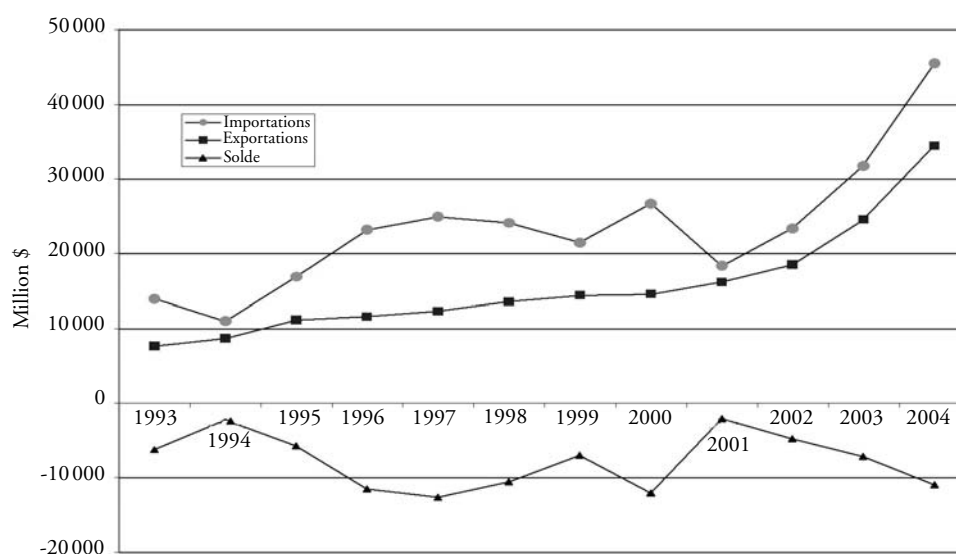
Pour comprendre cette différence, il faut faire appel au traité d'association entre la Turquie et la Communauté. Ce traité a été conclu en 1963 ; c'était le deuxième accord d'association, après le traité d'Athènes, que la jeune CEE signait avec un pays tiers. Politiquement, ces deux accords étaient importants pour la CEE puisqu'elle était en concur-

rence avec un autre modèle d'intégration poursuivi sur la scène européenne par le Royaume-Uni, l'EFTA. Le traité d'Ankara confirmait donc l'éligibilité de la Turquie à l'adhésion par son article 28. Par ailleurs, comme le traité d'Athènes, le traité d'Ankara était calqué sur le traité de Rome. Il avait la même finalité politique et prévoyait par conséquent le même modèle d'intégration économique, c'est-à-dire l'établissement d'un marché commun reposant sur une union douanière. C'est pourquoi, après une période préparatoire, les mesures en vue d'établir une union douanière entre les deux parties ont été entamées en 1973 et l'union douanière fut complétée fin 1995.

L'union douanière entre la Turquie et l'UE a eu des effets plutôt bénéfiques pour les deux parties. Elle a permis au commerce bilatéral d'augmenter considérablement. Le tableau suivant montre l'évolution de ce commerce. Il serait opportun de souligner que depuis l'entrée en vigueur de l'union douanière, le volume de commerce a augmenté de 185 % passant de 28 à 80 milliards de dollars. Pendant ce même temps, alors que les exportations communautaires ont augmenté de 180 %, les exportations turques ont enregistré une augmentation de 210 %. Et l'UE continue à afficher un excédent commercial de l'ordre de 11 milliards de dollars en 2004.

93

Commerce Turquie-UE



SOURCE: Sous-secrétariat au Commerce extérieur, Turquie.

Le marché turc représente désormais un marché important pour les producteurs européens. La part de l'UE dans le commerce extérieur de la Turquie a elle aussi augmenté et avoisine à présent les 50 %. L'union douanière a contribué, de ce point de vue-là, à l'ouverture de l'économie turque. Cette dernière est maintenant aussi ouverte que celle de l'Espagne, par exemple. Le volume des exportations par rapport au PIB s'élève à 31 % pour la Turquie. Ce même chiffre est de 29 % pour l'Espagne. D'autre part, l'union douanière a contribué à la modernisation de l'industrie turque qui a démontré sa capacité à concurrencer l'industrie européenne.

94 La prochaine étape de l'intégration économique entre la Turquie et l'UE sera sans doute l'inclusion du secteur des services dans l'union douanière. La libre circulation du capital étant d'ores et déjà assurée en grande partie grâce au cadre réglementaire libéral de la Turquie dans ce domaine, la Turquie pourra d'autant plus aisément s'intégrer dans le marché unique européen. Les parties sont en passe de négocier un accord pour la libéralisation du commerce des services qui pourrait entrer en vigueur après le début des négociations d'adhésion de la Turquie. Ce pas vers une intégration plus approfondie devrait, en principe, bénéficier aux deux parties. Alors que la partie communautaire s'appliquerait à développer l'exportation des services sur le marché turc dans des secteurs tels que finance, assurance, télécommunication et audiovisuel, les avantages comparatifs de la Turquie seraient plutôt dans des services comme la construction ou le transport. Mais, somme toute, la libéralisation du commerce des services, comme le commerce des biens, apparaît comme une étape de l'intégration économique qui devrait permettre à la Turquie de s'ancrer davantage au marché européen, et à l'UE de développer encore sa position concurrentielle dans un marché en plein essor.

Cela étant, pour pouvoir optimiser les gains de cette intégration, la structure industrielle devra être de nature à s'adapter assez rapidement aux changements des conditions de concurrence. De ce point de vue-là, l'économie turque fait état d'une dichotomie assez prononcée.



UNE STRUCTURE DUALE :  
LA COEXISTENCE DU MODERNE ET DU TRADITIONNEL

L'économie turque est caractérisée par une série de disparités: disparité de développement régional entre l'ouest et l'est du pays, disparité aussi de développement industriel entre, d'un côté, les services et l'industrie et, de l'autre, l'agriculture. L'agriculture demeure un secteur d'activités important. 30 % de la population active travaille dans le secteur agricole, alors que la contribution de l'agriculture au revenu national n'est que de 13 % ; ce qui démontre la faible productivité de ce secteur.

Pourtant le reste de l'économie, c'est-à-dire les secteurs industriels et des services, ont un assez bon rendement d'un point de vue comparatif.

95

---

*Valeur ajoutée sectorielle par travailleur en euros*

---

	<i>Agriculture</i>	<i>Industrie</i>	<i>Construction</i>	<i>Services</i>	<i>Moyenne</i>
Bulgarie	4,289	3,696	3,176	4,292	4,073
Tchéquie	9,707	12,391	8,867	12,060	11,739
Hongrie	7,629	11,962	8,566	12,090	11,531
Pologne	2,093	11,841	12,049	13,511	10,874
Roumanie	1,149	5,779	6,224	7,466	4,188
Turquie	4,577	13,523	8,508	15,657	10,890

---

SOURCE: Dervis, Gros, Emerson, Ülgen, «The European transformation of Turkey», CEPS-Economics and Foreign Policy Forum, 2004.

Ce tableau montre la productivité comparative des secteurs. Il en ressort que la Turquie possède une économie plus productive que celle de la Pologne et de la Hongrie par exemple et devance de loin la Bulgarie et la Roumanie. Ce résultat est encore plus net s'agissant de la productivité de l'industrie et des services, où la Turquie se trouve dans une position même meilleure que la Tchéquie. C'est le poids de l'agriculture qui ramène les indicateurs de la Turquie à une moyenne qui la classe tout de même parmi les pays les plus développés de l'Europe centrale.

La modernité de l'économie en Turquie et sa capacité à faire face à la concurrence globale dépendent en fait de l'existence de cette couche moderne de l'économie. Le défi pour le pays est sûrement celui d'une transformation structurelle. Comment diminuer le poids de l'agriculture et achever la modernisation de l'économie? Une question qui vraisemblablement va continuer à préoccuper les dirigeants turcs dans les années à venir.

#### UNE DÉMOGRAPHIE FAVORABLE

96 Une autre différence de l'économie turque par rapport aux économies européennes réside dans les facteurs démographiques. Alors que maintes économies continentales sont confrontées au vieillissement de leur population, la Turquie est dans une tout autre situation. Elle possède une population jeune, avec une moyenne d'âge de 26 ans. La conséquence est une faible participation à la vie active, puisqu'une grande partie de la population est encore en dessous l'âge de 15 ans.

	<i>Population active</i>	<i>Groupe d'âge 15-64</i>	<i>Population active</i>
		<i>Population totale</i>	<i>Population totale</i>
Bulgarie	2 998	0,68	0,37
Tchéquie	4 760	0,70	0,46
Hongrie	3 855	0,68	0,37
Pologne	13 782	0,67	0,35
Roumanie	7 745	0,68	0,35
Turquie	20 836	0,64	0,28

SOURCE: Dervis, Gros, Emerson, Ülgen, «The European transformation of Turkey», CEPS-Economics and Foreign Policy Forum, 2004.

Mais cette situation est en train de se transformer. Dans les années à venir, la Turquie va profiter d'un bonus démographique. La proportion de la population active par rapport à la population totale va augmenter. Ce qui va certainement renforcer la capacité de l'économie turque.

La Turquie saura-t-elle tirer profit de cette situation démographique favorable ou, au contraire, celle-ci deviendra-t-elle un cadeau empoisonné en augmentant le taux de chômage ? Les deux défis à relever de ce point de vue-là sont ceux de l'éducation et du capital. L'éducation parce que, par rapport à d'autres pays européens, l'investissement dans les ressources humaines n'a pas été suffisant en Turquie de sorte que le pays affiche des résultats largement en dessous des moyennes européennes quant au taux d'éducation de la population. Ce déficit est moindre pour les centres urbains et les secteurs professionnels, mais s'accroît considérablement pour ce qui concerne la population agricole. L'autre défi c'est celui du capital étranger et notamment celui des investissements étrangers directs (IED). La Turquie a, dans les années quatre-vingt et surtout quatre-vingt-dix, perdu la course aux investissements étrangers. Le stock, de même que le flux de IED en Turquie, reste nettement disproportionné par rapport à la taille de l'économie.

97

---

*Investissements étrangers directs/Produit national brut*

---

	1998	1999	2000	2001
Bulgarie	4,2	6,2	7,9	5,1
Chypre	0,8	1,3	1,8	1,8
Tchéquie	6,5	11,5	9,7	8,6
Estonie	10,9	5,8	7,6	9,7
Hongrie	4,3	4,2	3,6	4,7
Lettonie	5,9	5,2	5,7	2,3
Lithuanie	8,5	4,6	3,4	3,7
Malte	7,7	22,6	18,1	8,5
Pologne	4,0	4,7	5,8	3,1
Roumanie	4,8	2,9	2,8	3,2
Slovaquie	2,6	1,6	1,5	7,2
Slovénie	1,1	0,5	0,7	2,6
Turquie	0,5	0,4	0,5	2,3

---

SOURCE: Dervis, Gros, Emerson, Ülgen, «The European transformation of Turkey», CEPS-Economics and Foreign Policy Forum, 2004.

Les raisons de cette performance négative sont multiples. L'instabilité politique et macro-économique d'antan, un système légal et économique, qui multipliait les entraves aux investissements étrangers, et l'incapacité des gouvernements successifs à faire avancer la privatisation constituaient sans doute les causes principales. Il faut pourtant indiquer que cet environnement, peu propice aux investissements, est aussi en train de changer considérablement, ce qui se manifeste par les flux actuels de l'IED.

#### UNE CONVERGENCE ASSURÉE ?

98 La Turquie a un grand nombre d'atouts pour s'assurer une croissance durable et réussir une convergence, à terme, avec les pays communautaires: une économie ouverte sur le monde par le biais d'une union douanière avec l'UE, des facteurs démographiques qui contribueront à une augmentation de la population active aussi bien que du marché domestique, des secteurs de l'économie performants même à l'échelle globale. Par contre, elle a des défis importants à relever comme les disparités de développement, une transformation de sa structure industrielle et un investissement plus important dans ses ressources humaines. Somme toute, elle semble disposer des atouts nécessaires pour une croissance soutenue, comme le démontre son expérience historique qui combine des années de forte croissance avec des périodes de crise. Le défi essentiel de l'économie turque est la recherche d'une réponse pertinente à cette volatilité.

En guise de conclusion, convenons qu'il faudra sans doute accentuer l'importance des réformes économiques et institutionnelles entreprises après la crise de 2001. Dans la mesure où la volatilité de l'économie turque, dans le passé, provenait de la faiblesse institutionnelle des structures politico-économiques, qui se laissaient emprisonner par les tendances populistes, les réformes de 2001 ont effectivement constitué un changement de paradigme qui s'attaque aux causes principales de cette volatilité. Une nouvelle structure de gouvernance a été mise en place. Elle a désormais été testée et les premiers résultats sont tout à fait encourageants, au vu des performances récentes de l'économie turque. La croissance cumulative des trois dernières années a été de 24 %. Il convient de noter cependant que le vrai test viendra après 2008 quand la période de surveillance par le FMI sera terminée.

Le rôle de l'Union européenne est à souligner à cet égard. En effet, l'UE pourrait assumer un rôle d'ancrage pour l'économie turque, qui servirait à consolider les réformes de 2001 et à ouvrir la voie d'un développement soutenu et durable de l'économie. Cela permettrait à l'UE d'une part de tirer directement profit de ce dynamisme, comme cela a été le cas pour l'union douanière et, d'autre part, de s'allier à la Turquie en vue de contribuer au développement économique de toute la région des Balkans, voire du Moyen-Orient où la Turquie constitue de loin l'économie la plus importante et la plus performante. Reste à savoir si l'Europe sera en mesure de relever ce défi.

---

#### R É S U M É

*L'économie turque a traditionnellement été caractérisée par une grande volatilité, des périodes de croissance substantielle étant suivies d'inévitables et profondes récessions. Cette volatilité est essentiellement le résultat de problèmes de gouvernance politique. La récente crise de 2001 a fourni la motivation nécessaire pour la réforme des structures de gouvernance. L'économie a répondu de façon positive et la Turquie est entrée dans une période de croissance soutenue. À long terme, la croissance économique de la Turquie sera favorisée par l'ouverture de l'économie, des facteurs démographiques positifs et des niveaux de productivité comparables à ceux des pays d'Europe centrale et orientale. Cependant, le principal défi viendra des transformations structurelles concernant la structure duale de l'économie et le poids décroissant de l'agriculture. Le rôle de l'UE sera essentiel en tant que point d'ancrage favorisant la consolidation des réformes ainsi que pour ouvrir la voie à un rythme de croissance forte et soutenue. L'UE bénéficiera également d'une Turquie qui sera devenue un moteur régional de croissance.*