

LA TURQUIE AU TOURNANT

Au début d'octobre, la Commission européenne rendra son avis quant à l'ouverture de négociations d'adhésion entre l'Union européenne et la Turquie ; en décembre, le Conseil européen annoncera sa décision. Depuis des mois, la presse et les experts ont insisté sur la dimension politique de l'enjeu, au plan intérieur comme régional. De même, les effets d'une adhésion turque sur les institutions et l'économie européennes ont été largement débattus. Ici, la question examinée est celle de l'économie turque : le choix qui sera fait marquera, pour elle aussi, un tournant décisif. L'ouverture de négociations prolongerait un remarquable processus de stabilisation et de réformes engagé depuis le traité d'union douanière de 1996 et accéléré depuis 2002. Au-delà, elle participerait à la définition d'un nouveau modèle de croissance, qui resterait fondé sur un secteur manufacturier dynamique, mais qui attirerait davantage les investissements directs et les transferts de technologie. En ce sens, l'adhésion européenne et la reprise de l'acquis communautaire sont perçues comme un instrument pour, à la fois, moderniser le cadre institutionnel et accélérer le redéploiement économique. Reste, toutefois, à mesurer les risques d'une telle stratégie dans un pays qui demeure relativement pauvre.

■ La fin de l'instabilité chronique ?

Au cours des années 1980 et 1990, l'économie turque était un défi permanent au sens commun des économistes : contrairement à l'expérience de l'Amérique latine puis de l'Europe de l'Est, elle parvenait à concilier une croissance forte (4% en moyenne annuelle) avec une grande instabilité macroéconomique, notamment une inflation chronique due au désordre des finances publiques. En 1999, le miracle semblait toutefois avoir épuisé ses effets : il n'y avait plus que de l'inflation, de la dette et un système bancaire insolvable. Après le naufrage, en février 2001, d'un premier plan de stabilisation fondé sur un ancrage du change (*crawling peg*)¹, la consolidation a pu enfin s'engager – cette fois-ci sur la base d'un régime de change flottant et donc d'un ancrage interne. Dans ce cas de figure, le risque majeur est que des taux d'intérêt réels excessivement élevés asphyxient la croissance et ruinent tous les agents endettés. L'enjeu était donc de définir une politique suffisamment crédible pour obtenir une baisse des taux nominaux et des anticipations inflationnistes quasi-concomitante au ralentissement des prix. En Turquie, ceci a été obtenu grâce à une conditionnalité nettement hiérarchisée, négociée en échange d'un soutien massif du FMI (plus de 13 milliards de dollars en deux ans). Deux critères ont dominé la conduite de la politique économique :

• L'excédent budgétaire primaire (avant paiement des intérêts) a été porté au niveau extrêmement élevé de 6,2% du PNB contre 3% en 2000, cela en dépit d'une récession majeure en 2001 (chute de 9,5% du PNB, cf. tableau 1). Le choix de cet objectif reflétait l'interaction directe observée entre la politique budgétaire et le contrôle de l'émission monétaire : avec un marché de la dette publique instable et à échéances très courtes, le risque majeur est qu'un échec même ponctuel à refinancer la dette échue impose sa monétisation, et débouche sur un dérapage violent du change et des prix. C'est pourquoi la vraie ancre de ce second programme turc n'était pas l'émission monétaire, mais le besoin de financement primaire de l'Etat, qui a été étroitement balisé sur un rythme bimestriel².

• Parallèlement, les banques ont fait l'objet de mesures de restructuration et de recapitalisation massives, destinées à rétablir rapidement leur viabilité, après la crise de 2000-2001. Toute nouvelle crise de confiance des déposants était susceptible, à brève échéance, de déclencher une crise systémique de grande ampleur³. Cette issue a été évitée, mais pour un coût très élevé, qui pèsera longtemps sur l'économie : 47 milliards de dollars, soit 20% du PNB de 2003.

1. Cf. Lettre d'Intention, 9 décembre 1999 sur imf.org (Turkey Letter of Intent).

2. Cf. Lettre d'Intention, 3 mai 2001. Les variables monétaires et budgétaires faisaient toutefois l'objet d'engagements quantifiés (*targets*). Sur l'impact des variables budgétaires sur les anticipations inflationnistes, voir O. Celasun, R.G. Gelos & A. Prati (2003), "Would 'Cold Turkey' Work in Turkey?", FMI, Working Paper 03/49.

3. Le FMI avait déjà tenté lors des crises en Asie (1997-1998) d'utiliser une stratégie de traitement de l'insolvabilité comme instrument pour rétablir à court terme, par un effet de confiance, la position de liquidité des banques. C'est la première fois, en Turquie, qu'une telle tentative a réussi alors que les résultats avaient été au mieux indécis (Thaïlande), sinon catastrophiques (Indonésie).

Tableau 1 – Turquie : principaux indicateurs macroéconomiques

	1999	2000	2001	2002	2003	2004 ^a
Croissance du PNB	-6,1	6,3	-9,5	7,8	5,0	5,0
Inflation (prix à la consommation)	68,8	39,0	68,5	29,7	18,4	12,0
Taux d'intérêt des bons du Trésor	106,2	38,0	99,1	63,5	44,1	23,0
Crédit au secteur privé*, variation réelle (%)	-10,7	24,5	-27,5	-16,5	16,9	6,9
Solde primaire (secteur public consolidé, % PNB)	-0,2	3,0	5,5	4,1	6,2	6,5
Besoin de financement du secteur public (% PNB)	22,3	18,9	21,1	12,1	10,0	6,6
Dette publique nette (% PNB)	61,0	57,4	93,9	79,2	70,9	66,5
Solde courant (% PNB)	-0,7	-4,9	2,4	-0,8	-2,9	-3,0

* Déflaté par les prix à la consommation. P projection.

Source : FMI, "Seventh Review under the Stand-by Arrangement", avril 2004.

Au milieu de 2004, cette stratégie était un succès confirmé. Non seulement la croissance était de retour à un niveau élevé (6,9% en moyenne en 2002-2003). Surtout, l'inflation annuelle est descendue à 12% (contre 68,5% en 2001), les anticipations du marché étant depuis la fin de 2003 identiques aux objectifs des autorités. Enfin, la consolidation des finances publiques semble bien engagée : le poids total de la dette publique dans le PNB a été ramené à 71% à la fin de 2003 contre 94% en 2001⁴, grâce à la conjonction de la discipline budgétaire, de la croissance et de l'effet de l'appréciation du change réel sur la valeur de la dette libellée en dollars.

L'ensemble de ces évolutions n'écarte évidemment pas tout risque à venir. D'abord, le déficit courant pourrait dépasser 4% du PIB cette année, en raison notamment du boom de l'investissement interne ; ce facteur de vulnérabilité est accentué par un financement dominé par les capitaux courts. Au-delà, des tests de soutenabilité réalisés récemment par le FMI montrent que la stabilisation actuelle des finances publiques n'est pas à toute épreuve : le retour aux tendances historiques, en matière notamment de déficit budgétaire primaire et de taux d'intérêt réels, replacerait très vite la dette publique sur une trajectoire explosive⁵.

En un mot, si l'heure d'un relâchement du *policy mix* n'a pas encore sonné, en revanche l'exercice de corde raide engagé après la crise de 2001 a désormais porté ses fruits. Qui plus est, c'est l'économie politique de l'instabilité turque qui a été dans une certaine mesure démantelée : c'est-à-dire ce régime ancien, marqué par l'incapacité d'arbitrer entre les demandes concurrentes de fonds budgétaires, par des politiques régionales clientélistes et par l'utilisation constante du système bancaire comme substitut au budget public. La mise en question de ces pratiques ne peut que renforcer la crédibilité du changement de cap économique.

■ Les enjeux nouveaux

Ainsi résumé, ce bilan corrobore la thèse d'une nouvelle phase économique : la sauvegarde des résultats acquis est cruciale, mais de nouvelles priorités vont désormais s'imposer. Deux d'entre

elles attirent en particulier l'attention, qui devraient être décisives en cas d'ouverture des négociations avec Bruxelles.

D'abord, la reprise du crédit après une crise bancaire majeure, suivie d'une large restructuration, pose des dilemmes que de nombreux pays en développement ne parviennent pas à résoudre : soucieuses de limiter leur exposition au risque et soumises à des règles prudentielles strictes, les banques tendent à rationner massivement les entreprises privées, préférant les bons du Trésor et le crédit à la consommation. C'est dans ce contexte que doit s'apprécier, en Turquie, la reprise progressive du crédit au secteur privé en 2004, à partir d'un niveau extrêmement bas (14,6% du PNB en 2003). *A priori* ces difficultés sont accrues par le choc de la désinflation : nombre d'activités spéculatives et rentables ont disparu ; il devient beaucoup plus difficile de résorber d'éventuelles pertes par des transferts inflationnistes ; enfin, la baisse de rendement des titres publics affecte le revenu des banques à proportion de leur part élevée dans leur actif. Ces différents facteurs expliquent vraisemblablement la chute de la rentabilité des banques observée en début de cette année⁶. Au-delà du secteur bancaire, c'est l'ensemble du secteur privé qui se trouve confronté aux mêmes enjeux : l'allongement de l'horizon temporel, le durcissement des contraintes de solvabilité, une concurrence plus âpre, vont nécessairement affecter les comportements financiers, l'investissement ou l'embauche. C'est bien un nouveau régime de croissance qui doit être inventé.

Un second facteur d'évolution des règles du jeu économique est évidemment la redéfinition du rôle de l'Etat, qui affecte lui aussi les comportements des agents. Alors que dominait jusqu'à présent un Etat paternaliste et clientéliste, les réformes vont le conduire à structurer beaucoup plus nettement ses fonctions de redistribution (politiques sociales et transferts régionaux) et de régulation. Ces dernières ont un impact direct sur la stratégie de croissance et d'insertion internationale du pays ; elles posent en particulier la question de la formalisation du cadre réglementaire et juridique de l'activité économique : un enjeu dont on sait qu'il est au cœur du processus de développement, tout comme de la transition en Europe de l'Est (droit de la propriété et des créanciers, procédure de faillites, protection des salariés, etc.). Ici apparaît le "pari européen" qui sous-tend les réformes engagées depuis le milieu des années 1990 : dans une très large mesure, la modernisation du cadre institutionnel s'est faite par l'adoption des lois et règlements européens. Cela pour faciliter l'intégration économique, mais aussi une éventuelle adhésion.

Il convient alors de souligner un point souvent méconnu : le traité d'union douanière avec l'UE, entré en vigueur en 1996, était en fait *beaucoup plus* que ce que, d'habitude, on entend

4. Moins d'un tiers de la dette publique (soit 22% du PNB) est constitué de dette vis-à-vis de l'extérieur. Cette dette publique externe représentait, fin 2003, 53 milliards de dollars, dont 16,2 milliards dus au FMI.

5. Cf. FMI, "Seventh Review Under the Stand-By Arrangement, Appendix 2", avril 2004.

6. Le rendement de l'actif (return on assets) est passé de 2,3% en 2003 à 0,4% au premier trimestre 2004, sans toutefois que ceci implique une dégradation de la solvabilité, qui reste forte (ratio de capitalisation de 18,5% à la fin 2003).

par ce terme. Au régime tarifaire commun et à la réduction des obstacles quantitatifs s'ajoutait l'adoption d'une partie non-négligeable de l'acquis communautaire : ces 80 000 pages de règlements et de directives européennes qui, de fait, constituent le soubassement légal du Marché unique européen et assurent son unité (normes techniques, sécurité du consommateur, conditions de mises sur le marché, supervision financière, etc.). En particulier, la Turquie a dû adopter les volets relatifs à la circulation des marchandises, à la concurrence et à la propriété intellectuelle. Depuis le Conseil d'Helsinki (1999), qui a admis la Turquie parmi les candidats ayant vocation à rejoindre l'Union, ce processus d'absorption de l'acquis a été élargi et bénéficie désormais du soutien technique et financier de l'Union⁷.

L'économie réelle

Comment, à l'approche de la décision majeure, mesurer la position relative de l'économie turque par rapport à celle des nouveaux et des futurs membres de l'UE ? Peut-on, sur cette base, mieux apprécier la crédibilité de la candidature turque ?

Le premier constat, bien connu, est qu'on a affaire à une économie sensiblement plus pauvre que celle des dix nouveaux adhérents centre-européens du printemps 2004, comme l'attestent les niveaux de PIB par habitant mesurés en PPA (tableau 2). Cet écart a évidemment des prolongements en terme de volumes d'investissement, de dépenses publiques et aussi de niveau d'éducation. Cela étant, ce niveau relatif de ressources n'est guère différent de celui des économies des Balkans, promises à l'adhésion. Rétrospectivement, il est proche aussi de celui que montraient en moyenne les dix nouveaux membres, en 1990, lorsque la même promesse leur a été, de fait, acquise.

Tableau 2 – Turquie – Union européenne* : revenus et populations

	Turquie	Union européenne		
		10-PECO	3-MED	12-UE
Population et revenu en 2002				
Population (millions)	70	73	62	315
Revenu national brut (milliards \$ PPA)	438	886	1 249	8 571
Revenu national brut par tête (\$ PPA)	6 300	12 113	20 145	27 170
Répartition de la population active par secteur** en 2000 (%)				
Agriculture	35	13	10	3
Industrie	25	34	30	29
Services	40	53	60	68

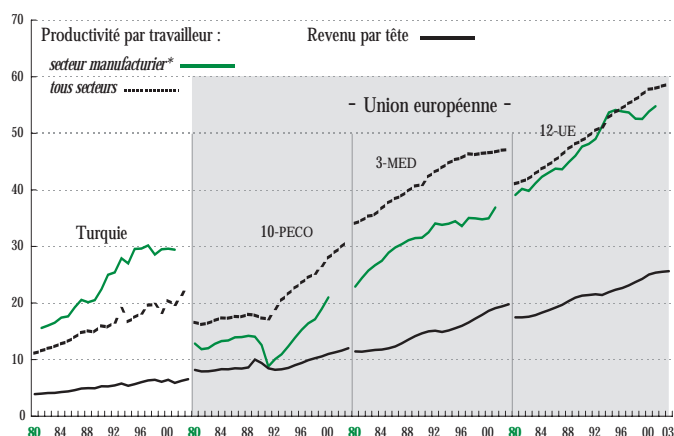
* 10-PECO : adhérents de mai 2004 ; 3-MED : Espagne, Grèce et Portugal ; reste de l'UE : 12-UE.

** Seules la Pologne, la Hongrie, les Républiques tchèque et slovaque sont ici prises en compte dans les PECO.

Sources : Calculs des auteurs, Banque mondiale-WDI-2004 ; OCDE-Statistiques rétrospectives, 1970-2000.

Vient alors la surprise : lorsqu'on passe du revenu par habitant à la production par travailleur employé dans le secteur manufacturier, le tableau devient tout différent. Ici la Turquie

Graphique – Niveaux de revenu par tête et de productivité par travailleur en Turquie et dans l'Union européenne (1980-2003) en milliers de dollars



* Pour le secteur manufacturier, seules la Pologne, la Hongrie et la République tchèque sont prises en compte dans les PECO.

Source : Calculs des auteurs, CEPII : Base de comparaisons de productivité (<http://www.cepii.fr>) ; GGDC & The Conference Board : Total Economy Database ; GGDC-ICOP : Industry Database (<http://www.ggdc.net>).

affiche des performances en niveau proches de celle du "club Med" (Espagne, Grèce, Portugal) lors de son adhésion ; elles sont donc nettement supérieures à celle que montrent aujourd'hui les économies centre-européennes les plus compétitives (graphique).

Comment expliquer ce contraste ? Un premier élément est bien sûr le dualisme profond de l'économie turque, "alourdie" par un secteur agricole qui emploie encore 35% de la population alors qu'il ne produit que 14% de la valeur ajoutée. Ceci fait ressortir par contraste la force principale de l'économie turque : un secteur manufacturier et de services (tourisme en particulier) qui est non seulement très productif, mais aussi remarquablement flexible, adaptable et très ouvert à l'exportation. Il repose, d'une part, sur quelques groupes industriels et financiers, structurés et modernes, qui accèdent régulièrement aux marchés de capitaux internationaux. D'autre part, on observe un tissu très dense de PME, souvent sous-traitantes des grands groupes, dont le dynamisme provient d'un niveau élevé de rentabilité et d'un marché du travail hautement flexible. C'est sur elles, avant tout, qu'ont reposé la croissance des dernières décennies et l'absorption, loin d'être achevée, de la main-d'œuvre peu formée qui abandonne l'agriculture.

Dernier élément : si le pays est très endetté à l'extérieur, en revanche les flux et les stocks d'IDE sont faibles. Au-delà d'une réglementation longtemps inamicale, ceci reflète la propriété familiale des grands groupes et le peu d'attrait des PME pour des investisseurs étrangers. Sur ce plan, la Turquie présente donc le cas de figure inverse de celui de l'Irlande ou de la Hongrie, mais aussi de la plus grande partie de l'Europe de l'Est : l'insertion internationale se fait par les entreprises locales et très peu par les multinationales. En d'autres termes, la Turquie dispose d'un

7. Un Partenariat pour l'adhésion a été mis en place en février 2001, et un Programme national d'adoption de l'acquis communautaire a été soumis par le gouvernement turc à la Commission en mars 2001.

"capitalisme national" beaucoup plus vigoureux et dynamique, ce qui est un atout indiscutable.

■ Pourquoi adhérer ?

Cette structure économique a toutefois, elle aussi, atteint ses limites au cours des années 1990. La recherche d'un nouveau modèle de croissance demanderait maintenant une ouverture accrue aux investissements directs, porteurs notamment d'une insertion internationale plus forte et de transferts de technologie plus importants. En somme, l'entrée dans l'Union européenne est vue à la fois comme un instrument pour restructurer l'appareil productif et pour accélérer la modernisation des institutions : telle est *in fine* la convergence d'intérêts entre élites politiques et économiques sur laquelle repose la mobilisation actuelle autour de l'enjeu européen.

Le pari est que la crédibilité apportée par le processus d'adhésion et le soutien actif de l'UE favoriseraient la coordination des anticipations et donc des stratégies des divers acteurs (entreprises, administrations, politiques, etc.). Ceci aurait pour effet de "fluidifier" et d'accélérer les ajustements institutionnels et microéconomiques : leurs coûts seraient ainsi réduits et la convergence accélérée. On pourrait alors envisager un cercle vertueux de l'intégration, comparable à celui connu par l'Union dans les années précédant le lancement du Marché unique, ou bien par l'Europe centrale au cours des dernières années. C'est aussi, dans ce cas, les réformes démocratiques qui seraient consolidées.

Mais il y a aussi un risque inverse. Alors qu'un secteur privé très dynamique et une crédibilité politique indéniable sont aujourd'hui ses principaux atouts, la Turquie reste une économie en développement – très dualiste, dotée d'infrastructures insuffisantes et d'administrations souvent peu efficaces. Son adhésion à une règle du jeu très contraignante, écrite par certains des pays les plus développés au monde, pourrait aussi avoir des effets pervers.

Comme en Europe centrale, on pourrait craindre que ces régulations complexes se révèlent excessivement difficiles à mettre en œuvre et qu'elles poussent, par exemple, une partie des PME dans le secteur informel. On ne peut pas exclure plus généralement le risque d'une "eurosclérose périphérique", comme la Grèce en a longtemps donné l'exemple⁸. Certes, les progrès réalisés depuis 1996 sur le plan de l'acquis communautaire réduisent une partie de l'incertitude. Ils devraient permettre aussi d'apprécier de manière plus précise comment, concrètement, ces règles et normes ont été adoptées, dans les entreprises et les administrations⁹.

Cela étant, on se heurte toujours à une énigme majeure qui, bien que déjà présente dans le débat sur l'élargissement, reste largement sans réponse : oui ou non, le niveau de développement est-il une contrainte objective (et non pas politique) à une adhésion réussie à l'UE – qu'il s'agisse de la Pologne, de la Bulgarie ou de la Turquie ? Si le critère est celui de Copenhague – avoir une économie de marché – cette dernière candidate passe l'examen sans problème. Mais est-ce une garantie suffisante ? Personne, à vrai dire, ne le sait. Il reste difficile d'établir jusqu'à quel point l'"attracteur européen", fondé sur un contrat politique fort, peut modifier à distance les règles du jeu économiques, moderniser les infrastructures et renforcer ainsi la croissance. En d'autres termes : jusqu'où, en descendant l'échelle du développement, le contrat européen peut-il être un accélérateur de la convergence radicalement plus efficace que ne l'ont été la Banque mondiale et ses pairs, depuis les années 1950 ? Ceci, en fait, revient à se demander si le Marché unique est une règle économique qui reste attachée au cadre économique et institutionnel de l'Europe de l'Ouest. Ou peut-elle être efficace de manière générale face aux enjeux de la globalisation et du développement ?

Jérôme Sgard, Deniz Ünal Kesenci & Yves Zlotowski*
sgard@cepii.fr d.unal.kesenci@cepii.fr

8. Ces inquiétudes restent évidemment encore présentes dans le cas des pays qui viennent d'entrer dans l'Union. Cf. "L'élargissement de l'Union européenne à l'Est : peut-on éviter l'échec ?", *La Lettre du CEPII*, juillet-août 2000, n° 192.

9. La Commission européenne soulignait dans le *Rapport régulier 2003 concernant les progrès réalisés par la Turquie sur la voie de l'adhésion* combien, sur le problème des normes techniques ou de la sécurité des consommateurs, les institutions et les moyens disponibles étaient encore nettement insuffisants. <http://europa.eu.int/comm/enlargement/turkey/>.

* Yves Zlotowski est expert risque-pays à Coface.

LA LETTRE DU CEPII

© CEPII, PARIS, 2004
REDACTION
Centre d'études prospectives
et d'informations internationales,
9, rue Georges-Pitard
75015 Paris.
Tél. : 33 (0)1 53 68 55 14
Fax : 33 (0)1 53 68 55 03

DIRECTEUR DE LA
PUBLICATION :
Lionel Fontagné

REDACTION EN CHEF :
Agnès Chevallier

GRAPHIQUES :
Didier Boivin

REALISATION :
Laure Boivin

DIFFUSION :
La Documentation française.

ABONNEMENT (11 numéros)
France 48 € TTC
Europe 49,70 € TTC
DOM-TOM (HT, avion éco.)
49 € HT
Autres pays (HT, avion éco.)
49,50 € HT
Supl. avion rapide 0,90 €

Adresser votre commande à :
La Documentation française,
124, rue Henri Barbusse
93308 Aubervilliers Cedex
Tél. : 01 40 15 70 00

Le CEPII est sur le WEB
son adresse : www.cepii.fr

ISSN 0243-1947
CCP n° 1462 AD

3^{ème} trimestre 2004
Septembre 2004
Imp. ROBERT-PARIS
Imprimé en France.

Cette lettre est publiée sous la
responsabilité de la direction du
CEPII. Les opinions qui y sont
exprimées sont celles des auteurs.