

Turquie

Rigueur budgétaire, austérité pour les travailleurs : encore et toujours ?

Gürdal ASLAN* et Antoine MATH

La Turquie a été durement frappée par la crise. La croissance a chuté de 7 % au 4^e trimestre 2008 et de 14,5 % durant le 1^{er} trimestre 2009 (en rythme annuel)¹. Si la récession n'a duré que jusqu'au 3^e trimestre 2009, la contraction maximale du PIB sur la période 2008-2009 a été la plus forte de tous les pays de l'OCDE : 13 % contre environ 4 % en moyenne dans l'Union européenne (OECD, 2010c). Le nombre de chômeurs a explosé, passant très rapidement de 2,3 millions en juin 2008 à 3,8 millions en février 2009 et le taux de chômage a bondi entre juin 2008 et février 2009, de 9,4 % à 16,1 %².

Persuadées que la Turquie serait épargnée par la crise, les autorités ont maintenu leurs politiques monétaire et budgétaire rigoureuses et ont réagi très mollement et tardivement à partir du printemps 2009, davantage pour aider les entreprises que les ménages en difficulté. Dans un contexte mondial plus favorable

et grâce à des taux d'intérêts réels négatifs, l'activité économique, poussée par les investissements et les exportations, est repartie depuis le 4^e trimestre 2009 mais elle pourrait pâtir des politiques de rigueur décidées par les pays de l'UE. Même si la croissance est devenue particulièrement vigoureuse depuis le début 2010, les conséquences sociales de la récession 2008-2009 vont laisser des traces durables, surtout pour les plus vulnérables de la société. *A fortiori* si, sous l'influence des milieux d'affaires et face à la vulnérabilité de la Turquie aux pressions des marchés financiers, le gouvernement décide, dans un contexte de grande faiblesse des organisations syndicales, de maintenir l'orientation restrictive de sa politique budgétaire, de rester sourd aux demandes sociales et de prendre des mesures favorables aux seules entreprises, à la modération salariale et à la flexibilité du travail.

* Doctorant à l'université de Paris I Panthéon-Sorbonne.

1. Sauf indications contraires, toutes les données proviennent de l'Institut national statistique de Turquie (TÜİK).
2. Une petite partie de l'augmentation est imputable aux variations saisonnières, le taux de chômage remontant durant les périodes hivernales. Selon de nombreux observateurs, le taux de chômage officiel sous-estime le niveau réel du chômage et/ou des autres formes de sous-emploi.

Glossaire des partis ou organisations cités

- **AKP** (*Adalet ve Kalkınma Partisi*) Parti de la justice et du développement, seul au pouvoir avec la majorité absolue des voix au Parlement depuis 2002 (réélu en 2007). L'AKP est conservateur-musulman sur le plan sociétal, et il a su concilier une orientation très libérale sur le plan économique avec un soutien des couches populaires grâce à une approche « compassionnelle » et à des mesures sociales souvent clientélistes.
- **CHP** (*Cumhuriyet Halk Partisi*) Parti républicain du peuple, principal parti d'opposition, se veut l'héritier le plus fidèle de Mustafa Kemal, le dirigeant fondateur de la République en 1923. Il se pose comme un parti « moderne, étatiste et laïc ». Il se présente aussi comme social-démocrate (il est membre de l'Internationale socialiste). Son positionnement proche des élites bureaucratiques l'a cependant éloigné des couches populaires du pays. Après avoir été dirigé de main de fer jusqu'en mai 2010 par le très controversé Deniz Baykal, il est désormais dirigé par Kemal Kılıçdaroğlu, plus ouvert d'esprit, plus populaire et plus crédible que son prédécesseur.
- **DİSK** (*Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu*) Confédération des syndicats d'ouvriers révolutionnaires (www.disk.org.tr). DİSK a une forte identité de gauche mais ne porte plus de projet révolutionnaire en dépit d'une phraséologie de lutte de classes. Soutenue par la Confédération européenne des syndicats (CES) durant les années de répression syndicale, elle cantonne son répertoire d'action aux domaines reconnus légitimes par l'Etat.
- **HAK-İŞ** (*Türkiye Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu*) Confédération des syndicats pour le droit des travailleurs (www.hakis.org.tr). Hak-İş, également membre de la CES, est le résultat de l'investissement du syndicalisme par des militants de l'islam politique turc. Elle est proche de l'AKP. Mot d'origine arabe, « Hak », qui peut se traduire par droit ou raison, est également l'une des nombreuses façons de désigner Allah.
- **KESK** (*Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu*) Confédération des syndicats des travailleurs du secteur public (www.kesk.org.tr), principale confédération du secteur public, plutôt marquée à gauche.
- **MÜSİAD** (*Müstakil sanayici ve işadamları derneği*) Association des industriels et hommes d'affaires indépendants. Cette association patronale regroupe plutôt les entrepreneurs dynamiques de l'hinterland anatolien (beaucoup d'employeurs de PME), de tendance conservatrice et proche du camp religieux et de l'AKP.
- **TİSK** (*Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu*) Confédération des syndicats d'employeurs de Turquie (www.tisk.org.tr). Il s'agit de la seule confédération interprofessionnelle d'employeurs reconnue représentative.
- **TOBB** (*Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği*) Union des Chambres et Bourses de Turquie est une autre organisation importante pour faire connaître la voix des milieux d'affaires (www.tobb.org.tr).
- **TÜİK** (*Türkiye İstatistik Kurumu*) Institut national statistique de Turquie (www.tuik.gov.tr)
- **TÜRK-İŞ** (*Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu*) Confédération des syndicats d'ouvriers de Turquie (www.turkis.org.tr). C'est la plus ancienne et la plus grande des trois grandes confédérations de travailleurs reconnues au niveau national dans le secteur privé (avec DİSK et Hak-İş). Son orientation idéologique est peu contestataire et

■ ■ ■

■ ■ ■

elle a toujours été la plus encline à rechercher le compromis et à répercuter le discours officiel, y compris sous des régimes autoritaires.

– **TÜSIAD** (*Türk sanayici ve işadamları derneği*) Association des industriels et hommes d'affaires turcs (www.tusiad.org). Cette influente association représente les intérêts des grandes entreprises et pousse fortement à l'adhésion à l'UE. Les membres de TÜSIAD sont généralement membres de TİSK.

Une forte croissance depuis 2002

La Turquie, qui avait subi de graves crises économiques à répétition, notamment en 1994 et 2001, a connu une très forte embellie à partir de 2002, avec une croissance de 7 % environ en moyenne entre 2002 à 2006 (graphique 1). Dans un contexte d'importantes réformes politiques et économiques en vue notamment de l'adhésion à l'Union européenne (UE), les finances publiques se sont rapidement améliorées : grâce à de très forts excédents primaires, la dette publique a rapidement diminué, passée de 75 % du PIB en 2001 à 39,6 % en 2008 (et simultanément, la part extérieure de cette dette, passant de 38,2 % en 2002 à 23,4 % en 2007). Sous l'effet de taux d'intérêts élevés et d'une appréciation de la monnaie nationale, l'inflation est passée de plus de 60 % au début des années 2000 à une inflation à un chiffre à partir de 2004. Les revenus ont fortement augmenté et le taux de pauvreté officiel calculé par l'Institut statistique national est passé de 27 % en 2002 à 18 % en 2006 (il est resté à peu près stable ensuite jusqu'en 2008)¹.

Ce tableau idyllique de la période 2002-2006 ne doit pas masquer certaines préoccupations, en particulier une vulnérabilité

accrue vis-à-vis de l'extérieur. La croissance a surtout été tirée par les exportations, malgré l'appréciation de la lire turque. Dans un contexte où les salaires réels ont très peu augmenté, la demande interne n'a pu relayer la demande externe qu'au prix d'une hausse de l'endettement des ménages. Les importations ayant davantage augmenté que les exportations, le déficit de la balance des paiements courants s'est creusé à plus de 5 % du PIB à partir de 2006. Cette détérioration a certes pu être contrebalancée par des flux croissants d'investissements directs étrangers (environ 1,1 milliard de dollars en moyenne par an entre 1993 à 2002 pour graduellement atteindre le total impressionnant de 22 milliards de dollars en 2007, soit près de 3 % du PIB), mais au prix d'une plus forte dépendance à la volatilité des flux internationaux de capitaux. Alors que les entrées de jeunes sur le marché du travail sont massives (la moitié de la population a moins de 28 ans), le nombre de personnes employées a peu augmenté, les taux d'activité sont restés faibles, en particulier pour les femmes, et le chômage n'a diminué que très marginalement, demeurant à un niveau relativement élevé (10 % environ, 12 à 13 % hors agriculture).

1. La part de la population vivant avec moins de 4,3 \$ par jour est passée de 30 à 13 % entre 2002 et 2006, puis 6,8 % en 2008.

TURQUIE

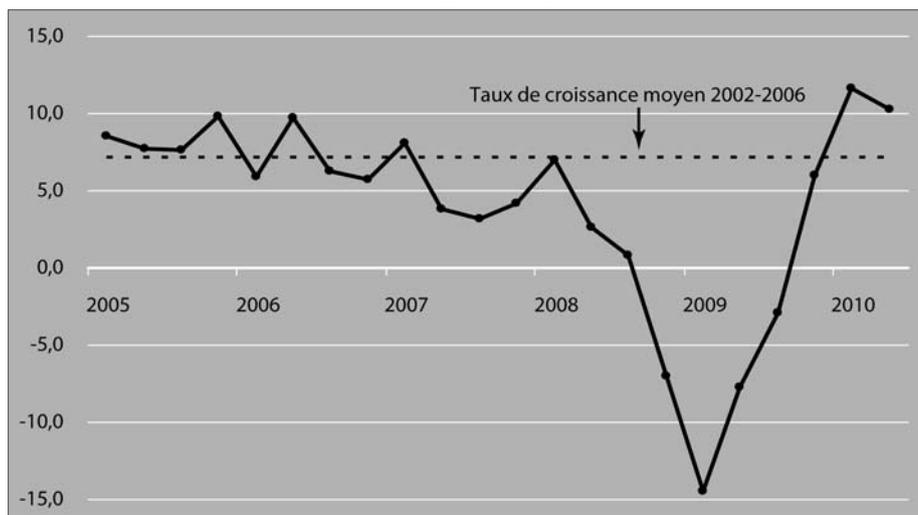
La politique économique d'inspiration libérale¹ n'a pas permis, malgré la croissance, de s'attaquer vraiment aux inégalités sociales, très fortes en Turquie. Enfin, la critique la plus importante à adresser au gouvernement dirigé depuis 2002 par l'AKP (encadré 1) est de ne pas avoir su profiter de la croissance élevée pour réaliser des investissements suffisants dans son système éducatif et construire les bases d'un système de protection sociale moderne². Cette orientation est aussi imputable aux exigences des organisations internationales, en par-

ticulier du FMI dont la Turquie a été le plus gros emprunteur dans les années 2000.

Des signes d'essoufflement avant le déclenchement de la crise

La Turquie a bénéficié d'une stabilité politique jamais connue après plus d'une décennie de coalitions gouvernementales instables. Les importantes réformes politiques de démilitarisation et démocratisation du pays entamées par la coalition précédente dans le contexte traumatisant

Graphique 1. Taux de croissance du PIB (variation trimestrielle en % par rapport à la même période de l'année précédente) 2005Q1-2010Q2



Source : TÜİK.

1. Les réformes entreprises ont surtout été favorables aux employeurs : réduction du taux de l'impôt sur les sociétés de 30 à 20 % en 2006, nombreuses décisions pour diminuer les charges sociales, flexibilisation du droit du travail, affaiblissement des organisations syndicales, encouragements à la modération salariale, etc.
2. A part la mise en place, à partir de 2003, d'une assurance maladie universelle sous la responsabilité d'une institution unique de sécurité sociale.

de l'après-crise de 2001¹ ont été poursuivies par le nouveau gouvernement AKP élu en 2002² mais, à partir de 2005, ce gouvernement a levé le pied, dans le contexte de forte désillusion due à l'attitude de l'UE. De nombreuses réformes ont alors été reportées, tant dans des domaines politiques que plus strictement économiques (par exemple, le report de la réforme du code de commerce). En raison d'une demande interne poussive, la croissance s'est ralentie (3,7 % en moyenne annuelle du 2^e trimestre 2007 au 3^e trimestre 2008) et les enquêtes auprès des entreprises indiquent une diminution de la confiance dès 2007.

Le contexte politique est aussi devenu beaucoup plus difficile à partir de 2007, avec un durcissement entre d'un côté le gouvernement AKP, qui a su fédérer les électeurs du camp religieux, des anciens partis de centre-droit et des milieux libéraux sur le plan économique et/ou politique, et de l'autre côté le camp « moderne, étatiste et séculaire » autour du CHP, avec l'appui de l'establishment bureaucratique et militaire. La large victoire de l'AKP aux élections générales de juillet 2007 (46,6 % des voix³) n'a d'ail-

leurs pas interrompu cette lutte entre les deux camps, lutte qui s'est poursuivie dans le champ des affaires judiciaires⁴.

La perspective des élections générales de 2007 a abouti à un assouplissement de la politique budgétaire avec un déclin du surplus primaire en 2007. Le gouvernement a en effet accordé des soutiens accrus à l'agriculture et a augmenté les transferts à la sécurité sociale (pour en combler les déficits croissants) ainsi qu'aux collectivités locales qui constituent un relais d'influence du parti au pouvoir, *via* l'attribution d'aides, selon des modalités souvent dénoncées pour leur caractère clientéliste. D'une assez stricte austérité néolibérale jusqu'en 2006, le gouvernement serait passé à un « populisme contrôlé » (Önis, Güven, 2010) ce qui a conduit à des critiques de la part des milieux d'affaires.

Ce « relâchement » est toutefois resté très limité⁵. Le gouvernement a globalement maintenu une politique budgétaire rigoureuse, toujours sous le contrôle des marchés financiers et de la Banque centrale. Cette dernière, dont l'indépendance a été renforcée après la crise de 2001 sur le « modèle » des banques centrales de

-
1. En octobre 2001, la peine de mort en temps de paix a été abolie par le Parlement qui, de manière consensuelle, a également introduit la plus importante réforme constitutionnelle, modifiant le préambule et 33 articles de la Constitution, la rendant moins sécuritaire (abolition du double régime de limitation des droits et libertés, limitation des pouvoirs de l'armée, etc.).
 2. Ainsi, en 2004, la Turquie a signé la convention prévoyant l'abolition de la peine de mort en toute circonstance et a adopté une nouvelle réforme de la Constitution.
 3. L'AKP, le parti au pouvoir, augmentait ainsi son score par rapport aux élections de 2002 (34 %). C'était la première fois depuis 1954 qu'un parti au pouvoir parvenait à augmenter son soutien électoral, il est vrai dans un contexte de fort discrédit des partis d'opposition.
 4. Sur ces développements qui ont même failli conduire en 2008 à la dissolution du parti au pouvoir, le lecteur francophone suivra avec intérêt les analyses publiées sur le site internet de l'Observatoire de la vie politique turque (OVIPO).
 5. Le déficit public qui était passé de -11,5 % du PIB en 2002 à -0,6 % en 2006 s'est légèrement dégradé à -1,6 % en 2007.

TURQUIE

l'UE, a mené une politique particulièrement restrictive conduisant à des taux d'intérêts réels très élevés ¹.

Une crise forte et brutale à partir du dernier trimestre 2008

Lorsque la crise financière aux Etats-Unis et en Europe a gagné la Turquie, cette dernière connaissait déjà un ralentissement de sa croissance tombée à un rythme de 2,6 % au deuxième trimestre 2008. La crise financière s'est propagée en Turquie en août-septembre 2008, d'abord à travers l'inversion des flux de capitaux, la chute des cours boursiers et de la monnaie, puis rapidement celle des exportations. Elle s'est étendue ensuite à toute l'économie réelle dans un environnement général gagné par le pessimisme, comme le reflète l'évolution des indices de confiance des entreprises et des consommateurs.

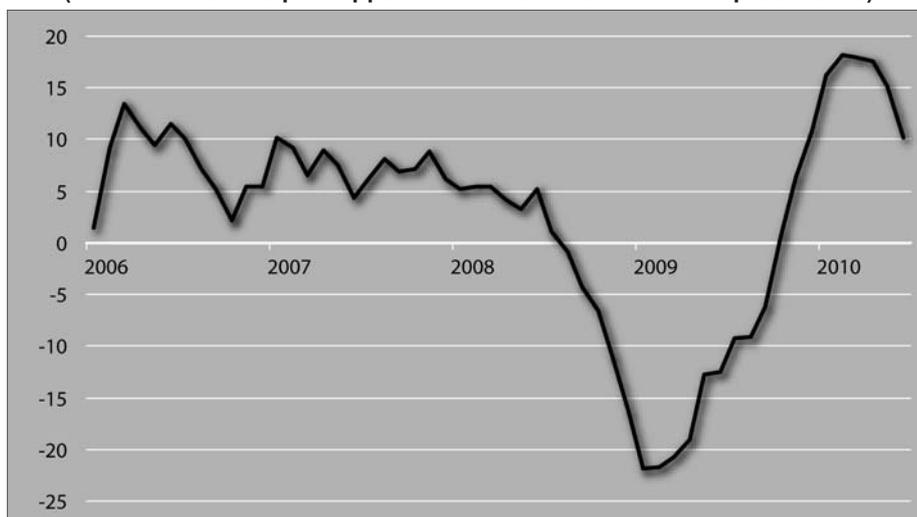
Aux importants investissements directs étrangers (plus de 20 milliards de dollars en 2007) ont succédé des rapatriements massifs de capitaux par les pays développés (évalués à 50 milliards de dollars), ce qui a provoqué une baisse de 35 % de la lire turque en septembre-octobre 2008. Les contraintes de liquidité se sont durcies pour les banques qui ont à leur tour resserré le crédit aux entreprises, dont l'endettement en devises étrangères avait considérablement augmenté entre 2002 et 2008.

La Turquie a été frappée de plein fouet par la baisse de la demande extérieure. Les exportations, dont plus de la moitié était destinée à l'UE, et qui avaient très fortement augmenté depuis 2002, ont chuté de 25 % en décembre 2008 (comparé à décembre 2007) ². Les produits industriels, qui représentent 95 % des exportations turques, ont été très touchés, en particulier des secteurs comme le textile, les équipements, la chimie et l'automobile. Le secteur automobile, qui emploie directement 250 000 personnes et regroupe une quinzaine de producteurs (Ford, Renault, Fiat, Toyota, Hyundai, Honda, PSA, etc.) et un millier d'équipementiers, a vu ses exportations, soit les trois quarts de sa production, chuter de moitié en décembre 2008 par rapport à décembre 2007 (la baisse des exportations s'est poursuivie en 2009 avec une chute de 32 % par rapport à 2008).

L'ensemble de la production industrielle en a pâti à partir de l'automne 2008 avec des baisses de l'ordre de 20 % pendant le 1^{er} trimestre 2009 (graphique 2). De 82 % en juin 2008, le taux d'utilisation des capacités de production s'est effondré à 63,8 % en janvier 2009. Les dépenses privées d'investissement vont chuter d'un quart entre le deuxième trimestre 2008 et le deuxième trimestre 2009 ³. La crise s'installe rapidement à partir de la fin de 2008 et au début 2009 avec son lot de licenciements, de débrayages, de fermetures d'usines et de

-
1. Dès que l'inflation a augmenté un peu comme en 2006 et encore entre mars et juin 2008, la Banque centrale a eu tendance à sur-réagir en haussant rapidement ses taux directeurs tandis qu'elle a réagi plutôt avec retard et prudence quand l'inflation a baissé en 2007.
 2. La Turquie a aussi été affectée par la baisse des autres exportations, notamment vers le Moyen-Orient et la Russie. Plus tard, ce sera aussi le cas avec la baisse des exportations d'acier, de fer et de ciment suite à la crise immobilière de Dubaï (la Turquie est le premier exportateur mondial de ciment).
 3. La formation brute de capital fixe (FBCF) a baissé de 19,2 % en 2009 contre 11 % en moyenne dans la zone euro et l'OCDE (source : OCDE).

Graphique 2. Evolution de la production industrielle (janvier 2006-juin 2010)
(valeur mensuelle par rapport au même mois de l'année précédente)



Source : TÜİK.

grandes surfaces. Dans l'industrie, les volumes horaires travaillés diminuent plus rapidement que l'emploi, indiquant une réduction du temps de travail¹. Cette réduction est estimée à 5 % en moyenne contre 2 % en moyenne dans les pays de l'OCDE (OECD, 2010b). Couplée à une forte baisse des salaires réels, elle a sans doute permis d'atténuer un peu à court terme la diminution de l'emploi total (20,9 millions de personnes en avril 2009 contre 21,3 en avril 2008). Mais la conséquence a été la baisse des revenus des travailleurs et la chute de la demande

interne. Au 1^{er} trimestre 2009, la récession a atteint le rythme inégalé en Turquie de -14,5 % (la baisse du PIB sera de 7,7 au 2^e trimestre et 3,3 au 3^e trimestre)².

Un impact social disproportionné

Avec au final une récession de 4,7 % du PIB sur l'année 2009 (incluant une forte reprise au 4^e trimestre), la Turquie semble ne pas avoir connu un épisode catastrophique en comparaison de nombreux pays européens³. Mais la récession a eu des conséquences sociales hors de proportion. Le chômage a en effet explosé

1. Le nombre d'heures travaillées par an est de 1 777 en moyenne dans les pays de l'OCDE, 1 625 en moyenne dans l'UE à 15, tandis qu'il est de 1 918 en Turquie. Eurostat indique que le temps de travail hebdomadaire effectif moyen des salariés en Turquie serait supérieur à 50 heures alors que la moyenne de l'UE à 15 est de 35 heures.
2. Avec un écart de près de 25 % entre la croissance prévue et celle réalisée entre le 3^e trimestre 2008 et le 1^{er} trimestre 2009, la Turquie est le pays qui a connu le retournement le plus fort après les trois pays Baltes et la Russie (Blanchard, Das, Faruqee, 2010).
3. Le PIB s'est davantage contracté en 2009 en Irlande (7,5 %) et en Islande (8,5 %) pour les pays avancés, en Estonie (14 %), Lettonie (18 %), Lituanie (18,5 %), Hongrie (6,7 %), Bulgarie (6,5 %) et Roumanie (8,5 %) pour les pays émergents membres de l'UE, en Russie (7,5 %), Ukraine (14 %) et Arménie (15,6 %) pour les pays de l'ex-URSS.

TURQUIE

sous le double effet de la baisse de l'emploi et de l'accélération de la croissance de la population active¹. Le taux de chômage passe entre juin 2008 et février 2009 de 9,4 % à 16,1 % (de 12 à 19,3 % hors agriculture), de 10,4 à 15,7 % pour les femmes (17,2 à 22 % hors agriculture) et de 18,9 à 29,6 % pour les jeunes de moins de 25 ans (21,7 à 32,2 % hors agriculture). Une enquête menée par la Banque mondiale auprès d'entreprises en Europe centrale et en Turquie a montré que la Turquie était le pays où le nombre de travailleurs employés avait le plus diminué, et de loin : 8,9 % de moins en moyenne entre décembre 2007 et juin 2009 parmi les entreprises enquêtées contre 2,6 % en moyenne pour l'ensemble des pays étudiés (World Bank, 2010a). Cet ajustement très rapide de l'emploi montre *in vivo* les limites des nombreuses analyses de l'économie dominante et des organisations internationales selon lesquelles le marché du travail turc serait parmi les plus rigides des pays de l'OCDE, justifiant la suppression des réglementations protégeant l'emploi².

Cette sur-réaction s'explique aussi par le fait que la baisse des exportations n'a pas été compensée par un maintien de la demande interne, comme ce fut le cas dans certains pays européens. Tous les facteurs ont en effet favorisé la baisse rapide de la demande interne : diminution du temps de travail, baisse des salaires réels, hausse du chômage et extrême faiblesse des amortisseurs sociaux pour la population d'âge actif en Turquie en dehors des solidarités familiales et de proximité³. La Turquie ne dispose pas de stabilisateurs automatiques très performants et la consommation finale des ménages s'est effondrée de 6,7 % au 4^e trimestre 2008 et de 10,1 % au 1^{er} trimestre 2009.

On ne dispose pas encore de chiffres mesurant l'impact de la crise sur l'évolution des inégalités et de la pauvreté (les derniers chiffres connus datent de 2008), mais les médias relatent une forte dégradation pour les plus vulnérables de la société. Une étude auprès de familles vivant dans les cinq plus grandes agglomérations (TEPAV, 2009 ; World Bank, 2010b)

-
1. Passée d'un rythme moyen d'environ 1,5 % par an sur la période 2006-2007 à 2,8 % en 2008 et 4 % à partir de 2009.
 2. Les dernières perspectives économiques de l'OCDE (OECD, 2010a:201) ou son dernier *Economic survey* sur la Turquie (OECD, 2010c:114), en se fondant sur l'indicateur de la protection de l'emploi, renouvellent de telles préconisations qui sont pourtant établies en totale contradiction avec les constats empiriques établis par la même organisation dans ses perspectives de l'emploi (OECD, 2010b:170 et suiv.). De tous les pays de l'OCDE, c'est en Turquie que la part des salariés embauchés ou des salariés licenciés chaque année sur la période 2000-2007 est la plus élevée : plus de 25 % ont ainsi été licenciés en moyenne chaque année durant cette période de forte croissance, loin devant les autres pays « champions de la flexibilité » comme le Danemark et les Etats-Unis. Cette contradiction est sans doute due au fait que l'indicateur de protection de l'emploi est calculé sur une minorité des emplois.
 3. L'assurance chômage ne couvre que 7 % des chômeurs enregistrés. Les prestations d'assistance sont très peu développées, leur attribution reste souvent discrétionnaire et il n'existe pas de revenu minimum garanti (sauf un dispositif minimal pour les personnes âgées). Seules sont développées les assurances sociales vieillesse, invalidité et maladie qui absorbent la quasi-totalité des quelque 13 à 14 % du PIB consacrés à la protection sociale, à comparer à une moyenne de 26,2 % en 2007 dans l'UE 27, allant de 11 % en Lettonie à environ 30 % en France (source : Eurostat-Sespros).

a montré que la baisse des revenus et le chômage ont eu un fort impact négatif : les trois quarts des familles ont subi une réduction de leur revenu entre octobre 2008 et juin 2009 et beaucoup se sont endettées et ont dû recourir aux aides informelles. Les plus affectées ont été les familles les plus pauvres, mais même les personnes ayant un emploi ont été touchées : 18 % des salariés ayant un emploi formel, un tiers des salariés ayant un emploi informel (ce qui est le cas d'un tiers des salariés) et les deux tiers des indépendants (un quart de la population en emploi) ont vu leurs revenus baisser. L'étude confirme la faiblesse des filets de sécurité, incapables d'amortir le choc : les transferts publics pour les familles figurant parmi les 20 % les plus pauvres représentent seulement 7 % de leur revenu en moyenne.

Le refus des aides du FMI, une mauvaise décision ?

La Turquie a été l'un des pays les plus affectés au monde par la récession, alors même qu'elle bénéficiait d'atouts pour y faire face : secteur bancaire non exposé aux avoirs « toxiques », bons indicateurs macro-économiques, etc. Outre l'absence d'amortisseurs sociaux forts pour limiter la baisse des revenus des ménages, l'une des explications est la quasi-absence de réaction des autorités publiques pendant les premiers mois de la crise, tandis que la plupart des pays développés comme des autres pays émergents avaient pris des

mesures monétaires et fiscales d'envergure pour soutenir l'activité.

Les quelques pays émergents qui, comme la Turquie, n'ont pas eu recours à une politique budgétaire expansionniste ont demandé une aide au FMI (Önis, Güven, 2010). C'est le cas de la Pologne et du Mexique dont l'impulsion budgétaire était estimée en mars 2009 à seulement 1,2 % et 1,6 % du PIB respectivement, soit un niveau comparable à celui de la Turquie (1,1 %). Plutôt que de se tourner vers le FMI, les autres pays émergents ont préféré modifier leur politique économique¹ : en mars 2009, la stimulation budgétaire était estimée à 6,4 % en Argentine, 6,2 % en Corée du Sud, 5,6 % au Brésil et 5,4 % en Russie².

Or le gouvernement AKP a également refusé l'aide rapide du FMI, alors que la Turquie avait été son plus gros « client » depuis le début des années 2000. Il pensait qu'une aide rapide du FMI n'était pas nécessaire en raison de la solidité du système financier (fort désendettement public, ratios bancaires très bons, réserves en devises importantes, etc.). Le dernier accord avec le FMI (10 milliards de dollars de prêt sur trois ans) venait de s'achever en mai 2008. Le gouvernement craignait le coût politique de la reconduction d'un nouvel accord en raison du sentiment négatif prévalant à l'encontre du FMI qui a laissé de mauvais souvenirs à la population. La défiance vis-à-vis des organisations internationales est forte en Turquie où le nationalisme s'est exacerbé depuis 2005, pour partie en raison des réticences

1. Les aides du FMI s'accompagnant d'exigences de restriction du déficit public, cette option n'est pas compatible avec une relance budgétaire et il n'est donc pas étonnant que les pays émergents se soient répartis entre deux options exclusives l'une de l'autre en pratique.

2. Ces chiffres sont issus de Önis et Güven (2010). Selon la date de l'estimation, la période examinée et la méthode, d'autres estimations existent (IMF, 2010b:54-55).

TURQUIE

et humiliations de l'UE à l'égard de son projet d'adhésion. Le gouvernement poursuit donc les discussions avec le FMI mais sans jamais conclure, ce qui fut critiqué par les analystes et les milieux d'affaires qui considéraient que le gouvernement prenait de grands risques, dont celui de remettre en cause la crédibilité de la Turquie aux yeux des investisseurs. On l'accusa de vouloir avoir les mains libres pour augmenter les transferts aux municipalités dans la perspective des élections locales de mars 2009. Pour le gouvernement, résister au FMI présente toujours un intérêt politique. Peuvent conforter une telle posture les exemples du Brésil et de l'Argentine qui se sont détournés ouvertement des aides et des conseils du FMI durant les années 2000, avec un succès manifeste. De plus, les plans drastiques d'austérité instaurés sous l'égide du FMI en Hongrie et en Islande dès le début de la crise ont pu servir de repoussoir. Le Premier ministre ne s'est d'ailleurs pas privé de clamer sa volonté de ne pas brader la Turquie, ni « tributaire » ni « esclave » du FMI. Finalement, le Premier ministre a mis un point final à ce long feuilleton en annonçant le 17 octobre 2010 que la Turquie « n'a plus rien à faire avec le FMI »¹.

Des réactions très tardives des autorités monétaires et budgétaires

A part quelques petites dispositions pour soutenir les banques et les marchés financiers, et en direction des entreprises, les autorités n'ont pas pris la mesure de la

crise pendant plus de six mois et n'ont guère modifié leurs politiques monétaire et budgétaire.

Alors que le ralentissement économique était déjà perceptible, la Banque centrale (BC) avait même augmenté ses taux entre mai et novembre 2008, alors que de nombreuses banques centrales les baissaient (sur la même période la *Federal Reserve* des Etats-Unis diminuait fortement les siens). Face à la réalité de la récession, elle va finir par réagir à partir de la fin novembre 2008, à un moment où l'inflation commence à faiblir (aidée par la baisse des prix du pétrole, elle diminuera à 5 % en rythme annuel en mai 2009 contre plus de 10 % à l'automne 2008). A partir de 2009, affichant ouvertement son intention de mettre de côté son objectif de contrôle de l'inflation et au moment où une surévaluation de la lire aurait aggravé les difficultés commerciales, la BC va procéder à des baisses massives des taux : le taux au jour le jour est passé de 16,75 % en octobre 2008 à 6,5 % en novembre 2009, soit la plus forte baisse opérée dans le monde. Les taux d'intérêt réels vont surtout baisser fortement fin 2009 et même devenir négatifs au début de 2010, une situation particulièrement bienvenue qui a grandement participé à la reprise à partir du 4^e trimestre 2009. Reste que cet assouplissement monétaire est arrivé tardivement (Uyгур, 2010).

Mais le gouvernement a mis encore plus de temps que la BC à réagir. En mars 2009, alors que la crise s'était installée et

1. La dette envers le FMI est passée de 23,5 à 6,1 milliards de dollars entre l'arrivée de l'AKP au pouvoir en 2002 et 2010, et le dernier dollar sera remboursé en 2012. Une conséquence de la décision du gouvernement est que le « Staff Report » du FMI de septembre 2010 (IMF, 2010c), rempli comme les précédents de recommandations marquées par une très forte orthodoxie budgétaire, sera peut-être le dernier.

que le chômage explosait, la Turquie était le pays ayant prévu le plan de soutien le plus faible des pays de l'OCDE et des pays émergents du G20 réunis.

Cette léthargie du gouvernement s'explique principalement par la croyance que la crise épargnerait la Turquie¹. Il est vrai que la situation ne contenait aucun des ingrédients des graves crises précédentes de 1994 et 2001. Ces dernières étaient avant tout des crises d'endettement, certes dans un contexte de forte ouverture et de libéralisation de l'économie turque, mais essentiellement dues à une mauvaise gestion interne (détérioration des finances publiques, système bancaire et financier défaillant, mauvaise politique de taux de change) et à un contexte politique de fragmentation des partis et de coalitions gouvernementales fragiles. La coalition en place juste après la crise de 2001, puis le gouvernement AKP, avaient entrepris des réformes afin de s'attaquer aux causes de la crise de 2001. Aux yeux du gouvernement, fin 2008, la situation est donc très rassurante : le secteur bancaire complètement restructuré est solide², il n'a pas commis les imprudences et les excès connus ail-

leurs et la Turquie est le seul pays à ne pas avoir dû consacrer de moyens pour sauver son système bancaire³ ; l'économie a été rendue plus forte et compétitive⁴ ; les finances publiques sont assainies et la BC a acquis une indépendance accrue. Pour le gouvernement, le diable ne peut venir que des imprudences budgétaires et de l'instabilité financière. Aucune raison de changer sa politique économique qui consiste en des mesures libérales favorables aux entreprises et en un contrôle strict des finances publiques. De plus, la crise de 2001, fraîche dans les mémoires, avait été suivie d'une reprise rapide et durable. Dans le budget 2009 adopté fin 2008, alors que la crise s'était déjà installée, le gouvernement avait prévu de réduire de 10 à 16 % les enveloppes des principaux ministères (à l'exception de la Défense, de la Justice et des Transports). Il tablait toujours sur une croissance de 4 % pour 2009 et ce n'est qu'à la mi-avril 2009 qu'il a modifié sa prévision officielle à -3,4 %. Le journal *Hürriyet* pouvait titrer « La Turquie, le seul pays de l'OCDE sans aucune mesure » (28 novembre 2008).

1. La situation politique peut aussi expliquer cette absence de réaction à la crise. Malgré sa large victoire en juillet 2007, l'AKP, le parti au pouvoir, était depuis le printemps 2008 sous la menace d'une dissolution par la Cour constitutionnelle pour activités anti-laïques, au grand dam des milieux d'affaires craignant les répercussions négatives d'une instabilité politique. L'hypothèque pour l'AKP a certes été levée durant l'été 2008, mais la tension politique a perduré à travers diverses autres procédures opposant le gouvernement aux institutions judiciaires et/ou aux militaires.
2. Après 2001, le système bancaire a été complètement restructuré, avec l'aide et selon les exigences du FMI (pour un coût évalué à 20 % du PIB) : le nombre de banques est passé de 79 en décembre 2000 à 45 en juin 2009 (Uygur, 2010) malgré de nouvelles implantations d'établissements étrangers ; la supervision des activités du secteur a été améliorée (renforcement des fonds propres, des ratios de solvabilité, de liquidité, etc.).
3. La Turquie est le seul pays de l'OCDE à n'avoir pas dû avancer de fonds publics pour recapitaliser son secteur financier ou lui apporter des garanties. Le soutien par la Banque centrale (apport de liquidités) a été minime (OCDE, 2010:85-86). Voir également IMF (2010b:17).
4. De nombreuses réformes favorables ont été entreprises en ce sens et de nombreux services ou réseaux de distribution (banques, télécommunications, électricité, gaz...) ont été libéralisés et/ou privatisés.

Des mesures budgétaires faibles et inadéquates durant la récession

Dès l'automne 2008, les plus puissantes organisations des milieux d'affaires, TÜSİAD et TOBB, avaient pourtant demandé des mesures. L'inaction était aussi critiquée par les grandes confédérations syndicales qui voulaient un plan d'envergure contre le chômage et demandaient la mise en œuvre d'un programme national pour l'emploi préparé avec les acteurs sociaux. TÜRK-İŞ la plus grande confédération, proposait de conditionner les allègements sociaux ou les incitations fiscales existantes aux seules entreprises ne licenciant pas. DİSK demandait des mesures pour s'attaquer aux licenciements massifs et abusifs et HAK-İŞ voulait même des mesures pour interdire les licenciements. La MÜSİAD, association patronale proche de l'AKP, exprima aussi son mécontentement en janvier 2009.

Finalement, avec l'accumulation de très mauvaises nouvelles et la perspective des élections locales de mars 2009, le gouvernement va finir par céder à travers un relâchement budgétaire sensible. Aucun plan d'envergure ne va être décidé. Une véritable relance budgétaire assumée a été écartée de peur d'alarmer les marchés financiers et de détériorer la crédibilité du pays. Il s'agit plutôt d'un ensemble baroque de mesures éparses, annoncées par bribes entre mars et juin 2009. L'absence de plan cohérent n'a pas facilité la reprise de plan la confiance des acteurs économiques.

Ces mesures sont les suivantes :

– des soutiens directs aux entreprises, notamment des allègements ou moratoi-

res en matière d'impôts, des réductions de charges sociales, des facilités en matière de crédits aux investisseurs et aux exportateurs, etc. ;

– la TVA et de fortes réductions des autres taxes sur les biens de consommation durables (comme l'automobile ou l'électroménager) et dans l'immobilier durant 3 mois à compter de mars 2009 (ultérieurement prolongés à 6 mois). Les produits choisis ne correspondent pas aux secteurs les plus en difficulté mais à ceux qui se sont les mieux organisés pour obtenir gain de cause. Ces mesures visent à aider les entreprises de ces secteurs, et non les ménages les plus touchés par la crise puisque les biens essentiels n'ont pas été concernés ;

– des mesures d'amnistie fiscale pour les avoirs non déclarés ou détenus à l'étranger (ces mesures seront prolongées ultérieurement jusqu'à la fin 2009). Les statistiques semblent indiquer que cette mesure a eu du succès et a pu compenser pour partie la chute des investissements directs étrangers ;

– des mesures concernant l'emploi, et notamment la confirmation et le renforcement de celles qui avaient été introduites par une nouvelle loi en mai 2008, dans le cadre d'un « 2^e paquet emploi » en mai 2009 : aides à l'emploi temporaire et à temps partiel, prolongation des subventions pour l'emploi des femmes et des jeunes de moins de 30 ans ; programme limité de nouveaux emplois publics temporaires d'utilité sociale pour une durée maximale de 6 mois (plantation d'arbres, entretien des écoles...) avec l'objectif d'occuper 50 000 personnes¹, et ai-

1. Ce programme (*toplum yararına çalışma*) a finalement concerné 45 000 personnes en 2009 (0,2 % de la population active) pour un coût de 0,01 % du PIB (OECD, 2010b). Le programme se poursuit en 2010.

des/bourses pour 100 000 étudiants en stages professionnels.

Les syndicats, à l'unanimité, vont regretter la faiblesse et l'inadéquation des mesures prises, en particulier l'absence de protection des salariés ou de réductions des taxes sur les biens de nécessité, ou encore, comme le syndicat DİSK, l'absence d'actions pour s'opposer aux pratiques qui dégradent le travail comme la sous-traitance, le travail informel et les emplois temporaires.

Ces mesures ont été complétées en septembre 2009 par un programme triennal à moyen terme qui constitue davantage une petite correction qu'une nouvelle stratégie. Ce programme prévoit un retour rapide à la baisse du déficit et de la dette publics.

Au final, la Turquie n'a pas connu de relance comparable aux autres pays, même si, du fait notamment des baisses de taxes, la stimulation budgétaire n'est pas totalement négligeable (Macovei, 2009). La stimulation a été officiellement estimée à 2,1 % du PIB pour l'année 2009 (contre 0,8 % en 2008) et 1,6 % était encore prévu pour 2010 (Uygur, 2010 ; Togan, 2010). Si le déficit budgétaire finalement constaté a été sensible (6,6 % du PIB en 2009), il est surtout imputable à la chute des recettes. Les impulsions budgétaires cumulées de 2008 à 2010 s'élèvent en Turquie à 2,5 % du PIB selon la Commission européenne (à comparer à 6,3 % en moyenne dans l'Union européenne) et à 1,8 % du PIB selon l'OCDE.

L'absence de soutien aux revenus des ménages

A part les baisses transitoires de taxes à la consommation durant l'année 2009 et quelques investissements publics d'infrastructure, le soutien à la demande a été très faible. En particulier aucune mesure n'est venue en soutien des revenus des ménages. Une étude du PNUD montre qu'en septembre 2009, parmi un échantillon de 35 pays, la Turquie était celui dont le plan de soutien (déjà d'un montant global comparativement parmi les plus modestes) consacrait la part la plus faible aux dépenses sociales : 1,5 % pour une moyenne de 25 % (Zhang, Thelen, Rao, 2010).

Rien n'est venu compenser les baisses de salaires, surtout dans l'emploi informel. Une grande partie de la force de travail n'est en effet pas du tout protégée par la sécurité sociale et les institutions du marché du travail en cas de chômage. C'est le cas des salariés dans l'emploi informel, des travailleurs indépendants et des travailleurs familiaux, soit au total environ 60 % de la population en emploi.

Une partie des salariés dans l'emploi formel peut certes bénéficier de l'assurance chômage (*İşsizlik sigortası*) mise en place en juin 2000, mais les règles d'éligibilité sont draconiennes¹, la durée d'indemnisation est assez courte², si bien que les personnes indemnisées (50 % du salaire moyen perçu durant les quatre derniers mois de travail après un délai de carence de 30 jours) représentent seulement 7 % des

-
1. Avoir cotisé au moins 600 jours au total pendant les trois dernières années et avoir travaillé pendant les 120 jours précédant l'arrêt du contrat de travail.
 2. L'indemnisation chômage (financée par 3 points de cotisations, 2 pour la part patronale, 1 pour la part salariale) est versée durant 180 jours pour un salarié ayant cotisé à l'assurance chômage durant 600 jours, 240 jours pour une cotisation de 900 jours et 300 jours pour une cotisation de 1 080 jours.

TURQUIE

chômeurs officiellement recensés, contre généralement de 40 à 80 % dans l'UE (Lefresne, 2010)¹. Ce faible pourcentage a peu changé avec la crise, le nombre de bénéficiaires évoluant parallèlement au nombre de chômeurs². Cette carence de l'assurance sociale a même conduit à la mise en place en mai 2008 d'assurances chômage privées qui se sont beaucoup développées, de manière évidemment très inégalitaire, notamment dans les secteurs du textile, du tourisme et de l'automobile³. Les travailleurs licenciés justifiant d'au moins une année d'ancienneté ont aussi droit à une indemnité de fin de contrat (*kıdem tazminatı*) relativement généreuse égale à 30 jours de salaire par année de service, mais elle n'est souvent pas versée par les entreprises.

Finalement, la seule mesure prise concerne les travailleurs en emploi formel dans des secteurs frappés par la crise, avec l'« allocation de travail de courte durée » (*kısa çalışma ödeneği*, KÇÖ). Ce dispositif de chômage partiel, mis en place en 2004, vise à éviter les licenciements dans les entreprises ayant suspendu entièrement leur production (pendant au moins 4 semaines) ou l'ayant réduit (d'au moins un quart de la durée du travail hebdomadaire). Pendant le versement de l'aide au travailleur par le service de l'emploi (İş-Kur), l'employeur ne paie ni salaires, ni prélèvements sur le salaire.

Pour y avoir droit, le salarié doit avoir travaillé pendant les 120 derniers jours et avoir cotisé pendant 600 jours durant les 3 dernières années. En avril 2009, le gouvernement a relevé de 3 à 6 mois la durée de ce dispositif et en a augmenté le montant de 50 %⁴. Les syndicats avaient demandé que la durée de KÇÖ soit d'au moins 10 mois, que les conditions d'éligibilité soient assouplies et que le montant ne puisse être inférieur au salaire minimum. Finalement, alors que le nombre de bénéficiaires était jusqu'alors marginal (40 en 2007, 650 en 2008), il est passé à 508 000 en 2009. Avec la reprise, le nombre de nouveaux entrants dans le dispositif a logiquement chuté (3 800 en juin 2010). Selon certains observateurs, les grands gagnants du dispositif sont ici encore les employeurs et non les salariés bénéficiaires car, dès lors que ces derniers ont accepté le KÇÖ, ils ne peuvent contester un licenciement et exiger un retour dans l'emploi, comme ils pourraient le faire s'ils étaient restés en emploi.

2010, retour à la rigueur budgétaire...

L'adoption fin 2009 d'un budget plus strict pour 2010 s'appuie sur l'idée que la crise se termine. Pour diminuer le déficit budgétaire, les taxes sur la consommation (TVA, produits pétroliers, véhicules, tabac, alcool, produits dits de luxe, péages)

1. Selon la base des données sociales de l'OCDE, les dépenses sociales pour le risque chômage représentaient 0,1 % du PIB en 2005 (contre 1,7 % en France). Selon nos calculs, les dépenses d'assurance chômage ont représenté environ 0,12 % du PIB en 2009. Selon une autre publication de l'OCDE (OECD, 2010b), elles ne représenteraient que 0,04 % du PIB.
2. Il est passé de 120 000 en juin 2008 à 193 000 en décembre 2008 puis 318 000 en avril 2009 avant de refluer très lentement ensuite (180 000 en juin 2010). Source : İş-Kur.
3. Selon une étude du journal *Hürriyet* du mois d'août 2010, ces contrats d'assurance chômage couvriraient 1,1 million de salariés et auraient déjà bénéficié à 11 000 salariés ayant perdu leur emploi.
4. De 40 % de la moyenne des gains bruts déclarés sur les 4 mois (plafonnés à 80 % du salaire minimum brut), l'allocation est passée à 60 % (plafonné à 120 % du salaire minimum brut).

ont été relevées. Cette décision, ainsi que la reprise fin 2009, ont conduit à une forte augmentation des recettes dès le début 2010 sans que les dépenses ne connaissent d'inflexion majeure, et, avec la baisse des intérêts sur la dette, le déficit budgétaire a fortement diminué (de 41 % au premier trimestre 2010 selon le ministre des Finances).

Le gouvernement a prolongé de trois ans les incitations à l'investissement dans les zones économiquement défavorisées et a aussi décidé de maintenir en 2010 les allègements exceptionnels de cotisations sociales patronales pour les entreprises qui créent de l'emploi, une mesure saluée par TISK (et qui vient s'ajouter aux mesures de diminution des « charges sociales » décidées durant les années antérieures). La confédération patronale demande un assouplissement supplémentaire du marché du travail qu'elle considère comme trop rigide. Elle demande aussi que des politiques de soutien à la demande soient mises en œuvre.

Sur ce dernier point, les partenaires sociaux s'accordent tous sur le fait que la politique économique menée par le gouvernement n'a pas changé par rapport à l'avant-crise. Les syndicats le regrettent vivement.

Sous l'influence des milieux d'affaires et des organisations financières internationales, l'idée de rendre automatiques les politiques budgétaires restrictives a été reprise par le gouvernement AKP. Pour « rassurer les investisseurs », il s'agit d'inscrire l'objectif d'équilibre du budget dans la Constitution et de faire surveiller la politique budgétaire par un

comité d'experts indépendants. La pression vient des milieux d'affaires. Les grandes agences internationales de notation ont ainsi laissé entendre qu'une telle règle était susceptible de permettre à la note souveraine turque de remonter. Depuis l'avancée du projet sur l'agenda politique, elles en ont même fait une obligation, mettant en garde le gouvernement contre tout recul qui « affecterait les fondamentaux de la Turquie » (selon Moody's) et donc la note souveraine qu'elles attribuent...

... ou tentation d'un relâchement pré-électoral ?

En Turquie, ce projet de « règle financière » (*malî kural*) qui devait être adopté avant l'automne et entrer en vigueur dès 2011 consiste en une règle interdisant tout déficit budgétaire supérieur à 1 % afin de ramener la dette publique à 15 % du PIB (contre environ 45 % actuellement)¹. En août 2010, le gouvernement a toutefois décidé d'en reporter l'adoption au grand dam des milieux d'affaires, du FMI et des organisations patronales turques. Le gouvernement est accusé par ses opposants de vouloir avoir les mains plus libres pour, à l'approche des élections, dépenser sans se soucier de l'avenir. Et le gouvernement, à l'approche d'un important référendum constitutionnel le 12 septembre 2010 (encadré 2), a effectivement préféré remettre cette réforme à plus tard. Avec les recettes fiscales supplémentaires engrangées grâce à la forte reprise confirmée au début 2010, le gouvernement compte en effet sur les recettes de nouvelles privatisations (sociétés de dis-

1. La règle de calcul envisagée fixe en fait le niveau de réduction du déficit d'une année en fonction du niveau du déficit de l'année précédente et du taux de croissance (la réduction devant être plus forte dès lors que le taux de croissance dépasse 5 %).

TURQUIE

tribution d'électricité, ponts, autoroutes, centrales hydroélectriques) pour combler le déficit. Alors que le budget 2010 prévoyait 10,4 milliards de liras de recettes de privatisation, elles atteignaient déjà

15,5 milliards de liras en août et pourraient atteindre 27 milliards de liras en 2010 (soit près de 3 points de PIB), à comparer à un déficit budgétaire initialement prévu de 50 milliards de liras.

Encadré 2

Le référendum constitutionnel du 12 septembre 2010

Ce référendum proposé par le gouvernement AKP s'est finalement soldé par la victoire du « oui » à 58 %. Il amende 26 articles de la Constitution mise en place par les militaires en 1982. Cette réforme, la huitième depuis 1993, porte sur de nombreux points.

Certains sont plutôt destinés à rendre la Constitution plus conforme aux standards démocratiques prévalant dans l'UE : la possibilité de juger les militaires devant des tribunaux civils ; la création d'un droit de négociation collective pour les fonctionnaires, mais qui restent dépourvus du droit de grève ; la suppression de certaines restrictions syndicales ; des possibilités nouvelles en matière de discrimination positive, en particulier pour les personnes âgées, en matière d'égalité hommes-femmes et de protection des enfants ; la création d'un médiateur ; le droit de recours individuel devant la Cour constitutionnelle ; la possibilité de poursuivre en justice les responsables du coup d'Etat militaire de 1980, etc.

D'autres points, plus controversés, visent à réorganiser la Cour constitutionnelle et le Conseil supérieur de la magistrature, les deux institutions judiciaires majeures qui ont donné beaucoup de fil à retordre au gouvernement AKP ces dernières années et sont considérées comme des bastions du « camp laïc » et proches des militaires. L'opposition, en particulier l'aile « étatiste, moderne et séculaire » autour du CHP, estime que le nouveau mode de nomination des membres dans ces instances, en particulier par le Parlement et le Président de la République, va remettre en cause leur indépendance (vis-à-vis des pouvoirs exécutif et législatif) et le principe de séparation des pouvoirs et permettre au Premier ministre de conduire la Turquie vers un régime autoritaire.

Beaucoup, parmi lesquels la confédération syndicale DİSK, ont critiqué le fait de devoir voter l'ensemble et non chacun des 26 amendements séparément. Certains observateurs notent que le référendum a surtout été un moyen pour le gouvernement d'obtenir une forme de plébiscite à moins d'un an des élections générales, d'accentuer le clivage politique et d'abaisser le niveau du débat, dans un contexte où le CHP, le principal parti d'opposition, vient de se doter d'un nouveau leader plus crédible que son prédécesseur. Selon certains observateurs, le référendum a été aussi une nouvelle occasion d'éviter de débattre d'autres options possibles en matière économique et sociale.

Pour des informations plus complètes en français sur les développements politiques internes, voir les analyses de l'Observatoire de la vie politique turque (OVIPO) - Institut français des études anatoliennes (IFEA), <http://ovipot.blogspot.com>.

**Dialogue social de façade,
critiques syndicales**

Tout au long de la crise, les employeurs, par la voix de TISK, et les organisations syndicales ont regretté l'absence de réel dialogue social. Le gouvernement a en effet refusé d'activer les structures tripartites, créées dans la perspective de l'adhésion à l'UE (Öke, 2005), comme le Comité de coordination économique et le Conseil économique et social. Les syndicats soulignent que, lorsqu'il les réunit, le gouvernement les met devant le fait accompli et ne tient pas compte de leur avis. Pour répondre à la critique et traiter la question du chômage massif, 2 ateliers nationaux réunissant 29 organisations (dont les principales confédérations d'employeurs et de salariés) ont été organisés par le ministère du Travail en décembre 2009 et février 2010 dans le cadre d'une nouvelle stratégie nationale pour l'emploi (SNE). Les partenaires sociaux ont fait des propositions¹. Un premier projet de SNE aurait été présenté à la réunion du Comité de coordination économique le 9 juin 2010. Mais, au lendemain du référendum constitutionnel du 12 septembre 2010, la version finale n'avait toujours pas été rendue publique. Les fuites dans la presse indiquent que le document se bornerait à rappeler certaines contraintes (pour maintenir le taux de chômage à son niveau, le nombre d'emplois doit s'accroître de 600 000 par an²) et à fixer des objectifs (croissance élevée, augmentation du taux d'emploi des fem-

mes de 26 % en 2009 à 35 % en 2023 et baisse du taux de chômage des jeunes au même niveau que le taux de chômage général). Le moyen préconisé serait d'assouplir la législation du travail³. Les syndicats craignent la suppression de l'indemnité de fin de contrat (*kidem tazminatı*) et la mise en place d'un salaire minimum différencié selon les régions⁴.

Alors que les syndicats ont critiqué la dégradation des conditions de travail, le travail informel et le travail des enfants, et exigé du gouvernement qu'il fasse appliquer le droit du travail existant, le Premier ministre s'est contenté en avril 2010 de dénoncer les comportements cruels d'exploitation de certains employeurs et il en a appelé aux organisations patronales pour résoudre les problèmes et embaucher des chômeurs. Les organisations syndicales ne cessent de rappeler aussi les restrictions légales qui persistent en matière de droits individuels et collectifs du travail. Selon la Confédération syndicale internationale (CSI), l'Organisation internationale du travail et la Commission européenne, le cadre juridique n'est pas en conformité avec les normes de l'UE et les conventions de l'OIT en ce qui concerne la liberté d'association, les droits d'organisation, de grève et de négociation collective (encadré 3).

Les organisations syndicales, en particulier DİSK, relèvent que les mesures prises par le gouvernement pour faire face à la crise ont répondu aux exigences du patronat. Les entreprises ont bénéficié de

1. Selon la presse, les partenaires sociaux auraient proposé de diminuer la cotisation d'assurance chômage de 2 points payés par l'employeur à 1 point, de soutenir les syndicats en matière de lutte contre le travail informel, d'augmenter les recrutements dans le secteur public et de soutenir l'investissement des entreprises.

2. Le nombre de personnes en âge de travailler s'accroît de plus de 700 000 chaque année.

3. D'autres mesures sont également prévues, comme l'embauche de personnes handicapées dans la fonction publique.

4. Sur les débats récurrents autour de cette proposition, voir Karayel et Math (2006).

Les atteintes à la liberté syndicale en Turquie

La Confédération syndicale internationale, dans son rapport 2009, pointe les problèmes suivants :

- plusieurs catégories de fonctionnaires sont exclues du droit de liberté syndicale : par exemple les avocats, les fonctionnaires des forces armées, le personnel des forces spéciales de sécurité, les présidents des universités, etc., au total plus de 450 000 employés de la fonction publique ;
- une condition de 10 ans d'ancienneté et de nationalité turque s'applique encore aux candidats à un poste syndical ;
- l'obligation d'obtenir un certificat notarié pour les travailleurs qui souhaitent adhérer et démissionner d'un syndicat ;
- les syndicats doivent obtenir une autorisation officielle pour organiser des réunions ou des rassemblements, et laisser la police y assister et enregistrer leurs débats ;
- pour être reconnu comme agent de négociation, un syndicat doit représenter plus de 50 % des travailleurs d'une entreprise et 10 % de l'ensemble des travailleurs du secteur concerné à l'échelon national ;
- le droit de grève n'est pas reconnu officiellement dans le secteur public ;
- les grèves de solidarité, les grèves générales, les grèves perlées et les occupations de lieux de travail sont interdites.

mesure de soutien direct tandis que les demandes des travailleurs ont été ignorées, que les salaires ont baissé et que les formes de travail flexible ont été encouragées. Cette politique conduit à des problèmes graves et durables de chômage et de pauvreté. DİSK demande une autre politique, un programme économique et social de long terme consistant à investir dans l'éducation, à améliorer la répartition des revenus et à développer des mesures en matière de protection sociale, de santé et de services publics afin de soutenir le pouvoir d'achat des consommateurs.

Les seules nouvelles mesures notables de soutien du revenu des ménages concernent les travailleurs indépendants qui ont beaucoup souffert de la crise. Ils représentent plus du quart de la population active et constituent une cible électorale privilégiée : en mai 2010, un plan de soutien des com-

merçants et artisans dans 491 activités a été adopté ; début septembre, de nouvelles facilités de crédit ont été accordées aux commerçants et artisans (taux réduits, plafonds augmentés) ; fin septembre 2010, à la demande de la Confédération des commerçants et des artisans de Turquie¹, le ministre de l'Industrie a annoncé la mise en place en novembre d'un projet de restructuration des dettes fiscales et sociales accumulées avec la crise.

Conclusion : un maintien de la rigueur compatible avec une croissance durable ?

La Turquie a connu une récession soudaine, très forte mais relativement courte, semble-t-il. En comparaison avec de nombreux autres pays, la Turquie a bénéficié d'atouts : le système bancaire très solide n'a pas eu besoin de soutien et les prix de l'immobilier n'ont pas fortement

1. Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu (TESK).

baissé ni entraîné de pertes massives en capital pour les individus. En raison de l'absence d'amortisseurs sociaux pour les personnes en âge de travailler et du refus des autorités de soutenir la demande interne, la crise a cependant eu de lourdes conséquences sociales. Les mesures prises ont été tardives et faibles. L'économie est repartie fortement depuis la fin 2009, poussée par la reprise des exportations puis des investissements privés, eux-mêmes favorisés par la politique agressive de baisse des taux d'intérêts de la Banque centrale¹ et par la bonne santé des banques qui prêtent contrairement à leurs homologues d'Europe centrale et orientale. En dépit d'une croissance supérieure à 10 % au 1^{er} semestre 2010 (comparé à la même période de 2009)² et d'une forte reprise des investissements et de l'emploi, par exemple dans le BTP qui avait beaucoup licencié au plus fort de la récession, la crise a laissé des séquelles à travers un chômage structurel et une pauvreté importante. Les prévisions en la matière ne sont pas optimistes³.

Le gouvernement AKP a repris sa politique caractérisée par une orientation économique très libérale – seules les en-

treprises font l'objet de sa sollicitude – et toujours marquée par une forte orthodoxie budgétaire (limitation des dépenses publiques de santé, des embauches dans le secteur public) sous la pression des milieux financiers et des agences de notation. Côté recettes, le gouvernement compte aussi sur une amélioration grâce au renforcement de l'administration fiscale et à la lutte contre le travail informel.

Les dernières prévisions (Banque mondiale, FMI, OCDE, Banque centrale turque, TÜSIAD, intermédiaires financiers) tablent désormais sur une croissance de l'ordre de 6 à 7 % en 2010 (et d'environ 4 % en 2011) et sur une inflation contenue à 7-8 %. Les objectifs de réduction des déficits sont surpassés et il semble qu'à l'approche des élections générales prévues en juin 2011, le gouvernement pourrait, comme par le passé, être tenté de procéder à un petit relâchement budgétaire. Cette option serait facilitée par les recettes exceptionnelles de privatisations et la vigueur de la reprise, entraînée par les investissements privés et des exportations désormais plus diversifiées⁴ et moins dirigées vers l'UE⁵.

1. Le 16 septembre 2010, contre toute attente, la Banque centrale a décidé de baisser encore son taux au jour le jour de 6,5 à 6,25 % (contre 16,75 % en octobre 2008).
2. Ce taux élevé reflète toutefois en partie un simple effet de rattrapage par rapport au début 2009 catastrophique. L'augmentation par rapport au trimestre de l'année précédente a été de 11,7 % au 1^{er} trimestre et de 10,3 % au 2^e trimestre 2010, mais par rapport au trimestre précédent les progressions ont été respectivement de 0,4 % et 3,7 %.
3. Le taux de chômage officiel, qui sous-estime de beaucoup le sous-emploi, est retombé à environ 10 % (près du double pour les jeunes) mais dans ses prévisions de septembre 2010, l'OCDE prévoit une remontée du taux de chômage.
4. Depuis la fin 2009, les exportations qui s'étaient effondrées durant la crise, sont reparties. Mais elles ne sont pas reparties dans tous les secteurs et pas vraiment dans le fleuron commercial turc des années 2000, l'industrie automobile. La production de ce secteur, dont les trois quarts étaient exportés avant la crise, a stagné à son niveau le plus bas atteint au 1^{er} trimestre 2009 malgré les mesures prises et, au 1^{er} trimestre 2010, son niveau n'avait guère bougé, toujours inférieur d'environ un cinquième à son plus haut niveau atteint au second trimestre 2008.
5. Alors que la part des échanges commerciaux avec l'UE s'était fortement accrue après l'accord de libre échange de 1996, la crise a accentué la diversification des exportations turques (facilitée par l'activisme diplomatique de la Turquie), notamment en direction des pays voisins du Moyen-Orient, ce qui a eu pour effet positif de diminuer quelque peu la dépendance aux pays de l'UE, et à leur trop faible demande. De 56 % en 2007, les exportations vers l'UE sont passées sous les 50 % depuis 2008.

TURQUIE

Cependant, le gouvernement a voulu balayer ce soupçon en dévoilant le 15 octobre 2010 un projet de budget marqué par la rigueur : après avoir atteint 6,6 % du PIB en 2009, le déficit budgétaire passerait de 4 % en 2010 à 2,8 % dès 2011, soit une réduction plus forte que celle qu'impliquerait la « règle financière » demandée par les milieux financiers (dans ce cas, le déficit visé pour 2011 aurait été de 3 %). Comme n'a pas manqué de le faire remarquer le ministre des Finances, la Turquie, dont l'endettement public est également relativement faible, sera l'un des très rares pays répondant aux critères de Maastricht. Ce résultat serait obtenu sans coupes dans les dépenses et même avec l'embauche de 60 à 70 000 nouveaux fonctionnaires grâce à une croissance économique de 4,5 % et à une forte augmentation des recettes fiscales.

Malgré ces perspectives favorables, la Turquie reste très vulnérable aux chocs extérieurs car son modèle de croissance repose sur l'épargne étrangère du fait d'une insuffisance de l'épargne domestique depuis 2003 et de larges déficits de la balance des paiements (environ 5 points du PIB). Et les flux d'investissements étrangers sont bien moindres qu'avant la crise. L'économie risque de buter rapidement sur une demande interne bridée par des politiques défavorables aux revenus salariaux et aux transferts sociaux. A plus long terme, la stratégie de compétitivité par les coûts du travail et l'insuffisance des investissements publics dans l'éducation et le système social risquent d'handicaper l'économie turque. Mais dans un contexte où les organisations syndicales restent peu influentes, le gouvernement a toujours su détourner l'attention des questions de politiques économiques et

sociales en plaçant habilement les débats sur le terrain des questions identitaires et institutionnelles, avec finalement l'aide des partis d'opposition qui semblent se complaire dans ce registre mortifère pour le monde du travail.

Sources :

Blanchard O., Das M., Faruqee H. (2010), « The Initial Impact of the Crisis on Emerging Market Countries », *Brooking Papers on Economic Activity*, Spring.

IMF (2010a), *World Economic Outlook. April 2010. Rebalancing Growth*, World Economic and Financial Surveys.

IMF (2010b), *Navigating the Fiscal Challenges Ahead*, Fiscal Monitor, World Economic and Financial Surveys, International Monetary Fund, May.

IMF (2010c), *Turkey: Staff Report for the 2010 Article IV Consultation and Post-Program Monitoring*, IMF Country Report n° 10/278, International Monetary Fund, September.

Karayel A., Math A. (2006), « Le salaire minimum turc en débat », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 103, novembre.

Lefresne F. (ed) (2010), « Unemployment benefit systems in Europe and North America: reforms and crisis », IRES-ETUI, Brussels.

Macovei M. (2009), « Growth and economic crises in Turkey: leaving behind a turbulent past », *European Economy Economic Papers*, n° 386, European Commission, October.

OCDE (2010), *La crise financière. Réforme et stratégies de sortie*.

OECD (2010a), *OECD Economic Outlook*, Volume 2010/1, n° 87, May (preliminary version).

OECD (2010b), *OECD Employment Outlook. Moving beyond the jobs crisis*, June.

OECD (2010c), *Turkey. OECD Economic Survey*, September.

Öke M.K. (2005), « From the perspective of EU integration: employment and social dialogue in Turkey », *South East Europe Review for Labour and Social Affairs*, vol. 8, n° 3.

Önis Z., Güven B.A. (2010), « Global crisis, national responses: the political economy of Turkish exceptionalism », *Tüsiad-Koç University*

RIGUEUR BUDGETAIRE, AUSTERITE POUR LES TRAVAILLEURS

Economic Research Forum Working paper, n° 1013, April.

TEPAV (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı - Economic Policy Research Foundation of Turkey), UNICEF (United Nations International Children's Fund) and World Bank (2009), *The Economic Crisis and the Welfare of Families*.

Togan S. (2010), Turkey Country Report, in Bertelsmann Stiftung (ed.), *Managing the Crisis. A Comparative Assessment of Economic Governance of 14 Economies*.

Uygur E. (2010), « The Global Crisis and the Turkish Economy », Discussion Paper 2010/3, Turkish Economic Association, February.

World Bank (2010a), « The Impact of the Global Economic Crisis on the Corporate Sector in Europe and Central Asia: Evidence from a Firm-Level Survey », *Financial Crisis Survey, Enterprise Note*, n° 9.

World Bank (2010b), *The MDG after the Crisis, Global Monitoring Report 2010*, Millennium Development Goals.

Zhang Y., Thelen N., Rao A. (2010), « Social protection in Fiscal Stimulus Packages: Some Evidence », *UNDP/ODS Working Paper*, UNDP (Programme des Nations Unies pour le Développement).