

EXAMEN DE L'OCDE SUR LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION

LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION EN TURQUIE

**AMÉLIORER L'OUVERTURE DES MARCHÉS GRACE
A LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION**



ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;

à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;

à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title:

Enhancing Market Openness through Regulatory Reform

© OCDE 2002. Tous droits réservés.

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : www.copyright.com. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

AVANT-PROPOS

La réforme de la réglementation est devenu un domaine de politique dont l'importance est reconnue par les pays de l'OCDE ainsi que par les pays non-membres. Afin que les réformes réglementaires soient bénéfiques, les régimes de réglementation doivent être transparents, cohérents et détaillés, en instaurant un cadre institutionnel adéquate, en libéralisant les industries de réseau, en proposant et en mettant en oeuvre les lois et la politique de la concurrence et en ouvrant les marchés internes et externes aux échanges et à l'investissement.

Le présent rapport *Améliorer l'ouverture des marchés grâce à la réforme de la réglementation* analyse le cadre institutionnel et l'utilisation des instruments de politique en Turquie. Il comprend également les recommandations pour ce pays élaborées par l'OCDE au cours du processus d'examen.

Ce rapport a été préparé pour l'*Examen de l'OCDE sur la réforme de la réglementation en Turquie* publié en novembre 2002. L'examen fait partie d'une série de rapports nationaux réalisés dans le cadre du programme de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, en application du mandat ministériel de l'OCDE de 1997.

Depuis lors, l'OCDE a évalué les politiques de réglementation dans 16 pays membres dans le cadre de son programme sur la réforme de la réglementation. Ce programme a pour but d'aider les gouvernements à améliorer la qualité réglementaire – c'est-à-dire à réformer les réglementations afin de stimuler la concurrence, l'innovation, et la croissance économique, et d'atteindre à d'importants objectifs sociaux. Il évalue également les progrès des pays relatifs aux principes endossés par les pays membres dans le *Rapport de l'OCDE de 1997 sur la réforme de la réglementation*.

Les examens par pays suivent une approche pluridisciplinaire en se penchant sur la capacité du gouvernement de gérer la réforme de la réglementation, sur la politique et l'application de la concurrence, l'ouverture des marchés, sur des secteurs spécifiques tel que les télécommunications et sur le contexte national macro-économique.

Le présent rapport a été préparé par Sophie Bismut de la Direction des échanges de l'OCDE. Il a bénéficié des nombreux commentaires des collègues du Secrétariat de l'OCDE, ainsi que de consultations suivies avec de nombreux représentants du gouvernement, des parlementaires, des représentants d'entreprises et représentants syndicaux, des groupes de défense des consommateurs et d'experts universitaires en Turquie. Le présent rapport a fait l'objet d'un examen par les 30 pays membres de l'OCDE et a été publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

TABLE DES MATIÈRES

SIGLES ET ACRONYMES	5
RÉSUMÉ	6
1. OUVERTURE DES MARCHÉS ET RÉGLEMENTATION : L'ENVIRONNEMENT RÉGLEMENTAIRE TURC	7
1.1 Les réformes structurelles en Turquie	7
1.2 Le commerce extérieur et la politique commerciale turcs.....	8
1.3 L'investissement étranger direct.....	10
2. APPLICATION DES SIX PRINCIPES EFFICIENTS DE RÉGLEMENTATION POUR L'OUVERTURE DES MARCHÉS.....	11
2.1 Non-discrimination.....	12
2.2 Transparence	17
2.3 Absence de mesures restreignant les échanges.....	23
2.4 Utilisation des normes internationales et reconnaissance des mesures des autres pays	27
2.5 Concurrence.....	33
3. SECTEURS SÉLECTIONNÉS.....	34
3.1 Construction automobile	34
3.2 Télécommunications.....	36
3.3 Electricité.....	38
4. CONCLUSIONS	39
4.1 Evaluation générale	39
4.2 Les principaux défis	40
4.3 Options politiques.....	41

SIGLES ET ACRONYMES

CEMN	Coopération économique de la mer Noire
CEN	Comité européen de normalisation
CENELEC	Comité européen de normalisation électrotechnique
EA	Coopération européenne pour l'accréditation
OCE	Organisation de coopération économique
CES	Conseil économique et social turc
AELE	Association européenne de libre-échange
IENT (ETSI)	Institut européen de normalisation des télécommunications
UE	Union européenne
IED	Investissement étranger direct
FIAS	Service-conseil pour l'investissement étranger
DGCE	Direction générale des investissements étrangers du sous-secrétariat au Trésor (Turquie)
PIB	Produit intérieur brut
IAF	Forum international de l'accréditation
CEI	Commission électrotechnique internationale
ILAC	Coopération internationale sur l'agrément des laboratoires d'essais
DPI	Droits de la propriété intellectuelle
ISO	Organisation internationale de normalisation
KOSGEB	Organisation pour le développement des petites et moyennes industries (Turquie)
NPF	Nation la plus favorisée
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PTA	Accord d'échanges préférentiels
AT	Autorité des télécommunications (Turquie)
OTC	Accord sur les obstacles techniques au commerce
ADPIC	Accord sur les aspects des droits de la propriété intellectuelle qui touchent au commerce
TSE	(Türk Standardlari Enstitüsü) Institut Turc de Normalisation
TT	Türk Telekom
TURKAK	Conseil d'Accréditation turc
UFT	Sous-Secrétariat au Commerce Extérieur (Turquie)
OMD	Organisation mondiale des douanes
OMC	Organisation mondiale du commerce

Sommaire

La disparition des entraves traditionnelles aux échanges a rendu plus apparente que jamais l'influence des réglementations nationales sur le commerce et l'investissement internationaux. Tout en ayant pour objet d'améliorer le fonctionnement de l'économie de marché dans une série de domaines tels que la compétitivité commerciale, le marché du travail, la protection des consommateurs, la santé et la sécurité publiques ou l'environnement, les réglementations peuvent, directement ou indirectement, produire des distorsions dans la concurrence internationale et empêcher les acteurs commerciaux de profiter pleinement de marchés concurrentiels. Maintenir un système d'échanges mondiaux ouvert nécessite des réglementations qui promeuvent la concurrence mondiale et l'intégration économique, permettant ainsi d'éviter les différends commerciaux et d'améliorer la confiance et l'écoute mutuelles par delà les frontières. Ce rapport évalue les résultats du système de réglementation turc par rapport à ces objectifs et la façon dont la réforme des réglementations peut contribuer à améliorer l'ouverture des marchés et les avantages que les consommateurs et les producteurs ont à en retirer.

Les stratégies de développement économique adoptées en Turquie au cours des deux dernières décennies ont eu tendance à accorder une place de plus en plus grande aux forces du marché et à l'ouverture à la concurrence internationale. Les engagements de la Turquie dans le cadre du Cycle d'Uruguay et l'entrée en vigueur de l'union douanière avec l'Union européenne ont entraîné une importante réduction des entraves au commerce. Cependant, les gouvernements successifs ont échoué à réaliser la stabilisation macroéconomique, tandis que plusieurs crises affectaient durement l'économie. L'instabilité économique et politique a amoindri les attraits du pays aux yeux des investisseurs étrangers. Malgré les mesures de libéralisation, les entrées d'investissement étranger direct sont restées très basses pendant toute la décennie des années 1990. La grave crise financière et économique que traverse le pays depuis l'effondrement du programme de stabilisation soutenu par le Fonds monétaire international en février 2001 a mis en lumière la nécessité de réformes structurelles énergiques. Le programme économique du gouvernement inclut des réformes pour s'attaquer aux faiblesses structurelles du pays et renforcer l'orientation libérale de l'économie turque, en association avec les politiques budgétaire et monétaire.

La Turquie a fait un certain nombre de progrès pour intégrer à son cadre réglementaire les principes efficaces de réglementation visant à renforcer l'ouverture des marchés, définis par l'OCDE. Le pays dispose d'une législation libérale en matière d'investissement, qui accorde aux investisseurs étrangers le traitement national. Le pays avance aussi dans la voie de l'utilisation des normes internationales et de la reconnaissance mutuelle, principalement du fait des obligations découlant de l'union douanière avec l'UE et du processus d'accession à l'Union européenne. Le renforcement de la transparence dans la prise de décisions est l'un des objectifs primordiaux du programme de réforme en Turquie. L'exemple le plus remarquable en est la loi sur les marchés publics, qui vise à mettre la législation turque à niveau avec les normes internationales en matière de transparence. L'allègement des démarches administratives est un autre volet du programme de réforme amorcé. En effet, les procédures administratives, longues et pesantes, s'avèrent un empêchement majeur à la conduite d'activités commerciales en Turquie, ce qui érode la capacité du pays à attirer l'investissement étranger.

Les réformes des dernières années touchent des domaines clés pour les échanges et l'investissement, tels que la réglementation des produits, les procédures douanières, les droits de la propriété intellectuelle et l'arbitrage international. Elles vont dans le sens d'un renforcement des conditions du marché et d'une amélioration de l'environnement du commerce et de l'investissement. Cependant, il reste beaucoup à faire pour mieux intégrer au cadre réglementaire turc les principes efficaces de réglementation visant à renforcer l'ouverture des marchés. En particulier, la transparence et l'élimination des mesures non nécessaires restreignant les échanges semblent insuffisamment prises en compte dans le processus de prise de décisions, ce qui est source d'incertitudes et d'inefficiences nuisant à l'investissement et aux échanges. Le processus d'élaboration des règles en Turquie n'inclut aucune évaluation de l'impact des réglementations. Même si des efforts ont été faits ces dernières années pour améliorer la diffusion de l'information et la consultation avec le secteur privé, la pratique de la consultation reste en-deçà des normes internationales. Les ambiguïtés fréquentes dans les réglementations et le manque de coordination entre les organismes gouvernementaux rendent imprévisible la mise en oeuvre des règles. Un système d'inspection poussée prévaut encore bien souvent sur une exécution efficace des lois. Certaines mesures ont été prises pour améliorer le cadre réglementaire, en particulier l'environnement réglementaire du commerce, mais leurs résultats doivent encore se matérialiser.

Promouvoir un cadre réglementaire plus favorable au commerce et à l'investissement contribuerait grandement, non seulement à attirer des investissements étrangers dont la Turquie a grand besoin, mais aussi à créer une économie compétitive au plan international. Cette évolution devra relever d'importants défis, parmi lesquels la nécessité d'instiller la crédibilité dans les réformes et d'appliquer les principes efficaces de réglementation, non seulement dans la réglementation proprement dite, mais aussi dans le fonctionnement quotidien de l'administration. Cela demande un effort long et soutenu pour évoluer vers une plus grande coopération entre l'Etat et le secteur privé.

La mondialisation de la production et l'intégration accrue des marchés nationaux qui en résulte accentuent la relation qui existe entre les politiques nationales et la libéralisation des échanges. Les obstacles douaniers ayant été peu à peu abolis dans le monde, l'impact des réglementations nationales sur le commerce et l'investissement transfrontaliers est plus perceptible que jamais. Si les réglementations visent à atteindre des objectifs d'intérêt public dans différents domaines tels que la santé, la sécurité et l'environnement, elles peuvent parallèlement produire, directement ou indirectement, un effet de distorsion sur la concurrence mondiale et des conséquences négatives pour l'économie. C'est pourquoi les réglementations devraient être élaborées selon des lignes qui soient cohérentes avec un système d'échanges ouvert et favorisent la concurrence internationale. Ce chapitre examine l'influence que peut avoir l'environnement réglementaire national sur l'accès des sociétés étrangères au marché turc, que cet accès prenne la forme d'exportation de biens et de services ou de l'implantation directe sur le marché. Une autre question – dans quelle mesure et comment le commerce et les investissements étrangers en Turquie influent sur la réalisation des objectifs légitimes de politique reflétés dans la réglementation sociale – n'est pas comprise dans le champ de cette étude.

1. OUVERTURE DES MARCHÉS ET RÉGLEMENTATION : L'ENVIRONNEMENT RÉGLEMENTAIRE TURC

1.1 Les réformes structurelles en Turquie

Les stratégies de développement économique adoptées en Turquie au cours des deux dernières décennies ont eu tendance à accorder une place de plus en plus grande aux forces du marché et à l'ouverture à la concurrence internationale. Au début des années 1980, le gouvernement a abandonné sa stratégie de substitution de productions nationales aux produits importés, au profit d'une politique économique favorisant les mécanismes du marché. La libéralisation des échanges a reçu une nouvelle impulsion au milieu des années 1990 avec la création de l'union douanière entre la Turquie et l'Union européenne (UE), qui a renforcé les liens économiques du pays avec l'Europe. Cependant, les gouvernements successifs n'ont pas réussi à réaliser la stabilisation macroéconomique. Pendant vingt ans, les déséquilibres budgétaires ont alimenté une inflation élevée et sapé la croissance. A la fin de 1999, le gouvernement turc a engagé un programme de réformes soutenu par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), destiné à stabiliser l'économie. Ce programme a été mis à bas par les crises financières de novembre 2000 et février 2001. Depuis l'abandon du système de parités rampantes des taux change en février 2001 et la dévaluation de la livre turque, l'économie connaît une grave récession.

Ces évolutions ont éclairé la difficulté qu'il y a à mettre en oeuvre des politiques monétaires et budgétaires rigoureuses alors que persistent d'importantes faiblesses structurelles, et ont donné un nouvel élan donné aux réformes structurelles. Le programme économique du gouvernement impose donc que les politiques structurelles soient capables de fournir un meilleur environnement à l'économie. L'objectif global est de rendre l'économie plus efficiente en réduisant le rôle très étendu de l'Etat dans l'économie, en améliorant la transparence dans l'élaboration des politiques et en consolidant le cadre réglementaire. Le programme du gouvernement porte surtout sur le secteur bancaire, sur la transparence budgétaire (entre autres par une nouvelle loi sur les marchés publics), sur la privatisation et, plus généralement, sur une participation accrue du secteur privé dans l'économie.

1.2 Le commerce extérieur et la politique commerciale turcs

En 2000, les exportations et les importations ont représenté 40 % du PIB turc, contre 9 % en 1979 et 25 % en 1993. Pendant les deux dernières décennies, la balance commerciale a toujours été en déficit, mais l'ampleur de ce déficit a beaucoup fluctué, parallèlement aux variations du taux de croissance national, et plus particulièrement du fait de fortes fluctuations des importations. La part des produits manufacturés dans les exportations s'est accrue, atteignant plus de 80 % en 2000 (tableau 1), contre 68 % en 1990. Depuis la fin des années 1980, les échanges avec les pays Membres de l'OCDE, en particulier européens, se sont intensifiés, tandis que les échanges avec les pays voisins d'Asie étaient entravés par les bouleversements politiques et économiques dans cette région. En 2000, les pays de l'UE comptaient pour 52.2% dans les exportations de la Turquie et pour 48.8% (tableau 2) dans ses importations. Le premier partenaire commercial du pays, l'Allemagne, cumulait à lui seul 19 % des exportations et 13 % des importations.

Tableau 1. Commerce extérieur par produit

Année 2000 - en pour cent

	Exportations	Importations
Produits alimentaires et tabac	12,3	2,8
Matières premières autres que les combustibles minéraux	2,8	6,1
Combustibles minéraux	1,2	17,5
Huiles animales et végétales	0,4	0,7
Produits chimiques	4,5	13,6
Articles manufacturés classés par matières premières	29,6	15,5
Machines et matériel de transport	20,7	37,6
Articles manufacturés divers	28,5	6,2

Source : Sous-Secrétariat au commerce extérieur de Turquie

Tableau 2. Commerce extérieur par région

Année 2000 – en pour cent

	Exportations	Importations
Europe	65,6	65,1
Asie	11,4	17,4
Amérique du Nord	12,1	7,7
Afrique	4,9	5,0
Autres	6,0	4,8
OCDE	69,1	65,3
UE	52,2	48,8

Source : Sous-secrétariat turc au commerce extérieur

La libéralisation du commerce en Turquie remonte à 1980, lorsque le gouvernement a entrepris un vaste programme de réforme destiné à ouvrir l'économie turque à la concurrence. Depuis les années 1930, l'Etat turc poursuivait une politique économique introvertie dont les piliers étaient les entreprises gérées par l'Etat et la protection généralisée contre la concurrence étrangère. Le programme de 1980 comportait des mesures pour la réduction des aides de l'Etat et des contrôles des prix, la libéralisation du régime de taux de change, la déréglementation des taux d'intérêt et la libéralisation du commerce, dans le but d'encourager le développement du secteur privé et de promouvoir une croissance axée sur l'exportation. La convertibilité intégrale de la monnaie nationale a été réalisée en 1989.

Une deuxième grande étape dans la politique de commerce extérieur de la Turquie a été la création de l'union douanière avec l'Union européenne, qui a pris effet en janvier 1996. Suite à cet accord, la Turquie a éliminé les droits de douane sur les produits manufacturés importés de l'UE, adopté le tarif extérieur commun de l'UE pour les produits de l'industrie de transformation et l'élément industriel des produits alimentaires agricoles transformés, et s'est alignée sur le régime commercial préférentiel de l'UE. En conséquence, la Turquie a signé des accords de libre-échange bilatéraux avec les pays d'Europe centrale et orientale, avec les Etats baltes et avec Israël (Encadré 1). La décision de l'UE, lors du Conseil européen de Helsinki en décembre 1999, d'accepter la candidature de la Turquie à l'entrée dans l'Union a donné une nouvelle impulsion au processus de réforme structurelle. L'union douanière, ainsi que l'objectif à plus long terme de l'adhésion, impliquent l'adoption de l'acquis communautaire par la Turquie. Cela nécessite des réformes structurelles et législatives d'une grande portée dans de nombreux domaines, tels que le régime douanier, les compromis sur les droits de douane, la politique de la concurrence, les aides de l'Etat, les droits de la propriété intellectuelle, les normes et les mesures sanitaires et phytosanitaires.

Ces accords internationaux, régionaux et bilatéraux ont eu pour effet d'abaisser substantiellement les obstacles tarifaires au commerce. Suite aux négociations du Cycle d'Uruguay, la part des positions tarifaires consolidées est passée de 31 % à 46 %. Les droits de douane appliqués sont généralement inférieurs aux droits consolidés. Après la signature de l'union douanière avec l'UE, la Turquie a éliminé les droits sur les importations de produits industriels en provenance de pays de l'UE et adopté le tarif extérieur de l'UE s'appliquant aux importations des produits industriels en provenance de pays tiers, ce qui s'est traduit par une réduction substantielle des droits de douane sur la plupart des importations. Les droits de douane moyens relevant des taux NPF ont été abaissés de 26,7 % en 1993 à 12,7 % en 1998, puis à 5 % en 2001. Cette réduction a été particulièrement importante pour les produits industriels, pour lesquels les taux NPF sont tombés de 11 % en 1996 à 4 % en 2000. Les produits agricoles sont cependant restés en dehors du champ d'application de l'union douanière et la Turquie conserve des taux de droits de douane plus élevés sur beaucoup de produits agricoles et alimentaires, le taux NPF moyen étant de 28,1 % en 2001 et les taux dépassant 100 % pour certains produits considérés comme sensibles (tels que le sucre et la viande).

1.3 L'investissement étranger direct

Le niveau de l'investissement étranger direct (IED) en Turquie a été bas sur toutes les vingt dernières années. Au cours des années 1990, alors que l'investissement étranger direct connaissait un essor phénoménal partout dans le monde, les flux d'IED vers la Turquie sont restés stables. L'IED a augmenté dans les années 1980 suite aux mesures de libéralisation mises en oeuvre au début de la décennie, mais son accroissement s'est arrêté dans les années 1990 ; dans cette période, les flux vers la Turquie ont représenté en moyenne moins de 0,5 % du PIB. Sur la même période, les pays d'Europe centrale, considérés comme les principales destinations concurrentes de la Turquie pour l'investissement étranger dans la région, ont reçu des flux d'IED bien plus élevés (en 1999, les entrées d'IED en proportion du PIB s'élevaient à 9 % en République tchèque, à 3,9 % en Hongrie et à 4,2 % en Pologne).

En Turquie, 60 % des IED cumulés vont au secteur des services. Pour autant, en volume, le flux d'IED vers ce secteur reste faible. Les banques détenues par des capitaux étrangers ont encore un rôle limité dans le secteur bancaire turc. Dans le secteur des services publics, les retards pris par la privatisation et la libéralisation limitent également l'investissement étranger. Dans le secteur manufacturier, la présence étrangère est davantage le fait de grandes sociétés – les sociétés étrangères représentent 37 % des exportations et 20 % des emplois des 500 premières entreprises de Turquie en termes de taille – mais, là aussi, le flux d'IED a conservé des niveaux assez bas au cours des années 1990.

Tableau 3. Flux d'investissement étranger direct

En millions de \$EU

Année	Entrées
1980-1990	6 423
1991	1 967
1992	1 820
1993	2 063
1994	1 477
1995	2 938
1996	3 836
1997	1 678
1998	1 647
1999	1 700
2000	3 060
2001 ^b	1 196

a. D'après les permis délivrés par la DGIE

b. A fin juin

Source : Sous-secrétariat turc au Trésor

Ce manque d'intérêt des investisseurs pour la Turquie surprend, compte tenu des atouts qui seraient susceptibles de les attirer vers ce pays. Sa situation géographique stratégique entre l'Europe, le Moyen Orient et l'Asie pourrait permettre à la Turquie de jouer le rôle de portail économique pour toute la région, surtout depuis l'entrée en vigueur de l'union douanière avec l'UE. Avec une population de 65 millions d'habitants et un PIB de 220 milliards de dollars, le pays forme aussi un vaste marché intérieur potentiel ; il présente par ailleurs une bonne disponibilité de main d'œuvre qualifiée et de fournisseurs de qualité. Depuis l'adoption de la Loi N° 6224 sur l'encouragement des investissements étrangers en 1954, la Turquie a une législation généralement libérale en matière d'investissement étranger. En outre, un obstacle majeur à l'investissement étranger a été supprimé avec l'instauration de la convertibilité intégrale de la

monnaie en 1989. La législation sur l'investissement étranger a été revue en 1995, ce qui a donné lieu à la publication d'un nouveau décret simplifiant encore les modalités de l'investissement en Turquie¹. Outre sa législation générale, la Turquie a signé des traités bilatéraux pour la promotion et la protection des investissements avec 65 pays ; 41 de ces traités ont été ratifiés.

Cependant, l'instabilité macroéconomique constante, faite d'une croissance sporadique et de taux d'inflation élevés et fluctuants, combinée à l'instabilité politique et aux nombreux changements de gouvernement, causes de changements de politique fréquents et inattendus et d'une lenteur dans la mise en place des réformes structurelles, réduisent substantiellement les attraits de la Turquie en tant que destination de l'investissement. Outre l'instabilité économique et politique, les faiblesses de l'environnement réglementaire commercial semblent aussi constituer un obstacle à l'investissement étranger direct en Turquie. Les procédures administratives sont souvent longues et imprévisibles, ce qui augmente de façon notable les coûts et les risques associés à l'investissement. Les enquêtes réalisées auprès d'investisseurs mettent en lumière un certain nombre de problèmes suscités par la réglementation s'appliquant aux entreprises, dont des lacunes dans cette réglementation, une application incohérente des lois, une paperasserie excessive et une exécution judiciaire longue et imprévisible.²

2. APPLICATION DES SIX PRINCIPES EFFICIENTS DE RÉGLEMENTATION POUR L'OUVERTURE DES MARCHÉS

Le Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation de 1997³ décrivait six « principes efficaces de réglementation » pour l'ouverture des marchés, élaborés par le Comité des échanges de l'OCDE, qui devraient être intégrés aux réglementations et aux pratiques administratives nationales pour garantir que les réglementations ne réduisent pas inutilement l'ouverture des marchés à la concurrence internationale. Les responsables de la politique commerciale ont défini ces principes, qui correspondent aux concepts actuellement utilisés dans le système commercial multilatéral, comme essentiels à toute réglementation favorable aux mécanismes du marché, aux échanges et à l'investissement. L'objectif de cette étude n'est pas d'examiner dans quelle mesure la Turquie respecte les engagements pris au niveau international, mais d'évaluer si et comment les réglementations et les procédures administratives nationales permettent à ces principes de prendre effet.

Les six principes efficaces de réglementation pour l'ouverture des marchés sont les suivants :

- **Non-discrimination.** Ce principe porte sur l'égalité effective des possibilités de concurrence entre des produits et services semblables, quel que soit leur pays d'origine.
- **Transparence.** Ce principe prévoit que les investisseurs étrangers cherchant à accéder à un marché doivent disposer d'une information complète sur les réglementations et mesures réglementaires nouvelles ou existantes, de façon à fonder leurs décisions sur une évaluation précise des coûts et des risques potentiels et des possibilités commerciales.
- **Absence de mesures restreignant les échanges.** D'après ce principe, les pays ne doivent pas utiliser de réglementations qui soient plus restrictives pour les échanges qu'il n'est nécessaire pour atteindre un objectif légitime.
- **Utilisation de normes harmonisées au plan international.** Le respect de normes et de réglementations techniques différentes peut substantiellement renchérir les coûts pour une

entreprise souhaitant vendre ses produits dans différents marchés. Chaque fois que cela est opportun et possible, les réglementations nationales devraient s'appuyer sur des mesures harmonisées au plan international.

- **Reconnaissance de l'équivalence.** Lorsque l'utilisation de normes harmonisées au plan international n'est pas possible ou n'est pas jugée nécessaire, les pays peuvent réduire les effets négatifs créés par les disparités entre leurs réglementations et par la nécessité d'effectuer en double les évaluations de conformité s'ils reconnaissent l'équivalence de leurs mesures réglementaires respectives, par exemple en acceptant les résultats de l'évaluation de conformité réalisée par leur partenaire.
- **Application des principes de la concurrence.** L'accès au marché peut être limité par une action réglementaire laxiste envers les pratiques anti-concurrentielles, ou par l'absence de mesures visant à corriger les actions anti-concurrentielles privées.

2.1 Non-discrimination

Application générale

L'application des principes de la non-discrimination, de la nation la plus favorisée (NPF) et du traitement national dans l'élaboration et la mise en oeuvre des réglementations vise à créer des possibilités de concurrence réellement égales entre des produits et services semblables, quel que soit leur pays d'origine et à développer ainsi une concurrence efficiente au sein du marché. Dans le domaine des relations économiques, la Turquie souscrit aux principes NPF et du traitement national par le biais de son adhésion à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). La Grande assemblée nationale de Turquie ayant ratifié l'accord instituant l'OMC et ses annexes, il en découle que l'engagement envers la non-discrimination contenu dans ces textes est maintenant intégré au système juridique turc et annule toute disposition contraire dans la législation nationale.

Législation relatives à l'investissement

La législation régissant les investissements garantit un traitement équitable aux investisseurs nationaux et étrangers. Ce principe a été énoncé en 1954 dans la Loi N° 6224 sur la promotion des investissements étrangers, première grande loi à avoir institué un cadre juridique général pour l'investissement étranger. L'article 10 de cette loi stipule que « *tous les droits, exemptions, privilèges et facilités reconnus aux entreprises turques seront applicables sans différence aux investissements et aux entreprises étrangers intervenant dans les mêmes secteurs d'activité* ». Le décret de 1995 sur les investissements étrangers considère comme des sociétés et succursales turques toutes les sociétés et succursales de sociétés établies selon le Code commercial turc et inscrites au registre national du commerce turc. Les incitations à l'investissement disponibles, telles que les exemptions de droits de douane ou les abattements fiscaux pour investissement, s'appliquent de la même manière aux investisseurs nationaux et étrangers, et aucune mesure d'incitation spécifique n'est prévue pour les investisseurs étrangers.

Les investisseurs étrangers sont toutefois soumis à des obligations spécifiques lorsqu'ils créent une société en Turquie. Certaines des procédures imposées par ces obligations ont été simplifiées en 1995. En particulier, l'obligation de faire approuver par le Conseil des ministres tout investissement supérieur à 150 millions de \$EU a été abolie. L'exigence d'un capital minimum de 50 000 \$EU par investisseur étranger, qu'il soit une personne morale ou un individu, a été conservée et les investisseurs étrangers

doivent toujours obtenir un certificat ou un permis auprès de la direction générale des investissements étrangers (DGIE) du sous-secrétariat au Trésor. L'investisseur étranger n'est autorisé à mener que les activités énumérées dans le certificat délivré par la DGIE et toute modification de ces activités nécessite la délivrance d'un nouveau permis. Toute augmentation de capital des établissements existants à l'aide de capitaux étrangers exige également un permis, sauf si elle ne modifie pas le ratio de participation du ou des partenaires étrangers. Le principal objectif de cette procédure de permis est de collecter des données sur les investissements étrangers directs en Turquie et de vérifier que l'investissement atteint le seuil requis. Dans la pratique, cette obligation n'empêche pas les étrangers d'investir en Turquie, mais ajoute une étape supplémentaire à leur procédure d'inscription. Le gouvernement turc a entrepris récemment un plan d'action pour éliminer ce type d'obstacles administratifs non nécessaires. Une nouvelle loi sur les investissements directs étrangers a été préparée au cours du premier semestre 2002 et doit être soumise à l'approbation du Parlement. Elle prévoit la suppression du certificat délivré par la DGIE ainsi que l'élimination du niveau minimum de capital qui s'applique aux investisseurs étrangers.

Les secteurs de l'économie ouverts aux investisseurs privés nationaux le sont aussi aux investisseurs étrangers, sans limite de ratio de participation des capitaux étrangers, sauf dans certains secteurs, principalement celui des services, soumis à des restrictions spéciales. Dans le contexte de l'Accord général sur le commerce et les services (AGCS) de l'OMC, la Turquie a pris des engagements d'ouverture du marché et de traitement national dans 72 secteurs d'activité sur un total de 161. En général, il s'agit d'engagements de consolidation. La participation étrangère est limitée à 20 % dans les activités de radio- et de télédiffusion, et à 49 % dans celles du transport aérien, du transport maritime, des ports et du traitement du poisson (tableau 4). En outre, les résidents étrangers doivent demander l'autorisation du gouvernement pour s'établir dans les secteurs des services financiers, de l'extraction minière et du pétrole. L'acquisition par des résidents étrangers de biens immobiliers et fonciers situés en dehors des limites d'une commune fait l'objet d'une restriction, laquelle peut être levée par le Conseil des ministres dans le cas de création d'un centre touristique.

Tableau 4. Restrictions légales aux IED

Type de restriction	Secteur	Source dans la législation
Participation au capital de 20 % au maximum	Radio et télédiffusion	Loi N° 3984 relative à la création et au fonctionnement des chaînes de radio et de télévision
Participation au capital de 49 % au maximum	Aviation ^a	Loi N° 2920 sur l'aviation civile
	Transport maritime ^b	Loi N° 815 sur le cabotage, Code du commerce (loi N° 6762)
	Services portuaires ^c	Loi N° 815 sur le cabotage, Code du commerce (loi N° 6762), Loi N° 4046 sur la privatisation
	Traitement du poisson ^d	Loi N° 1380 sur la pêche, Arrêté N° 6710 sur les produits de la pêche, Code du commerce (loi N° 6762)
Permis spécial	Secteur financier ^e	Loi bancaire N° 4389 sous sa forme modifiée par la Loi N° 4672 ; Loi N° 2499 sur le marché financier modifiée par la Loi N° 3794 et les Communiqués s'y rapportant ; Loi N° 3226 sur le crédit-bail financier ; Loi N° 3568 sur la comptabilité, le conseil fiscal et l'expertise comptable ; Loi N° 7397 sur la surveillance de l'assurance modifiée par le Décret N° 539
	Pétrole ^f	Loi N° 6326 sur le pétrole
	Extraction minière ^g	Loi N° 3213 sur l'extraction minière
Fermé aux investissements étrangers	Commerce de détail (sauf hypermarchés)	Pratiques administratives du sous-secrétariat au Trésor
	Transactions	Loi N° 442 sur les villages ; Loi N° 2634 sur la promotion du tourisme ; Pratiques administratives du sous-secrétariat au

immobilières^h
Pêche^d

Trésor
Loi N° 1380 sur la pêche, Règlement N° 6710 sur les produits
de la pêche, Code commercial turc N° 6762

- a Les licences d'exploitation de transport aérien ne sont accordées qu'aux sociétés enregistrées en Turquie dont la direction est contrôlée par des citoyens turcs et dont la majorité des actions avec droit de vote est détenue par des citoyens turcs. Les compagnies aériennes dont le capital en actions appartient en majorité à des ressortissants étrangers ne sont pas autorisées à transporter des passagers entre deux aéroports nationaux turcs.
- b Le cabotage est réservé aux transporteurs battant pavillon turc. L'inscription de navires commerciaux n'est autorisée que pour les sociétés constituées en Turquie dont la direction est contrôlée par des citoyens turcs et dont les actions avec droit de vote sont détenues en majorité par des citoyens turcs.
- c Seuls les citoyens turcs et les sociétés appartenant en majorité à des citoyens turcs, dont la direction, la représentation et les droits de vote sont contrôlés en majorité par des citoyens turcs, sont autorisés à exercer les droits relatifs aux ports.
- d Les entreprises appartenant à des résidents étrangers sont autorisées à exercer des activités de traitement du poisson, mais ne peuvent obtenir un permis de pêche. Les navires de pêche ne peuvent être enregistrés en Turquie que s'ils appartiennent à des ressortissants turcs ou à des sociétés dont les actions avec droit de vote sont détenues en majorité par des citoyens turcs.
- e Les banques ne peuvent être constituées que sous la forme de sociétés en commandite par action. L'établissement d'une banque ou l'ouverture de la première succursale d'une banque étrangère en Turquie nécessite l'autorisation du Conseil de réglementation et de surveillance bancaire. Seules les intermédiaires financiers peuvent effectuer des activités sur les valeurs mobilières en Turquie. Les fonds communs de placement ne peuvent être créés que par des banques, compagnies d'assurances, intermédiaires financiers et fonds de pension autorisés, établis en Turquie. Pour une société de placement, les membres du conseil d'administration doivent être en majorité des ressortissants turcs. Les activités de gestion de portefeuilles et de services de conseil sur titres ne peuvent être effectuées que par des intermédiaires financiers établis en Turquie. Les services de gestion de portefeuilles peuvent aussi être effectués par des sociétés de gestion de portefeuilles établies en Turquie. Pour pouvoir proposer des services de conseil financier, les partenaires étrangers doivent être citoyens de pays qui ont officiellement codifié les principes de la profession de conseiller financier et doivent obtenir l'autorisation du Premier ministre. Dans le domaine de l'assurance, les ressortissants étrangers ne sont autorisés à exercer l'activité de vente ou à proposer des services annexes à l'assurance que dans le cadre de services de conseil et de gestion des risques. L'établissement d'une société d'assurance ou de réassurance et l'ouverture d'une succursale de compagnie d'assurance ou de réassurance étrangère en Turquie sont soumis à l'autorisation préalable du ministère d'Etat. L'investissement étranger dans le secteur bancaire par le biais de l'ouverture d'une succursale peut être soumis à des conditions de réciprocité. L'exercice de l'activité de services de conseil financier par les non-résidents est soumis à une condition de réciprocité.
- f Les entreprises étrangères peuvent investir sans restriction dans les activités de commercialisation et de vente. Elles peuvent investir dans les activités d'exploration à la condition qu'elles ne soient pas contrôlées ou détenues par un Etat étranger (cette restriction peut être levée par le Conseil des ministres). Les activités liées au pétrole peuvent être effectuées par des sociétés anonymes constituées en Turquie ou par des succursales turques de sociétés anonymes constituées à l'étranger. En ce qui concerne l'investissement dans les activités de raffinage, de transport par oléoduc et de stockage du pétrole, l'autorisation du Conseil des ministres est exigée.
- g Les ressortissants étrangers et les sociétés étrangères ne peuvent investir que par l'intermédiaire de sociétés constituées en Turquie.
- h L'acquisition par des résidents étrangers de biens immobiliers et fonciers situés en dehors des limites d'une commune fait l'objet d'une restriction, laquelle peut être levée par le Conseil des ministres dans le cas de création d'un centre touristique.

Source : OMC (Examen des politiques commerciales : Turquie - 1998) et informations fournies par le gouvernement turc.

L'accès des étrangers au secteur des services sous le statut de travailleur indépendant est également soumis à d'importantes restrictions. Des conditions de nationalité s'appliquent dans de nombreux segments de ce secteur, particulièrement dans celui des professions libérales. Seuls les citoyens turcs peuvent exercer les professions libérales médicales (médecin, dentiste, infirmière, sage-femme, pharmacien, opticien, vétérinaire), ainsi que celles de notaire, expert-comptable, avocat, directeur d'hôpital ou de laboratoire pharmaceutique. La Loi sur les métiers et les services contient également des conditions de nationalité s'appliquant à un grand nombre d'activités de services non libérales et de secteurs d'emploi.⁴

Accords d'échanges préférentiels

En ce qu'ils accordent un traitement plus favorable à certains pays, les accords d'échanges préférentiels constituent des divergences inévitables du principe NPF. La transparence de ces accords pour les pays tiers est essentielle si l'on veut réduire leurs effets discriminatoires potentiels. De plus, les approches organiques de questions de réglementation telles que l'évaluation des normes et de la conformité peuvent créer des possibilités de traitement discriminatoire. C'est le cas si, par exemple, les normes admises par les partenaires d'un accord préférentiel risquent d'être difficiles à respecter par les pays tiers.

L'accord préférentiel le plus important signé par la Turquie est l'union douanière avec l'UE, qui a non seulement entraîné l'élimination des droits de douane et des restrictions quantitatives sur les produits industriels à partir de janvier 1996, mais a aussi mis en place une politique commerciale commune. La Turquie a adopté le tarif douanier commun de l'UE à l'égard des pays tiers et entrepris d'aligner ses politiques sur les accords d'échanges préférentiels (PTA) conclu entre l'UE et les pays tiers (Etats membres de l'AELE, pays d'Europe centrale et orientale, pays méditerranéens, et pays auxquels s'appliquent des régimes autonomes tels que le système généralisé de préférences, la convention de Lomé et les régimes s'appliquant aux républiques de l'ancienne Yougoslavie – voir encadré 1).

La principale voie d'information sur les PTA de la Turquie est la notification à l'OMC. Le Comité des accords commerciaux régionaux de l'OMC examine tous les accords préférentiels par une procédure comportant, entre autres, des questions et réponses écrites. Dans ce contexte, les pays tiers ont une possibilité de recours lorsqu'ils considèrent que ces accords leur portent préjudice. Le Comité examine périodiquement le fonctionnement des accords préférentiels après leur entrée en vigueur. Si elle implique une différence de traitement entre les partenaires commerciaux, l'application des PTA en Turquie va de pair avec la libéralisation croissante du régime d'échanges commerciaux. L'application de l'union douanière avec l'UE s'est traduite par une réduction substantielle des tarifs de protection envers les importations industrielles de pays tiers. Elle a aussi induit des changements en faveur d'une transparence accrue dans un certain nombre de domaines, dont la normalisation et la certification, ce qui devrait améliorer l'accès au marché turc (voir section 2.2).

Encadré 1. Les accords préférentiels de la Turquie

Union européenne

La Décision 1/95 du Conseil d'association CE-Turquie a institué une union douanière entre l'UE et la Turquie. Elle fixait le cadre de l'élimination des droits de douane à l'importation pour les marchandises industrielles et de l'alignement de la politique commerciale de la Turquie sur celle de l'UE, en particulier par les mesures suivantes :

- Élimination des droits de douane et des restrictions quantitatives sur les échanges mutuels de marchandises industrielles à compter du 1^{er} janvier 1996 (assortie d'une période de transition pour les produits des industries du charbon et de l'acier ainsi que pour l'élément industriel des produits agricoles transformés, pour lesquels l'élimination des droits de douane est reportée au 1^{er} janvier 1999).
- Adoption par la Turquie, au 1^{er} janvier 1996, du tarif extérieur commun de l'UE envers les importations de marchandises industrielles de pays tiers.
- Adoption par la Turquie, au 1^{er} janvier 2001, de tous les accords préférentiels conclus par l'UE avec des pays tiers.
- Rapprochement des politiques commerciales de la Turquie et de l'UE, adoption des dispositions douanières et des règles de concurrence de l'UE au 1^{er} janvier 1996 ; rapprochement, au 1^{er} janvier 2001, des législations relatives aux entraves techniques aux échanges et de celles relatives aux droits de la propriété intellectuelle.

AELE

Le 10 décembre 1991, la Turquie a signé un accord de libre-échange avec les pays Membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE). Lors de son entrée en vigueur en avril 1992, les pays Membres de l'AELE ont aboli tous les droits de douane sur les importations industrielles en provenance de Turquie (à l'exception de ceux sur les produits textiles et d'habillement, pour lesquels les droits ont été supprimés le 1^{er} janvier 1996). Aux termes de cet accord, la Turquie applique aux importations de produits industriels des pays de l'AELE le même traitement tarifaire qu'aux importations en provenance de l'UE. Entre janvier 1993 et la fin de 1995, la Turquie a progressivement aboli tous les droits de douane et taxes d'effet équivalent.

OCE

La Turquie, ainsi que le Pakistan et l'Iran, est signataire de l'Organisation de coopération économique (OCE), qui compte actuellement 10 membres.⁵ L'objectif de cet accord est de libéraliser les échanges commerciaux entre les membres de l'Organisation. Les préférences tarifaires accordées aux seuls échanges entre les Membres fondateurs consistaient en une réduction de 10 % des droits de douane sur les importations d'articles spécifiés. Elles ont pris fin en janvier 1996 avec l'adoption par la Turquie du tarif extérieur commun de l'UE, les taux de droits préférentiels devenant plus élevés que les tarifs NPF.

CEMN

La déclaration créant la Coopération économique de la mer Noire (CEMN), signée le 25 juin 1992 par la Turquie et 10 autres pays de cette région, a instauré une coopération économique multilatérale, prévoyant l'échange de statistiques et d'informations économiques dans des domaines variés. Même si la CEMN ne prévoit pas d'accords d'échanges préférentiels, en février 1997, ses membres ont adopté une déclaration d'intention pour l'établissement d'une zone de libre-échange de la CEMN.

SGP

L'union douanière avec l'UE prévoit l'application par la Turquie des préférences UE aux termes du Système généralisé de préférences (SGP), que la Turquie n'a pas encore adopté. Les autorités envisagent que la Turquie adoptera le Système généralisé de préférences au début de 2002.

Accords bilatéraux :

Depuis 1997, la Turquie a signé des accords bilatéraux de libre échange avec Israël (entré en vigueur le 1/5/97), la Roumanie (entré en vigueur le 1/2/1998), la Lituanie (entré en vigueur le 1/3/98), la Hongrie (entré en vigueur le 1/4/1998), la République tchèque et la République de Slovaquie (entré en vigueur le 1/9/1998), l'Estonie (en juin 1997 - entré en vigueur le 1/7/1998), la Bulgarie (entré en vigueur le 1/1/1999), la Pologne (entré en vigueur le 1/5/2000), la Slovénie (entré en vigueur le 1/6/2000), la Lettonie (entré en vigueur le 1/7/2000) et la Macédoine (entré en vigueur le 1/9/2000).

Ces accords prévoient une réduction par étapes des droits de douane sur les marchandises industrielles, afin d'obtenir leur élimination complète en 2001 (en 2000 pour les échanges avec Israël et en 2002 pour ceux avec la Roumanie, la Bulgarie et la Macédoine). Tous les accords comportent des dispositions sur le droit d'établissement et de prestation de services, la fiscalité intérieure, l'ajustement structurel, le dumping, les monopoles nationaux, les règles d'origine, les règles de concurrence, les aides de l'Etat, les mesures relatives à la balance des paiements, la protection de la propriété intellectuelle et les marchés publics.

En outre, la Turquie accorde les préférences unilatérales de l'UE à la Bosnie-et-Herzégovine depuis la fin juin 1999 et à la Croatie depuis 2002. Des négociations sont en cours avec les Iles Féroé. La Turquie a également engagé des négociations avec les pays méditerranéens dans l'optique de participer à l'espace euro-méditerranéen de libre-échange dont la création a été décidée à Barcelone. Des accords de libre-échange sont également à l'étude avec l'Egypte, le Maroc, la Tunisie et l'Autorité palestinienne depuis 1998. Des projets d'accords ont été adressés à Malte, à la Jordanie, au Mexique et à l'Afrique du Sud, et les autorités commerciales turques ont adressé un projet d'accord à l'Algérie à la fin de 2001.

Vue d'ensemble

D'une manière générale, la Turquie applique un régime d'investissement libéral dans lequel les investissements étrangers bénéficient du traitement national. Les éléments discriminatoires formels concernent principalement le secteur des services. Leurs effets peuvent toutefois être importants, compte tenu du rôle croissant des services dans l'économie. En outre, si les lois elles-mêmes respectent le principe de non-discrimination, les études menées auprès d'investisseurs étrangers montrent que ceux-ci ont le sentiment que les grandes entreprises, souvent détenues par des capitaux étrangers, font l'objet d'un traitement plus sévère dans la mise en œuvre des lois et des réglementations, en particulier en ce qui concerne la fiscalité, les procédures douanières et d'importation, les exigences de certification et les normes salariales. Le coût de la mise en conformité avec les réglementations, qui sont nombreuses et complexes, mais insuffisamment appliquées (voir section 2.3 et chapitre 2), a tendance à peser plus lourdement sur les grandes entreprises à la présence très visible.

2.2 **Transparence**

Pour réaliser l'ouverture internationale des marchés, le processus d'élaboration, de mise en œuvre et de modification des réglementations doit être transparent et ouvert à tous les participants aux marchés. Premièrement, la transparence implique un processus de prise de décisions ouvert, qui offre des occasions opportunes de commentaires de la part du public et des mécanismes garantissant que ces remarques seront dûment prises en compte. Deuxièmement, la transparence signifie la disponibilité d'informations offrant une image claire des règles d'après lesquelles le marché fonctionne, pour permettre aux investisseurs de fonder leurs décisions sur une évaluation précise des coûts, des risques et des possibilités commerciales potentiels. Elle constitue aussi un moyen de garantir des possibilités de concurrence équitables, ce qui améliore la sécurité et la prévisibilité du marché. Cette transparence peut être réalisée par divers moyens, dont la publication systématique des règles envisagées avant leur entrée en vigueur et l'utilisation des technologies de l'information. Troisièmement, un système réglementaire transparent nécessite que les réglementations soient mises en œuvre de façon prévisible et offrent un accès approprié aux procédures de recours, pour permettre aux inquiétudes concernant l'application des réglementations existantes de s'exprimer. Cette sous-section examine dans quelle mesure ces trois aspects de la transparence sont réalisés dans le système de réglementation turc. Elle aborde aussi de façon plus détaillée deux domaines de réglementation spécifiques : celui des réglementations techniques et celui des marchés publics.

Diffusion de l'information

L'information sur les réglementations adoptées passe principalement par leur publication dans la Gazette officielle, accessible sur le site Web du Bureau du Premier ministre. La publication dans la Gazette officielle est obligatoire pour les lois et pour les décrets préalablement à leur entrée en vigueur, ainsi que pour les décisions prises par des autorités de réglementation indépendantes, mais non pour les arrêtés (communiqués, directives, circulaires), même si en pratique, ceux-ci sont également publiés. Aucune disposition légale n'impose de délai minimum entre la publication et l'entrée en vigueur. Lorsque la loi ne contient pas de disposition particulière, l'entrée en vigueur intervient 45 jours après la publication. La date d'entrée en vigueur peut être fixée par une disposition spécifique du texte concerné, qui est en général celle concernant la date de publication, mais le délai avant l'entrée en vigueur peut être de trois mois à un an.

Outre la publication officielle, le gouvernement a de plus en plus recours à l'Internet pour diffuser les informations relatives à la réglementation. Les lois et les réglementations peuvent être consultées gratuitement sur le site Web de la Grande assemblée nationale de Turquie, et les ministères et autres administrations se sont dotés de sites Web qui incluent fréquemment les grands éléments de la législation. Il n'existe en revanche aucun registre central des lois et arrêtés. L'étendue des informations disponibles sur la réglementation, et leur traduction en anglais, varient selon les ministères et les services. Si certains services, tels que l'autorité de la concurrence, publient les réglementations en turc et en anglais, dans la plupart des cas les informations sur la réglementation sont limitées.

Dans le cadre de leur politique pour attirer les investisseurs, en particulier les investisseurs étrangers, de nombreux pays ont institué des organismes pour la promotion de l'investissement, qui, généralement vantent les possibilités d'investissement offertes par le pays, fournissent aux investisseurs potentiels des renseignements sur le cadre réglementaire et institutionnel national en matière d'investissement, les aident à identifier les possibilités commerciales et les fournisseurs potentiels présents dans le pays, et assistent les entreprises durant la phase de mise en œuvre de leur projet, en particulier en les guidant à travers les diverses procédures administrative. En Turquie, il n'existe aucun service de ce type émanant de l'Etat et chargé de promouvoir l'investissement. La Direction générale des investissements étrangers du sous-secrétariat au Trésor (DGCE) fournit quelques informations sur la législation relative à l'investissement, mais elle n'a pas été conçue comme un organisme de promotion de l'investissement et n'a pas pour vocation de jouer le rôle d'intermédiaire avec les autres organismes gouvernementaux. La création de l'Organisation pour le développement des petites et moyennes industries (KOSGEB) en 1990 peut toutefois être considérée comme un pas dans cette direction. La KOSGEB fournit aux PME des services de mise en œuvre et d'assistance⁶, organise avec des organisations apparentées des réunions sur les évolutions futures de la législation et aide les entreprises étrangères à répertorier les fournisseurs nationaux. Cependant, son principal objectif est de soutenir le développement des PME turques et la fonction consistant à attirer l'investissement étranger n'est pour elle qu'un objectif indirect. Le Trésor considère actuellement de mettre en place une unité spécifique en charge de la promotion des investissements.

Consultation du public

Si en Turquie la procédure d'élaboration des réglementations prévoit que les autorités chargées du projet demandent l'avis des autres administrations et ministères concernés, elle n'exige pas la consultation des autres parties pour lesquelles la future réglementation aura des conséquences⁷. Ces dernières années, il est néanmoins arrivé que les autorités chargées de l'élaboration d'une réglementation s'enquière, oralement ou par écrit, de l'opinion des autres parties concernées, par exemple en organisant des conférences ou des ateliers. Le champ et l'ampleur de la consultation sont laissés à l'appréciation de chaque ministère, qui établit ses propres réseaux et principes informels pour canaliser les commentaires. En principe, les procédures de consultation sont ouvertes à toutes les parties, nationales ou étrangères, mais leur nature informelle peut en faire exclure les étrangers au profit de groupes d'intérêts particuliers ayant établi des liens privilégiés avec les autorités.

En général, la qualité et la prévisibilité des réglementations sont pénalisées par le manque de participation du secteur privé au processus d'élaboration des lois. L'absence de mécanismes de consultation conduit les participants concernés à constituer des groupes de pression pour influencer sur les textes finals du cabinet et du parlement. Mais leur action consiste plutôt à exercer une pression politique qu'à œuvrer pour améliorer la qualité des textes. Les organisations professionnelles et les entreprises se plaignent souvent que le gouvernement ne les consulte pas lorsqu'il prépare des réglementations affectant leur environnement d'activité et que, lorsqu'elles émettent des suggestions, celles-ci ne sont pas prises en compte. Les modifications de la législation surviennent souvent de manière totalement inattendue, ne

donnant pas aux parties concernées le temps de réagir. Pendant des décennies, l'administration a privilégié une approche paternaliste de l'élaboration et de l'application des lois, laissant aux groupes d'intérêt la possibilité d'exercer une influence par des voies informelles et politiques. L'attitude souvent méfiante de l'administration face au secteur privé se fondait, et se fonde encore, sur une incompréhension générale du secteur privé.

Des processus de consultation plus formels ont toutefois été institués récemment, principalement dans les domaines salarial et social. La Turquie s'est dotée d'un Conseil économique et social (CES), créé sous sa première forme en 1995, et dont la composition et le rôle ont été redéfinis en avril 2001⁸. Le CES instaure le modèle usuel de dialogue social tripartite, faisant participer administration, syndicats et représentants des employeurs traditionnels, avec, toutefois, une représentation du gouvernement plus importante qu'au sein d'organes comparables dans les pays Membres de l'OCDE⁹. Organe consultatif, le CES a pour rôle de promouvoir la coopération sociale dans la préparation des politiques économiques et sociales. Il peut être considéré comme un progrès dans la voie de l'ouverture du processus législatif en Turquie. Son intérêt en termes de promotion de la transparence apparaît toutefois limité au regard des entreprises, en particulier des entreprises étrangères.

D'autres procédures de consultation plus formelles et plus ouvertes sont récemment apparues, mais la consultation du public demeure encore, semble-t-il, un concept nouveau en Turquie. De nouveaux progrès dans cette direction ne pourront se faire qu'au terme d'un profond changement de mentalité, tant dans l'administration que dans le secteur privé, et lorsque la méfiance mutuelle qui prévaut aujourd'hui aura fait place à la confiance et à la coopération nécessaires à la création d'un environnement réglementaire commercial plus concurrentiel. Des pratiques de consultation plus transparentes pourraient grandement contribuer à créer cette confiance, à encourager la participation du secteur privé et à améliorer la compréhension qu'a l'administration de ce dernier.

Mise en oeuvre des réglementations et accès aux procédures de recours

L'amélioration du processus d'élaboration des réglementations ne saurait produire de résultats sur l'environnement réglementaire global si les réglementations ne sont pas mises en oeuvre de façon effective et prévisible. Une mauvaise application des lois semble être le principal problème que pose le cadre réglementaire turc aux investisseurs. Ceux-ci se plaignent de retards dans la prise de décisions, et d'une application incohérente et insuffisante des réglementations. Obtenir une décision de l'administration est une entreprise incertaine, qui peut prendre plusieurs mois, voire plusieurs années, et qui peut être en contradiction avec d'autres règlements administratifs. Des cas de ce type se produisent, par exemple, pour les procédures d'importation, l'immatriculation des entreprises, les demandes de licences d'établissement et les incitations à l'investissement. De ce fait, l'application de la réglementation est considérée comme un processus très imprévisible et peu fiable, ce qui augmente les risques et les coûts associés aux décisions d'investissement.

Les problèmes découlent en partie de la présence de nombreuses lacunes et ambiguïtés dans les réglementations, qui donnent lieu à des interprétations multiples et parfois contradictoires. Ils reflètent aussi l'absence de principes administratifs explicites, et de critères et de délais clairs pour la prise de décisions, et sont amplifiés par les interruptions des processus dues aux changements d'administration découlant des changements de gouvernement.

Les carences dans la mise en oeuvre des règlements ne sont pas palliées par des moyens de recours effectifs. En ce qui concerne les recours contre les décisions administratives, la constitution de 1982 stipule clairement que « *tous les actes et actions de l'administration seront soumis au contrôle judiciaire* ». La première étape consiste à adresser une requête à l'administration concernée, comme le

prévoit la Loi sur la procédure judiciaire administrative. Cette loi impose aux autorités administratives de prendre leurs décisions dans les 60 jours. Elle ne leur impose pas de motiver leurs décisions. En l'absence d'une réponse sous 60 jours, il est alors possible de recourir aux tribunaux administratifs. En pratique, toutefois, le processus est très long, car les tribunaux sont surchargés de travail, ce qui érode sérieusement la responsabilité de l'administration.

D'une façon plus générale, les déficiences du système judiciaire turc nuisent à l'environnement des affaires en Turquie, les investisseurs pouvant rencontrer de sérieuses difficultés à faire appliquer leurs droits. Les procédures traitant d'affaires commerciales sont longues, ce qui est principalement dû à l'insuffisance des ressources humaines et techniques. Pour résoudre les différends entre entreprises privées, l'arbitrage est prévu par la loi aux termes du Code de procédure civile de 1927, mais sa pratique n'est pas répandue. L'arbitrage international est également reconnu. Cependant, jusqu'en 1999, il était interdit par la constitution pour tout ce qui touchait aux contrats de concession entre le gouvernement turc et une entité privée. Suite à un amendement constitutionnel, la Loi N° 4501 de 2000 a introduit l'arbitrage international et supprimé d'importants empêchements pour les investisseurs étrangers dans certains secteurs. Le décret d'application a été adopté en juillet 2001. Une autre amélioration a été apportée en octobre 2001 par un amendement de la constitution aux termes duquel il sera possible aux ressortissants étrangers résidant en Turquie de déposer une requête et de recevoir une réponse écrite lorsqu'ils souhaitent contester ou clarifier des décisions prises par l'administration fiscale. Jusqu'ici, ils ne disposaient d'aucun moyen de recours efficace.

Transparence dans les réglementations techniques

La transparence dans le domaine de la normalisation et des réglementations techniques est essentielle pour les entreprises confrontées à des réglementations nationales divergentes concernant leurs produits. La transparence réduit en effet les incertitudes sur les obligations applicables et facilite donc l'accès aux marchés. En Turquie, les normes sont mises au point par l'Institut turc de normalisation (TSE) institué par la Loi N° 132 de 1960, tandis que la responsabilité de l'émission des réglementations techniques est dévolue à différents services ministériels. La Turquie fournit des informations à ses partenaires commerciaux en notifiant au secrétariat de l'OMC et aux autres membres de l'organisation, conformément à l'obligation imposée par l'article 2.9 de l'Accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce (OTC), ses projets de normes et de réglementations techniques non fondées sur des normes internationales. D'autres notifications sont exigées en vertu d'autres dispositions des Accords de l'OMC (telles que l'article 7 de l'Accord sur l'Application des mesures sanitaires et phytosanitaires, ou la notification régulière prévue dans le cadre des Accords de l'OMC sur l'agriculture, les règles d'origine, les licences d'importation, etc.)

La transparence au niveau international sera renforcée par le processus d'adhésion à l'UE. Le cadre de la Décision 2/97 du Conseil d'association CE-Turquie prévoit que la Turquie adopte la procédure d'information de l'UE dans le domaine des réglementations techniques¹⁰. La directive instituant cette procédure impose aux Etats membres de l'UE de notifier tout projet de règle technique ne constituant pas une transposition intégrale d'une norme européenne. La directive prévoit également une période de statu-quo durant laquelle les autres Etats membres ont la possibilité d'examiner les effets des réglementations proposées sur le Marché unique. L'adoption de cette procédure peut contribuer à améliorer la transparence des règles techniques turques et à identifier des entraves potentielles aux échanges. Pour cela, il sera nécessaire que soient mises en place au niveau administratif des capacités garantissant la notification effective des règles concernées et la prise en compte des commentaires en résultant.

Le processus d'élaboration des normes est ouvert à toutes les parties, y compris étrangères. Le TSE publie un programme de travail annuel, qu'il soumet au conseil de direction et à l'assemblée générale. Les projets de normes préparés par des commissions spéciales sont communiqués à des parties ciblées (secteur public, secteur privé, universitaires) pour que celles-ci y apportent leurs commentaires. La préparation des règles techniques peut s'appuyer sur les normes turques et est assurée par les autorités ministérielles pertinentes. La consultation se déroule selon le processus habituel pour l'élaboration de réglementations. L'autorité chargée du projet identifie les parties et les experts concernés, leur adresse le projet pour qu'ils fassent des remarques écrites et les invite éventuellement à participer aux réunions préparatoires initiales. Une fois adoptées, les réglementations techniques sont publiées au Journal officiel. Les contacts auprès desquels les demandes d'informations doivent être faites dans le cadre des Accords de l'OMC sont le TSE pour ce qui est des normes et l'UFT pour ce qui est des réglementations techniques.

Transparence dans la passation des marchés publics

Dans le cadre du Programme de transition adopté après la crise de février 2001, le gouvernement turc a annoncé une réforme des marchés publics visant à garantir la transparence et la responsabilité de l'allocation des ressources dans le secteur public. L'objectif de la loi sur les appels d'offres publics est d'établir un système d'adjudication plus transparent, plus concurrentiel et plus efficace, qui soit conforme aux normes internationales en la matière. Une modification de la loi existante sur les marchés publics¹¹ a également été rendue nécessaire par les obligations découlant de l'accession à l'UE et des dispositions de certains accords de libre-échange bilatéraux. La nouvelle loi sur les marchés publics a été adoptée par le Parlement en janvier 2002.

Aux termes de la législation en vigueur jusqu'alors, cinq procédures de passation des marchés publics étaient employées en Turquie : la soumission sous enveloppe cachetée (procédure normale), l'appel d'offres restreint ou sélectif, la soumission par procédure orale, la procédure négociée et la mise en concurrence. Le choix de la procédure dépendait essentiellement du type de marché plutôt que de son montant, et les vides juridiques avaient tendance à créer certaines ambiguïtés. L'entité adjudicatrice n'était obligée de publier son offre dans la presse ou dans le Journal officiel que dans le cas de soumissions sous enveloppe ou orales. La pré-qualification des soumissionnaires dans le cas de procédures restreintes n'était donc généralement pas soumise aux règles de publicité. Une circulaire précisait que les résultats de l'appel d'offres devaient être publiés, mais cette règle était rarement observée. Le délai pour répondre à une procédure ouverte était habituellement de 10 jours, bien inférieur à la norme internationale. La loi permettait au Conseil des ministres d'autoriser l'entité adjudicatrice à attribuer les marchés sans mise en concurrence. Elle lui donnait aussi le pouvoir d'accorder l'avantage aux fournisseurs et prestataires nationaux lorsque leurs prix ne dépassait pas de plus de 15 % ceux des soumissionnaires étrangers. En pratique, si l'on en croit les autorités turques, cette possibilité n'était toutefois pas utilisée. En ce qui concerne les procédures de recours, aucun organe administratif n'était explicitement chargé de recevoir les plaintes relatives aux marchés publics. La seule voie de recours était la saisie des tribunaux, ce qui, en pratique, offrait peu de moyens de contester les décisions, compte tenu de la lenteur de la plupart des procédures judiciaires.

La modification de la loi introduit une refonte du système et en particulier les grands changements suivants :

- La loi adopte la définition normalisée des procédures de passation des marchés publics et applique, pour le choix de la procédure, la méthode des seuils retenue dans les directives de l'UE.

- Elle s’applique à tous les types de marchés publics. Cela couvre la fourniture de marchandises, la prestation de services et les travaux de construction, à l’exception des appels d’offres concernant des achats de biens dans les secteurs agricole et militaire, et de ceux portant sur des achats de biens et de services appuyés par des financements étrangers.
- Elle prévoit la création d’un Office des marchés publics, organe indépendant chargé, entre autres, de préparer la mise en œuvre des décrets, de collecter les statistiques, de recevoir les plaintes et d’organiser les programmes de formation.
- Dans le cas des procédures ouvertes, elle porte le délai pour la soumission des offres à 40 jours – et à 52 jours si l’appel d’offre fait l’objet d’une publicité internationale.
- Elle étend les obligations de publicité à toutes les procédures. Cela inclut l’obligation de publier les critères de sélection des offres et celle de publier le résultat de l’appel d’offres.
- Elle instaure une procédure de règlement des différends avec l’Office des marchés publics, chargé de recevoir les plaintes.

La nouvelle loi maintient certaines limites à la participation des entreprises étrangères aux marchés publics turcs. L’entité adjudicatrice peut exclure les sociétés étrangères de son appel d’offres dans les cas où le montant du projet est inférieur à 13.5 millions d’euros. Au-dessus de ce seuil, la loi donne aux fournisseurs nationaux un avantage, car elle autorise à considérer que l’offre d’un fournisseur turc est égale à celle d’un fournisseur étranger si son devis est supérieur de 15 % au maximum à celui du soumissionnaire étranger. Cette protection ne s’applique pas aux prestataires turcs qui soumettent une offre en partenariat avec une société étrangère. Un projet de loi doit être présenté devant le Parlement qui prévoit la réduction de ce seuil et l’extension du délai minimum pour les contrats dont le montant est inférieur au seuil. De plus, l’accession à l’Union européenne demanderait des modifications législatives supplémentaires afin de remplacer ces seuils avec ceux des directives européennes pour les soumissionnaires originaires d’un pays de l’Union européenne.

Ces changements devraient mettre la législation turque à niveau avec les normes internationales en matière de transparence. Ce progrès est essentiel si l’on considère que le manque de transparence a jusqu’ici favorisé la corruption ou, du moins, fait naître une suspicion généralisée de corruption. La question clé sera d’assurer la mise en œuvre et l’exécution adéquates de la loi. Cela requiert non seulement d’élaborer rapidement les décrets d’application, mais aussi de porter une attention particulière aux points suivants : 1) la formation des entités adjudicatrices ainsi que l’information des entreprises prestataires qui ne sont pas familiarisées avec le nouveau système ; 2) le contrôle étroit des marchés publics, entre autres par la collecte de statistiques, ce qui n’existe pas pour le moment ; 3) l’existence de moyens de recours contre les entités adjudicatrices qui ne se conformeraient pas à la loi. La création d’un Office des marchés publics devrait aider à cet égard puisque celui-ci fournira un point central pour les demandes d’information et sera responsable de la formation et de la collecte de données. Sa capacité à remplir ce rôle dépendra de son degré réel d’indépendance et de l’adéquation de ses moyens humains et techniques.

Vue d’ensemble

Le renforcement de la transparence dans le processus de prise de décisions est l’un des objectifs primordiaux du programme de réforme en Turquie. La nouvelle loi sur les marchés publics comprend plusieurs étapes importantes vers l’adoption de normes internationales de transparence. Les ministères ont commencé à mettre en place des formes de consultation du public, mais la transparence du processus de prise de décisions en Turquie demeure faible comparée à ce que l’on observe dans la plupart des pays

Membres de l'OCDE. Il reste beaucoup à faire pour que le processus d'élaboration des réglementations garantisse à tous les participants du marché une information complète, précise et opportune, ainsi que des possibilités réelles d'apporter des remarques. Cela implique une profonde transformation des relations entre l'administration et le secteur privé. Encourager la consultation pourrait toutefois faire beaucoup pour l'amélioration du cadre réglementaire et l'adaptation aux règles du marché.

2.3 Absence de mesures restreignant les échanges

Pour atteindre leur objectif, les autorités responsables de l'élaboration des politiques doivent favoriser les réglementations qui ne restreignent pas inutilement les échanges, tout en tenant compte des risques que comporterait la non réalisation de cet objectif. Ce principe est inclus dans plusieurs accords de l'OMC et s'applique en conséquence à la Turquie. Cependant, sa mise en œuvre dans le cadre réglementaire exige que le processus d'élaboration des règles intègre une dimension internationale. Évaluer l'impact des réglementations prévues sur les échanges et l'investissement, grâce à l'analyse préalable des réglementations prévues et à la consultation de spécialistes des échanges et d'intermédiaires du commerce, permet d'identifier les problèmes potentiels, de chercher d'autres solutions et d'empêcher la création d'obstacles au commerce. Réduire le poids des charges administratives pesant sur les activités commerciales peut également contribuer à faciliter l'accès au marché, tout en maintenant l'objectif des réglementations sous-jacentes. Cette section examine comment ces deux axes visant à l'absence de mesures restreignant inutilement les échanges sont envisagés en Turquie, et examine l'exemple du régime douanier, domaine dans lequel plusieurs pays se sont efforcés de simplifier les procédures dans le but de faciliter les courants d'échanges.

Évaluer l'impact des réglementations sur les échanges et l'investissement

En Turquie, le processus d'élaboration des règles ne prévoit pas d'instruments spécifiques pour l'évaluation de l'impact des réglementations prévues. Les projets de réglementations comprennent une justification générale de la loi, qui souligne ce que devraient être ses avantages, mais aucune analyse précise de leurs effets sociaux et économiques. Aucun principe directeur ne facilite la rédaction de ces justifications. Lorsqu'une analyse d'impact est effectuée, elle se limite principalement aux incidences budgétaires. Les ministres qui proposent la réglementation sont tenus par la loi¹² de consulter les institutions et organismes « concernés » avant de soumettre les projets de lois au Conseil des ministres. Un communiqué diffusé par le gouvernement en 2000 a également arrêté l'obligation de systématiquement consulter l'Autorité de la concurrence pour les projets de lois et de réglementations dont les sujets sont couverts par le Conseil. Dans le contexte de la consultation interministérielle, la Direction générale des lois et décrets, du Cabinet du Premier ministre, qui est responsable de la coordination de l'ensemble des textes législatifs soumis au Conseil des ministres, vérifie la compatibilité des projets de réglementations avec les engagements de l'OMC et les règles de l'UE, et peut demander à ce qu'un texte qui viole des obligations internationales soit réécrit. Cependant, son rôle consiste principalement à offrir sa médiation aux ministres et à rapprocher les intérêts divergents, plutôt qu'à procéder à des évaluations de l'impact des réglementations.

La dimension internationale des réglementations prévues est donc essentiellement considérée sous l'angle législatif, et une attention limitée est prêtée à l'évaluation des effets économiques et à la recherche de solutions plus efficaces. Par voie de conséquence, les réglementations ont fréquemment tendance à avoir des effets restrictifs sur les activités commerciales, disproportionnés par rapport à l'objectif de la réglementation et qui encouragent le non-respect. Créer des mécanismes d'analyse de l'impact en même temps que l'on élabore les réglementations implique un changement profond dans l'état d'esprit des dirigeants et des responsables des administrations publiques qui depuis des décennies n'ont eu

qu'un accès limité aux mécanismes du marché. Cette approche devrait également être assortie d'un développement de la consultation du public, ce qui permettrait aux responsables de l'élaboration des politiques d'approfondir leurs connaissances des conditions du marché.

Réduire le poids des charges administratives

Les procédures administratives se traduisent souvent par des délais, incertitudes et frais importants pour les entreprises. Par conséquent, la simplification du cadre législatif de la création et de la conduite des entreprises est devenue un aspect important de la compétitivité internationale. La réduction du poids des charges administratives a été intégrée dans les réformes mises en œuvre par plusieurs pays de l'OCDE afin de promouvoir pour les entreprises des conditions assurant le jeu de la concurrence au plan international. Ce problème est particulièrement aigu en Turquie où les procédures administratives lourdes et longues apparaissent comme l'un des principaux obstacles à l'activité économique, et affectent la capacité du pays à attirer les investissements étrangers.

Différentes enquêtes de conjoncture ont fait état des principales difficultés en matière de procédures administratives. Dans l'enquête conduite en 2001 par le Service-conseil pour l'investissement étranger (FIAS) sur demande du gouvernement turc,¹³ 92% des investisseurs ont classé la complexité et l'opacité des politiques réglementaires parmi les obstacles majeurs à l'activité économique. Les domaines pour lesquels plus de 60% des investisseurs ont signalé de sérieux problèmes comprennent i) l'administration fiscale, ii) les exigences excessives en matière de documents tout au long du processus de création et d'exploitation de l'entreprise, iii) le régime douanier, iv) les réglementations et activités municipales, v) les normes et homologations industrielles. Les procédures d'enregistrement des entreprises, d'octroi d'une autorisation, les mesures de stimulation des exportations et des investissements et les réglementations concernant les biens immobiliers sont d'autres domaines spécifiques pour lesquels de sérieuses difficultés ont été signalées. L'impression générale qui se dégage de l'enquête du FIAS est confirmée par celle du Forum économique mondial, conduite en 2000, qui a classé la Turquie au 49^{ème} rang (sur les 59 pays) pour ce qui concerne le temps consacré à la bureaucratie.

En ce qui concerne l'enregistrement des entreprises, la création d'une entreprise en Turquie comprend 19 étapes. Les investisseurs étrangers sont tenus, notamment, d'obtenir un certificat d'autorisation auprès de la Direction générale de l'investissement étranger. Chaque étape requiert des pièces spécifiques et prend de 1 ou 2 jours à 15 jours. La procédure prend, en moyenne, deux mois et demi, mais peut dans certains cas prendre plus longtemps. Etant donné que la plupart des étapes de la procédure d'enregistrement doivent être franchies les unes après les autres et qu'elles sont interdépendantes, l'intégralité du processus peut être rendu beaucoup plus long par tout retard ou erreur à l'une des étapes. En matière de pièces justificatives, les exigences sont considérables et les doubles emplois fréquents. Un exemple est celui du certificat d'autorisation qui impose aux investisseurs étrangers des démarches et la production de documents supplémentaires, qui semblent excessifs en comparaison de son objectif, de collecte de données. Cette exigence pose également le problème de l'attitude de l'administration à l'égard des investisseurs étrangers et souligne la nécessité de réexaminer sérieusement l'ensemble du processus.

Par ailleurs, les administrations publiques ont tendance à privilégier les contrôles préalables et inspections approfondis par rapport à l'application effective des lois. Les administrations peuvent soumettre les entreprises à des inspections et contrôles lourds et nombreux, alors que dans le même temps, les lois sont insuffisamment appliquées dans plusieurs domaines, notamment les législations fiscales, du travail et de la propriété intellectuelle. En ce qui concerne les droits de propriété intellectuelle (DPI), la connaissance des règles est insuffisante, y compris au sein des services responsables de leur application, et les contrefaçons ont été courantes sur le marché turc. Au cours de ces dernières années, la Turquie a en partie réussi à fournir une meilleure protection, ce qui est une étape nécessaire non seulement pour que

soient remplies les obligations résultant de l'union douanière et de l'accord sur les ADPIC, mais aussi pour attirer les investisseurs, en particulier dans les secteurs à haute technologie. Outre la refonte du cadre législatif, qui a commencé par une nouvelle loi en 1995, les autorités turques ont pris des mesures spécifiques pour améliorer la mise en application des règles, en commençant par une campagne anti-piratage et des programmes d'enseignement pour les entreprises, les juges et les plaignants, en 1998. L'amendement de la loi de 1995 sur les DPI adoptée par le Parlement en mai 2001 a étoffé les capacités légales touchant à l'application des lois en renforçant les sanctions et en créant des tribunaux spécialisés. En 2002, le gouvernement a également entrepris la préparation d'un projet de loi visant au renforcement de l'Institut des Brevets. Comme dans d'autres domaines, aucun résultat ne sera obtenu si les mesures fortes et coordonnées ne sont pas suivies par l'ensemble des organismes publics concernés.

Réduire le poids des charges administratives a été l'un des objectifs des gouvernements successifs, certains programmes remontant jusqu'aux années 1960. Cependant, pour les entreprises, ces mesures ne se sont pas traduites par des résultats tangibles suffisants et elles sont encore confrontées à des procédures administratives compliquées et imprévisibles. Une approche plus complète a récemment été adoptée avec l'aide la Banque mondiale. Sur demande du gouvernement turc, le Service-conseil pour l'investissement étranger (FIAS) de la Société financière internationale (Banque mondiale) a conduit une étude en juin 2001, qui identifie les obstacles administratifs à l'investissement en Turquie. Cette étude servira de base à un plan d'action global visant à réduire les obstacles administratifs en Turquie et à faciliter l'investissement, notamment, mais pas uniquement, l'investissement étranger. Un atelier rassemblant différents organes des administrations publiques s'est réuni en septembre 2001 et neuf comités techniques ont été créés en octobre 2001 afin de mettre en œuvre les réformes, sur la base des conclusions du rapport du FIAS. Ils sont coordonnés par le « Conseil de coordination pour l'amélioration des conditions d'investissement » qui rapporte ses activités devant le Conseil des Ministres chaque trimestre. Le comité technique chargé des procédures d'établissement des entreprises a entrepris de simplifier ces procédures, avec pour objectif de réduire le nombre d'étapes à six, et si possible à deux.

La facilitation des échanges : le cas du régime douanier

Une refonte importante du régime douanier turc a été entreprise à partir du milieu des années 1990, par suite des obligations résultant de l'union douanière avec l'UE. La Décision du Conseil d'association entre la Communauté économique européenne et la Turquie, en mars 1995, instituant l'union douanière exige que la Turquie applique les mêmes droits de douane que la Communauté pour tous les produits couverts par la Décision et qu'elle rende son régime douanier conforme à la législation de l'UE. Les amendements de base ont été mis en œuvre par décret en 1995, et en 2000, le Parlement a adopté une législation douanière entièrement nouvelle.¹⁴ La Turquie a adopté les dispositions douanières de l'UE dans les domaines de l'origine des marchandises, de l'évaluation en douane des marchandises, de l'introduction des marchandises sur le territoire de l'union douanière, de la déclaration en douane, de la mise en libre pratique, des régimes douaniers économiques ou suspensifs, de la circulation des marchandises, de la dette douanière et du droit d'appel.

Les travaux d'harmonisation ont été effectués dans le cadre d'un ambitieux programme de réforme, lancé en 1993, visant à améliorer l'efficacité du régime douanier. Outre les efforts en matière de législation afin de moderniser les réglementations douanières et de les rapprocher de celles de l'UE, la réforme a pour objectif de simplifier et d'harmoniser les documents, procédures et techniques de contrôle avec ceux recommandés par l'Organisation mondiale des douanes (OMD)¹⁵, d'introduire un système entièrement informatisé dans tous les principaux bureaux de douane, de simplifier la structure organisationnelle des douanes, et d'améliorer les infrastructures et le matériel des douanes.

Depuis 1999, l'administration des douanes turque a introduit des procédures simplifiées pour la mainlevée des marchandises à la frontière. Elle peut donner le droit aux entreprises d'utiliser le « canal bleu » de dédouanement. Les déclarations soumises par ces entreprises se voient accorder par les douanes un dédouanement automatique, sans inspection physique ou vérification des documents. Le contrôle est effectué périodiquement, après la vérification comptable, dans les livres, registres et systèmes des entreprises. Une autre procédure simplifiée qui accorde le dédouanement automatique à la frontière est celle du « canal vert », qui prévoit la mise en œuvre d'un contrôle des documents dans un délai suivant la mainlevée des marchandises. Les critères permettant d'obtenir le droit d'utiliser les procédures simplifiées sont liés à la façon dont les entreprises se sont, auparavant, acquittées de leurs obligations envers l'administration des douanes. En novembre 2001, 297 se sont vues accorder le droit d'utiliser le canal bleu de dédouanement, et 14% des déclarations ont été traitées par ce canal.

L'informatisation des formalités de douane a également progressé dans le cadre du programme de modernisation de l'administration des douanes. Le système automatisé BÝLGE (Activités douanières informatisées), inspiré par le système douanier informatisé français, a été introduit en 1998. Il permet aux courtiers et aux intermédiaires du commerce de soumettre des déclarations en procédant à l'échange de données électroniques du bureau de douane ou de leur propre bureau. Les données de la déclaration sont traitées automatiquement sur la base de critères aléatoires et / ou liés à un risque spécifique et se voient attribuer un canal de dédouanement (canal bleu, canal vert, vérification des documents, inspection physique). Lorsque le système automatisé sera généralisé, il intégrera le contrôle et le suivi du commerce de transit.

Le programme de réforme prévoit également la réorganisation de la structure administrative des douanes afin d'améliorer l'efficacité de l'administration. Un plan complet de restructuration a été approuvé par le Conseil des ministres et présenté au Parlement au cours de l'été 2001, où il a fait l'objet d'un examen par les sous-comités concernés. Il prévoit 1) la simplification de la structure administrative et une réduction du nombre de bureaux de douane (250 fin 2000) car certains d'entre eux sont improductifs ; 2) une modification du statut des agents de la douane afin de permettre des augmentations de salaires ; 3) l'embauche d'inspecteurs pour procéder à la vérification des entreprises qui se voient accorder le canal bleu de dédouanement. La simplification de la structure administrative a été effectuée dans cinq régions.¹⁶ En septembre 1999, 120 bureaux de douane jugés inefficaces ont été fermés et les ressources réaffectées à d'autres bureaux.¹⁷

Le programme de réforme a considérablement réduit la durée du dédouanement des marchandises. En septembre 2001, 73% des déclarations étaient traitées dans les 24 heures. L'utilisation des procédures simplifiées a progressé, avec certaines variations selon les bureaux de douane. Fin 2000, 75% des formalités de douane étaient effectuées grâce au BÝLGE et les autorités douanières espèrent porter cette proportion à 98% d'ici à la fin de l'année 2001. L'automatisation permet non seulement de réduire le nombre d'étapes lors de la soumission et du traitement des déclarations, mais aussi de mettre une limite au pouvoir exercé par les agents dans le cadre des contrôles. Certaines actions ont aussi été prises afin de lutter contre les abus du pouvoir discrétionnaire par les douaniers, avec la publication d'un code de conduite pour les agents des douanes.

En dépit des progrès réalisés, les investisseurs font encore état de problèmes liés aux formalités de douane qui ne sont pas résolus, notamment les exigences implicites ou explicites en matière de pots-de-vin, de paperasserie excessive et de retards conséquents. Alors que le dédouanement peut être effectué en 24 heures dans la plupart des cas, dans certains cas, il peut prendre jusqu'à un mois. Les retards sont principalement dus à des procédures d'examen et de certification longues et complexes (voir section 2.4). Ils résultent également de l'absence de coordination et de stratégie commune entre les autorités douanières et fiscales. Leurs activités peuvent se superposer et entraîner des exigences, en termes de documents, ou des inspections qui font double emploi. Des progrès ont été réalisés dans la modernisation des formalités

de douane et des étapes ont été franchies pour améliorer les infrastructures. Cependant, ces progrès ne se traduiront pas par des résultats tangibles pour les intermédiaires du commerce tant que toutes les formalités liées aux importations et aux exportations, en particulier les contrôles fiscaux et les inspections en matière de normes, n'auront pas été simplifiées et rendues plus efficaces. Une étape a récemment été franchie dans cette direction grâce au protocole signé par le Sous-secrétariat aux douanes et le ministère des Finances, qui prévoit l'échange hebdomadaire des informations relatives aux déclarations à l'exportation et permet de réduire le délai des remboursements au titre de la TVA.

2.4 Utilisation des normes internationales et reconnaissance des mesures des autres pays

La disparité entre pays des normes et règlements techniques¹⁸ applicables à des produits semblables, souvent expliquée par des raisons naturelles ou historiques liées au climat, à la géographie, aux ressources naturelles ou aux traditions de production, peut entraîner des coûts importants et parfois prohibitifs pour les entreprises qui exercent des activités sur plusieurs marchés nationaux différents. Les fabricants doivent engager des frais supplémentaires qui résultent de la nécessité de s'adapter à différentes spécifications techniques et de démontrer le respect des règlements applicables en suivant des procédures spécifiques. Par conséquent, lorsque cela s'avère approprié et faisable, utiliser les normes harmonisées au niveau international comme bases des normes nationales, peut faciliter les courants d'échanges. Dans les cas où l'harmonisation des normes et règlements techniques n'est pas considérée comme faisable ou nécessaire, la reconnaissance de la capacité des mesures réglementaires des autres pays à atteindre le même objectif réglementaire peut constituer l'approche la plus appropriée pour réduire les obstacles techniques résultant de la disparité des réglementations. Reconnaître l'équivalence de résultats d'essais ou de certificats de conformité délivrés par des organismes étrangers peut largement contribuer à la réduction de ces coûts. Cette coopération internationale exige que les acteurs du marché et les autorités de réglementation aient confiance dans la qualité des systèmes d'essai, de certification et d'accréditation.

La refonte de la législation sur les produits

Le régime turc des réglementations techniques et de la normalisation pour le commerce extérieur a pour objectif d'assurer que les produits importés sont conformes aux exigences réglementaires relatives à la santé, à la sécurité et à la protection de l'environnement, et d'améliorer la compétitivité et la qualité des produits exportés. Un autre objectif spécifié par le régime est de prévenir que la normalisation ne crée des obstacles non nécessaires aux échanges.

Selon ce régime, avant l'importation et l'exportation, certains produits agricoles (tels que les fruits et légumes frais, les huiles végétales et le coton) sont soumis à une inspection par des unités relevant du Sous-secrétariat au Commerce extérieur. Environ 70 normes sont en vigueur dans le secteur agricoles. Les inspections sont faites conformément aux normes ONU/CEE et au cadre de l'OCDE. En ce qui concerne les produits industriels, l'Institut des normes turc est mandaté pour évaluer la conformité des produits aux normes en vigueur. Au stade de l'importation, les importateurs doivent obtenir un certificat de conformité avec les normes obligatoires sur le marché intérieur. Ces certificats sont délivrés par l'Institut des normes turc. A la demande de l'importateur, l'Institut peut réaliser une évaluation de conformité selon les normes internationales et européennes.

D'autres produits sont sujets à des certificats de contrôle délivrés par le Ministère de la Santé, le Ministère de l'Agriculture et des Affaires Rurales, et le Ministère de l'Environnement. Le Ministère de la Santé réalise des contrôles sanitaires sur les produits pharmaceutiques et cosmétiques, certains appareils médicaux, les détergents, etc. Le Ministère de l'Agriculture et des Affaires Rurales réalise des contrôles sanitaires et phytosanitaires sur les animaux vivants, les produits alimentaires, les semences, les produits

vétérinaires, etc. Le Ministère de l'Environnement réalise des contrôles sur les produits considérés comme comportant un risque pour l'environnement comme certains métaux, produits chimiques, charbons, etc. Le Ministère de l'Environnement réglemente également le commerce des déchets conformément aux accords internationaux. Certains documents, tels que les certificats d'analyse et les certificats sanitaires, et leurs traductions, sont requis pour la délivrance des certificats de contrôle.

Des réformes importantes ont été entreprises en Turquie afin de réformer les réglementations relatives aux normes et règlements techniques, par suite des engagements résultant de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce de L'OMC et des exigences de l'UE. La Décision du Conseil d'association de janvier 1995 instituant l'union douanière entre la Turquie et l'Union européenne prévoit l'harmonisation de la législation turque avec l'acquis communautaire et la coopération entre les parties dans les domaines de la qualité, de la normalisation, de la certification, de la métrologie et de l'étalonnage. La Décision du Conseil d'association NO. 2/97 énumère un certain nombre de réglementations qui doivent être harmonisées avec la législation de l'UE avant fin 2000, et la Décision du Conseil sur le partenariat pour l'adhésion de la Turquie, de mars 2001, élargit le champ d'application de l'harmonisation.

En juillet 2001, la Grande Assemblée nationale turque a adopté la Loi sur la préparation et la mise en œuvre des règlements techniques (également appelée « Loi-cadre »), qui entrera en vigueur en janvier 2002. Un régime de transition, pour l'harmonisation avec les règles de l'UE, a été établi par décret amendé pour la dernière fois en 1996, et a mis la législation turque en conformité avec les principes de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce de L'OMC.¹⁹ Ces réglementations mentionnent explicitement les principes qui sous-tendent l'utilisation des normes internationales. La Loi-cadre stipule que la réglementation turque en matière de produits a pour objectif d'empêcher que la législation, les spécifications et les normes techniques ne constituent un obstacle au commerce international.

La réforme ne concerne pas uniquement la transposition des règlements techniques et normes de l'UE. Elle couvre également les conditions de la commercialisation des produits, les obligations des producteurs et des distributeurs, le rôle des organismes d'évaluation de la conformité et des organismes notifiés, la surveillance et l'inspection du marché, l'interdiction de mise sur le marché, le retrait et la destruction des produits mis sur le marché et les notifications relatives à ces dispositions. Ces exigences sont sous-jacentes à l'adoption, dans l'UE, de la « nouvelle approche » et de l'« approche globale », en matière de normalisation et de certification (Encadré 2). Lorsque les directives de la nouvelle approche sont transposées, les produits doivent être conformes aux exigences essentielles définies par la directive applicable, mais le producteur sera en mesure de choisir la norme indiquée qui assure cette conformité ainsi que la méthode de production permettant de parvenir à la conformité. Chaque réglementation spécifiera les procédures d'évaluation de la conformité qui devront être suivies, de la déclaration de conformité par le fournisseur à l'examen par un tiers. Lorsqu'une évaluation par un tiers est exigée, les autorités notifieront les organismes habilités à procéder à l'évaluation. La mise en œuvre de la déclaration de conformité par les fournisseurs exige également que des dispositions soient prises dans le domaine de la protection des consommateurs afin de renforcer la surveillance du marché. Un certain nombre d'initiatives ont été prises au cours de ces dernières années dans des domaines tels que la publicité et l'étiquetage, mais il reste encore à développer un système général de protection des consommateurs. Le Sous-secrétariat au commerce extérieur a préparé cinq réglementations de mise en œuvre qui ne sont pas encore en vigueur.²⁰

Encadré 2. Harmonisation dans l'Union Européenne : La « nouvelle approche » et « l'approche globale »

L'opportunité d'harmoniser les réglementations techniques lorsque les règles divergentes des États membres nuisent au bon fonctionnement du marché commun a été reconnue dans le Traité de Rome aux articles 100-102 sur le rapprochement des législations. En 1985, il était devenu évident qu'il ne suffisait pas d'avoir recours aux méthodes traditionnelles d'harmonisation pour réaliser le Marché unique. En effet, ces méthodes étaient alourdies par des spécifications très détaillées qui étaient difficiles et fastidieuses à adopter au niveau politique, coûteuses à contrôler au niveau de l'application et souvent dépassées par les progrès techniques qui nécessitaient alors de fréquentes mises à jour. L'adoption d'une nouvelle politique d'harmonisation technique et de normalisation s'imposait donc pour assurer dans les faits la libre circulation des marchandises au sein du Marché unique. Le moyen pour y arriver a été inspiré par une décision de la Cour européenne de justice qui, dans son célèbre arrêt concernant *Cassis de Dijon*²¹, a interprété l'article 30 du Traité instituant la CEE comme une obligation des États membres d'admettre dans leur territoire des marchandises commercialisées légalement dans un autre État membre, à moins que leurs règles nationales, compte tenu d'un petit nombre d'objectifs primordiaux, n'exigent un degré supérieur de protection. Cette interprétation a donné l'idée d'une politique fondée sur la reconnaissance mutuelle des niveaux de protection accordés et d'une harmonisation fondée uniquement sur ces niveaux, plutôt que sur la solution technique adoptée pour les respecter.

En 1985, le Conseil a adopté la « **nouvelle approche** », selon laquelle l'harmonisation ne servirait plus à établir des règles techniques détaillées mais se limiterait à définir les exigences essentielles relatives à la santé, à la sécurité et à d'autres domaines²² que les produits industriels doivent respecter avant de pouvoir être commercialisés. Cette « nouvelle approche » en matière d'harmonisation a été complétée en 1989 par l'« **approche globale** », qui établissait les procédures d'évaluation de la conformité, ainsi que les critères relatifs à l'indépendance et à la qualité des organismes d'homologation, à la reconnaissance mutuelle et à l'accréditation. Comme la nouvelle approche requiert que les prescriptions essentielles soient harmonisées et rendues obligatoires par des directives, cette méthode n'est appropriée que lorsqu'il est objectivement possible de faire la distinction entre les exigences essentielles et les spécifications techniques ; lorsqu'une vaste gamme de produits est suffisamment homogène ou comporte un risque de nature similaire de manière à justifier des exigences essentielles communes ; et lorsque la catégorie de produits ou le risque en question se prête à la normalisation. De plus, la nouvelle approche n'a pas été appliquée aux secteurs où la législation communautaire était déjà arrêtée avant 1985.

Sous le régime de la nouvelle approche, les fabricants ne sont assujettis qu'aux exigences essentielles, qui sont rédigées de façon générique, ne nécessitent pas de mises à jour et n'impliquent pas une solution technique unique. Les fabricants sont donc libres d'avoir recours aux spécifications techniques qu'ils jugent appropriées pour satisfaire aux exigences. Les produits conformes peuvent ainsi circuler librement sur le marché européen.

Selon la nouvelle approche, les normes harmonisées détaillées ne sont pas indispensables. Toutefois, ces normes n'en sont pas moins un moyen privilégié pour faire la preuve de la conformité d'un produit avec les exigences industrielles. L'élaboration à l'échelon européen de spécifications techniques respectant ces exigences n'est plus la responsabilité des organismes de l'UE mais a été confiée à trois organismes de normalisation européens d'après un mandat d'orientation générale convenu entre eux et la Commission. Le CEN (Comité européen de normalisation), le CENELEC (Comité européen de normalisation électronique) et l'ETSI (Institut européen des normes de télécommunication) sont tous trois signataires du Code de bonne pratique de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce de l'OMC. Lorsque les normes harmonisées produites par le CEN, le CENELEC ou l'ETSI correspondent, de l'avis de la Commission, à un ensemble spécifique d'exigences essentielles, les références sont publiées dans le Journal officiel. Les exigences entrent en vigueur aussitôt qu'un État membre les a transposées à l'échelon national et a annulé les normes nationales divergentes. Ces normes n'ont pas force obligatoire. Toutefois, leur respect permet à

un produit de bénéficier d'une présomption de conformité avec les exigences essentielles établies de la nouvelle approche dans tous les États membres.

Le fabricant a toujours la possibilité de faire la preuve de la conformité avec les prescriptions essentielles par d'autres moyens. C'est forcément le cas lorsque les normes européennes harmonisées ne sont pas disponibles ou ne le sont pas encore. Chaque directive de la nouvelle approche précise les procédures d'évaluation de la conformité à utiliser. Ces procédures sont choisies dans la liste des procédures équivalentes établies par l'approche globale (appelées « modules ») répondant aux divers besoins selon la situation. Il peut s'agir d'une simple déclaration de conformité du fournisseur, d'un examen du type par un tiers, ou d'un examen en règle d'assurance de la qualité d'un produit. Les pouvoirs publics nationaux ont la responsabilité de choisir et de notifier les organismes compétents autorisés à effectuer l'évaluation de la conformité, mais n'interviennent pas eux-mêmes dans cette évaluation. Lorsque l'intervention d'un tiers s'impose, les fournisseurs peuvent s'adresser à tout organisme de l'Union européenne qui a été notifié. Les produits qui obtiennent le feu vert après avoir fait l'objet d'une procédure d'évaluation appropriée reçoivent le marquage « CE » permettant leur libre circulation dans tous les États membres, mais obligeant aussi le producteur à assumer l'entière responsabilité du produit²³.

L'avantage de la nouvelle approche et de l'approche globale tient au fait que ces méthodes limitent les prescriptions légales aux éléments essentiels et qu'elles laissent aux producteurs le choix de la solution technique lui permettant de respecter ces prescriptions. Par la même occasion, en mettant en concurrence les organismes notifiés à l'échelle de l'UE et en favorisant la confiance à l'égard de leur compétence au moyen de l'accréditation, l'évaluation de la conformité demeure à l'écart du contrôle national. Le régime des normes, plutôt que d'imposer des exigences décrétées par les pouvoirs publics, est mis au service de l'industrie de façon à offrir des solutions viables à l'obligation de respecter les exigences essentielles qui, toutefois, n'ont pas force obligatoire, en principe. L'aptitude de la nouvelle approche et de l'approche globale à créer un processus de normalisation harmonisé plus souple et efficient dans l'Union européenne dépend donc grandement de la fiabilité des organismes de normalisation et d'homologation européens de même que de l'efficacité réelle du contrôle des États membres. D'une part, les organismes de normalisation et d'homologation européens doivent se caractériser par un haut niveau de compétence technique, d'impartialité et d'indépendance par rapport à tout intérêt établi, de même qu'ils doivent avoir la capacité d'élaborer les normes nécessaires pour donner une expression concrète aux exigences essentielles dans des délais raisonnables. D'autre part, chaque État membre a la responsabilité de veiller à ce que le marquage « CE » soit respecté et que seuls les produits conformes aux exigences essentielles soient vendus sur son marché. Si les essais effectués par un organisme notifié sont entachés de doutes, les instances de contrôle de l'État membre concerné doivent alors intervenir.

Progrès dans l'utilisation des normes internationales

En matière d'harmonisation, des progrès ont été réalisés, notamment au niveau des normes volontaires élaborées par le TSE. Membre de l'Organisation internationale de normalisation (ISO) et de la Commission électronique internationale (CEI) depuis 1954, le TSE a une longue expérience de la coopération internationale dans le domaine de l'élaboration des normes. Pour ce qui concerne la certification, le TSE utilise les Guides ISO/CEI reconnus au plan international. Le processus d'harmonisation des normes turques avec les normes internationales a cependant pris de la vitesse avec l'entrée en vigueur de l'union douanière avec l'UE. Quatre-vingt-dix pour cent des normes turques reposent désormais sur des normes européennes et internationales, et plus de 80% des normes européennes ont été adoptées en tant que normes turques.

Les travaux d'harmonisation avec les règles européennes ont également débuté dans le domaine des règlements techniques. Différents organismes publics sont impliqués dans le processus, qui est coordonné par le Sous-secrétariat au commerce extérieur. Sur les 400 règlements qui doivent être harmonisés avec les règles européennes, quelques 150 ont été transposés dans les règlements turcs. La transposition des règlements alimentaires a commencé en 2000 (tableau 5).

Progrès en matière de reconnaissance mutuelle

Le TSE, l'institut turc de normalisation, est chargé par le gouvernement de procéder aux évaluations de conformité, et les importateurs doivent obtenir les certificats de conformité avec les normes applicables auprès du TSE avant l'importation. Certains produits sont soumis à des certificats de contrôle supplémentaires délivrés par le ministère de la Santé et le ministère de l'Environnement.²⁴ Un grand nombre de documents peuvent être exigés pour la délivrance du certificat, et la procédure est encore alourdie par l'exigence de soumettre les documents originaux et traduits aux différents organismes publics concernés.

Le régime de certification turc tient compte des normes et certificats de conformité internationaux délivrés dans les autres pays. Le TSE est devenu signataire de plusieurs dispositifs européens qui permettent la reconnaissance mutuelle des résultats d'essais réalisés lors de l'évaluation de la conformité, tel que le certificat CB dans le domaine électrotechnique. Pour les produits industriels qui sont produits en conformité avec une norme internationale ou européenne (ISO, CEN, CEI, CENELEC, IENT) mais pour lesquels aucun certificat de conformité n'a été délivré par un tiers, une évaluation de la conformité est requise mais peut être réalisée, sur demande, conformément à ces normes internationales et européennes.

En matière de reconnaissance des certificats étrangers, les principaux progrès réalisés résultent de l'union douanière avec l'Union européenne. Les produits qui sont revêtus des marquages de l'UE se voient directement délivrer un certificat de conformité par le TSE et le ministère de la Santé. Dans ce cas, les intermédiaires du commerce soumettent un dossier technique et la déclaration ou le certificat de conformité 15 jours avant l'importation, et peuvent remplir en douane des formalités raccourcies. Ceci concerne les produits en provenance de l'Union européenne, mais n'est pas étendu aux autres pays. Dans certains cas, cependant, des retards ont persisté. Selon les autorités turques, l'objectif des inspections est de vérifier que le dossier technique est complet et que la marque du certificat de l'UE, la « marque CE », a été correctement appliqué. Cette pratique de contrôles approfondis à la frontière pourrait décliner au fur et à mesure que la surveillance du marché, pour lequel un projet de réglementation est en vigueur, entre en vigueur et que la surveillance du marché se substitue au contrôle à la frontière.

L'accréditation

En 1999, la Turquie a réformé le cadre institutionnel de l'accréditation, étape nécessaire pour renforcer la confiance des participants au marché dans le système de certification et récolter les fruits des accords de reconnaissance mutuelle. L'accréditation est utilisée pour qu'un tiers évalue et vérifie à intervalles réguliers les compétences techniques de laboratoires et d'organismes de certification et d'inspection à l'aune de critères publiés. Elle permet d'avoir confiance dans les compétences des organismes d'évaluation de la conformité, ce qui est un facteur essentiel du succès de la reconnaissance mutuelle. À cet égard, la coopération internationale en matière d'accréditation est également considérée comme un dispositif de soutien important pour promouvoir la reconnaissance de l'équivalence dans le contexte des cadres réglementaires. Les organisations d'accréditation internationales (IAF, ILAC, EA) ont pour objectif de promouvoir la confiance dans les systèmes d'accréditation et de réduire les obstacles au commerce en soutenant le développement et la mise en œuvre de normes et de guides ISO/CEI, en échangeant des informations et en établissant des accords multilatéraux sur l'équivalence des programmes d'accréditation gérés par leurs membres. Dans le cadre de ces accords, qui reposent sur une évaluation par les pairs, les organismes d'accréditation acceptent mutuellement les systèmes d'accréditation, puis reconnaissent et promeuvent l'équivalence des certificats et rapports délivrés par les organismes accrédités grâce à ces systèmes. La nécessité de procéder à de multiples évaluations est donc réduite ou éliminée, car le fournisseur n'aura plus besoin que d'un seul certificat ou rapport pour satisfaire plusieurs marchés.

Tableau 5. Progrès de l'harmonisation avec les règles techniques de l'UE
Septembre 2001

	Nombre de règles de l'UE qui doivent être harmonisées			Date prévue pour l'achèvement	Organisme public responsable de l'harmonisation
	Total	Totalement harmonisée	En cours		
Véhicules à moteur	65	31	34	2001	MIC
Tracteurs agricoles et forestiers	23	11	12	2001	MIC
Engins de levage et de manutention mécan.	5	0	5	2001	MIC
Equipements ménagers	3	0	3	2001	MIC
Appareils à gaz	3	1	2	2001	MIC
Équipement et matériel de construction	10	0	10	2001	
Tondeuses à gazon	1	0	1	2001	MIC
Récipients de pression	6	5	1	2001	MIC
Instruments de mesure	28	6	22	2001	MIC
Matériel électrique	9	0	9	2001	MIC
Textiles	4	3	1	2001	MIC
Produits alimentaires	72	27	45	2003	MS MAAR
Produits médicaux	21	4	17	2003	MS MAAR
Fertilisants	7	0	7	2002	MAAR
Substances dangereuses	20	1	19	2005	ME MS MAAR
Cosmétiques	7	1	6	2003	MS
Protection de l'environnement	7	2	5	2005	ME MT UB
Informatique, télécommunications et traitement des données	15	14	1	End 2003	MT TA
Dispositions générales dans le domaine des obstacles techniques au commerce	7	1	6	2001	SSCE MIC
Produits de la construction	2	0	0	2001	MTPR
Matériel de protection personnelle	1	0	0	2001	MTSS
Jouets	1	0	1	2001	MS
Machines	1	0	1	2001	MIC
Tabac	2	0	2	2001	TEKEL
Spiritueux	6	0	6	2003	MAAR
Biens culturels	1	0	1	2003	MC
Explosifs utilisés à des fins civiles	1	0	1	2001	MIC
Instruments médicaux	1	0	1	2001	MS
Embarcations de plaisance	1	0	1	2002	SSAM
Divers	2	1	1	2001	MIC

MIC: ministère de l'Industrie et du Commerce
MAAR : ministère de l'Agriculture et des Affaires rurales
MS : ministère de la Santé
ME : ministère de l'Environnement
MT: ministère des transports
SSCE: Sous-secrétariat au commerce extérieur
MTPR: ministère des travaux publics et de la reconstruction
MTSS: ministère du travail et de la sécurité sociale
TEKEL: monopole d'Etat pour le tabac
MC: ministère de la culture
SSAM: Sous-secrétariat aux affaires maritimes
AT: Autorité des télécommunications
Source : Informations fournies par le gouvernement turc

La loi de 1999 sur l'organisation et les fonctions du Conseil d'accréditation turc (TURKAK) a créé un organisme public spécifiquement responsable de l'accréditation. Jusqu'alors, l'accréditation se limitait à quelques certificats de laboratoires délivrés par des institutions étrangères. Le Secrétaire général et les autres hauts fonctionnaires ont été désignés lors de la première assemblée générale du conseil en mai 2000. Depuis le début de l'année 2001, la TURKAK a commencé à recruter du personnel et à exercer ses activités. Il a notamment mené une étude pour examiner la demande en matière d'accréditation et organisé des séminaires dans différentes régions du pays. Il a également créé un site web afin de fournir des informations sur la loi, les frais, les spécifications techniques et pour donner accès aux formulaires de demande. Il a également tissé des liens avec les organisations d'accréditation internationales et a pour objectif d'être reconnu par l'EA, ce qui renforcerait sa crédibilité en tant qu'organisme d'accréditation.

Vue d'ensemble

L'adoption de la loi-cadre sur les règlements techniques signifie que la Turquie abandonne son système de règlements techniques obligatoires assortis de contrôles approfondis effectués par des organismes publics pour passer à un système plus souple et favorisant davantage les mécanismes du marché. Depuis 1999, des progrès significatifs ont été réalisés pour adapter le cadre législatif grâce à l'adoption de lois sur les règlements techniques, la protection des consommateurs et l'accréditation. Lorsque la Turquie incorpore les directives de la nouvelle approche dans sa législation nationale, le nombre de produits qui sont réglementés par des règles techniques obligatoires diminue et l'évaluation de la conformité est simplifiée. La réduction effective des obstacles techniques au commerce dépend par conséquent des progrès réalisés dans la transposition des directives. Elle dépendra également des efforts déployés au niveau de la mise en œuvre, car les autorités concernées doivent s'adapter et changer les systèmes, notamment ceux qui concernent les essais et les évaluations de la conformité, et l'élaboration d'une surveillance du marché efficace et appropriée.

2.5 Concurrence

Les avantages de l'accès au marché peuvent être réduits lorsque des mesures réglementaires tolèrent des pratiques anticoncurrentielles ou lorsqu'il s'avère impossible de rectifier les actions anticoncurrentielles privées qui ont le même effet. Il est par conséquent important que les institutions de réglementation donnent la possibilité aux entreprises nationales et étrangères affectées par des pratiques anticoncurrentielles de présenter leurs situations efficacement. L'existence de procédures permettant d'entendre et de juger les plaintes relatives à des mesures réglementaires ou à des actions privées qui entravent l'accès au marché et le libre jeu de la concurrence, la nature des institutions qui entendent ces plaintes et le respect des échéances (si elles existent) sont donc des questions importantes dans la perspective de l'ouverture internationale du marché. Cette sous-section se focalise sur ces questions, et le Chapitre 3 est une discussion approfondie sur l'application des principes de la concurrence dans le contexte de la réforme réglementaire.

La loi turque sur la concurrence a été promulguée en 1994. Les articles relatifs aux accords et pratiques anticoncurrentiels, aux abus de position dominante, aux fusions et aux acquisitions reposent sur la législation de l'UE en matière de concurrence. La loi de 1994 a créé une Autorité de la concurrence indépendante, responsable de la mise en œuvre et de l'application de la loi, dont les activités ont débuté en 1997. Cette Autorité et le Conseil de la concurrence peuvent demander des informations, ouvrir des enquêtes et imposer des pénalités. Elle a publié un certain nombre de communiqués, l'un d'entre eux décrivant notamment les catégories de fusions et d'acquisitions pour lesquelles une notification préalable est exigée.

En vertu de l'article 2 de la loi, tout accord, décision, pratique concertée, abus de position dominante, fusion ou acquisition qui nuit aux conditions de la concurrence sur le marché turc relève de la loi sur la concurrence, quel que soit le lieu où la décision a été prise. Ce qui est pris en considération, ce n'est pas que l'entreprise exerce ses activités sur le territoire turc, mais que son action a des effets sur le marché turc. Par ailleurs, il ne semble pas qu'il y ait dans la loi une disposition prévoyant le cas d'une entreprise dont l'influence économique en Turquie nuit à la concurrence dans d'autres marchés, une situation similaire à ce qui est observé dans la plupart des pays.

Les entreprises souhaitant porter plainte contre des accords horizontaux ou verticaux présumés anticoncurrentiels et contre des abus de position dominante doivent s'adresser à l'Autorité de la concurrence. La loi s'applique indifféremment à toutes les entreprises, quelles soient nationales ou étrangères, et aucune règle ne restreint les droits des entreprises étrangères en matière de concurrence. Le Conseil de l'Autorité peut également engager une action de sa propre initiative contre toute pratique anticoncurrentielle. Les décisions du Conseil peuvent être jugées en appel devant les tribunaux administratifs.

3. SECTEURS SÉLECTIONNÉS

Cette section examine les implications des réglementations turques - en termes d'ouverture internationale du marché - dans trois secteurs : construction automobile, télécommunications et électricité. Chaque sous-section identifie les effets des réglementations spécifiques au secteur sur le commerce et l'investissement.

3.1 Construction automobile

Au cours de ces dernières années, le développement du secteur automobile a joué un rôle croissant dans l'industrie turque, notamment au niveau de son commerce extérieur. La Turquie est le seul pays de la région à disposer d'un secteur des véhicules à moteur entièrement intégré. Les constructeurs automobiles étrangers ont investi en Turquie, attirés par sa position géographique, le potentiel du marché national, l'existence de fournisseurs locaux et les coûts relativement faibles de la main-d'œuvre. Il y a actuellement 16 constructeurs de véhicules à moteur en Turquie, parmi lesquels 7 constructeurs de voitures particulières, qui ont tous une participation étrangère. Les deux plus grands constructeurs, Oyak et Tofas, qui sont respectivement en partenariat avec Renault et Fiat, ont représenté en 2000 54% de la production totale de voitures particulières. Quatre nouveaux constructeurs automobiles se sont établis depuis 1990 (Opel en 1990, Toyota en 1995, Hyundai en 1997 et Honda en 1998).

Depuis l'entrée en vigueur de l'union douanière avec l'Union Européenne, le secteur des véhicules à moteur turc est exposé à une concurrence accrue. Les tarifs sur les voitures particulières ont été éliminés pour les importations en provenance des pays de l'UE et l'adoption du tarif extérieur commun de l'UE a provoqué une baisse des tarifs sur les importations en provenance de pays tiers ; de 58% en 1993 ils sont passés à 13,9% en 1998.²⁵ Certaines mesures protectrices ont cependant été maintenues pour une période limitée, notamment l'interdiction pesant sur les importations de voitures d'occasion.

La réduction de la protection aux frontières s'est traduite par une augmentation des importations en 1997, qui a vu les importations plus que doubler alors que les ventes des voitures fabriquées en Turquie a progressé de 25%. En 2000, les importations ont de nouveau pratiquement doublé, mais les ventes de voitures fabriquées localement ont également beaucoup progressé (Tableau 6). La part de l'UE et des pays de l'AELE a vu le total de ses importations de voitures particulières progresser de façon significative et passer de 64% en 1997 à 87% en 2000 (Tableau 7). Sur la même période, la part des importations en provenance d'Asie a chuté de 33% à 4%. Parallèlement, les constructeurs japonais et coréens ont

développé la production locale. L'union douanière avec l'UE a également été suivie, depuis 1998, par une augmentation des exportations. Les exportations de voitures particulières ont triplé en 1999, et ont augmenté de 16% en 2000, soit environ 8% du total des exportations.

Les importations de véhicules à moteur sont soumises à un régime des licences à l'importation, dans le cadre duquel les importateurs doivent soumettre une facture pro forma qui est certifiée par le ministère de l'Industrie et du commerce. Les règlements techniques concernant les véhicules à moteur ont subi des modifications importantes lors de l'adoption des règlements techniques de l'UE. La Turquie doit harmoniser sa législation avec les 65 Directives du Conseil relatives aux véhicules à moteur. Les travaux d'harmonisation ont progressé depuis 1999. Trente quatre directives doivent être incorporées d'ici la fin de l'année 2001. Les progrès dans ce domaine devraient se traduire par un recul des obstacles techniques à l'importation des automobiles.

Tableau 6. Production et commerce extérieur des voitures particulières

	1996	1997	1998	1999	2000
Production (unités)	207 757	242 780	239 937	222 041	297 476
Importations (unités)	57 479	125 025	111 536	131 215	258 987
Exportations (unités)	33 404	22 612	25 380	77 753	90 135
Part des importations dans le marché national (en pourcentage) ²⁶	24,8	36,2	34,2	47,6	55,5
Part des exportations dans la production totale (en pourcentage)	16,1	9,3	10,6	35,0	30,3

Source : Association turque des constructeurs automobiles (OSD)

Tableau 7. Importations de voitures particulières par zone géographique

	1996		1997		1998		1999		2000	
	Unités	Pourcentage	Unités	Pourcentage	Unités	Pourcentage	Unités	Pourcentage	Unités	Pourcentage
UE et AELE	36 275	63,1	80 590	64,5	96 773	86,8	109 689	83,6	226 734	87,5
Europe centrale et orientale	3 262	5,7	2 514	2,0	2 145	1,9	10 088	7,7	21 031	8,1
Asie	17 942	31,2	41 921	33,5	12 618	11,3	11 438	8,7	11 222	4,3
Total	57 479	100	125 025	100	111 536	100	131 215	100	258 987	100

Source : Association des distributeurs turcs de voitures importées

3.2 Télécommunications

La Turquie a engagé un processus de réforme visant à libéraliser le secteur des télécommunications. L'évolution rapide de ce secteur est devenu un élément vital de la compétitivité de l'économie turque. En janvier 2000, le Parlement a adopté la nouvelle Loi sur les télécommunications²⁷ qui pose les jalons d'une restructuration du secteur sur une période de quatre ans. Elle prévoit la privatisation et la restructuration de Türk Telekom (TT), l'opérateur historique contrôlé par l'Etat, introduit la concurrence pour la fourniture des services à valeur ajoutée et des services mobiles, et établit une autorité de réglementation indépendante pour les télécommunications, l'Autorité des télécommunications (AT). La Loi autorise TT à maintenir son monopole pour les services de téléphonie fixe, y compris la téléphonie vocale nationale et internationale, jusqu'à la fin de 2003. Il maintient également son monopole sur l'établissement et l'exploitation de l'ensemble des infrastructures des télécommunications, autres que les infrastructures privées établies grâce à des accords de concession, des octrois de licences ou des autorisations. Les dispositions de la loi adoptée en 2001 prévoient une accélération du processus de libéralisation par rapport à l'engagement pris par la Turquie - lors des négociations de l'OMC sur les Services de télécommunication de base - de permettre l'accès au marché et le traitement national pour l'ensemble des services avant la fin de l'année 2005. Selon la loi de 2001, une fois que la part de l'Etat dans le capital de TT passera sous la barre des 50%, TT perdra ses droits exclusifs, même si cela a lieu avant l'échéance de fin 2003.

L'adoption de la loi sur la privatisation de TT, en mai 2001²⁸, fut une étape décisive de la restructuration du secteur des télécommunications. La loi restreint les pouvoirs du ministre des Communications sur le secteur des télécommunications en permettant à l'autorité de réglementation indépendante d'octroyer des licences, d'accorder des autorisations et de conclure des accords de concession. Elle permet également l'ouverture des services filaires à la concurrence dès que plus de la moitié de l'entreprise sera privatisée. Elle confie à une commission d'adjudication la responsabilité d'établir un calendrier et une méthode de vente. Deux grandes restrictions doivent être notées en ce qui concerne le processus de privatisation. Premièrement, l'Etat conservera une action spécifique de 1% qui lui donnera le droit de veto. Deuxièmement, la loi limite les participations étrangères à 45%.

Alors que le monopole a été maintenu pour la fourniture des services filaires, la concurrence s'est développée pour la téléphonie mobile. La Loi sur les télécommunications adoptée en 1994²⁹ a permis au ministre des Transports d'octroyer des licences aux entreprises pour la fourniture d'un certain nombre de services de télécommunications à valeur ajoutée (transmission des données, téléphonie mobile, messagerie et télévision par câble). Les conditions de licence ont inclus l'exigence de partager les recettes avec TT, et les opérateurs de téléphonie mobile doivent verser 15% des bénéfices au Trésor. En 1994, deux opérateurs privés (Turkcell et Telsim) ont proposé un service GSM par suite d'un accord avec TT. Ils se sont vus octroyer une licence en avril 1995 après l'adoption de la Loi No. 4161. Au début de l'année 2000, afin d'accroître la concurrence sur le marché, un appel d'offres a été lancé concernant deux licences. L'une d'entre elles a été cédée à Aria, un consortium turco-italien, et la seconde n'a pas été acquise car les soumissionnaires ont été découragés par le prix élevé. Finalement, une licence GSM a été octroyée à TT. Sa filiale Aycell a démarré ses activités en décembre 2001.

Le marché de la téléphonie mobile s'est rapidement développé depuis la fin des années 1990. Le nombre d'abonnés est passé de 3,5 millions en 1998 à 19,2 millions à la fin 2001. Parallèlement, la progression du nombre de lignes fixes a été modérée au cours de ces dernières années. Le nombre de lignes pour cent habitants est passé de moins de 5 en 1985 à 25 en 1997 et à 28 en 2001 (contre une moyenne de 52 dans les pays de l'OCDE).

Des étapes importantes ont été franchies pour introduire davantage de concurrence dans le secteur des télécommunications. Cependant, les services filaires ne sont pas encore concernés par la concurrence. En outre, le processus de privatisation de TT conserve des limites en ce qui concerne l'ouverture du secteur à des investisseurs étrangers.

Le secteur des équipements de télécommunications s'est élargi au cours de ces dernières années, avec le développement des réseaux de téléphonie mobile et l'extension des services filaires. Le secteur est largement dominé par les fournisseurs d'équipements mondiaux, dont un certain nombre ont installé des unités de production dans le pays. Les importations d'équipements de télécommunications sont passées de 1,2 milliard en 1998 à près de 2,5 milliards en 2000, lorsque le pays a développé son infrastructure de communication. Les exportations ont également progressé et représentaient 30% de la production nationale en 2000 (voir Tableaux 8 et 9).

L'union douanière avec l'UE a donné lieu à une diminution de la protection aux frontières. Les tarifs sur les importations en provenance de pays de l'UE ont été éliminés et le tarif extérieur commun de l'UE a été adopté pour les importations en provenance de pays tiers. La Turquie est en train d'harmoniser ses règlements techniques relatifs aux équipements de télécommunications avec les directives appropriées de l'UE. Pour un certain nombre d'équipements énumérés dans les règlements de l'AT, les importations sont soumises à la délivrance d'un certificat de conformité par l'AT (cette responsabilité a été assumée par le ministère de l'Industrie jusqu'en 2000). Dans d'autres cas, l'autorité de réglementation accepte le document de conformité délivré conformément aux règles de l'UE. Les importations doivent toujours donner lieu à la soumission d'un certain nombre de documents, notamment des documents démontrant que l'importateur a un distributeur agréé en Turquie ainsi qu'un certificat de l'AT concernant les services qu'il propose pour la maintenance et les réparations.

Tableau 8. Commerce extérieur des équipements de télécommunications

Millions de \$ des EU

	1997	1998	1999	2000
Exportations	138	152	150	192
Importations	835	1 200	2 002	2 463

Les équipements de télécommunications comprennent les systèmes de téléphonie et de télégraphie, les équipements des abonnés, les équipements de transmission, les récepteurs et les câbles de télécommunication.

Source : TESID

Tableau 9. Commerce extérieur des équipements de télécommunications par zones géographiques

En pourcentage

	Exportations	Importations
Europe	31,5	88,1
- dont UE	23,8	84,8
Com. des états indépendants	18,2	0,2
Moyen-Orient et Afrique du Nord	24,2	0,5
Amérique du Nord	7,9	2,7
Asie	3,9	6,3
Autres	14,2	2,2

Les équipements de télécommunications comprennent les systèmes de téléphonie et de télégraphie, les équipements des abonnés, les équipements de transmission, les récepteurs et les câbles de télécommunication.

Source : TESID

3.3 Electricité

La Turquie est de plus en plus dépendante de ses importations d'énergie primaire, en particulier de pétrole et de gaz. Les deux tiers de la consommation sont couverts par les importations. La production d'électricité représente environ 10% de l'énergie produite sur le territoire national. Depuis 1997, la Turquie a également importé de petites quantités d'électricité provenant de la Bulgarie, de l'Iran et de la Géorgie. TEAS, l'entreprise de production et de transmission, et TEDA, l'entreprise de distribution, sont détenues par l'Etat et leur gestion est contrôlée par le gouvernement, qui a maintenu une politique de prix de détail modérés. Le secteur a été largement inefficace, et s'est caractérisé par la faiblesse de ses investissements, certaines perturbations au niveau des fournitures, des pertes importantes pour les entreprises contrôlées par l'Etat et des inefficiences au niveau de l'utilisation de l'énergie.

Le gouvernement a essayé d'impliquer le secteur privé grâce à des contrats construction-exploitation-transfert (CET) lorsque les contraintes budgétaires ont limité sa capacité à réaliser les investissements nécessaires à la création de capacités de production. Dans le cadre de ces contrats, l'investisseur privé est responsable des coûts de construction et d'exploitation mais signe un accord à long terme d'acquisition d'énergie avec TEAS, dans le cadre duquel celle-ci s'engage à acquérir la production de l'entreprise sur une période, habituellement, de 20 ans, à un prix fixe, en monnaie étrangère. Parallèlement au développement de l'auto-production, les contrats de type CE et CET ont permis de faire augmenter la production d'électricité.

Cependant, l'efficacité de la politique a été sapée par de sérieuses carences. Le niveau élevé des prix convenus pour l'énergie acquise a fait augmenter le poids de la dette dans le budget de l'Etat. Les investisseurs privés ont été confrontés à de nombreuses incertitudes liées à l'opacité du cadre législatif, aux modifications apportées aux objectifs du dispositif, et aux retards enregistrés dans le traitement des contrats. Les investisseurs privés ont également été découragés de conclure des contrats CE et CET par l'absence de concurrence sur le marché de la distribution et par l'opacité des procédures d'appel. Jusqu'à l'adoption récente de la législation sur l'arbitrage international, ils n'avaient pas la possibilité de recourir à un arbitrage international en cas de différend résultant de contrats de concession conclus avec le gouvernement.

La Loi sur le marché de l'électricité, qui a été adoptée par le Parlement en février 2001, introduira progressivement des réformes structurelles majeures dans le secteur de l'électricité. Elle crée une autorité de réglementation indépendante, pose les jalons de la privatisation des entreprises contrôlées par l'Etat et prévoit la graduelle libéralisation du marché, qui permettra à terme aux entreprises de distribution d'acquiescer l'électricité auprès de tous les producteurs, et à ces derniers de céder leur électricité à toutes les entreprises de distribution et à tous les grands consommateurs. L'adoption de la loi a été dictée par les conditions fixées pour l'obtention de prêts internationaux et soutenu par un programme de la Banque mondiale. La capacité d'attirer les investisseurs étrangers dépendra en partie de la transparence et de la prévisibilité du cadre législatif et de sa mise en œuvre.

La loi spécifie quelques exigences en matière de transparence qui concernent les activités de la nouvelle autorité de réglementation, notamment l'obligation de consulter les organisations et entreprises concernées lors de la préparation des réglementations, et cela sans distinction entre les entreprises turques et les entreprises étrangères. La loi ne définit aucune condition spécifique pour ce qui concerne l'organisation des consultations. La transparence dépendra donc de la politique adoptée par l'autorité de réglementation pour ses futures activités, notamment en ce qui concerne les critères de sélection des entités à consulter et la méthode de consultation.

4. CONCLUSIONS

4.1 Evaluation générale

Confrontées à une grave crise économique et financière, les autorités turques ont engagé des réformes pour éliminer les faiblesses structurelles et renforcer l'orientation de l'économie vers le marché, en les associant à des mesures fiscales et monétaires. Ces réformes ont renouvelé les efforts entrepris au cours de ces deux dernières décennies pour libéraliser l'économie et l'ouvrir à la concurrence internationale. La réduction des obstacles tarifaires au commerce, la convertibilité de la monnaie, l'union douanière avec l'UE et le lancement d'un programme de privatisation ont été les étapes majeures de l'ouverture accrue du marché. Un certain nombre de mesures ont récemment été prises ou sont en préparation pour créer un cadre réglementaire qui soutienne la restructuration de l'économie.

Les réformes ont concerné des domaines fondamentaux pour le commerce et l'investissement, tels que la réglementation des produits, le régime douanier, les droits de propriété intellectuelle et l'arbitrage international. Améliorer la transparence a été l'un des éléments majeurs de la stratégie politique du gouvernement. Cela a été particulièrement visible dans la poursuite de la réforme de la passation des marchés publics. Le gouvernement a également pris des mesures pour remédier à certaines faiblesses dans les milieux d'affaires. Avec l'aide de la Banque mondiale, il a demandé que soit menée une étude approfondie des procédures administratives affectant les entreprises afin que soient identifiés les obstacles administratifs à l'investissement et pour que des initiatives soient prises afin de simplifier ces procédures. L'union douanière avec l'UE et la reconnaissance du statut de candidat de la Turquie ont soutenu les efforts visant à adopter les normes internationales et à introduire la reconnaissance mutuelle dans le domaine de la réglementation des produits.

Ces réformes sont le reflet du recul progressif du contrôle exercé par l'Etat et de l'évolution vers l'économie de marché, dans le cadre de laquelle le gouvernement joue le rôle de garant des conditions essentielles. Au fur et à mesure que la réforme renforce les principes du marché, les conditions du commerce et de l'investissement en Turquie s'améliorent. Cependant, il reste encore beaucoup à faire pour abandonner les anciennes pratiques réglementaires. D'une manière générale, les principes de réglementation qui favorisent l'ouverture du marché apparaissent encore insuffisamment ancrés dans le

processus décisionnel et dans le cadre réglementaire, ce qui est à l'origine d'incertitude et d'inefficiences qui entravent l'investissement et le commerce. Des initiatives visant à mieux diffuser l'information et à consulter le secteur privé ont émergé, mais sont encore très au-dessous des normes internationales. La Turquie n'a pas encore intégré l'étude d'impact des réglementations dans le processus d'élaboration des règles. Les efforts visant à construire un ensemble de textes législatifs sur les entreprises plus cohérent et à assurer leur mise en œuvre effective ne se sont pas encore concrétisés.

Par ailleurs, les progrès ont été entravés par les sérieuses difficultés rencontrées pour assurer l'application effective des règles. L'absence d'approche globale en matière de réforme et l'insuffisante coordination entre les organismes publics ont fréquemment sapé l'efficacité des réformes. Enfin, l'un des principaux points faibles semble résulter du climat général de méfiance du secteur privé à l'égard du secteur public et inversement, ce qui a favorisé la sur-réglementation et a eu tendance à entraver l'application en compromettant la capacité des autorités à mettre en œuvre les réformes efficacement.

4.2 Les principaux défis

L'expérience des pays d'Europe centrale, au cours de ces dix dernières années, a démontré que l'investissement étranger peut contribuer de façon significative à la restructuration et à la modernisation de l'économie. Les investisseurs étrangers ont apporté des capitaux, des technologies, des compétences et des savoir-faire en matière de gestion, qui se sont traduits par des gains de productivité et des innovations³⁰. L'augmentation de l'apport d'investissements étrangers directs pourrait jouer un rôle fondamental, au cours de ces prochaines années, au niveau du développement économique de la Turquie. Cependant, pour créer une économie compétitive au niveau international, attirer des investissements étrangers n'est qu'une partie du défi à relever. L'IED peut contribuer à renforcer cette compétitivité. Il convient de noter que les facteurs sous-jacents, pour attirer l'IED, sont également ceux nécessaires aux entreprises nationales pour devenir concurrentielles et assurer leur développement dans le contexte de l'économie mondiale.

L'évolution vers un cadre réglementaire de plus en plus orienté vers le marché peut créer des conditions plus compétitives pour l'investissement. Cependant, les efforts dans ce sens ne peuvent pas produire de résultats tangibles tant qu'ils ne sont pas accompagnés par une plus grande stabilité économique et politique. La poursuite des progrès en matière de stabilité politique et économique est un élément essentiel de la réduction des risques associés à l'investissement en Turquie, fera augmenter sa capacité à concurrencer d'autres pays pour attirer les investissements à vocation exportatrice, et concrétisera sa capacité à devenir une région stratégique pour l'investissement. Il y a eu de fréquentes tentatives de réforme au cours des années passées, et les résultats n'ayant pas été à la hauteur des espérances, les investisseurs ont perdu confiance dans la capacité des gouvernements à réformer efficacement. Construire la crédibilité exige des efforts soutenus au niveau de l'élaboration des politiques et de la mise en œuvre des réformes.

Comme on a pu le constater dans d'autres pays candidats, le processus d'accession à l'UE peut inciter à réformer, mais cette volonté ne peut pas se traduire par des résultats sans un ferme engagement en faveur des réformes au niveau national. Les réformes en Turquie peuvent être stimulées par la candidature à l'UE, mais l'approche en matière de réforme ne doit pas se limiter à l'harmonisation avec les normes et règles de l'UE. Le développement d'un cadre réglementaire favorisant les mécanismes du marché exige une approche globale des réformes. Pour éviter les approches au coup par coup ou les mesures contradictoires, il est nécessaire que soit adoptée une stratégie de réforme claire et que soit renforcée la coopération entre les organismes publics. Gérer la crise peut rendre cette approche à long terme difficile, mais la crise peut également devenir une occasion importante de surmonter les appréhensions face aux changements.

Un dernier défi consiste à construire les principes du marché non seulement sur les réglementations, mais aussi sur le fonctionnement quotidien de l'administration. Les principes définis dans les lois et les réglementations doivent être effectivement transposés à chacun des niveaux de l'administration. En période de crise, lorsqu'il est nécessaire de prendre de nombreuses mesures, cela peut apparaître comme une tâche encore plus difficile. L'expérience des autres pays candidats à l'UE démontre qu'il n'est pas aisé d'harmoniser et de mettre en œuvre un grand nombre de réglementations, qui reposent sur des concepts auxquels les autorités ne sont pas habituées. Faire des progrès dans la mise en œuvre des lois impose d'améliorer la formation des fonctionnaires, de renforcer le contrôle des mesures administratives et la responsabilité. D'une manière plus générale, cela implique des efforts soutenus et à long terme pour changer la mentalité de l'administration et du secteur privé, et pour remplacer un climat de méfiance mutuelle par la coopération.

4.3 Options politiques

Cette section identifie les axes des prochaines actions. Les recommandations suivantes reposent sur l'évaluation présentée ci-dessus et sur les recommandations politiques du Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation. Fondées sur le consensus international en matière de bonnes pratiques réglementaires et sur les expériences concrètes des pays membres de l'OCDE, elles visent à renforcer l'adaptation de l'environnement réglementaire turc aux conditions de l'économie mondiale.

Améliorer la transparence du cadre réglementaire et diversifier les occasions offertes aux collectivités locales concernées de contribuer au processus d'élaboration des règles.

La réglementation prévue doit être mise à la disposition des collectivités locales concernées par les voies officielles pour information et commentaires. Les consultations concernant les réglementations proposées doivent être organisées en temps utile de façon à permettre une interaction intéressante entre les collectivités locales et l'administration. Pour que les commentaires puissent réellement être pris en considération, il est nécessaire qu'ils soient soumis et traités suffisamment tôt.

Davantage d'attention doit être prêtée à la clarté et à la qualité des réglementations, afin de réduire le risque d'interprétations différentes et d'assurer une application cohérente.

Une attention particulière doit également être accordée à la nécessité d'assurer la transparence au niveau international, non seulement par l'intermédiaire des obligations internationales, celles de l'OMC notamment, mais aussi d'informations plus développées et plus aisément accessibles, sur Internet par exemple.

Poursuivre et accélérer les initiatives visant à simplifier les procédures administratives affectant les entreprises et éliminer les restrictions inutiles aux activités des entreprises et aux flux du commerce.

Le gouvernement turc a pris une initiative visant à identifier les obstacles administratifs aux activités des entreprises. La première étape, qui a consisté à établir un rapport précis identifiant et analysant les obstacles administratifs, a été franchie. Des efforts doivent à présent être déployés pour s'assurer que cette initiative conduit à la simplification effective des procédures administratives. Le système fiscal et les exigences liées à la création des entreprises et à l'évaluation de la conformité des produits doivent notamment faire l'objet de ce type d'initiatives.

Il conviendra de prêter une attention particulière au coût, pour les entreprises, des procédures administratives lors de l'élaboration des prochaines réglementations si l'on veut s'assurer que les résultats des efforts de simplification ne seront pas affaiblis par des obstacles créés par les nouvelles réglementations.

Les faiblesses ne résultent pas, le plus souvent, des réglementations proprement dites, mais plutôt des paramètres imprévisibles de leur mise en œuvre. La simplification des procédures administratives doit être complétée par une mise en œuvre des règles plus efficace. Les échéances, motivations, spécifications de critères utilisées pour prendre les décisions doivent devenir des pratiques plus générales au sein de l'administration. L'accent doit être mis sur une meilleure formation des fonctionnaires et sur un renforcement du contrôle des mesures administratives.

Mettre au point une pratique cohérente pour évaluer l'impact des réglementations proposées sur les entreprises et sur le commerce et l'investissement.

Il conviendrait de procéder à une analyse de l'impact des réglementations, et cela qu'elles soient nouvelles ou amendées. Cette analyse devrait comporter une étape d'examen préliminaire dans le cadre duquel toute réglementation exigeant un examen plus approfondi devrait être identifiée sur la base de critères prédéterminés. Cet examen préliminaire permettrait de ne pas immobiliser des ressources qui pourraient être utilisées pour une évaluation plus efficace des réglementations analysées. Les compétences nécessaires à l'évaluation de l'impact des réglementations proposées et à l'identification des autres solutions possibles seront acquises par le biais de formations mises en œuvre à tous les niveaux de l'administration responsable de l'élaboration des règles.

Afin que soient créées des réglementations mieux adaptées aux conditions du marché, ces évaluations devront inclure une analyse de l'impact sur les entreprises, et sur le commerce et le développement, et faire référence aux six principes d'une réglementation efficiente.

Promouvoir la transparence dans le domaine de la passation des marchés publics

La nouvelle loi sur les marchés publics est une étape fondamentale dans la direction d'une transparence accrue. Sa mise en œuvre exige qu'une attention particulière soit prêtée à la formation des fonctionnaires, à l'information des entreprises et à la surveillance, afin d'assurer que les exigences en matière de publication et de concurrence sont effectivement mis en pratique. Développer l'information et la consultation publique dans ce domaine pourrait contribuer à promouvoir la transparence.

Renforcer les efforts en matière d'adoption des normes internationales et d'utilisation de la reconnaissance mutuelle

Des progrès dans ce domaine doivent être réalisés en prêtant attention aux exigences en matière d'essais et d'évaluation de la conformité afin d'éliminer les obstacles inutiles au commerce. Il convient également de veiller à examiner les exigences existantes lorsque les directives de l'UE sont introduites afin de s'assurer que les exigences inutiles sont effectivement éliminées.

Promouvoir l'efficience du régime douanier

Les efforts déployés dans le domaine du régime douanier doivent être poursuivis par une coordination accrue avec les autres organismes, notamment avec les autorités fiscales et les organismes d'évaluation de la conformité.

NOTES

- 1 Décret N° 95/6990 de 1995 sur le cadre régissant les investissements étrangers.
- 2 Pour une présentation générale de différentes enquêtes auprès des investisseurs, voir FIAS, “Turkey – A Diagnostic Study of the Foreign Direct Investment Environment”, Service-conseil pour l’investissement étranger (FIAS), février 2001.
- 3 OCDE (1997), “Ouverture internationale des marchés et réforme de la réglementation”, dans le *Rapport de l’OCDE sur la réforme de la réglementation, Volume II : Etudes thématiques*, Paris.
- 4 Des critères de nationalité s’appliquent aux professions suivantes : colporteur, musicien, photographe, coiffeur pour hommes, compositeur, courtier, fabricant de vêtements, de chapeaux et de chaussures, agent de change, vendeur d’articles produits par les monopoles d’Etat, interprète, guide, employé de la voirie, chauffeur, gardien, garçon de bureau, portier, serveur, chanteur, employé du bâtiment, employé de la sidérurgie et des industries du travail du bois.
- 5 Les pays membres de l’OCE sont l’Afghanistan, l’Azerbaïdjan, la République islamique d’Iran, le Kazakhstan, la République du Kirghizistan, le Pakistan, le Tadjikistan, la Turquie, le Turkménistan et l’Ouzbékistan.
- 6 En vertu de la Loi N° 3624.
- 7 “Dispositions relatives à l’élaboration des projets de loi, décrets, arrêtés et règlements”, publiées dans la Gazette officielle du 8 septembre 1992.
- 8 Loi N° 4641 du 11 avril 2001 sur la création et les principes et méthodes de travail du Conseil économique et social.
- 9 Le Conseil sera présidé par le Premier ministre et composé de représentants de différents ministères ainsi que de trois groupes d’intérêts socio-économiques (employeurs, travailleurs, indépendants des régions rurales et des zones urbaines) constitués par l’Union des Chambres de commerce et d’industrie turques, les Confédérations du travail et des employeurs, la Confédération turque des commerçants et artisans, l’Union des chambres d’agriculture turques, Hak-İs et la Confédération des syndicats révolutionnaires.
- 10 Directive 98/34/CE, codifiant et remplaçant la directive 83/189/CEE.
- 11 Loi N° 2886 du 1er janvier 1984 sur les marchés publics.
- 12 «Principles on Preparation of Laws, Decrees Having Force of Law, Regulations and Draft By-Laws» publié dans la Gazette officielle, le 8 septembre 1992.
- 13 FIAS (2001), «Turkey – Administrative Barriers to Investment», Service-conseil pour l’investissement étranger (juin).
- 14 Législation douanière No. 4458, entrée en vigueur le 5 février 2000. Avant cette loi, les premières modifications ont été apportées en 1996, par le décret 564.
- 15 L’objectif de la «Convention internationale sur la simplification et l’harmonisation des régimes douaniers » (dite « Convention de Kyoto »), qui est entrée en vigueur en 1974, était de simplifier et d’harmoniser les procédures douanières dans l’ensemble des pays. En juin 1999, le Conseil de l’Organisation mondiale des douanes (MOD) a adopté un texte révisé afin d’adapter la Convention à la situation du commerce international. Les nouvelles procédures amélioreront la transparence et harmoniseront davantage les procédures douanières en mettant à contribution les nouvelles technologies de l’information et les techniques modernes de dédouanement fondées sur l’analyse du risque. La convention révisée attend

maintenant les signatures. Elle entrera en vigueur trois mois après que les quarante parties contractantes auront signé sans réserves le protocole de modification. A la fin de juin 2000, dix membres de l'OMD l'avait signé. La Turquie prévoit de la signer, après signature par l'Union européenne.

- 16 Izmir, Kapýkule, Gürbulak, Habur et Sarp.
- 17 Décret du Conseil des ministres No. 99/13314 du 10 septembre 1999.
- 18 Selon la terminologie établie dans l'Accord sur les obstacles techniques au commerce de l'OMC, les spécifications techniques obligatoires sont appelées « règlements techniques », tandis que les spécifications techniques volontaires sont appelées « normes ».
- 19 Le Conseil des ministres a adopté le « Décret relatif au régime des règlements techniques et à la normalisation pour le commerce extérieur » en mars 1995. Le décret a été amendé par un autre décret en janvier 1996. Les communiqués établis sur la base de ce décret sont révisés chaque année. Les communiqués pertinents pour l'année 2001 ont été publiés dans la Gazette officielle turque en décembre 2000.
- 20 Elles concernent la surveillance du marché, l'échange des informations relatives aux mesures nationales dérogeant aux principes de la libre circulation des marchandises, l'utilisation et l'apposition du marquage CE, les procédures de notification entre la Turquie et la CE concernant la législation technique, les principes et procédures de travail des organismes d'évaluation de la conformité et des organismes notifiés.
21. Décision du 20 février 1979, Cassis de Dijon, CJCE 120/78, ECR p.649
22. Efficience énergétique, étiquetage, environnement, bruit.
- 23 Voir la directive 85/374/CEE du Conseil du 25 juillet 1985 « relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de responsabilité du fait des produits défectueux ».
- 24 Conformément au Communiqué No. 2001/3, « Concernant les produits et les déchets qui doivent soumis à un contrôle dans le cadre de la protection de l'environnement », les importations des produits chimiques, de combustibles solides et de déchets de métaux énumérés doivent obtenir un certificat auprès du ministère de l'Environnement. Dans le cadre du Communiqué No. 2001/4, concernant la santé et la sécurité humaine et du Communiqué No. 2001/5, concernant la santé humaine, la vie et la santé des animaux et des plantes, les importations des produits énumérés sont soumis à des certificats de contrôle délivrés par le ministère de la Santé (pour les produits pharmaceutiques, médicaments, certains produits médicaux, les cosmétiques et les détergents) ou le ministère de l'Agriculture et des Affaires rurales (denrées alimentaires, produits agricoles et animaux, produits vétérinaires et produits utilisés pour la protection agricole).
- 25 Véhicules à moteur utilisés pour le transport de moins de dix personnes.
- 26 Approximation qui ne tient pas compte des variations de stock
- 27 Loi No. 4502 du 27 janvier 2000.
- 28 Loi No. 4673 du mois de mai 2001.
- 29 Loi No. 4000 du 10 Juin 1994.
- 30 Voir OCDE, Réforme de la réglementation en Hongrie, Réforme de la réglementation en République tchèque.

