

La Politique Agricole en Turquie Vis-à-Vis de l'Union Douanière entre la Turquie et l'Union Européenne

Eser Karakas *

Aperçu général de l'économie turque

Au cours des vingt dernières années, l'économie turque a vécu une période de transformation radicale dans les domaines économique, commercial et social. Le début des années 80 a été marqué par une transition de la stratégie de la substitution à l'importation vers une économie qui vise la compétition internationale, dans tous les secteurs.

La fin des années 70 a été déterminée par une structure de commerce international extrêmement protectionniste, avec des montants d'exportation et d'importation respectivement au voisinage de 2 et 5 milliards de dollars américains, les chiffres actuels respectifs étant de l'ordre des 22 et 50 milliards de dollars (OCDE, p. 24). Toujours au cours de cette période, la part des biens agricoles dans l'ensemble des exportations du pays est passée de 100% à 10%, avec une nouvelle structure de macro-économie ouverte (OCDE, p. 48).

Le taux moyen annuel de croissance économique de la Turquie, au cours des vingt dernières années, a été supérieur à 5%, taux qui dépasse largement la moyenne des pays de l'OCDE. Cette même période a également été celle où la part du secteur agricole dans le PIB est tombée de 30% à 12%; toutefois, cette diminution de la part de l'agriculture dans le PIB ne s'est pas faite accompagner d'une diminution correspondante de la part de l'emploi agricole dans l'emploi national.

En 1996, 45% de la population active est toujours dans le secteur agricole, ce qui prouve que, malgré les transformations vécues au cours des dernières années, la

* Université d'Istanbul

Turquie n'a cessé d'être un pays de population à prédominance agricole. Il ne faut surtout pas oublier que, par exemple, la Grande Bretagne a vécu ce dualisme démographique avec 46% de population rurale et 54% de population urbaine tout au début des années 1800.

Pendant, le grand échec de l'économie turque des dernières années a été surtout dans le domaine de la hausse des prix. En 1994, le taux d'inflation a atteint 150%; cette année-ci le taux va certainement dépasser les 80%. Pour des raisons évidentes concernant le secteur public, vu que pour fonctionner il ne cesse de devoir recourir à des emprunts de l'ordre des 12% du PIB, il est fort probable que l'inflation reste l'enjeu essentiel de l'économie turque.

Un autre problème relève essentiellement de facteurs plutôt socio-économiques: c'est celui de la démographie. La population de la Turquie croît chaque année à un rythme de 1,8%, taux qui est presque le triple de la moyenne de l'OCDE.

L'agriculture de la Turquie

L'agriculture occupe une place prépondérante dans l'économie turque: 42% de l'emploi total et 12% du PIB proviennent de l'agriculture. Rien que la présentation de ces données élémentaires suffit à montrer le problème central de l'agriculture turque: celui de la productivité. 42% de l'emploi produit seulement 12% du PIB, tandis que dans l'ensemble des pays membres de l'Union Européenne, l'agriculture emploie 6% de la population active et produit presque 3% du PIB. La simple comparaison de ces chiffres montre qu'en Turquie la productivité dans le secteur agricole est deux fois inférieure à celle de l'UE. (Commission.... p. 23).

Les statistiques les plus récentes montrent qu'en Turquie la population active² est de l'ordre des 20 millions. 42% de cette population, c'est-à-dire environ 8 millions, est actuellement dans l'agriculture (OCDE, p. 24). Une analyse rétrospective montre également que ce chiffre est resté presque constant au cours des vingt dernières

² Les hommes et les femmes dont l'âge est supérieur à 15 ans.

années. Toutefois, malgré cette stabilité démographique, la part de la valeur ajoutée de l'agriculture dans le PIB n'a cessé de diminuer. Cette part, qui a été de l'ordre des 24% du PIB, à la fin des années 70, n'est actuellement que de 12%. Ces chiffres mettent en relief une perte certaine de la compétitivité du secteur agricole en Turquie.

Le tableau que l'on vient de dresser sur l'agriculture Turque mène à un bilan de la situation qui est loin d'être positif. Outre ce bilan, l'étude du coût de l'agriculture par rapport à l'ensemble de l'économie nationale, analysée dans une perspective internationale, conduit à des résultats dignes d'être interprétés.

Le tableau ci-dessous montre la part de la subvention agricole dans le PIB de certains pays développés:

Tableau n.° 1 (OCDE, p. 116)

Australie	0.4
Autriche	2.3
Canada	1.3
Union Européenne	1.8
Finlande	3.9
Japon	1.6
Nouvelle Zélande	0.3
Norvège	3.5
Suède	1.1
Suisse	2.4
États-Unis	1.4
Turquie	11.1
Moyenne de l'OCDE	1.8

Le tableau n.° 1 n'est qu'une preuve de l'échec de la politique agricole en Turquie. Après avoir mentionné le retard relatif de la compétitivité de l'agriculture turque, le tableau n.° 1 nous permet de mettre en évidence le poids du secteur agricole turc pour l'ensemble de l'économie nationale: la subvention agricole par rapport au PIB, en Turquie, est presque sept fois supérieure à la moyenne de l'OCDE et de l'Union Européenne.

Les autres pays qui figurent dans le tableau n.º1 sont loin d'approcher du taux enregistré en Turquie. Si on estime la valeur des subventions agricoles turques, exprimée en dollars américains, le résultat est paradoxal, car on obtient un chiffre de l'ordre des 15 milliards de dollars américains, ce qui equivaut à presque le montant des exportations du pays.

Mais si on réfléchit en d'autres termes, plus précisément en termes de subventions monétaires par habitant, les résultats obtenus sont radicalement différents.

Le tableau ci-dessous montre, pour les mêmes pays du tableau n.º 1, les subventions agricoles par habitant, exprimées en dollars américains.

Tableau n.º 2 (OCDE, p. 117)

Australie	60
Autriche	547
Canada	258
Union Européenne	385
Finlande	702
Japon	569
Nouvelle Zélande	34
Norvège	804
Suède	234
Suisse	837
États-Unis	339
Turquie	222
Moyenne de l'OCDE	382

Le raisonnement en termes de dollars par tête d'habitants met en relief une perspective différente de la précédente: dans le dernier tableau la subvention de l'agriculture turque atteint une valeur plus ou moins raisonnable; pourtant, il ne faut pas oublier que le changement d'appréciation vis-à-vis des indicateurs inscrits sur les tableaux en train d'être analysés résulte du fait que, dans le tableau n.º 2, les

indicateurs turcs sont influencés par l'effet conjugué de l'excès de population et du niveau relativement peu élevé du PIB.

Le tableau n.º 2 montre que la moyenne de la subvention agricole dans les pays de l'OCDE approche les 400 dollars par habitant, alors que ce même chiffre en Turquie est de 222 dollars; mais lorsqu'on fait une telle comparaison, il ne faut pas omettre que la moyenne du PIB par tête chez les pays de l'OCDE est plus de 10 fois supérieure à celle de la Turquie.

Si on fait un pas en avant et que l'on calcule le montant de la subvention agricole par fermier travaillant à plein temps, les résultats obtenus sont de nouveau différents:

Tableau N.º 3 (OCDE, p. 117)

Australie	2900
Autriche	17000
Canada	16500
Union Européenne	15400
Finlande	24200
Japon	23200
Nouvelle Zélande	1000
Norvège	38900
Suède	24500
Suisse	29600
États-Unis	34700
Turquie	1800
Moyenne de l'OCDE	14400

Nous avons vu que, en Turquie, d'après le tableau n.º 2, les subventions agricoles par habitant sont assez élevées. Par contre, lorsque l'analyse a pour base les fermiers, on arrive à des résultats radicalement différents. Ce changement est dû à la structure démographique de la Turquie, qui reste fondamentalement différente de celle des autres pays inscrits aux tableaux pris en considération.

On aboutit de nouveau à des résultats différents lorsque la subvention agricole est estimée par hectare de terrain agricole (dollars américains):

Tableau n.° 4 (OCDE, p. 19)

Australie	2
Autriche	1290
Canada	97
Union Européenne	980
Finlande	1410
Japon	13720
Nouvelle Zélande	8
Norvège	3400
Suède	610
Suisse	2890
États-Unis	200
Turquie	260
Moyenne de l'OCDE	280

La différence des résultats de ce tableau-ci, par rapport aux précédents, est due aux caractéristiques des exploitations agricoles en relation avec leur dimension.

Dans l'ensemble, les trois derniers tableaux mettent en évidence les traits indéniables de l'agriculture Turque: l'agriculture reste un entassement de main-d'oeuvre non-qualifiée, à faible productivité, et le développement agricole du pays est déterminé par l'accroissement de l'extension des terrains cultivables, mais pas par les gains de productivité.

Le tableau suivant montre les taux d'autosuffisance de la Turquie pour certains produits agricoles fondamentaux:

Tableau n° 5 (OCDE, p. 53)

Taux d'autosuffisance de la Turquie pour certains produits agricoles (%)

	1980-82	1990-92
Blé	145	114
Orge	106	112
Maïs	100	95
Riz	-	46
Tournesol	95	83
Soja	-	19
Betterave à sucre/Sucre	122	100
Tabac	-	130
Coton	-	109
Lait (de vache)	99	95
Viande de boeuf/veau	104	86
Viande de mouton	125	110
Poulet et oeufs	102	100

À première vue, d'après ce tableau-ci, la Turquie peut être considérée comme un pays autosuffisant pour la plupart des produits alimentaires de base; mais si on fait un pas en avant et que l'on compare la Turquie avec l'Italie, par exemple, les quantités consommées, par tête, de certains produits alimentaires de base (cette question sera traitée plus en détail dans les tableaux qui suivent), soit la viande, le poisson ou le lait, il s'impose une autre interprétation du concept d'autosuffisance.

L'élevage de bétail est encore une activité très problématique en ce qui concerne l'agriculture turque. Le tableau n.° 6 met clairement en relief une dégradation nette de la production de bétail. Cette dégradation a des origines plutôt politiques qu'économiques. L'entrée en vigueur d'un régime d'importation plus libéral au début des années 80, même dans le domaine des produits agricoles, en est une raison indéniable; mais, l'insécurité presque totale vécue dans les plaines et les montagnes, en vertu du problème kurde, qui ne cesse de dominer l'est et le sud-est du pays, des régions où l'élevage de bétail reste l'activité essentielle, depuis des siècles, est à mon avis la principale cause de la dégradation du secteur.

Tableau N.° 6 (OCDE, p. 129)
 Stock de bétail en Turquie (000)

Années	Boeuf	Buffle	Mouton	Chèvre	Chèvre d'Ankara
1979	12 046	593	40 425	11 392	2 082
1987	12 713	524	43 796	11 053	2 004
1990	11 377	371	40 553	9 698	1 279
1992	11 935	365	38 542	9 600	1 200

Les tableaux qui suivent montrent le recul du rôle du secteur agricole dans le commerce extérieur de la Turquie. Juste avant 1980, on remarque que la structure d'exportation du pays était presque totalement liée au secteur agricole, tandis que de nos jours la part du secteur agricole dans le commerce extérieur du pays a reculé, pour atteindre des niveaux comparables à ceux des pays industrialisés jadis.

Tableau n.° 7 (OCDE, p. 51)
 Part de l'agriculture dans les exportations de la Turquie (en millions de dollars)

Années	Exportation Total non transformés	Exportation	Part (%) des biens transformés	Exportation	Part (%) des biens
1979	2 261	1 344	59	151	7
1987	10 190	1 853	18	954	9
1988	11 662	2 341	20	885	8
1989	11 627	2 127	18	919	8
1990	12 959	2 349	18	940	7
1991	13 595	2 683	20	1 212	9
1992	14 719	2 203	15	1 337	9
1993	15 349	-	-	-	-

Tableau n.° 8 (OCDE, p. 51)

Part de l'agriculture dans les importations de la Turquie (en millions de dollars)

Années	Importation Total	Importation des biens non-transformés	Part (%)	Importation des biens transformés	Part (%)
1979	5 069	37	1	117	2
1987	14 283	782	5	720	5
1988	14 283	499	3	738	5
1989	15 753	1 041	7	843	5
1990	22 303	1 318	6	1 402	6
1991	21 047	808	4	1 162	6
1992	22 871	1 179	5	1 139	5
1993	29 429	-	-	-	-

Le tableau n.° 9, comme on vient de mentionner dans la page antérieure, indique que la Turquie, bien qu'elle soit un pays autosuffisant pour la plupart des produits agricoles, a des retards considérables par rapport aux pays du sud de l'Europe. La structure alimentaire de la Turquie est déterminée davantage par une consommation à base de céréales; toutefois, il est scientifiquement prouvé qu'une structure d'alimentation à base de protéine animale est plus propice au développement des jeunes générations.

Tableau n.° 9 (OCDE, p. 52)

Consommation par tête de certains biens et produits agricoles dans les pays méditerranéens (kg)

	Grèce	Espagne	France	Italie	Portugal	Turquie
Céréales	106	74	79	114	86	191
Riz	6	6	4	6	15	5
Pomme de terre	89	106	72	39	107	63
Sucre	30	27	34	28	29	23
Légumes	229	192	124	182	125	187
Viande	71	95	101	84	69	24
Lait	63	101	99	65	96	88
Vin (l)	25	43	65	62	57	1
Beurre	1	1	7	2	1	2

Pour terminer cette série de comparaisons internationales, afin de mieux caractériser la position de la Turquie parmi les pays méditerranéens, il faudra jeter un coup d'oeil à certains indicateurs de ces pays-ci.

Tableau n.° 10 (OCDE, p. 129)

Quelques indicateurs économiques et sociaux des pays méditerranéens
(PIB en milliards de dollars, population en millions)

Pays	Population 1993 1980/93	Taux d'accroissement de la population	PIB à prix courants 1993	PIB par tête 1993
France	57,7	0,5	1 293	22 490
Grèce	10,4	0,5	75	7 390
Italie	57,8	0,2	1 070	19 840
Portugal	9,8	0	83	9 130
Espagne	39,1	0,3	522	13 590
Turquie	60,0	2,3	171	2 933

	Emploi	Emploi Sectoriel 1992-%			Taux de chômage
	Civil 1992	Agriculture	Industrie	Service	1993-%
France	22.0	5.9	29.6	64.5	10.8
Grèce	3.7	21.9	25.4	52.8	8.5
Italie	21.0	7.9	33.2	59.0	11.1
Portugal	4.5	11.5	32.6	56.0	5.0
Espagne	12.7	10.1	32.7	57.2	21.5
Turquie	18.6	43.9	16.3	39.7	7.2

L'agriculture et l'Union Douanière

Les relations de la Turquie avec l'Union Européenne ont débuté avec le Traité d'Ankara, signé le 12 septembre 1963 et qui entra en vigueur le 1 décembre 1964. L'article 11 de ce Traité, qui fait référence à l'article 38 du Traité de Rome, prévoit, sous certaines conditions, la libre circulation des biens agricoles entre la CEE et la Turquie. Cette perspective de libre circulation des biens agricoles dépendait

essentiellement, à l'époque, de la réforme de la politique agricole Turque, de manière à pouvoir s'adapter à la politique agricole commune de la CEE.

Le Protocole Annexe, qui entra en vigueur en 1973, conformément au Traité d'Ankara, prévoyait, au terme de 22 ans, la réalisation d'une union douanière qui comprendrait aussi bien les biens industriels que les biens agricoles.

Les années qui ont suivi la mise en vigueur du Protocole Annexe, n'ont pas été des années faciles pour le perfectionnement des relations entre la Turquie et la CE; surtout les turbulences politiques du côté turc ont été source des problèmes majeurs qui ont eu lieu entre les deux partenaires.

La réunion du Conseil d'Association du 6 mars 1995 détermine les règles et les limitations de l'Union Douanière qui est entré en vigueur le 1 janvier 1996. Cette Union Douanière ne comprend que les biens industriels. Les services et les biens agricoles ne sont pas considérés par l'Union Douanière, à court terme.

Toutefois, les articles 22-25 de la 36.ème Décision du Conseil d'Association prévoient l'intégration du secteur agricole turc dans les mécanismes de la politique agricole commune de l'Union Européenne, à courte échéance.

Conclusion

L'agriculture est actuellement le secteur le plus problématique de la Turquie, mais aussi pour presque tous les pays membres de l'Union Européenne.

L'essence de cette problématique provient du divorce entre les mécanismes de prise de décisions et les mécanismes du marché (Helmberger, p. 101).

Actuellement, presque la moitié du budget de l'Union Européenne est destinée à l'agriculture: ce taux est considéré inadmissible par une majorité d'experts qui travaillent sur les finances de L'Europe. Mais on sait de plus que le budget européen est d'environ 1% du PNB communautaire; cela signifie, donc, qu'en Europe l'ensemble des dépenses destinées à l'agriculture équivaut à presque 0.5% du PNB communautaire. Ce montant paraît largement acceptable pour les pays membres de l'Union Européenne dont le PNB par habitant tend, en moyenne, vers vingt mille dollars.

Par contre, dans un pays comme la Turquie, où le niveau du PNB par habitant est inférieur à trois mille dollars, le montant de la subvention agricole, proche de la part du secteur agricole dans le PNB, apparaît comme très problématique.

Il est évident que lorsqu'on s'écarte des mécanismes du marché, ce qui est le cas de l'agriculture dans l'Union Européenne et la Turquie, les coûts engendrés par la création d'inefficacités deviennent parfois insupportables. Ces coûts sont à la rigueur tolérables pour des pays à vingt mille dollars de PNB par tête, mais certainement intolérables pour des pays comme la Turquie.

Pour surmonter les difficultés qui sévissent dans l'agriculture, il faudra réformer le secteur de manière à y faire régner les lois du marché, en tenant compte des contraintes d'ordre social.

L'inefficacité engendrée par le non-respect des lois du marché fait que, dans beaucoup de cas, les couches sociales qui travaillent dans l'agriculture ne bénéficient pas des subventions versées au secteur agricole. Par exemple, en Turquie, les énormes efforts déployés par l'État pour subventionner l'agriculture, afin de rétablir l'autosuffisance alimentaire du pays et d'assurer un niveau de vie acceptable pour les travailleurs agricoles, n'ont presque servi à rien. Chaque année, malgré que la population agricole reste constante, la part du secteur dans le PNB national ne cesse de diminuer. La raison fondamentale de l'échec de la politique agricole tient à l'absence totale de la pratique des mécanismes du marché, alors que seuls ces mécanismes sont capables de créer de la richesse.

Dans un pays à population agricole, le vote des fermiers détermine la valeur médiane des résultats électoraux; la classe politique, pour maximiser ses votes, s'enfonce, chaque année de plus en plus, dans l'irrationalité économique et ne fait qu'augmenter les dépenses allouées à la garantie aux dépens des allocations qui visent la restructuration des unités de production agricole. Or, on sait très bien, depuis Ricardo, que la hausse des dépenses affectées à «garantie» ne font qu'accroître les différentiels des rentes foncières. Ce dernier aspect du problème est, à lui seul, la cause d'une autre irrationalité économique.

La Bibliographie

- 1 - Helmberger, Peter G., *Economic Analysis of Farm Programs*. 1991 McGraw Hill, USA.
- 2 - *Le Commerce et la Politique Agricole de la Turquie*, OCDE, Paris 1994.
- 3 - *The Agricultural Situation in the European Union: 1995 Report*, European Commission, Luxembourg 1996.