

# Turquie

## La perspective d'un nouvel âge pour les retraites et les fins de carrière

Antoine MATH

La Turquie est engagée depuis une petite dizaine d'années dans un processus de réforme de son système de retraites, processus dont l'orientation principale, ou tout au moins la plus emblématique, consiste à programmer un report important de l'âge de départ en retraite (Karayel, Math, 2007). Ces réformes dont les périodes de transition vont être longues tracent des perspectives en rupture forte avec le compromis sociétal existant. Ce dernier se caractérise notamment par des départs effectifs à la retraite très précoces en comparaison des pays de l'Union européenne (UE), avec un âge moyen de liquidation des retraites tournant autour de 50 ans. Les départs très précoces à travers des dispositifs généreux de retraite anticipée ou d'invalidité sont une des caractéristiques souvent prêtées au modèle social (ou modes spécifiques de reproduction sociale) de pays du Sud de l'Europe<sup>1</sup>. La Turquie présente, à des degrés divers, d'autres caractéristiques de ce modèle : des taux d'activité relativement faibles, en particulier des femmes ; une insertion

professionnelle difficile des jeunes ; la présence d'un travail informel non déclaré massif et largement toléré ; un poids relativement important du travail indépendant et des emplois dans l'agriculture ; de fortes segmentations du marché du travail (privé/public, petites/grandes entreprises, selon le genre, l'âge...) ; des différences géographiques marquées ; une organisation sociale patriarcale avec une répartition très marquée des rôles entre hommes et femmes, ces dernières étant spécialisées dans le travail non rémunéré au foyer ; en corollaire des « solidarités familiales » ayant constitué historiquement un élément majeur de protection sociale (Buğra, 2003 ; Buğra, Keyder, 2006) ; la prédominance au sein du système de protection sociale des assurances sociales qui couvrent les travailleurs déclarés et servent des prestations monétaires contributives compensant une perte du revenu ; dans ce système d'assurances sociales conçu sur le modèle du *male breadwinner*, des droits dérivés étendus allant de pair avec de fortes inégalités entre hom-

---

1. Karamessini M. (2007), *The Southern European social model : Changes and continuities in recent decades*, International Institute for Labour Studies, International Labour Organisation, Geneva.

## TURQUIE

mes et femmes <sup>1</sup> ; un déséquilibre du système de protection sociale avec d'un côté des risques sociaux relativement bien couverts comme la vieillesse, l'invalidité ou la maladie et de l'autre des fonctions longtemps ignorées et encore sous-développées comme les aides aux familles, l'assurance chômage ou les dispositifs d'assistance <sup>2</sup> ; des pratiques clientélistes en matière d'attribution d'avantages sociaux <sup>3</sup>.

Ce compromis sociétal n'est certainement pas encore entré en crise au même titre que dans les pays méditerranéens membres de l'UE, mais des signes avant-coureurs sont perceptibles à travers divers changements socio-démographiques (fécondité, vieillissement, bouleversements atteignant l'organisation familiale, etc.). L'ensemble des évolutions démographiques, sociales, économiques et politiques en cours et à venir annonce l'essoufflement d'un modèle social qui n'apparaît plus tenable à long terme. En particulier, les départs très tôt à la retraite, souvent dès la quarantaine, sont sur la sellette. Les remettre en cause va cependant changer radicalement l'organisation sociale des temps sur le cycle de vie.

Dans cet article, afin de comprendre le contexte dans lequel la question de la transition entre travail et retraite peut se poser en Turquie, nous revenons au préalable sur les évolutions démographiques et la situation du marché du travail. Nous examinons ensuite les évolutions du système des retraites et la place des travailleurs vieillissants. Les réformes en cours et à venir, en particulier la très forte augmentation programmée de l'âge minimum de départ à la retraite, même si elle est très progressive, devrait profondément modifier l'articulation actuelle entre travail et retraite, et plus globalement bousculer les équilibres sociaux antérieurs.

---

### Une population jeune mais appelée à « vieillir » très rapidement

La démographie de la Turquie peut sembler *a priori* très favorable au regard de la question des retraites. De fait, la jeunesse et la dynamique de la population ont longtemps formé un contexte favorable pour faire face à la charge des retraites. Cependant, la Turquie connaît une transition démographique assez rapide.

- 
1. Alors que les actifs cotisants représentent 18 % de la population totale, la population couverte par les assurances sociales atteint aujourd'hui environ 9 personnes sur 10. Parmi cette population assurée, environ 20 % sont des actifs cotisants, 11 % des pensionnés assurés (retraites ou invalidité) et 69 % des personnes dépendantes d'un assuré social (calculs propres d'après données de l'Institut statistique TÜİK pour l'année 2004).
  2. Les dépenses de protection sociale sont à 95 % des dépenses d'assurances sociales (sans condition de ressources) couvrant principalement les risques vieillesse et maladie/santé, qui représentent respectivement 6 % et 4,9 % du PIB en 2004. Le reste des dépenses est estimé à 1,3 % du PIB (Buğra, 2007). Les premières prestations d'assurance chômage ont été versées en 2002 et des aides aux familles ont été créées récemment mais elles demeurent encore embryonnaires.
  3. Buğra (2003) pointe le rôle majeur de politique sociale joué historiquement par les pratiques des acteurs politiques dans les domaines de l'agriculture et du logement. En matière agricole, les prix planchers subventionnés et les pratiques d'échanges de faveurs entre politiciens et paysans ont été des amortisseurs sociaux dans un pays où, pendant longtemps, la majorité de la population était rurale et la majorité de la force de travail travaillait dans l'agriculture. En matière d'habitat et de logement, un soutien social a été procuré aux nouvelles couches urbaines pauvres issues des campagnes à travers des pratiques clientélistes de légalisation, par vagues successives, des occupations et des constructions illégales, de distribution de droits de propriété et de fourniture de services municipaux.

## UN NOUVEL AGE POUR LES RETRAITES

La fécondité, longtemps très supérieure à celle des autres pays européens, a fortement chuté (tableau 1). L'indice conjoncturel de fécondité moyen, actuellement de 2,2 recouvre en outre des disparités régionales très importantes, en particulier entre l'Est peu développé et les zones développées de l'Ouest. Dans ces dernières, l'indice déjà faible donne des signes avant-coureurs d'un rapprochement possible des niveaux planchers des autres sociétés « familialistes » du sud de l'Europe <sup>1</sup>.

**Tableau 1. L'évolution des indices conjoncturels de fécondité (sélection de pays)**

	1960/64	1970/74	1980/84	1990/94	2000/03	2004/05	2050 (prev)
EU-25	2,64	2,23	1,79	1,56	1,47	<b>1,50</b>	1,60
EU-15	2,67	2,23	1,72	1,50	1,50	<b>1,55</b>	1,61
NMS-10	2,47	2,21	2,19	1,87	1,30	<b>1,25</b>	1,58
Allemagne	2,46	1,77	1,48	1,32	1,35	<b>1,37</b>	1,45
France	2,83	2,36	1,88	1,72	1,89	<b>1,90</b>	1,85
Italie	2,50	2,37	1,55	1,28	1,26	<b>1,33</b>	1,40
Royaume-Uni	2,86	2,20	1,81	1,78	1,66	<b>1,74</b>	1,75
Bulgarie	2,23	2,16	2,01	1,57	1,25	<b>1,29</b>	1,50
Roumanie	2,10	2,65	2,18	1,55	1,28	<b>1,29</b>	1,50
Turquie	6,18	5,68	4,36	2,99	2,42	<b>2,20</b>	1,85

Source : Eurostat et Nations Unies.

**Tableau 2a. Espérance de vie des hommes à la naissance (sélection de pays)**

	1960/1964	1970/1974	1980/1984	1990/1994	2000/2003	2004	2050	Variation 1960/64-2004	Variation 2004-2050
EU-25	67,3	68,5	70,3	72,1	74,7	<b>75,6</b>	81,8	+8,3	+6,2
EU-15	67,6	68,9	71,0	73,2	75,8	<b>76,7</b>	82,3	+9,1	+5,6
NMS-10	65,6	66,4	66,4	66,2	69,4	<b>70,4</b>	78,7	+4,8	+8,3
Allemagne	66,9	67,3	69,6	72,5	75,4	<b>75,7</b>	82,0	+8,8	+6,3
France	66,9	68,4	70,2	73,2	75,6	<b>76,7</b>	82,7	+9,8	+6
Italie	67,2	69,0	70,6	74,0	76,8	<b>76,8</b>	83,6	+9,6	+6,8
Pologne	65,1	67,0	67,0	66,9	70,2	<b>70,2</b>	79,1	+5,1	+8,9
Royaume-Uni	67,9	68,7	70,2	73,4	75,9	<b>76,2</b>	82,9	+8,3	+6,7
Bulgarie	68,5	69,3	68,9	68,1	68,6	<b>68,9</b>	78,2	+0,4	+9,3
Roumanie	65,1	66,5	66,8	66,2	67,6	<b>67,7</b>	77,6	+2,6	+9,9
Turquie	50,3	55,0	59,0	64,0	66,4	<b>68,8</b>	75,2	+18,5	+6,4

Source : Eurostat et Nations Unies.

1. En 2000, le taux de fécondité dans les départements (*il*) de İzmir (région Egée) et Tekirdağ (région de Marmara) était déjà tombé à 1,75 quand il était encore supérieur à 4 dans les régions de l'Est (source : TÜİK).

## TURQUIE

**Tableau 2b. Espérance de vie des femmes à la naissance (sélection de pays)**

	1960/ 1964	1970/ 1974	1980/ 1984	1990/ 1994	2000/ 2003	2004	2050	Variation 1960/64-2004	Variation 2004- 2050
EU-25	73,0	75,0	77,2	79,1	81,0	<b>81,8</b>	86,9	+8,8	+5,1
EU-15	73,2	75,3	77,7	79,8	81,6	<b>82,4</b>	87,4	+9,2	+5
NMS-10	71,6	73,4	74,7	75,3	78,1	<b>78,7</b>	84,1	+7,1	+5,4
Allemagne	72,4	73,6	76,1	79,0	81,2	<b>81,4</b>	86,8	+9	+5,4
France	73,6	75,9	78,4	81,3	82,9	<b>83,8</b>	89,1	+10,2	+5,3
Italie	72,3	74,9	77,4	80,5	82,4	<b>82,5</b>	88,8	+10,2	+6,3
Pologne	71,0	73,9	75,2	75,9	78,5	<b>79,2</b>	84,4	+8,2	+5,2
Royaume-Uni	73,7	75,0	76,2	78,9	80,5	<b>80,7</b>	86,6	+7	+5,9
Bulgarie	72,2	73,7	74,3	74,9	75,4	<b>76,0</b>	82,6	+3,8	+6,6
Roumanie	69,1	71,0	72,3	73,2	74,8	<b>75,1</b>	82,0	+6	+6,9
Turquie	54,0	59,2	63,2	68,5	71,0	<b>71,1</b>	80,1	+17,1	+9

Source : Eurostat ou Nations Unies.

L'espérance de vie a longtemps été très faible, ce qui d'ailleurs justifiait socialement des départs en retraite à un jeune âge. Mais cette espérance de vie s'est accrue d'environ 18 ans durant les quarante dernières années, contre 8 à 9 ans en moyenne dans l'UE, et elle s'est rapprochée des niveaux des nouveaux Etats membres de l'UE (tableaux 2a et 2b). Les projections indiquent même un rapprochement encore plus marqué à venir avec les autres pays de l'UE pour ce qui concerne l'espérance de la durée de vie à partir de 65 ans, un indicateur plus pertinent pour apprécier les effets du « vieillissement » de la population sur le système de retraites (tableau 3).

Avec aujourd'hui près de 30 % de la population de moins de 15 ans, près de la moitié sous les 25 ans, quand moins de 6 % de la population a 65 ans ou plus (16 % environ a plus de 50 ans), la population turque est très jeune et le restera encore longtemps en comparaison des autres pays européens. Cependant, en raison de la diminution de la fécondité et de

l'allongement de l'espérance de vie, la part des personnes de plus de 65 ans dans la population devrait tripler d'ici 2050 (tableau 4). La vitesse de cette évolution est beaucoup plus rapide en Turquie qu'elle ne le fut ailleurs auparavant (tableau 5). Alors que le nombre des personnes de 65 à 79 ans et le nombre de celles de 80 ans et plus vont augmenter respectivement de 31 et 53 % dans l'UE entre 2006 et 2025, ces évolutions s'élèveront respectivement

**Tableau 3. Espérance de vie à l'âge de 65 ans - 2040 (projections)**

	Femmes	Hommes
France	87,6	83,9
Allemagne	86,6	83,2
Hongrie	85,0	80,8
Italie	87,0	83,0
Pologne	85,6	81,5
<b>Turquie</b>	<b>83,0</b>	<b>80,0</b>
Angleterre	86,4	83,3

Source : OCDE (d'après données Nations Unies et Banque mondiale).

**Tableau 4. Une augmentation rapide de la part de la population de 65 ans et plus dans la population totale (%)**

1950-60	1960-70	1970-80	1980-90	1990-00	2000-10	2010-20	2020-30	2030-40	2040-50
3,3	3,9	4,4	4,3	4,9	5,8	6,9	9,2	12,6	16,4

Source : TÜİK.

**Tableau 5. Un vieillissement plus tardif mais beaucoup plus rapide en Turquie**

	Année où le ratio 65+/0-64 atteint 7 %	Année où le ratio 65+/0-64 atteint 14 %	Durée de passage (ans)
France	1865	1980	115
Allemagne	1930	1975	45
Suède	1890	1975	85
Angleterre	1930	1975	45
USA	1945	2020	75
<b>Turquie</b>	<b>2012</b>	<b>2039</b>	<b>27</b>

Source : SGK (2007).

à 89 et 135 % en Turquie <sup>1</sup>. Cette évolution va forcément peser sur les systèmes sociaux, en particulier sur le système de retraite.

#### **Les retraites mises à l'épreuve par le faible nombre de cotisants**

Pour évaluer les pressions exercées par les évolutions démographiques sur le système de retraite, il est toutefois préférable d'examiner les évolutions de la population active, et en particulier l'évolution du rapport entre cotisants et personnes âgées ou retraitées.

#### **Des taux d'activité très faibles...**

La Turquie permet d'ailleurs d'illustrer la limite des implications sur les retraites qui se fondent sur les seules données de population : en effet, bien que la Turquie ait les ratios de dépendance démographique de très loin les plus favorables de tous les pays

de l'OCDE et qui le resteront jusqu'en 2050, elle présente des taux de dépendance économique (inactifs/actifs) aussi peu favorables, voire moins, que les autres pays développés de l'OCDE (tableau 6). Cette situation pour problématique qu'elle soit, laisse aussi augurer de marges de manœuvre importantes à l'avenir, à chercher du côté des évolutions du marché du travail et de la mise au travail, si les évolutions économiques le permettent, de « réserves de main-d'œuvre » aujourd'hui inemployées. En effet, seule la moitié de la population en âge de travailler (15-64 ans) est active (tableau 7). Les taux d'activité ont même assez fortement diminué depuis le début des années 2000 pour les plus jeunes (allongement de la scolarité et chômage) et pour les plus âgés, en raison des fortes incitations à la retraite anticipée (*cf. infra*). Surtout, du fait d'une répartition très traditionnelle des rôles entre hommes et femmes, les taux

1. Cf. European Observatory on the Social Situation (2006), *Demographic Trends, Socio-Economic Impacts and Policy Implications in the European Union*, report prepared for the European Union.

## TURQUIE

**Tableau 6. Dépendance économique  
et dépendance démographique comparées : des conclusions différentes  
(ratio actifs/inactifs et ratio 20-59 ans/ 60 ans et plus - moyenne des années 1990)**

	Actif/inactifs assurés (adultes)	20-59 / 60 +
OCDE	2,1	2,9
Allemagne	1,9	2,8
Royaume-Uni	2,5	2,6
France	2,1	2,7
Italie	1,4	2,6
Portugal	1,8	2,9
Espagne	1,8	2,7
Bulgarie	1,2	2,6
Pologne	1,9	3,4
Roumanie	1,7	3,1
<b>Turquie</b>	<b>2,0</b>	<b>7,1</b>

Source : SGK (2007), d'après des données de la Banque mondiale.

d'activité de ces dernières demeurent particulièrement faibles<sup>1</sup>.

### **....et un secteur informel très étendu**

En outre, pour le financement des retraites, ce sont les cotisants, plus que les actifs, qui importent. Or le problème majeur en Turquie de ce point de vue est l'étendue du secteur informel. Seule la moitié environ des personnes en emploi est déclarée (52,4 % en mai 2007, les trois quarts des salariés). Les femmes sont beaucoup plus touchées par le phénomène de non-déclaration (tableau 8).

Au final, avec des taux d'activité relativement faibles, c'est un peu moins du

quart de la population en âge de travailler qui cotise au système. Les non-déclarations, mais aussi les sous-déclarations de salaires très fréquentes pour les travailleurs exerçant dans le secteur formel, constituent un des problèmes majeurs pour la viabilité financière du système de retraite, et plus généralement pour les finances publiques. Pour expliquer l'importance de ce phénomène qui constitue un manque à gagner important pour les finances publiques, plusieurs facteurs sont généralement avancés : des prélèvements sur les salaires trop élevés<sup>2</sup> ; la faiblesse syndicale chronique notamment dans les petites entreprises ; de faibles incitations

1. Comme les épouses d'exploitants agricoles sont comptabilisées par les statisticiens comme actives en tant que « travailleur familial non rémunéré » (exactement comme on le faisait en France dans le recensement de 1948, puis, à certaines conditions, dans ceux de 1954 et 1968), le phénomène d'urbanisation aboutit à un paradoxe : le taux d'activité des femmes tend, toutes choses égales par ailleurs, à baisser « mécaniquement » car le fait de passer d'épouse d'agriculteur à épouse d'un travailleur d'une autre catégorie transforme l'épouse du statut d'active à celui d'inactive.
2. Les cotisations des assurances sociales se situent entre 33,5 à 39 % selon le secteur, auxquelles s'ajoute l'impôt sur le revenu prélevé à la source. Sur les discussions quant à l'importance des prélèvements sur le travail, voir Karayel et Math (2006).

Tableau 7. Taux d'emploi, d'activité et de chômage

	Age	Series	2000	2006
<b>Hommes</b>	15 à 24	Taux d'emploi	49,7	42,6
		Taux d'activité	57,6	52
		Taux de chômage	13,7	18,2
	15 à 64	Taux d'emploi	71,7	68
		Taux d'activité	76,9	75,5
		Taux de chômage	6,8	9,9
	25 à 54	Taux d'emploi	85	81,1
		Taux d'activité	89,5	88,6
		Taux de chômage	5	8,5
	55 à 64	Taux d'emploi	51,9	44
		Taux d'activité	53,4	46,3
		Taux de chômage	2,9	4,9
<b>Femmes</b>	15 à 24	Taux d'emploi	24,8	19,8
		Taux d'activité	28,1	24,6
		Taux de chômage	11,9	19,8
	15 à 64	Taux d'emploi	26,2	23,8
		Taux d'activité	28	26,7
		Taux de chômage	6,5	10,6
	25 à 54	Taux d'emploi	27,6	26,6
		Taux d'activité	28,9	29
		Taux de chômage	4,6	8,2
	55 à 64	Taux d'emploi	21,5	16,6
		Taux d'activité	21,6	16,8
		Taux de chômage	0,5	0,8

pour les cotisants (calcul du salaire de référence pour la retraite sur un nombre restreint d'années, possibilités de rachat ultérieur d'années de cotisation pour un coût faible) ; la faiblesse voire l'absence de pénalités pour les nombreuses entreprises privées et publiques payant les cotisations avec retard, sans parler des fréquentes amnisties effaçant les majorations consécutives aux retards et aux

non-paiements. Un des objectifs centraux de la réforme des retraites de 1999 – et de nombreuses autres mesures prises à intervalles réguliers – est d'ailleurs d'améliorer la collecte des cotisations. La réforme de 1999 a rendu obligatoire pour l'employeur la déclaration des salariés dès le recrutement (avant le début du travail) et a permis au travailleur de déclarer lui-même son activité. Elle visait aussi à

TURQUIE

**Tableau 8. Répartition des personnes en emploi par statut d'emploi et part des emplois non déclarés - mai 2007**

	Ensemble		Hommes (71,7 % du total)		Femmes (28,3 % du total)	
	Emploi total (%)	Dont non déclaré (%)	Emploi total (%)	Dont non déclaré (%)	Emploi total (%)	Dont non déclaré (%)
<b>Tous secteurs</b>	<b>100,0</b>	<b>47,6</b>	<b>100,0</b>	<b>41,1</b>	<b>100,0</b>	<b>65,1</b>
Salariés	50,0	21,3	53,2	21,2	41,4	22,0
Travailleurs journaliers	7,7	88,2	8,3	86,9	5,9	93,0
Employeurs	5,4	26,5	7,0	26,5	1,2	26,0
Indépendants	22,3	66,0	25,9	61,2	12,6	92,8
Travailleurs familiaux non rémunérés	14,7	95,9	5,6	88,7	39,0	98,8
<b>Hors agriculture (72,4 % du total)</b>	<b>100,0</b>	<b>32,4</b>	<b>100,0</b>	<b>32,2</b>	<b>100,0</b>	<b>32,8</b>
Salariés	68,3	21,0	65,5	20,72	80,3	21,8
Travailleurs journaliers	8,0	84,8	8,4	84,33	6,1	87,4
Employeurs	7,0	24,0	8,2	24,44	2,0	16,9
Indépendants	14,0	52,4	15,8	50,23	6,3	76,1
Travailleurs familiaux non rémunérés	2,7	83,0	2,1	78,01	5,2	91,1
<b>Agriculture (27,6 % du total)</b>	<b>100,0</b>	<b>87,6</b>	<b>100,0</b>	<b>77,2</b>	<b>100,0</b>	<b>98,9</b>
Salariés	2,0	55,0	3,3	56,3	0,6	44,4
Travailleurs journaliers	6,9	98,4	8,2	97,5	5,6	99,4
Employeurs	1,3	60,7	2,2	57,3	0,3	100,0
Indépendants	43,9	77,4	66,7	71,7	19,3	98,7
Travailleurs familiaux non rémunérés	45,8	98,0	19,6	93,3	74,4	99,3

Source : TUIK (Hanehalkı işgücü araştırması – enquête force de travail).

augmenter le nombre d'inspecteurs du travail<sup>1</sup>. Après avoir beaucoup augmenté dans les années 1980 et 1990, la part des salariés non déclarés tend à diminuer légèrement depuis quelques années selon les données de l'enquête sur les forces de travail. Les efforts pour limiter le phénomène sont cependant souvent entravés par les nombreuses amnisties accordées à

intervalles réguliers aux employeurs contrevenants, la dernière datant de 2006.

#### **Une assurance vieillesse pour des retraités très jeunes**

Le système des retraites est construit principalement autour de trois régimes d'assurances sociales mis en place après la Seconde guerre mondiale<sup>2</sup> : un pour les

1. En 2002, le nombre d'inspecteurs du ministère du Travail et de la Sécurité sociale était seulement de 354, pour un pays de 70 millions d'habitants (World Bank, 2006).

2. Pour une présentation de l'évolution du système de retraite turc depuis son origine, voir Karayel et Math (2007).

fonctionnaires en col blanc (ES - *Emekli Sandığı*), un pour les autres salariés incluant les cols bleus travaillant pour des employeurs publics (SSK, *Sosyal Sigortalı Kurumu*) et un autre pour les travailleurs indépendants (*Bağ-Kur*). La réforme de 2006 a prévu d'unifier ces trois régimes à long terme, et a entamé le processus en les regroupant sous la houlette du nouvel Institut de sécurité sociale (SGK - *Sosyal Güvenlik Kurumu*). La couverture extensive des ayants droit par les assurances sociales vaut aussi pour les droits de réversion des assurances vieillesse et invalidité, appelés « assurance décès » (*ölüm sigortası*), qui se répartissent entre le conjoint veuf, les enfants à charge voire les parents à charge selon des règles complexes. Presque la moitié des pensionnés de plus de 65 ans du régime des fonctionnaires (ES) sont d'ailleurs des conjoints ou enfants ayants droit. Cette part est d'environ un tiers dans les régimes des indépendants (*Bağ-Kur*) et des salariés (SSK). Malgré cette extension de l'assurance vieillesse *via* les droits dérivés, seule une minorité des personnes âgées perçoit une retraite en raison de la faiblesse des taux d'activité, de l'importance du travail non déclaré et, pour les femmes, de leur cantonnement au travail domestique non rémunéré : parmi les personnes âgées de plus de 65 ans, environ 40 % seulement reçoivent une pension d'un des trois régimes (environ 13 %, 16 % et 11 % respectivement pour SSK, *Bağ-Kur* et ES). Pour les autres, deux cas de figure se présentent : 37 % sont à la charge d'un proche et ne

reçoivent rien, mais une partie d'entre elles sont des épouses qui bénéficieront d'une réversion ultérieurement, après le décès du conjoint ; enfin, 22 %, soit 1,3 million de personnes, reçoivent une prestation d'assistance appelée « prestation de 65 ans » (*65 yaş aylıkları*). Son montant est très faible, il atteint seulement 6 % du salaire moyen, soit le plus bas niveau de revenu minimum garanti aux personnes âgées de l'OCDE<sup>1</sup>.

#### **Des quadragénaires à la retraite**

Le système des retraites a été réformé de nombreuses fois depuis sa création. Rien que pour le régime des salariés (SSK), on peut dénombrer une quinzaine de lois intervenues depuis la fin de la Seconde guerre mondiale. Le tableau 10 présente de manière schématique les évolutions relatives à l'âge minimal et aux durées minimales d'assurance et de cotisations (jours cotisés) pour l'accès à l'assurance vieillesse dans le régime des salariés (SSK). Le système était au départ fondé sur une logique contributive très marquée. Mais plusieurs réformes adoptées à partir des années 1960 et jusqu'au début des années 1990, souvent qualifiées de « populistes » par les observateurs contemporains, vont aboutir à un relâchement des conditions d'accès, des modes de calculs et des montants des retraites. L'évolution la plus emblématique étant relative à la condition d'âge, avec des départs à la retraite rendus possibles après 20 ans et 25 ans d'affiliation respectivement pour les femmes et les hommes, soit dès l'âge de 38 ou 43 ans, avec des taux

1. Il est surtout très faible en comparaison des pensions de régimes d'assurance sociale : la pension minimale (contributive) des assurés atteint 28 % du salaire moyen et la pension nette d'un salarié ayant eu une carrière complète au salaire moyen est égale à plus de 100 % de ce salaire net (taux le plus élevé de l'OCDE), et elle restera supérieure à 80 % même après la montée en charge des règles issues de la réforme de 2006 (OECD, 2007).

TURQUIE

**Tableau 9. Dépenses de retraite et générosité des pensions de retraite  
(sélection de pays)**

	Dépenses sociales publiques		Taux de remplacement des retraites	
	Dépenses sociales publiques totales, en pourcentage du PIB	Dépenses sociales publiques pour les retraites, en pourcentage du PIB	Taux de remplacement brut des régimes de retraite obligatoires, pour un salaire moyen	Taux de remplacement net des régimes de retraite obligatoires, pour un salaire moyen
	2003		2004	
France	28,7	12,0	51,2	63,1
Allemagne	27,6	11,5	39,9	58,0
Hongrie	22,7	8,0	73,0	97,8
Italie	24,2	13,8	67,9	77,9
Portugal	23,5	10,2	67,8	86,7
Rép. slovaque	17,3	6,4	56,7	72,9
Espagne	20,3	8,2	81,2	88,2
Turquie	13,2	6,3	72,5	104,0
Royaume-Uni	20,1	5,6	30,8	41,1

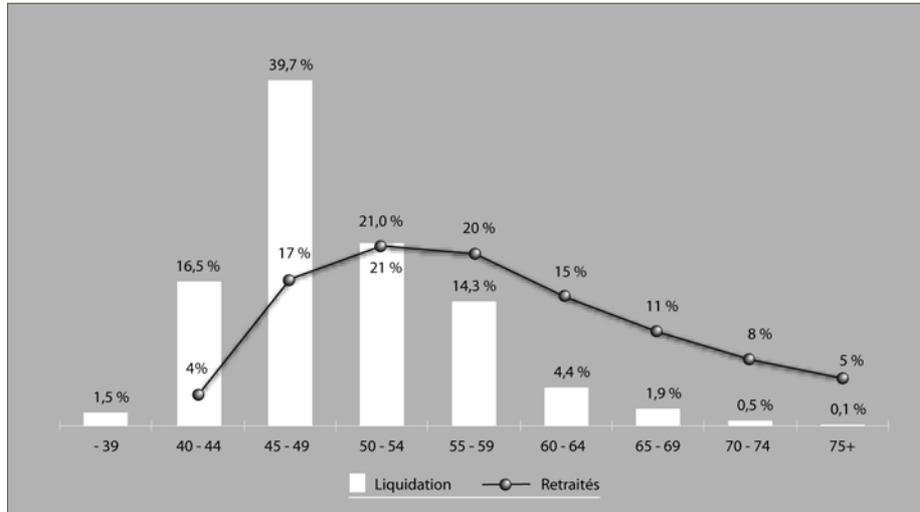
Source : OECD (2007).

de remplacement relativement élevés (tableaux 9 et 10). Les réformes récentes visant à augmenter ces âges sont d'application lente, et en 2007, les personnes peuvent toujours partir très tôt, 44 ans pour les femmes et 47 ans pour les hommes. L'âge moyen des départs est de 50 à 53 ans selon les régimes et une forte proportion demande une pension avant cet âge (graphique 1). L'âge moyen des retraités est lui de 57,7 ans en 2005 (58,1 ans pour les hommes et 55,8 ans pour les femmes), en légère hausse par rapport à 2003 (57,1 ans). Les trois quarts des retraités ont moins de 65 ans et ce pourcentage devrait rester élevé pendant encore plusieurs décennies. En 2005, 55 % des hommes de 50 à 59 ans touchent une pension. La norme sociale qui prévaut donc, au moins pour les hommes, est de prendre très tôt sa retraite après une petite vingtaine d'années de travail environ.

Les jeunes retraités sont d'autant plus incités à prendre leur retraite que les retraites à taux plein, délivrées si les conditions de durée d'assurance et de cotisations sont remplies, leur procurent des taux de remplacement nets d'impôt et de cotisations (retraites nets/salaires nets) qui peuvent dépasser les 100 %. L'incitation à partir en retraite est d'autant plus forte que vient s'ajouter une indemnité de fin de contrat (*kıdem tazminatı*) pour les salariés ou prime de départ à la retraite (*emeklilik ikramiyesi*) pour les fonctionnaires. Cette indemnité élevée égale à 30 jours pour chaque année de service atteint ainsi 20 mois de salaire après 20 ans d'ancienneté, contre 6 mois en moyenne pour les pays de l'OCDE et 4 mois en moyenne dans les pays européens membres de l'OCDE <sup>1</sup>. Cette indemnité permet à de nombreux jeunes retraités

1. De plus, le salarié turc est éligible au dispositif après seulement une année de service contre une moyenne de plus de 3 ans pour les pays de l'OCDE (World Bank, 2006).

**Graphique 1. Répartition des liquidations de retraite et répartition des retraités en fonction de l'âge. Régime des salariés (SSK), 2005**



Source : SSK.

d'effectuer un investissement immobilier<sup>1</sup>.

#### **Retraités jeunes mais actifs**

Ces nombreux retraités jeunes pèsent sur le système de retraite à travers les pensions versées mais aussi à travers le manque à gagner en cotisations sociales perdues. Ces jeunes retraités ne restent pourtant pas inactifs. Mais la grande majorité travaille sans être déclarée. Plutôt que de parler de transition entre emploi et retraite, il est donc sans doute préférable de parler d'articulation. Selon l'OCDE, une proportion estimée à plus de 40 % des hommes retraités entre 50 et 59 ans, surtout les plus éduqués, travaillerait dans le secteur informel (OECD, 2006). Selon des estimations de l'Institut de statisti-

ques, sur les 2,165 millions de retraités exerçant une activité professionnelle en 2006, seuls 549 000 paieraient des cotisations, ce qui ferait qu'environ 1,5 million de retraités travailleraient dans le secteur informel (sur une population totale en emploi d'environ 22 millions de personnes). Le salaire étant alors non déclaré, aucun prélèvement n'est opéré sur ce revenu complémentaire, ce dont se satisfait le salarié (jeune retraité) et surtout son employeur, mais pas les caisses de l'Etat et de la sécurité sociale. Le système revient aussi à subventionner de fait les emplois exercés par ces jeunes retraités, de manière inégale par rapport aux autres catégories de la population, les jeunes en particulier.

1. L'envolée des prix de l'immobilier a cependant rendu l'opération moins évidente que dans le passé. « Kudem tazminatıyla ev sahibi olmak hayal oldu » (« Devenir propriétaire avec l'indemnité de fin de contrat est devenu une illusion »), *Milli Gazete*, 03.09.2007.

**Tableau 10. Ages minima et durées minimales exigées pour les pensions du régime d'assurance sociale des salariés (SSK) – réformes depuis 1950<sup>\*)</sup> \*\*)**

Réformes	Pension à taux plein (et pension minimale contributive)				Pension minorée				Pension d'ancienneté (sans condition d'âge)	
	Age	Assurance	Cotisation	Age	Assurance	Cotisation	Assurance	Cotisation	Assurance	Cotisation
1950	60 ans	25 ans	5000 jours (14 ans)							
1957	Idem	Idem	Idem	60 ans	15 ans	2250 jours (6,5 ans)				
1964	55 ans (f) 60 ans (h)	Idem	Idem	55 ans (f) 60 ans (h)	Idem	Idem				
1969	50 ans (f) 55 ans (h)	Idem	Idem	Idem	Idem	1800 jours (5 ans)			25 ans	5000 jours (14 ans)
1976	De facto possible à partir de 38 ans (f) et 43 ans (h) (cf. pension d'ancienneté) (sauf pension minimale contributive)	20 ans (f) 25 ans (h)	Idem	Idem	Idem	Idem			20 ans (f) 25 ans (h) Soit, de facto, possible à partir de l'âge de 38 ans (f) et 43 ans (h)	Idem
1981	Idem	Idem	Idem	Idem	Idem	3600 jours (10 ans)			Idem	Idem
1986	Décisions de reporter l'âge à 55 ans (f) et 60 ans (h) et de supprimer la pension d'ancienneté à terme mais décisions annulées en 1992									
1999	58 ans (f) 60 ans (h) Lent relèvement sur plus de deux décennies	Idem	7 000 jours (19,5 ans) Relèvement étalé sur une longue pé- riode	58 ans (f) 60 ans (h) (cf. Pension à taux plein)	25 ans	4500 jours (12,5 ans)			Suppression à terme par relèvement très progressif de l'âge minimal (cf. pen- sion à taux plein)	
2006	65 ans (f et h) Lent relèvement à 65 ans atteint pour ceux nés à partir de 1978 (f) et 1983 (h)	25 ans pour toutes et tous	9000 jours (25 ans)	65 ans (cf. pension à taux plein)	Idem					

\*) Ce tableau simplifié ne reprend pas les changements ayant pu affecter les autres paramètres du système de retraite (modes de calculs, montants, indexation, etc.).

\*\*) A côté de ces prestations servies par le régime d'assurance sociale, il existe depuis 1977 une prestation d'assistance servie à partir de 65 ans, communément appelée « pension de 65 ans » (65 yaş aylıkları).

### La retraite reportée à 65 ans au milieu du siècle

Dans les années 1990, le système s'essouffle, notamment avec l'arrivée de classes plus nombreuses de travailleurs ayant cotisé. Selon les données de l'OCDE, le total des dépenses vieillesse et survie qui était de 1,8 % du PIB en 1985 passe à 3,2 % en 1990, 3,7 % en 1995 et plus de 6 % en 2004<sup>1</sup>. Si la première rupture emblématique se concrétise avec la réforme de 1999, une autre décision antérieure, plus implicite et n'ayant pas fait l'objet de grands débats, concerne le rôle des cotisations sociales comme variable d'ajustement pour équilibrer les comptes. Depuis 1981, le taux de cotisation pour les risques de long terme<sup>2</sup>, essentiellement la retraite et, plus marginalement, l'invalidité, est resté inchangé à 20 %. Un consensus s'est imposé pour ne pas augmenter ce taux considéré comme élevé. Quand les régimes d'assurances sociales ont commencé à être déficitaires à partir de 1992, ce sont des transferts du budget de l'Etat qui sont venus à la rescousse. Ces transferts vont très vite augmenter (4 points de PIB environ en 2006). Si rien ne changeait, des projections faites au milieu des années 1990 prévoyaient un déficit de plus de 15 points de PIB à l'échéance de 2050. Cette situation, dans un pays ayant alors une dette publique importante et sous la tutelle d'organisations internationales

créancières comme le FMI, va aboutir à la réforme de 1999, puis à celle de 2006. Cette dernière ayant été en partie annulée par la Cour constitutionnelle, notamment en ce qui concerne les mesures visant à aligner le régime des fonctionnaires (ES) sur les autres régimes, une nouvelle réforme est en préparation<sup>3</sup>.

La principale logique de ces réformes est de limiter les futures dépenses de retraite, surtout en augmentant l'âge légal de départ à la retraite, mais aussi en révisant les modalités de calcul de la retraite (diminution des annuités, calcul du salaire de référence sur l'ensemble de la carrière, révision des règles d'indexation). La réforme de 1999 a déjà prévu de porter l'âge minimal à 58 et 60 ans respectivement pour les femmes et les hommes (tableau 11)<sup>4</sup>. Cette réforme prévoyait une transition assez rapide permettant de réaliser des gains budgétaires dès les premières années. Mais, après une décision de la Cour constitutionnelle en février 2001 en défense des assurés contre un changement trop rapide des règles, le gouvernement a modifié la loi afin d'allonger en 2002 la période de transition, annihilant en grande partie les gains escomptés de la réforme pour la période s'étendant jusqu'en 2020<sup>5</sup>. La nouvelle réforme de 2006 prévoit d'enchaîner, à partir de 2036, un nouveau recul jusqu'à 65 ans d'ici à 2045 et 2048 respectivement pour les hommes et pour les femmes

1. Données OCDE, sauf Buğra (2007) pour 2004.

2. A ce taux de long terme, s'ajoute un taux de cotisation pour les assurances de court terme (maladie et accidents du travail principalement) variant de 13,5 % à 19 % selon les secteurs. S'y ajoute 3 % pour l'assurance chômage. Les taux – et les risques couverts – sont différents pour les assurés du régime des indépendants (*Bağ-Kur*) et ceux du régime des fonctionnaires (ES).

3. Sur le contexte, le processus et le contenu des réformes intervenues, voir Karayel et Math (2007).

4. La loi a cependant maintenu des conditions d'éligibilité allégées pour certaines catégories (mineurs, infirmes, travailleurs ayant subi un vieillissement précoce) qui bénéficient aussi d'un taux minimal de la pension fixé à 60 % du salaire de référence.

5. TÜSIAD (2004).

TURQUIE

**Tableau 11. Calendrier du recul de l'âge légal minimum après la réforme de 1999**

Année *	Femmes			Hommes	
	Avant 1999	Loi de 1999	Loi de 1999 après révision (2002)	Avant 1999	Loi de 1999 après révision (2002)
2000	38	38	38	43	43
2001	38	41	38	43	44
2002	38	43	38	43	44
2003	38	45	39	43	44
2004	38	47	40	43	45
2005	38	48	41	43	46
2006	38	49	42	43	46
2007	38	50	43	43	47
2008	38	51	44	43	48
2009	38	58	45	43	48
2010	38	58	46	43	49
2011	38	58	47	43	50
2012	38	58	48	43	50
2013	38	58	49	43	51
2014	38	58	50	43	52
2015	38	58	51	43	52
2016	38	58	52	43	53
2017	38	58	53	43	54
2018	38	58	54	43	54
2019	38	58	55	43	55
2020	38	58	56	43	56
2021	38	58	58	43	56
2022	38	58	58	43	57
2023	38	58	58	43	58
2024	38	58	58	43	60

\* Les changements n'interviennent pas au 1<sup>er</sup> janvier de l'année civile mais à des dates variables selon les années.

(tableau 12). En outre, la réforme de 1999 a porté graduellement à 25 ans pour tous, femmes et hommes, la durée minimale d'assurance pour bénéficier d'une pension d'assurance sociale et a augmenté également la condition de durée minimale de jours cotisés (tableau 10). Les gé-

nération les plus âgées sont encore relativement épargnées. Raccourcir la période de transition, comme le préconisent l'OCDE et d'autres organisations internationales en vue de réduire le coût des retraites et de soulager les finances publiques <sup>1</sup>, se heurte non seulement aux

1. Du point de vue du financement des régimes d'assurance sociale, sauf à augmenter le taux de cotisation ou à entériner les transferts massifs et croissants venant du budget de l'Etat, le problème reste entier à court et moyen terme. Les projections montrent que l'équilibre des régimes, suite aux réformes, ne sera atteint qu'au milieu des années 2040 (Brook, Whitehouse, 2006).

**Tableau 12. Recul ultérieur de l'âge légal minimum prévu par la réforme de 2006**

	Femmes	Hommes
2036-2037	59	61
2038-2039	60	62
2040-2041	61	63
2042-2043	62	64
2044-2045	63	65
2046-2047	64	65
2048	65	65

réticences légitimes des organisations syndicales et des salariés bien engagés dans la vie active pour voir changer les règles en cours de jeu, mais aussi aux principes défendus par la Cour constitutionnelle. Cette dernière a posé des garde-fous en censurant en ce sens la réforme de 1999, puis de nouveau de nombreuses dispositions de la réforme de 2006. L'Institut de la sécurité sociale a préparé un rapport en mai 2007 (SGK, 2007) et une nouvelle réforme est en vue<sup>1</sup>.

#### Un défi de plus pour la société turque

L'espérance de la durée de vie à la retraite devrait également augmenter, ce qui est un argument mis en avant pour justifier le report graduel de l'âge minimum légal. Ce dernier sera cependant bien plus fort que l'augmentation de l'espérance de la durée de vie à la retraite. Un homme qui part à 47 ans à la retraite en 2007 a une espérance de vie à la retraite de 27 ans alors que celui qui partira à 65 ans en 2045 ne devrait plus avoir qu'une espé-

**Tableau 13. Evolution de l'âge légal minimum et de l'espérance de vie à la retraite**

	Hommes		Femmes	
	Age légal minimum	Espérance de durée de vie à la retraite	Age légal minimum	Espérance de durée de vie à la retraite
2005	47	27	44	33
2015	51	24	48	31
2025	56	21	52	28
2035	60	19	58	24
2045	65	15	63	20
2055	65	17	65	20
2065	65	18	65	21
2075	65	19	65	22

Source : SGK (2007).

1. Voir Karayel, Math (2007).

## TURQUIE

rance de durée de vie à la retraite de 15 ans. La diminution est tout aussi forte pour les femmes (tableau 13).

Le recul total d'environ 20 à 25 ans de l'âge minimal de la retraite est étalé sur un demi-siècle. Cette longue transition devrait laisser le temps aux différents acteurs de s'y adapter et d'élaborer de nouvelles protections pour les seniors écartés du marché du travail. En Turquie, il n'existe actuellement pas ou peu d'autres amortisseurs sociaux pour les personnes exclues du marché du travail. Les retraites, incluant les droits dérivés de retraite pour la famille, sont les seuls outils, avec les solidarités familiales, pouvant jouer actuellement ce rôle. Les pensions d'invalidité sont peu utilisées en comparaison des autres pays<sup>1</sup> et les prestations d'assurance chômage qui existent depuis 2002 sont versées au compte-gouttes en raison de règles drastiques d'éligibilité et d'une durée très courte d'indemnisation : au total, 4 % environ (moins de 100 000 en 2006) des chômeurs officiels perçoivent une prestation. La fin programmée du recours aux retraites comme moyen d'amortir les sorties du marché du travail va exiger à l'avenir des mesures de politique d'emploi, aujourd'hui inexistantes, pour favoriser l'emploi des seniors et va probablement aussi générer une demande sociale forte pour de nouveaux dispositifs destinés aux seniors exclus du marché du travail. Si la nécessaire adaptation des politiques sociales sera sans doute un chantier difficile pour la société turque dans les prochaines décennies, le plus difficile pourrait être de changer radicalement des habitudes et des modes de vie et de repenser la façon de concevoir le cycle de vie,

en particulier les fins d'activité professionnelle.

### Sources

[www.sgk.gov.tr](http://www.sgk.gov.tr) (Institut de la Sécurité sociale).

[www.tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr) (Institut de statistique de Turquie).

Brook A-M., Whitehouse E. (2006), « The Turkish pension system: further reforms to help solve the informality problem », *Economic Department Working Paper*, n°529, OECD, novembre.

Buğra A. (2003), « La fin du régime traditionnel de protection sociale en Turquie », in İnsel A. (sous la dir.), *La Turquie et le développement*, L'Harmattan.

Buğra A. (2007), Türkiye'nin Kamu Sosyal Kuruma Harcamalarının Karşılaştırmalı bir Analizi (Une analyse comparée des dépenses de protection sociale de la Turquie), Sosyal Politika Forumu, Boğaziçi Üniversitesi. [http://www.spf.boun.edu.tr/docs/SocialPolicyWatch\\_Rapor\\_TR\\_.pdf](http://www.spf.boun.edu.tr/docs/SocialPolicyWatch_Rapor_TR_.pdf).

Buğra A., Keyder Ç. (2006), « The Turkish welfare regime in transformation », *Journal of European Social Policy*, vol.16, n°3, pp. 211-228.

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

Karayel A., Math A. (2007), « Le système de retraite en Turquie : vers un processus de réformes sans fin ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n°108, septembre.

OECD (2006), *Economic Surveys : Turkey*.

OECD (2007), *Pensions at a Glance : Public Policies Across OECD Countries - 2007 Edition*.

SGK (2007), *Sosyal Güvenlik Reformu : uygulama öncesi yeni yaklaşım*, Sosyal Güvenlik Kurumu (Institut de la Sécurité sociale), mai.

TÜSIAD (2004), *Türk Emeklilik Sisteminde Reform : Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler* (Réforme du système de retraite turc : situation actuelle et stratégies alternatives), novembre.

World Bank (2006), « Turkey Labor Market Study », Report n°32254, 14 April. [http://sitersources.worldbank.org/INTTURKEY/Resources/361616-1144320150009/Labor\\_Study.pdf](http://sitersources.worldbank.org/INTTURKEY/Resources/361616-1144320150009/Labor_Study.pdf).

1. Selon l'OCDE, moins de 0,5 % de la population de 20-64 ans bénéficie de prestations d'invalidité en Turquie contre une moyenne d'environ 6 % dans l'ensemble des pays de l'OCDE à la fin des années 1990.