

Turquie

Le système des retraites en Turquie : vers un processus de réformes sans fin ?

Ayfer KARAYEL *, Antoine MATH

Le système de protection sociale turc est principalement constitué d'assurances sociales professionnelles couvrant les travailleurs et leur famille. Les dépenses de protection sociale, comparativement faibles, sont en très forte augmentation : leur part dans le PIB a triplé depuis une vingtaine d'années passant de 4,2 % en 1985, 7,5 % en 1995 (selon l'OCDE), 10,8 % en 2002 à 12,5 % en 2004 (Buğra, 2007). La croissance du ratio des dépenses sur le PIB lors des dernières années est d'autant plus notable que le PIB a augmenté en moyenne de 7 % par an en termes réels depuis 2002.

Ce système de protection sociale se rapproche du modèle « conservateur cor-

poratiste » de *welfare* (Esping-Andersen, 1990) tout en présentant de fortes similarités avec d'autres pays du sud de l'Europe : nombreux travailleurs non déclarés dans le secteur informel et donc exclus des assurances sociales ; inégalités de protection entre catégories professionnelles ; très forts déséquilibres dans la protection selon les risques sociaux par exemple entre la vieillesse et d'autres risques longtemps ignorés comme le chômage, la famille ou la pauvreté ¹.

A côté des dispositifs publics, la solidarité familiale a longtemps constitué l'autre grand pilier du système de protection sociale (Buğra, 2003 ; Buğra, Keyder, 2006) ². La sécurité sociale est un

* Maître de conférences associée, Université Galatasaray, Istanbul.

1. 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 aussi été créées récemment mais l'ampleur de ces mesures reste limitée.

2. Buğra (2003) pointe aussi la dimension sociale majeure jouée historiquement par les mesures de l'Etat dans les domaines de l'agriculture et du logement. Les mesures en matière agricole (prix planchers) et les pratiques d'échanges de faveurs entre politiciens et paysans ont joué un rôle social important 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. De même, pour les nouvelles couches urbaines pauvres issues des campagnes, l'Etat a joué un rôle à travers les pratiques clientélistes conduisant, par vagues successives, à la légalisation des occupations et constructions illégales par l'octroi de droits de propriété et l'attribution de services municipaux.

droit qui a acquis valeur constitutionnelle¹. Les prestations sont contributives : visant à compenser la perte du salaire, elles sont « proportionnelles » aux revenus d'activité dans la limite d'un plafond et sont financées par des cotisations employeurs et salariés². La logique d'une couverture sur critère socio-professionnel n'a pas pour autant conduit à une fragmentation du système aussi forte que celle des autres pays ayant aussi opté pour des assurances sociales puisque la quasi-totalité des actifs du secteur formel sont couverts par seulement trois régimes mis en place après la Seconde guerre mondiale : un pour les fonctionnaires en col blanc (ES), un pour les autres salariés, incluant les cols bleus employés par des employeurs publics (SSK) et un autre pour les travailleurs indépendants (*Bağ-Kur*). La prédominance des assurances sociales conduit à une protection très faible voire inexistante pour les personnes non couvertes. L'assistance sociale est longtemps restée marginale³. Elle a vu son rôle s'accroître assez récem-

ment. L'assistance sociale actuelle⁴ comprend trois composantes : des soins de santé avec l'institution en 1992 d'une « carte verte » donnant un accès gratuit aux services médicaux ; des services sociaux ; des aides sociales en espèces parmi lesquelles, depuis 1977, de très faibles prestations aux personnes âgées et handicapées accordées sous conditions de ressources dites « pensions de 65 ans » (*65 yaş aylıkları*).

Environ la moitié de la population en âge de travailler (15-64 ans) est active mais, en raison de non-déclarations, seulement la moitié des personnes actives sont assurées. Au final un peu moins du quart de la population en âge de travailler cotise au système. Pour autant, comme la personne à charge d'un assuré est définie de façon très large, la population couverte par les assurances sociales représente aujourd'hui environ 9 personnes sur 10⁵. Ce système conçu selon le modèle du « *male breadwinner* » ou « Monsieur Gagnepain »⁶ va de pair avec de fortes inégalités entre hommes et femmes en

1. Article 60 de la Constitution (« Droit à la sécurité sociale ») « Chacun a droit à la sécurité sociale. L'Etat prend les mesures nécessaires en vue d'assurer cette sécurité et crée des structures à cette fin ». Article 61 (« Personnes à protéger particulièrement du point de vue de la sécurité sociale ») « (...) Les personnes âgées sont protégées par l'Etat (...) ».
2. Du point de vue de la gestion, les régimes des salariés non fonctionnaires et des travailleurs indépendants sont théoriquement autonomes, mais ils ne le sont ni financièrement, ni administrativement, ne serait-ce que du fait de la présence massive dans les conseils d'administration de représentants de l'Etat au côté de représentants des employeurs et des assurés. Ils sont encore moins autonomes dans les faits depuis 1992 avec les larges transferts de l'Etat qui viennent compenser leur déficit, et encore moins dans la perspective tracée par la réforme de 2006 de leur unification au sein d'un nouvel « Institut de sécurité sociale » (*Sosyal Güvenlik Kurumu - SGK*).
3. Selon des estimations (Buğra, 2007), les prestations sous condition de ressources, représentent environ 4 % des dépenses de protection sociale en Turquie en 2004 (0.5 % du PIB) contre une moyenne de plus de 10 % dans l'UE à 15.
4. L'assistance est également un droit de valeur constitutionnelle. « La loi régleme l'assistance de l'Etat aux personnes âgées et les autres droits et facilités devant leur être assurés » (article 61)
5. La population couverte est passée de 26,9 % en 1970, 48,9 % en 1980, 72,7 % en 1990 à 87,2 % en 2000 Source : TÜİK (les données fournies par DPT varient quelque peu).
6. Strobel P. (1997), « Les mésaventures de Monsieur Gagnepain », in *Démographie et politique* (sous la dir. de Ronsin F., Le Bras H. et Zucker-Rouvillois E.), Dijon, Editions universitaires de Dijon.

TURQUIE

matière d'emploi. Cette couverture étendue des ayants droit vaut pour l'assurance maladie mais aussi pour les droits de réversion des assurances vieillesse et invalidité. Les droits de réversion, appelés « assurance décès » (*ölüm sigortası*), se répartissent entre le conjoint veuf, les enfants à charge voire les parents à charge selon des règles complexes¹.

Depuis sa création après la Seconde guerre mondiale, le système des retraites construit sur les trois régimes d'assurance sociale a connu de nombreux changements (sur la construction et l'évolution du système de retraite turc depuis son origine, voir l'encadré). Rien que pour le régime des salariés (SSK), on peut dénombrer une quinzaine de lois intervenues depuis sa création en 1946. Au départ, le système était fondé sur une logique contributive très marquée. Mais de nombreuses 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 et des modes de calculs des retraites. L'évolution la plus emblématique étant relative à la condition d'âge, avec des départs à la retraite rendus possibles après 20 années et 25 années d'assurances respectivement pour les femmes et les hommes, soit dès l'âge de 38 ou 43 ans. En dépit d'une démographie générale *a priori* plutôt favo-

nable, l'équilibre financier est vite apparu intenable, d'autant plus qu'à partir des années 1980 était écarté tout ajustement par les taux de cotisations déjà considérés comme trop élevés. A partir de la fin des années 1990, un nouveau processus de réformes s'est mis en marche. Comme dans d'autres pays, on peut dégager deux orientations principales : limiter les futures dépenses des retraites publiques par répartition en diminuant la générosité des pensions mais surtout en durcissant l'accès aux prestations, notamment par l'augmentation de l'âge de départ ; encourager le développement de l'épargne retraite.

Dans cet article, nous proposons de retracer le contexte de ce processus de réformes puis d'examiner les deux réformes majeures intervenues en 1999 et 2006, premières étapes d'un processus appelé à se poursuivre².

Le contexte des années 1990 et la nécessité d'une rupture

Plusieurs éléments de contexte vont conduire à la réforme de 1999³.

Le système des retraites devient déficitaire pour la première fois de son histoire à partir de 1991. Les mesures généreuses prises depuis les années 1960 ont permis des départs précoces avec des retraites confortables ce qui explique grandement cette situation⁴. Mais s'y

1. Le total des droits à réversion ne pouvant jamais excéder les droits à pension de l'assuré.
2. Dans le prochain numéro de la *Chronique internationale de l'IRES*, nous aborderons plus précisément les aspects démographiques et du marché du travail, notamment la question des travailleurs vieillissants.
3. Les informations proviennent principalement de Karayel (2003) et, en qui concerne le rôle des acteurs à l'occasion de la réforme de 1999, de Çoban (2004).
4. Avec la possibilité de pension d'ancienneté, les départs pouvaient se faire dès 38 et 43 ans respectivement pour les femmes et les hommes. Sur la période 1996-1999, un tiers des départs à la retraite ont été effectués avant 45 ans. Selon des enquêtes auprès des ménages, 21 % des hommes de 45 ans vivant dans les villes sont déjà retraités en 2002. A 55 ans, 64 % sont retraités, à 65 ans 78 %. Ces départs précoces se sont même accentués. La part des hommes de 55 ans vivant dans les villes qui bénéficient d'une retraite est passée entre 1994 et 2002 de la moitié à 64 % (World Bank, 2006).

Encadré 1

Les évolutions du système des retraites jusqu'aux années 1990**Les origines**

Si quelques associations d'entraide pour artisans ainsi que des corporations s'étaient mises en place à la fin de l'Empire ottoman, c'est à partir de la deuxième moitié du 19^{ème} siècle que les premières institutions de retraite sont créées pour les militaires (*Askeri Tekaut*, 1866) et les fonctionnaires civils (*Şirket-i Hayriye*, 1888). Plusieurs lois vont permettre, de 1930 à 1942, de généraliser la couverture des fonctionnaires à travers diverses caisses spécifiques finalement réunies en 1949 dans un régime unique, la caisse de retraite des fonctionnaires d'Etat (ES - *Emekli Sandığı*). Ce régime couvre les fonctionnaires en cols blancs, les employés et autres cols bleus du secteur public étant plutôt couverts par le régime des salariés.

Pour les autres salariés, la loi du travail de 1936 (n°3008) a posé le principe d'assurances sociales obligatoires pour les ouvriers des établissements d'au moins 10 travailleurs (en étaient exclus les salariés du secteur agricole, des transports maritime et aérien et les travailleurs à domicile). Il faudra cependant attendre l'après-guerre pour que ce principe se concrétise. Le contexte politique est favorable, aussi bien au niveau interne avec le passage au multipartisme qu'au niveau international avec le développement de politiques sociales modernes au niveau mondial et la nécessité de se conformer aux normes de l'OIT (dont la Turquie est membre depuis 1932). En 1945, le ministère du Travail adopte une réglementation relative à la sécurité sociale et en 1946 une caisse d'assurance sociale des ouvriers (*İşçi Sigortaları Kurumu*) est créée, rebaptisée en 1964 caisse des assurances sociales (SSK, *Sosyal Sigortalar Kurumu*). Ce régime couvre également les cols bleus du secteur public. L'extension de ce régime aux salariés agricoles s'effectuera ultérieurement en deux étapes, en 1977 et 1984. A côté de ce régime général des salariés, des régimes spéciaux ou des caisses d'entreprises spécifiques ont été autorisés à perdurer dans des secteurs ou établissements qui couvraient déjà leur personnel avant 1946, généralement de façon plus conséquente (banques, sociétés d'assurance, chambres de commerce et d'industrie, bourses).

L'assurance sociale des travailleurs indépendants sera, elle, mise en place à travers un régime distinct en 1972 (*BK ou Bağ-Kur*¹). Elle sera étendue à partir de 1984 aux exploitants agricoles et, au moyen d'un mécanisme d'assurance volontaire (facultatif), aux personnes sans emploi et aux femmes au foyer.

Entre 1950 et 1999, une quinzaine de lois vont porter sur les retraites. Le découpage temporel proposé ci-après, forcément simplificateur, retrace surtout l'évolution du régime d'assurance sociale des salariés (SSK).

1950-1964 : la prédominance initiale d'une forte logique contributive

La loi n°5417 de 1950 prévoit de calculer la nouvelle pension sous la forme d'une stricte proportion de la totalité des cotisations versées lors de la carrière. La logique contributive était donc particulièrement marquée même si une pension minimale était prévue. Les cotisations sociales (8 % à parts égales de 4 % entre l'employeur et l'assuré) étaient proportionnelles au salaire sous un plafond, mais avec une assiette minimale (l'employeur payant le supplément de cotisation en cas de salaire inférieur au plancher). La retraite pouvait être demandée à 60 ans avec une durée d'assurance minimale de 25 années et une durée de cotisation (jours cotisés) minimale de 5 000 jours (environ 14 ans). Aucune règle d'indexation n'était prévue. En fait, aucun nouveau retraité jusqu'en 1957 n'a reçu une pension calculée à partir des

■ ■ ■

TURQUIE

■ ■ ■

cotisations, tous ont bénéficié de la pension minimale (alors située entre 25 et 30 % du salaire moyen annuel de l'industrie). Les premières règles de calcul de la pension contributive, modifiées dès 1957, n'ont donc jamais trouvé à s'appliquer.

La réforme de 1957 annonce déjà l'affaiblissement ultérieur de la logique contributive en supprimant le lien direct entre les cotisations versées et le montant de la pension. Ce dernier est calculé en fonction d'un salaire de référence, compris comme la moyenne des salaires perçus en cours de carrière (salaires sous plafond et non indexés). Le taux est fixé à 35 %, ou 50 % si l'assuré a une personne dépendante à charge, et n'est pas majoré au-delà des périodes minimales d'assurances et de cotisations (respectivement 25 et 14 années). Mais il est majoré de 1 % par année travaillée au-delà de 60 ans (âge de la retraite).

Est également introduite une nouvelle *pension minorée* pour ceux qui remplissent la condition d'âge (60 ans) mais justifient de durées d'assurance et de cotisation insuffisantes. Cette pension minorée est versée pour ceux justifiant d'une durée d'assurance de 15 ans et d'une durée de cotisation de 2250 jours. Le taux plein (35 % ou 50 %) est minoré pour chaque année d'assurance en deçà de 25 ans. L'âge de la retraite est aussi abaissé pour certains salariés exerçant une activité pénible. Avec la mise en place d'assurances invalidité et de « décès » (réversion), le taux de cotisation passe à 11 % (6 % pour l'employeur, 5 % pour l'assuré).

1964-1982 : une logique contributive affaiblie et une générosité fortement accrue

La loi n°506 de 1964 sur les assurances sociales intervient dans un contexte plus favorable au monde du travail. La Constitution de 1961, léguée par les militaires après le coup d'Etat du 27 mai 1960, qualifie la République de « sociale » et son contenu, inspiré de la Déclaration universelle des droits de l'homme, constitue un progrès du point de vue des libertés publiques et des droits sociaux. Elle prévoit le droit de grève et les syndicats sont désormais autorisés. Les décideurs s'intéressent alors davantage qu'auparavant aux couches urbaines laborieuses. En matière de retraites, vont se développer à partir de cette époque et jusque dans les années 1990 des réformes relâchant la logique contributive, rendant le système plus favorable que ce soit en matière de conditions d'attribution, d'âge notamment, ou en matière de montants attribués.

Avec la loi de 1964, le salaire de référence est désormais calculé sur les sept meilleures des dix dernières années d'activité (et non plus sur l'ensemble de la carrière) tandis que les salaires du passé (à partir de 1950) pris en compte dans le calcul font l'objet d'une revalorisation en fonction de l'évolution des salaires. Toutes les périodes d'activité ne sont donc plus prises en compte et les durées d'activité courtes sont relativement favorisées. Le taux est amélioré, il est désormais de 50 % pour tous, même pour les pensionnés sans personne dépendante à charge. Les montants des pensions minorées sont également améliorés à travers des modifications du calcul. La pension minimale est quant à elle portée à environ 40 % du salaire moyen de l'industrie. Les cotisations au-delà de la période de cotisation minimale (14 ans) n'ont toujours pas de contrepartie sur le niveau des pensions.

La condition d'âge va être encore assouplie voire supprimée avec la loi n°1186 de 1969. L'âge minimal est d'abord abaissé pour ceux justifiant de 5 000 jours de cotisation minimale (environ 14 ans) : 50 ans pour les femmes, 55 ans pour les hommes. Ensuite, une pension sans condition d'âge, une pension d'ancienneté sur le modèle de la *pensione d'anzianità* italienne est créée pour toute personne justifiant des périodes minimales d'assurance (25 ans) et de cotisation (14 ans). Par ailleurs,

■ ■ ■

■ ■ ■

le taux des pensions est porté de 50 à 70 % du salaire de référence, lui-même calculé désormais à partir du salaire moyen des trois meilleures des cinq dernières années d'activité. Ces changements – suppression de la condition d'âge avec la « pension d'ancienneté » et taux de 70 % - ont été justifiés par le fait que ces mesures avaient été accordées auparavant dans le régime des fonctionnaires d'Etat.

La condition de cotisation minimale pour l'accès à la pension minorée est assouplie (1 800 jours au lieu de 2 250 jours, la condition d'assurance minimale de 15 ans restant inchangée) et un nouveau calcul permet une moindre pénalisation par rapport aux autres pensions (seules les années d'assurance manquantes en deçà de 25 ans donnent lieu à une minoration du taux).

Des revalorisations sont également décidées par voie législative en 1969, 1973 et 1975, puis de manière *ad hoc* et discrétionnaire par le Conseil des ministres. La loi de 1969 n'améliore cependant pas la pension minimale qui s'établit alors à environ 35 % du salaire moyen de l'industrie.

Les taux de cotisation augmentent : 13 % en 1973 (dont 7 % pour l'employeur), 15 % en 1975 (dont 8 % pour l'employeur). La loi de 1975 établit au niveau du salaire minimum également l'assiette minimale à partir de laquelle les cotisations sont prélevées. Une loi en 1976 vient abaisser la durée minimale d'assurance de 25 à 20 ans pour les femmes. Une autre loi en 1978 introduit des modalités complexes de revalorisation tant des salaires entrant dans le calcul du salaire de référence au moment de la liquidation que des pensions après liquidation. La loi conduit aussi à une baisse du rapport entre la pension minimale et le salaire moyen de l'industrie qui s'établit à 23 % (70 % du salaire minimum).

1981 à 1992 : mesures plus favorables aux assurés à bas salaire et encouragement aux départs très précoces

La loi de 1981 intervient sous le régime des militaires caractérisé entre autres par l'interdiction de toute activité syndicale et la répression de nombreux syndicalistes. Cette loi va durcir quelque peu les conditions et les modalités de calcul, mais aussi conduire à mieux valoriser les durées de cotisations longues. Le salaire de référence passe à la moyenne des 5 dernières années (et non plus les 3 meilleures des 5 dernières) et le taux de pension est abaissé de 70 à 60 %, mais il peut désormais être majoré de 1 % pour toute période de 240 jours au-delà de la durée de cotisation minimale (5 000 jours ou 14 ans) avec un maximum de 85 %. L'accès à la pension minorée est durci à travers un allongement de la durée de cotisation minimale de 3 600 jours au lieu de 1 800 jours (les conditions d'assurance – 15 ans – et d'âge minimal ne sont pas modifiées). Par ailleurs, est décidé un supplément forfaitaire dit d'aide sociale mais versé à tous et égal à environ 32 % de la pension minimale. Il vient de fait se substituer à des aides forfaitaires en espèces accordées depuis 1977 pour compenser les ajustements insuffisants des pensions au regard de l'inflation. La loi entérine aussi le caractère discrétionnaire de l'indexation des pensions. Le taux de cotisation pour les pensions passe à 20 % (dont 11 % pour l'employeur), mais le plancher de l'assiette salariale n'est plus fixé au niveau du salaire minimum. Les règles relatives à la fixation du plafond ont également été modifiées, plus ou moins discrétionnairement, mais ont conduit à un resserrement continu de l'écart entre le plancher et le plafond entre 1957 et 1986, cette évolution jouant défavorablement en ce qui concerne le taux de remplacement des hauts salaires.

Une loi de 1986 prévoyait la suppression graduelle des pensions d'ancienneté (accordées sans condition d'âge) et le relèvement très progressif de l'âge de la retraite.

■ ■ ■

TURQUIE

■ ■ ■

Mais l'entrée en vigueur progressive de ce changement qui devait intervenir à partir de 1991 a été annulée par une loi de 1992 qui diminue l'âge minimum à 38 et 43 ans respectivement pour les femmes et les hommes.

Une loi de 1987 va aboutir de manière progressive jusqu'en 1992 à mettre en œuvre une différenciation du taux des pensions en fonction du niveau des salaires : à mesure que le salaire augmente, le taux de base de la pension diminue (il varie de 50 à 59,9 %) et la durée pour le calcul du salaire de référence est plus élevée pour ceux qui ont un salaire de référence supérieur à un certain montant (les 10 dernières années au lieu des 5). Des calculs faits à partir de la législation avant la réforme de 1999 montrent que le taux de remplacement diminue fortement quand le salaire augmente du fait de ce nouveau mode de calcul mais aussi en raison de l'effet du plafond et de l'existence du supplément forfaitaire non contributif (Karayel, 2003).

1. Pour *Esnaf ve sanatkârlar ve diğer bağımsız çalışanlar sosyal sigortalar kurumu* (Institution des assurances sociales des commerçants, artisans et autres travailleurs indépendants).

ajoutent le financement par les régimes d'assurance sociale du supplément forfaitaire (non contributif) ainsi que l'expansion du travail non déclaré à partir des années 1980. Les dépenses de retraite augmentent fortement¹. Depuis sa création, le système avait connu des excédents et les régimes de retraite avaient accumulé des provisions, cette situation confortable ayant d'ailleurs favorisé l'adoption depuis les années 1960 de changements favorables. Les difficultés financières ont été aggravées parce que les fonds provisionnés ont également subi une rentabilité faible voire négative des investissements sur la période 1974-1996². Au final, à partir de 1992, des transferts du budget de l'État sont nécessaires pour combler les déficits des régimes (qui couvrent aussi d'autres risques notamment la maladie). Ces

transferts augmentent rapidement et atteignent déjà 2,8 % du PNB en 1998³. A la veille de la réforme, les prévisions annoncent des déficits de 5 % du PNB pour 2010.

Tableau 1. Le déficit de la sécurité sociale (assurances vieillesse et maladie essentiellement) avant la réforme de 1999

	En % du déficit de l'Etat	En % du PNB
1993	17	1,20
1994	20	1,13
1995	36	1,44
1996	26	2,16
1997	34	2,55
1998	35	2,85

Source : Alper *et al.* (2004).

1. Selon les données de l'OCDE, le total des dépenses vieillesse et survie qui était de 1,7 % et 1,8 % du PIB respectivement en 1980 et 1985 est passé à 3,2 % en 1990 et 3,7 % en 1995. Ce total atteint environ 6 % en 2004 (Buğra, 2007).

2. Les fonds étaient principalement placés en fonds bancaires (eux-mêmes souvent investis dans des entreprises publiques peu rentables), en bons et obligations publics et en biens immobiliers ; cf. Karayel (2003 : 70).

3. 0,85 % du PNB pour SSK, 0,82 % pour Bağ-Kur et 1,15 % pour ES. Pour ce dernier régime de fonctionnaires, les transferts incluent toutefois les cotisations de l'Etat en tant qu'employeur.

Ensuite, le pays a connu de profondes crises économiques en 1994, 1999 et 2001, suivies à chaque fois d'accords de stabilisation et d'ajustement structurels du FMI. Dans les années 1990, la crise du financement de la dette va être accentuée par la hausse des taux ce qui aura un effet boule de neige¹. Les crises financières vont jouer un rôle dans le processus d'apprentissage par les élites politiques de la nécessité de réduire les déficits publics et d'adopter des réformes structurelles. La perspective d'adhésion à l'Union européenne a aussi joué un rôle dans la construction de ce consensus visant à contenir les déficits et la dette².

L'adoption de la réforme de 1999 a aussi pu être facilitée par l'existence après les élections d'avril 1999 d'un gouvernement de coalition, faible et hétéroclite, puisque comprenant un parti situé à l'extrême droite de l'échiquier politique (MHP), un parti de gauche à forte orientation sociale (DSP) et un parti libéral de centre-droit (ANAP)³. Dans un contexte de crise économique et politique, les par-

tis au pouvoir pouvaient plus difficilement s'opposer aux propositions faites par l'élite bureaucratique et les organisations internationales⁴.

Le rôle des organisations internationales

Les organisations internationales (Banque Mondiale, FMI, OCDE⁵, BIT) ont joué un rôle majeur, soit dans la mise à l'agenda, soit dans l'élaboration des réformes, en interaction avec des groupes d'intérêts nationaux. Leurs préconisations⁶ ont d'autant plus porté que la Turquie est un gros emprunteur auprès du FMI qui exerce, comme les autres créanciers, une tutelle importante sur les gouvernements. La Turquie a toujours vécu (sauf pendant la période 1986-1993) avec des plans ou programmes de stabilisation mis en place avec le FMI⁷. Ainsi, les plans après les graves crises de 1999 et 2001 prévoyaient des réformes structurelles parmi lesquelles figuraient explicitement celle des retraites⁸. En soutien des

1. Une partie importante de la dette publique est libellée à court terme. En 2006, 29,3 % de la dette était encore libellée en devises. L'amélioration de la situation économique ces dernières années a permis un assainissement spectaculaire des finances publiques, la dette publique étant passée sous les 60 % du PIB en 2007 contre plus de 100 % en 2001.

2. Pour une référence aux modèles étrangers, européens en particulier, en ce qui concerne les retraites en Turquie, voir Fultz (2004) et Alper (2005).

3. Le DSP (Demokratik Sol Parti, parti de la gauche démocratique) est un parti social-démocrate de gauche, parfois qualifié de « populiste », qui affirme davantage son orientation sociale que le CHP (Cumhuriyet Halk Partisi, parti républicain du peuple). Le MHP (Milletçi Halk Partisi, parti républicain nationaliste) est situé à l'extrême droite de l'échiquier politique, nationaliste (voire ouvertement raciste), souverainiste et opposé aux privatisations. L'ANAP (Anavatan Partisi, parti de la mère patrie) est un parti de centre-droit créé par Turgut Özal au milieu des années 1980, d'orientation européenne et libérale sur le plan économique.

4. Traditionnellement en Turquie, les partis servent avant tout une clientèle. Selon Çoban (2004), ils seraient des « partis machines » c'est-à-dire non dotés de réels programmes et d'une idéologie très cohérente mais avant tout des partis réunissant des membres qui travaillent pour ce parti en vue de contreparties économiques.

5. Des chapitres consacrés aux retraites sont intégrés dans les études économiques de l'OCDE sur la Turquie (cf. par exemple OECD, 1999, 2001, 2002).

6. Ou « recettes politiques » pour reprendre l'expression proposée par Bruno Palier. Cf. Palier B. et Viosat L-C (2001). *Politiques sociales et mondialisation*, Paris, Editions Futuribles.

7. Le dernier accord doit se terminer en mai 2008.

8. Voir par exemple, les accords de confirmation entre le gouvernement et le FMI (OCDE, 2001:53 sq.)

TURQUIE

accords d'ajustements structurels souscrits avec le FMI, la Banque mondiale, dans la foulée de son célèbre vade-mecum sur les retraites (World Bank, 1994), a aussi financé des études visant à réformer les assurances sociales. En 1995-1996, des projections financées par la Banque Mondiale mais réalisées par le BIT vont ainsi montrer que le déficit du système de retraite turque passerait de 1,8 % du PIB en 1995 à plus de 10 % en 2050 si rien n'était fait (d'autres projections aboutissaient même à 16,8 %). Les syndicats étaient gênés pour contester ces études actuarielles. Ils n'avaient aucune expertise crédible à opposer et ils pouvaient difficilement contester des conclusions venant du BIT puisque, dans le débat public, ils invoquent eux-mêmes fréquemment le BIT et les normes de l'OIT (par exemple la convention 102 de l'OIT, signée par la Turquie en 1975 et qui prévoit des normes minimales en matière de protection sociale). Le BIT a ensuite été chargé de poursuivre son travail et a proposé quatre modèles de réforme qui ont fait l'objet de larges discussions¹.

D'autres études et propositions ont été faites, notamment du côté des représentants des employeurs. La TÜSIAD, association du grand patronat turc², a fait élaborer par des universitaires plusieurs études à partir de 1996. En ce qui concerne la mise en place d'un système d'épargne retraite individuelle, des institutions intéressées comme la Bourse d'Istanbul (İMKB, İstanbul Menkul Kıy-

metler Borsası) ou le Comité du marché des capitaux (Sermaye Piyasası Kurulu) sont également intervenues. Enfin la pression des organisations internationales a pesé dans le débat public à travers l'évocation des sanctions supposées des marchés financiers qui prendraient la forme de hausses des taux d'intérêts (particulièrement coûteuses pour une importante dette publique turque à court terme).

L'Organisation de la planification d'Etat (DPT)³, une structure gouvernementale historiquement très forte mais qui a vu son rôle décliner depuis une vingtaine d'années, a aussi réalisé des études, joué un rôle de coordination entre les différentes caisses (SSK, Bağ-Kur, ES) et surtout de concertation au moyen de commissions composées de représentants des entreprises, de syndicats, d'universitaires, de représentants des ministères, des caisses et de diverses institutions publiques. Une commission de réforme de la Sécurité sociale, formée notamment de représentants de ministères, d'organismes publics et des partenaires sociaux a remis un rapport en novembre 1997. Ce rapport a identifié les catégories de problèmes et a évalué différentes réformes alternatives. Un consensus s'est dégagé entre toutes les parties pour que le régime de retraite complémentaire par capitalisation envisagé soit volontaire et relève d'institutions privées.

Toutes les études, qu'elles viennent d'institutions internationales (BIT, Banque mondiale, OCDE) ou nationales

1. Ils sont présentés dans Karayel (2003, p.76 et s.). Les références des études du BIT se trouvent à l'adresse <http://www.ilo.org/public/english/protection/info/raptec/st.htm#turkey>

2. Türk sanayici ve işadamları derneği (association des industriels et hommes d'affaires turcs) fondée en 1971, est une association influente et médiatique qui représente les intérêts des grandes entreprises et qui pousse à l'adhésion à l'UE. D'autres associations patronales s'opposent à elle (cf. la présentation succincte in Karayel et Math, 2006).

3. Devlet Planlaması Teşkilatı (DPT) ; www.dpt.gov.tr

(ministères, Tüsiad) vont peu à peu déboucher sur des diagnostics convergents et un alignement progressif des acteurs. Les syndicats opposaient certes l'argument qu'il suffirait à l'Etat de couvrir les déficits des régimes de retraite et que ces régimes pouvaient même élargir leur couverture. Mais leur alignement sur le consensus général s'est finalement opéré en raison de leur incapacité à défendre leurs idées et à les renouveler par manque d'expertise propre pour aller au-delà des slogans.

Les éléments de la réforme de 1999

Un premier projet de loi déposé en 1998, non examiné au Parlement en raison de la crise économique et politique, proposait notamment une augmentation progressive de l'âge de la retraite, de 50 et 55 ans respectivement pour les femmes et les hommes à 58 et 60 ans. Dans le contexte de crise économique, un nouveau projet de loi, déposé en juillet 1999 après les nouvelles élections d'avril 1999, est adopté en septembre 1999¹. La loi va aboutir à la mise en place de l'indemnisation du chômage et d'une nouvelle organisation en charge de l'emploi (*İş-Kur*), mais elle modifie aussi les paramètres des retraites par répartition des régimes des salariés (SSK) et des indépendants (*Bağ-Kur*). Celui des fonctionnaires (ES) n'est quasiment pas modifié. La réforme

sera suivie en 2001 de mesures visant à développer l'épargne retraite.

La réforme de 1999 vise deux objectifs principaux : augmenter les recettes de cotisations en laissant les taux de cotisation inchangés et diminuer les dépenses à terme.

Suivant les préconisations du BIT, il s'agit d'abord d'améliorer la collecte des cotisations en luttant contre le secteur informel, c'est-à-dire contre les non-déclarations² mais aussi les sous-déclarations de salaires pour les travailleurs exerçant dans le secteur formel. Les non ou sous-déclarations constituent une perte importante de recettes pour les régimes d'assurance sociale. Plusieurs facteurs sont généralement avancés : l'importance des prélèvements sur le coût du travail³ ; la faiblesse syndicale chronique notamment dans les petites entreprises⁴ ; le calcul du salaire de référence pour la retraite sur un nombre restreint d'années ; les possibilités de rachat d'années de cotisation à faible coût ; 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. Les nouvelles mesures décidées consistent à rendre obligatoire pour l'employeur la déclaration des salariés dès le recrutement (avant le début du travail), à permettre au travailleur de déclara-

1. « Loi sur l'assurance chômage » (*İşsizlik Sigortası Kanunu*)
<http://www.belgenet.com/yasa/k4447.html>

2. Près de 30 % des salariés et les deux tiers des indépendants ne sont pas déclarés (source : TÜİK).

3. Les seules cotisations 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 coût du travail, voir Karayel et Math (2006).

4. 12,8 % des travailleurs seraient réellement syndiqués (World Bank, 2006). Les chiffres officiels sont supérieurs à 50 % car ils rapportent les effectifs salariés syndiqués au total des seuls salariés déclarés (Öke, 2005).

TURQUIE

rer lui-même son activité et à augmenter le nombre d'inspecteurs du travail¹. Ces mesures ne semblent cependant pas avoir été suffisantes puisque la sous-déclaration est restée à un niveau très élevée depuis 1999 (en 2007, un peu moins d'un travailleur sur deux reste non déclaré, environ un quart des salariés).

Ce qui explique qu'une nouvelle loi ait été adoptée en 2003 pour améliorer l'encaissement des cotisations par la mise en place d'un nouveau système de sanctions et de paiements d'intérêts. Ces mesures trouvent leur limite en raison de nouvelles amnisties accordées aux contrevenants. En 2006, une « dernière » amnistie a ainsi été consentie².

Sur le système de retraite proprement dit, de nombreux changements paramétriques ont été décidés (encadré 2). Ils visent à maintenir constant le taux de cotisation des salariés qui est affecté aux retraites (20 % depuis 1981)³. Les mesures renforcent le caractère contributif du système ce qui favorise les assurés à hauts salaires et ceux dont la carrière est longue. Elles diminuent l'incitation à la sous-déclaration des salaires. Enfin, elles visent à des départs plus tardifs par un relèvement lent et graduel de l'âge légal

jusqu'à 58 et 60 ans respectivement pour les femmes et les hommes⁴. Les premiers projets prévoyaient même de repousser l'âge minimum jusqu'à 63 et 65 ans respectivement pour les femmes et les hommes.

Les projets visant à développer l'épargne retraite ont été examinés plus tard. Une nouvelle loi créant un régime par capitalisation à cotisations définies a été adoptée en 2001⁵. Il s'agit d'épargne volontaire gérée par des fonds sous le contrôle du Trésor. Des mesures fiscales incitatives sont également prises à partir de 2001⁶. De nombreux intermédiaires financiers, comme certaines compagnies d'assurance, ont commencé à proposer de tels plans d'épargne retraite. Le développement de l'épargne retraite risque cependant de se heurter au faible revenu et au manque de liquidité de la majeure partie de la population et pourrait se traduire, du fait des incitations fiscales⁷, par un simple basculement d'une partie de l'assurance-vie vers cet autre produit d'épargne longue⁸. Le nombre de salariés couverts par des dispositifs par capitalisation reste négligeable en Turquie (OECD, 2007).

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

2. « Prim affi. Her af : 'Bu son af' », Güngör Uras, *Milliyet*, 22.02.2006.

3. A ces 20 % destinés à financer les risques de long terme (essentiellement la retraite et, plus marginalement, l'invalidité) s'ajoutent 13,5 % pour les autres risques (essentiellement l'assurance maladie et les accidents du travail).

4. La période de transition initiale, déjà très longue, a été étendue en 2002 à une trentaine d'années à la suite d'une décision de la Cour constitutionnelle en 2001 (cf. encadré 2).

5. Législation sur la retraite individuelle (*Bireysel Emeklilik Yasası*) http://www.belgenet.com/eko/bireysel_1.html

6. Loi prévoyant des mesures fiscales visant à encourager cette retraite individuelle (*Bireysel emekliliği teşvik*) <http://www.belgenet.com/eko/k4697.html>

7. Pour bénéficier de avantages principaux, il faudra avoir épargné au fonds pendant au moins 10 ans et avoir au moins 56 ans pour pouvoir bénéficier des avantages fiscaux. Néanmoins, de faibles incitations fiscales pendant la durée de paiement des primes existent sous la forme d'une déduction des primes du revenu imposable dans la double limite de 10 % du revenu annuel et du salaire minimum annuel.

8. Sur ce risque et sur le nouveau cadre réglementaire, voir l'annexe VIII in OCDE (2002)

Encadré 2

**Les paramètres des retraites par répartition
modifiés par la réforme de 1999**

***Les modifications aboutissant plutôt à un durcissement quant à l'attribution
ou au calcul du montant des pensions :***

- suppression à terme de la pension d'ancienneté (sans condition d'âge). La durée minimale d'assurance de 20 et 25 ans respectivement pour les femmes et les hommes est maintenue (15 ans pour la pension minorée) ;
- relèvement graduel de l'âge légal de la retraite (58 et 60 ans au lieu de 50 et 55 ans respectivement pour les femmes et les hommes). Ce relèvement ne concerne pas les plus âgés mais seulement ceux ne pouvant justifier de 18 ou 23 années d'assurance (respectivement pour les femmes et les hommes) en mai 2002. Ce relèvement devait en outre être introduit pour les plus jeunes très graduellement, avec une période de transition de 16 ans pour les femmes et 14 ans pour les hommes. Mais, à la suite d'une décision de la Cour constitutionnelle en février 2001, le gouvernement a dû allonger considérablement la période de transition : alors que la réforme prévoyait que l'âge de 58 ans devait être atteint pour les femmes d'ici 2009 (contre des départs possibles à 38 ans avant la réforme), ce ne sera le cas qu'à partir de 2020. Pour les hommes, l'âge de 60 ans sera atteint à partir de 2024 ;
- allongement graduel de la durée de cotisation (jours cotisés) minimale pour la pension à taux plein (pour les hommes, 7 000 jours, soit près de 20 ans, au lieu de 5 000 jours) ainsi que pour la pension minorée (pour les hommes, 4 500 jours au lieu de 3 600 jours, toujours pour une durée d'assurance minimale de 25 ans et un départ à partir de l'âge légal). L'allongement ne concerne que les plus jeunes, ceux justifiant d'une durée d'assurance en mai 2002 inférieure à 17 et 21,5 ans (respectivement pour les femmes et les hommes). Cet allongement est ensuite étalé sur une période de transition de 13 ans ;
- augmentation du calcul du salaire de référence à la totalité des années cotisées, au lieu des 5 ou 10 dernières années. Cette mesure vise aussi à favoriser une meilleure déclaration des salaires. En contrepartie, les salaires passés pris en compte ne sont plus revalorisés de façon discrétionnaire, ils le sont en fonction des prix et du taux de croissance réel du PIB (soit *grosso modo* en fonction du taux de croissance du PIB en valeur nominale) ;
- revalorisation sur les prix des retraites déjà liquidées (et non plus de façon discrétionnaire) ;
- gel en valeur nominale du supplément forfaitaire d'aide sociale, avec sa suppression prévue à terme ;
- un taux unique s'applique quel que soit le niveau de salaire (au lieu d'une plage auparavant située entre 50 et 59,9 % du salaire de référence). Le taux est calculé en fonction de la durée de cotisation avec des taux d'annuités plus faibles qu'auparavant et décroissant avec la durée. Pour la durée de cotisation minimale pour la pension complète (7 000 jours), il est de 53 % du salaire de référence. Il passe à 61 % pour 8 500 jours et à 72,5 % pour 10 800 (30 ans). Des simulations montrent cependant que pour des longues carrières, les taux de remplacement vont augmenter par rapport à la situation précédente (OCDE, 2006). La réforme ne change pas le mode de calcul des retraites des fonctionnaires dont le taux est de 75 % du dernier salaire (et non la totalité des années cotisées) augmenté de 1 % par année supplémentaire.

■ ■ ■

TURQUIE

■ ■ ■

Les modifications allant plutôt dans le sens d'une amélioration de certaines pensions :

- fin du mode d'ajustement discrétionnaire du rapport entre le plafond et l'assiette minimale, et augmentation de ce rapport ce qui doit améliorer le taux de remplacement des plus hauts salaires. Le rapport plafond/salaire minimum passe de 1,9 en 1999 à 3,3 en janvier 2000. La loi prévoit que ce rapport se situe entre 3 et 5 ;
- fixation d'un plancher pour la pension minimale pour les nouveaux entrants (cette pension est accordée à ceux remplissant toutes les conditions pour avoir une pension, notamment de durée d'assurances et de cotisations). La pension minimale, dont le niveau n'avait cessé de diminuer en pourcentage du revenu moyen depuis 1964, s'établit en janvier 2000 à 38 % du salaire minimum (environ 15 % du salaire moyen), soit un montant bien inférieur à ce qu'avait préconisé le BIT ;
- maintien 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 % ;
- suppression de la limite maximale du taux (85 % qui ne pouvait être atteint qu'à partir de 38 années de travail).

L'annonce d'un nouveau train de mesures

Très vite, il est apparu que la réforme de 1999 ne réglait pas les problèmes de financement. D'une part du fait de longues périodes de transition, les effets attendus du recul de l'âge de la retraite sont repoussés à l'après 2020¹. Les départs précoces ont même eu tendance à s'accroître². D'autre part, même après la réforme, les taux de remplacement calculés nets de tous prélèvements (retraite nette/salaire net) resteront les plus élevés de l'OCDE, dépassant les 100 % pour des carrières longues. Ce résultat s'explique en partie par le fait que les retraites ne sont pas imposables³.

Depuis le début des années 1990, le nombre de bénéficiaires a crû deux fois plus vite que le nombre de cotisants. A côté des départs précoces, la Turquie fait aussi face au « vieillissement », une forte augmentation de l'espérance de vie et du nombre des personnes âgées. Le déficit des assurances sociales pris en charge par l'Etat a continué de s'accroître et se situe au-dessus de 4 % du PNB depuis 2003. Le régime de retraites des fonctionnaires (ES), à peine touché par la réforme⁴, est responsable de 44 % du déficit total des trois régimes en 2006 (graphique 1). Les projections, qui reposent sur des taux de cotisations constants, prévoient que le déficit des trois régimes restera supérieur à 3 % du PNB jusqu'en 2035 puis se creusera ensuite.

1. Selon des projections de la Banque mondiale, la réforme de 1999 permet de limiter le déficit des régimes de sécurité sociale à 6 % du PNB en 2050 contre 16 % sans la réforme (OCDE, 2001).

2. Le taux d'emploi a davantage diminué entre 2000 et 2004 pour les 55-64 ans que pour l'ensemble de la population (-3,1 % contre -2,7 %).

3. Les taux de remplacement brut (retraite brute/salaire brut) pour un salaire moyen seront après réforme de l'ordre de 70 %, inférieurs d'un tiers environ aux taux de remplacement calculés nets de cotisations sociales et d'impôt.

4. Uniquement concerné par l'allongement à terme de l'âge minimal à 58 et 60 ans.

Tableau 2. Age moyen de liquidation des retraites dans les trois régimes d'assurance sociale

	SSK (salariés)	Bağ-Kur (indépendants)	ES (fonctionnaires)
1994	50	57	51
1995	49	56	52
1996	50	55	50
1997	49	56	51
1998	49	55	51
1999	49	55	52
2000	49	54	52
2001	49	55	52
2002	48	54	53
2003	50	53	53
2004	50	53	52
2005	50		

Source : DPT (à partir des données de ES, SSK et Bağ-Kur) – sauf 2005 (SSK).

Tableau 3. Evolutions des montants moyens des retraites par rapport aux salaires

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
En % du salaire minimum net (annuel moyen - plus de 16 ans)															
ES (fonctionnaires)	318	281	262	244	225	216	224	219	216	167	171	191	185	193	165
SSK (salariés)	247	216	196	177	164	168	170	176	171	131	133	150	141	155	130
Bağ-Kur (indépendants)	74	61	81	74	69	73	98	113	110	84	94	108	101	132	111
En % du salaire moyen net du secteur privé															
ES (fonctionnaires)	68	49	47	46	43	42	51	56	45	42	37	44	46	51	
SSK (salariés)	53	38	35	33	32	33	39	45	36	33	28	35	35	41	
Bağ-Kur (indépendants)	16	11	15	14	13	14	22	29	23	21	20	25	25	34	

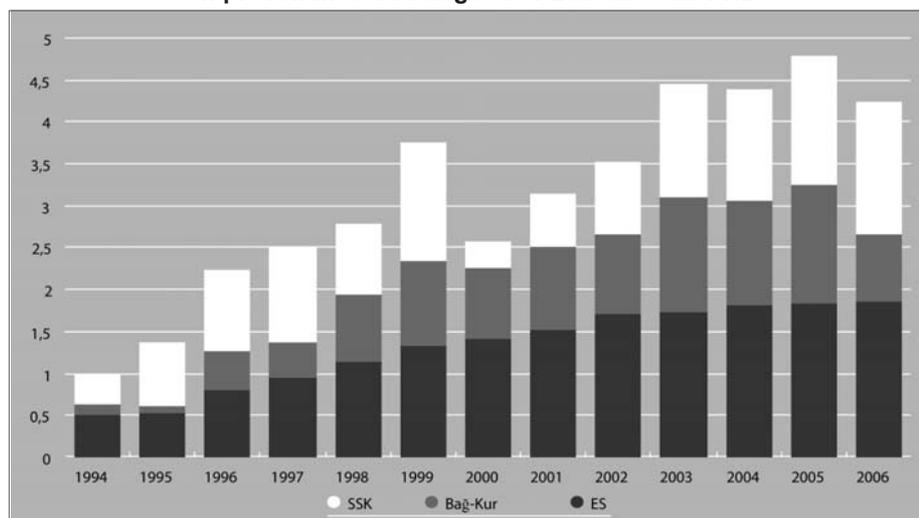
Source : calculs propres d'après données DPT.

Les pressions pour introduire de nouvelles réformes s'accroissent et presque tous les facteurs ayant précédé et poussé à la réforme de 1999 perdurent, notamment les pressions des organisations internationales. D'autant qu'après la très grave

crise financière de 2001, le FMI a renforcé son contrôle sur l'économie turque. En mai 2005, le FMI conditionnait un nouveau prêt de 900 millions de dollars à une nouvelle réforme des retraites.

TURQUIE

Graphique 1. Déficit des assurances sociales – transferts en provenance du budget de l'Etat en % du PNB



SSK (régime des salariés), Bağ-Kur (régime des indépendants), ES (régime des fonctionnaires).
Source : ministère du Travail et de la Sécurité sociale.

- Ces pressions sont relayées par divers acteurs nationaux comme la Tüsiad, l'association patronale. Cette dernière fait la proposition d'un tout nouveau système calé sur le modèle à trois piliers de la Banque mondiale : un premier pilier obligatoire par répartition garantissant un niveau minimum, un second pilier de retraite complémentaire d'entreprise par capitalisation et un troisième pilier d'épargne retraite facultatif individuel (Tüsiad, 2004, Alper, 2005). La proposition consisterait aussi à diminuer le taux de cotisation sociale actuel de 20 % pour les pensions à 15 % pour les plus jeunes générations, 7 % allant au système public et 8 % allant au nouveau système complémentaire par capitalisation. Sous des hypothèses osées quant au taux de rendement des fonds capitalisés (6 à 8 % par an), ce basculement partiel du sys-

tème vers la capitalisation conduirait même selon la Tüsiad à une amélioration des revenus des retraités par rapport au système actuel.

Les nouvelles dispositions de la réforme de 2006

Un « livre blanc sur les politiques sociales » réalisé en 2005 ouvre la voie à la réforme. En mai 2006, deux nouvelles lois ont été adoptées. La première loi de « réforme administrative de la sécurité sociale » prévoit d'unifier les trois régimes d'assurance sociale. Il est attendu de ce changement une meilleure mobilité de la main-d'œuvre et un meilleur respect de l'obligation de déclarations et de paiement des cotisations.

La deuxième loi de « réforme de l'assurance sociale et de la santé » crée un

système d'assurance maladie unique et universelle¹ et réforme la retraite, en prévoyant à terme une formule unique de calcul. Les nouveaux paramètres visent à équilibrer à terme les régimes de retraites et à les rendre financièrement vivables au vu des évolutions démographiques. Les régimes seront unifiés dans une nouvelle structure commune, l'Institut de sécurité sociale (Sosyal Güvenlik Kurumu, SGK). Il s'agit aussi de réduire les dispositions du système de retraite favorisant la non-déclaration des emplois (SGK, 2007). Les cotisations versées dans les régimes des fonctionnaires (ES) et des indépendants (*Bağ-Kur*) sont augmentées².

Divers paramètres sont durcis par rapport aux règles issues de la loi de 1999 : les salaires servant au calcul du salaire de référence sont valorisés pour moitié sur l'inflation et pour moitié sur les salaires (et non plus sur la croissance du PIB réel après valorisation sur l'inflation) ; comme dans le régime des salariés (SSK) et dans celui des indépendants (*Bağ-Kur*), les pensions des fonctionnaires (ES) sont désormais indexées sur les prix et non plus sur les salaires ; la pension minimale garantie est abolie ; la durée minimale d'assurance sera portée à 25 années pour tous, femmes et hommes ;

la durée minimale de jours cotisés passe graduellement de 7 000 à 9 000 jours³ ; le mode de calcul conduit à diminuer progressivement le taux de rendement des annuités (avec une période de transition jusqu'en 2016) ; enfin, Le recul de l'âge légal, déjà prévu à 58/60 ans d'ici les années 2030 par la réforme de 1999, se poursuivra jusqu'à 65 ans d'ici 2043 et 2048 respectivement pour les hommes et les femmes.

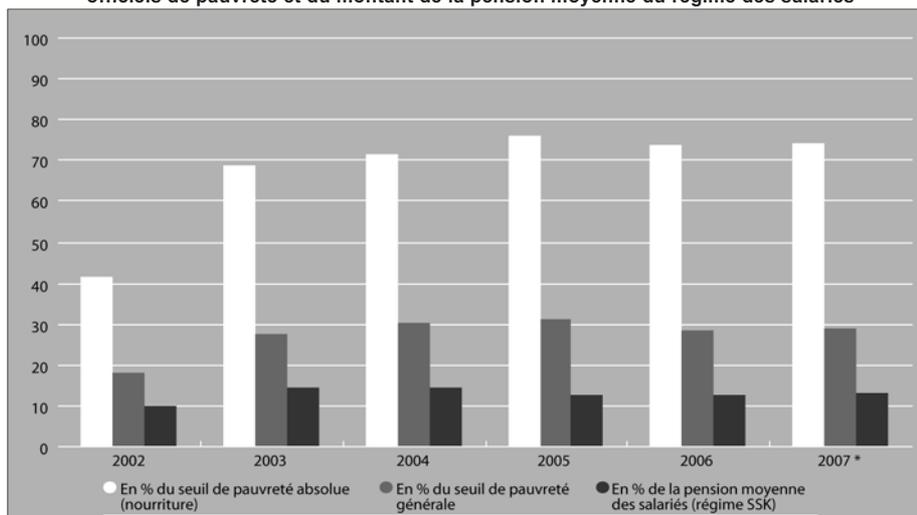
Problèmes en suspens : pauvreté, inégalités et finances publiques

Une critique souvent formulée porte sur la question des inégalités entre les différentes catégories. Les travailleurs du secteur informel qui représentent environ la moitié des actifs occupés ne sont pas couverts. Le système actuel s'avère finalement défaillant pour faire face à la pauvreté des personnes âgées (OCDE, 2006). Parmi les personnes âgées de plus de 65 ans, environ 40 % seulement reçoivent une retraite d'un des trois régimes (respectivement environ 13 %, 16 % et 11 % 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 rien⁴ ; 22 %, soit 1,3 million de personnes, reçoivent une prestation d'as-

1. Depuis 1992 existe un dispositif d'aide sociale sous condition de ressources donnant un accès gratuit aux soins (la « carte verte »).
2. Pour les indépendants, l'augmentation de la cotisation totale (pas seulement pour la pension) passe de 10 % à plus de 30 % ce qui pourrait, selon certains observateurs, constituer une incitation à la non ou sous-déclaration des revenus d'activité de ces travailleurs.
3. Pour les travailleurs à temps partiel (moins de 30 heures par semaine), le nombre de jours comptabilisés, au prorata des heures travaillées, est particulièrement défavorable. Il faudrait ainsi 50 ans de travail pour qu'une personne travaillant 15 heures par semaine puisse atteindre les 9000 jours. Le problème se pose aussi pour l'assurance maladie pour laquelle sont exigés 90 jours cotisés par an. « Sosyal güvenliğin eksikleri », *Radikal*, 16.05.2005.
4. Une partie de ces personnes sont des épouses qui bénéficieront plus tard d'une pension de réversion après le décès du conjoint. Presque la moitié des bénéficiaires de plus de 65 ans du régime des fonctionnaires (ES) sont des ayants droit (conjoints et/ou enfants). Cette part est d'environ un tiers dans les régime des indépendants (*Bağ-Kur*) et des salariés (SSK).

Graphique 2. Revenu d'assistance sous conditions de ressources aux personnes âgées

Pension de 65 ans (*65 yaş aylıkları*) pour une personne isolée en % des seuils officiels de pauvreté et du montant de la pension moyenne du régime des salariés



* Estimations.
Source : TÜİK.

sistance très faible, « prestation de 65 ans » (*65 yaş aylıkları*). Elle a été augmentée sensiblement par le gouvernement AKP au pouvoir depuis 2002 (Adalet ve Kalkınma Partisi, Parti de la justice et du développement). Son niveau n'atteint cependant toujours pas le seuil de pauvreté absolue, calculé sur les seuls besoins alimentaires (graphique 2)¹. Il est égal à 6 % du salaire moyen, soit le plus bas niveau de revenu minimum garanti aux personnes âgées de l'OCDE, et

doit être comparé avec les pensions de régimes d'assurance sociale. La pension minimale des assurés atteint elle 28 % du salaire moyen² 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 % avec les règles issues de la réforme de 2006. Le système apparaît en définitive particulièrement inégalitaire. L'OCDE a calculé qu'avec un effort supplémentaire de 0,1 % seulement du PIB,

1. Ce faible niveau ne tient pas compte d'autres revenus, y compris de solidarité, ce qui pourrait expliquer que selon des estimations d'Eurostat pour 2003, le taux de pauvreté relative (60 % du revenu médian) soit moins élevé pour les personnes de plus de 65 ans (21 %) en Turquie que pour l'ensemble de la population (26 %) alors que c'est l'inverse en moyenne dans l'Union européenne (les taux de pauvreté au même seuil y sont respectivement de 19 % et 15 % dans l'UE à 15, et de 17 % et 15 % dans l'UE à 25).
2. En mai 2007, elle s'élevait à 527 YTL par mois quant le salaire minimum net était de 403 YTL (pour un salaire minimum brut de 562 YTL).

le revenu d'assistance pourrait être porté au niveau de la ligne de pauvreté absolue¹.

Du point de vue des finances publiques, le problème reste entier à court et moyen terme. Les projections actuarielles montrent que la réforme ne permettra d'atteindre l'équilibre des régimes d'assurances sociales qu'au milieu des années 2040 (Brook et Whitehouse, 2006). Il faut dire que le nouveau système ne concerne pas les générations les plus âgées et qu'il n'entrera en vigueur qu'après une longue phase de transition. A un peu moins d'un an des élections générales, l'AKP, le parti au pouvoir depuis 2002 n'aurait pu se permettre de céder complètement aux injonctions du FMI.

Après la réforme, le système a gagné en complexité puisqu'il existe quatre façons de calculer les retraites selon les générations : certaines se voient appliquer des règles d'avant 1999, d'autres des règles issues de la réforme de 1999 (incluant encore pour certains des règles intermédiaires), d'autres des règles intermédiaires instituées par la réforme de 2006, et les plus jeunes enfin se verront appliquer à partir de 2016 les nouveaux taux d'annuité.

En attendant, les personnes peuvent donc toujours partir très tôt, 44 ans pour les femmes et 47 ans pour les hommes en 2007, avec des retraites à taux plein ce

qui constitue une faible incitation à poursuivre son activité. D'autant plus 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'OCDE². Il est notoire qu'elle permet à de nombreux jeunes retraités d'effectuer un investissement immobilier³. Au final, les jeunes retraités turcs sont très nombreux. L'âge moyen de liquidation est de 50 à 53 ans selon les régimes. Les trois quarts des retraités actuels 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. Selon l'OCDE, une proportion estimée à plus de 40 % d'entre eux, surtout les plus éduqués, travaillerait dans le secteur informel (OCDE, 2006). Selon des estimations de l'Institut de statistiques, sur les 2,17 millions de retraités exerçant une activité professionnelle en 2006, seuls 549 000 paieraient de cotisations, ce qui ferait qu'environ 1,5 million de retraités travailleraient dans le secteur informel (sur une population en emploi d'environ 22 mil-

1. Cette prestation est servie et financée par le régime des fonctionnaires (ES). Son coût actuel est d'environ 0,2 % du PIB.

2. 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). Les salariés licenciés dans les entreprises publiques privatisées bénéficient d'une compensation supplémentaire financée par le fonds de privatisation. Plus de 14 000 personnes en ont bénéficié entre 1995 et 2002, et le nombre des entreprises privatisées a continué à être important ces dernières années.

3. Même si l'envolée des prix de l'immobilier a rendu l'opération moins évidente. « Kıdem tazminatıyla ev sahibi olmak hayal oldu » (« Devenir propriétaire avec l'indemnité de fin de contrat est devenu imaginaire »), *Milli Gazete*, 03.09.2007.

TURQUIE

lions de personnes). Le salaire étant alors non déclaré, aucun prélèvement n'est opéré sur ce revenu complémentaire, ce dont se satisfont 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 inéquitable par rapport aux autres catégories de la population, ce qui serait préjudiciable à l'insertion des jeunes dans l'emploi formel.

L'inéluctable poursuite des réformes

Le sentiment dominant reste que les générations les plus âgées (incluant les générations nées dans les années 1960 voire 1970) continuent de profiter beaucoup du système en partant tôt avec des retraites généreuses tandis que les générations les plus jeunes (nées à partir des années 1980) seront beaucoup moins bien loties. Selon les calculs de l'OCDE, le plein effet des réformes ne sera atteint que vers 2058. Des voix se font entendre pour demander de nouvelles réformes. L'OCDE préconise ainsi de simplifier le système, d'abaisser encore les taux de remplacement et surtout de réduire les périodes de transition de deux ou trois décennies. La difficulté vient des résistances qui existent dans la société pour changer des habitudes de départ précoce désormais fortement ancrées dans les esprits et les pratiques.

A peine la loi de 2006 votée, une nouvelle réforme est déjà annoncée. Il faut dire que la Cour constitutionnelle a annulé le 15 décembre 2006 une partie de la

loi de 2006, surtout en ce qui concerne les fonctionnaires. Comme la réforme consistait à aligner les règles de tous les régimes, plusieurs acteurs, patronaux, syndicaux et politiques, ont critiqué cette décision parlant de « discrimination » (*ayrımcılık*)¹. Les fonctionnaires turcs peuvent quant à eux s'estimer plutôt mal traités ne bénéficiant pas de conventions collectives et du droit de grève et ayant surtout connu des revalorisations très faibles au regard de l'inflation depuis plus de deux décennies.

Toutes les nouvelles mesures relatives aux calculs des cotisations et des pensions de vieillesse et d'invalidité des fonctionnaires sont annulées : modes de revalorisation des salaires et des pensions, allongement de l'âge légal, formule de calcul des pensions, taux des annuités, soumission des éléments non contributifs des salaires aux cotisations ce qui ferait baisser les salaires à terme (avec, pendant deux ans, une aide pour compenser), paiement de la pension par l'institution où le retraité a travaillé et non par l'administration. En résumé, les fonctionnaires sont mis hors de portée de la nouvelle loi y compris en ce qui concerne l'assurance maladie.

Pour les autres assurés (salariés non fonctionnaires et indépendants), la Cour constitutionnelle a surtout annulé le nouveau mode de revalorisation des salaires servant au calcul du salaire de référence qui a été fixé par la réforme de 2006 pour moitié sur l'inflation et pour moitié sur les salaires. La Cour constitutionnelle a aussi annulé la majoration du taux de cotisation applicable aux indépendants reprenant une activité professionnelle.

1. « Türk-İş : ayrımcılık yapılıyor », Haberler, 17.12.2006 ; « TÜSİAD : Mahkeme ayrımcılık yaptı », YeniAsya, 20.12.2006.

Pour les mesures non annulées, l'entrée en vigueur de la réforme a enfin été reportée au 1^{er} janvier 2008¹. A la veille des élections générales, d'abord prévues pour l'automne, puis anticipées au 22 juillet 2007, le gouvernement ne s'est pas empressé de faire de nouvelles propositions reportant la tâche sur le gouvernement qui serait issu des nouvelles élections législatives.

Entre temps, l'Institut de sécurité sociale a préparé un livre blanc (*beyaz kitap*), rendu publique en mai 2007 (SGK, 2007)². Ce livre blanc indique la voie des réformes à suivre et souligne certaines questions non résolues, concernant notamment les modalités de couverture des fonctionnaires. Dans le cadre des nouvelles propositions, l'allongement de l'âge légal serait maintenu pour tous, la valorisation des salaires antérieurs se ferait pour 25 % sur le taux de croissance du PIB réel en plus d'une valorisation sur l'inflation ; les retraites liquidées seraient indexées aux trois quarts sur l'inflation et à un quart sur les salaires et non sur la seule inflation ; pour compenser le surcoût de ces deux derniers changements pour le financement du système (par rapport à ce qui avait été décidé en 2006), le taux des annuités serait davantage diminué encore ; les cotisations des fonctionnaires seraient augmentées dès la mise en vigueur de la réforme par l'inclusion des éléments non contributifs dans les salaires assujettis aux cotisations tandis que l'aide temporaire initialement envisagée pour compenser cette mesure serait annulée.

Les dernières élections générales du 22 juillet 2007 ont donné une large victoire à l'AKP. Le parti au pouvoir depuis cinq ans a obtenu 47 % des voix (contre 34 % en novembre 2002), un résultat en partie imputable aux résultats obtenus dans les domaines économiques. Le nouveau gouvernement désormais débarrassé pour quelque temps des échéances électorales devrait pouvoir engager rapidement une nouvelle réforme reprenant au moins en partie les propositions de l'Institut de sécurité sociale. Comme dans de nombreux pays, le processus de réforme du système de retraite engagé depuis une petite décennie n'est pas près de s'interrompre.

Sources :

www.csgb.gov.tr (ministère du Travail et de la Sécurité sociale).

www.byegm.gov.tr (direction générale de la presse et de l'information, bureau du Premier ministre).

www.sgk.gov.tr/ (Institut de la Sécurité sociale).

www.tuik.gov.tr (Institut de statistique de Turquie).

www.tumgazeteler.com (revue de presse).

www.dpt.gov.tr (Organisation de la planification d'Etat).

www.spf.boun.edu.tr (social policy forum, Boğaziçi Üniversitesi).

www.belgenet.com (textes officiels).

Adaman F. (2003), *Study on the Social Protection Systems in the 13 Applicant Countries : Turkey*, Study by GVG financed by the European Commission.

1. « Haksız aylık alan muhtaçlara af », *Radikal*, 10.05.2007 ; « Sosyal güvenlik reformu ertelendi », *Sabah*, 24.03.2007.

2. « Erkek 47, kadın 44 yaşında emekli oluyor, sistem çöküyor ! », *Sabah*, 19.05.2007.

TURQUIE

- Alper Y., Imrohoroğlu S., Sayan S. (2004), *Reforming the Turkish Pension System : Present Situation and Alternative Strategies*, report published by TÜSIAD.
- Alper Y. (2005), *Emeklilik reformları : Dünya Bankası, Avrupa Birliği ve Türkiye* (Réformes des retraites : Banque mondiale, Union Européenne et Turquie), araştırma raporu / research papers, Sosyal Politika Forumu, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu.
- Brook A-M. et 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 Insel A. (sous la dir.), *La Turquie et le développement*, L'Harmattan.
- Buğra A. (2007), Türkiye'nin Kamu Sosyal Koruma 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/SocialPolicy-Watch_Rapor_TR_.pdf.
- Buğra A. et Keyder Ç. (2006), « The Turkish welfare regime in transformation », *Journal of European Social Policy*, Vol. 16, n°3, 2006, pp. 211-228.
- Çoban G. (2004), *La mise sur l'agenda politique et l'élaboration de la réforme des systèmes de retraite en Turquie. Le rôle des acteurs institutionnels et des groupes d'intérêt nationaux et transnationaux*, mémoire de DEA de « Sociologie politique et politiques publiques » de l'Institut d'études politiques de Paris, 145 pages.
- Commission of the European Communities (2007), *Europe's demographic future : facts and figures*, Commission Staff Working Document, mai 2007, 159 pages.
http://ec.europa.eu/employment_social/social_situation/docs/sec_2007_638_en.pdf
- Fultz E. (2004), « La réforme des pensions dans les pays candidats à l'adhésion à l'UE : défis, réalisations et écueils », *Revue internationale de sécurité sociale*, Vol. 57, 2/2004.
- Karayel A. (2003), *Les effets redistributifs intra-générationnels des retraites en Turquie avant et après la réforme de 1999*, Thèse de doctorat en économie, Université de Caen (sous la direction de Jean-Marc Dupuis), 463 pages.
- Karayel A. et Math A. (2006), « Le salaire minimum turc en débat », *Chronique internationale de l'IRES*, n°103, novembre.
- Kurt K. (2007), *İş ve Sosyal Sigortalar Kanunu* (Législation du travail et des assurances sociales), Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- OCDE (2001), *Etudes économiques de l'OCDE : Turquie*.
- OCDE (2002), *Etudes économiques de l'OCDE : Turquie*.
- OECD (1999), *Economic Surveys : Turkey*.
- OECD (2006), *Economic Surveys : Turkey*.
- OECD (2007), *Pensions at a Glance : Public Policies Across OECD Countries - 2007 Edition*.
- Öke M.K. (2005), « From the perspective of EU integration : employment and social dialogue in Turkey », *South East Europe Review for Labour and Social Affairs*, Vol.8, n°3.
- SGK (2007), *Sosyal Güvenlik Reformu : uygulama öncesi yeni yaklaşım*, Sosyal Güvenlik Kurumu (Institut de Sécurité sociale), mai 2007.
- TÜİK (2003), *İstatistik göstergeler (indicateurs statistiques) - 1923-2002*, Türkiye İstatistik Kurumu (Institut statistique)
- TÜİK (2007), *Türkiye İstatistik Yıllığı – Turkey's Statistical Yearbook 2006*, Türkiye İstatistik Kurumu (Institut statistique)
- TÜSIAD (2004), *Reforming the Turkish Pension System : Present Situation and Alternative Strategies*.
- World Bank (1994), *Averting the Old Age Crisis. Policies to protect the old and promote growth*.
- World Bank (1996), *Turkey : Challenges for Adjustment*.
- World Bank (2006), « Turkey Labor Market Study », Report n°32254, 14 April, http://siteresources.worldbank.org/INTTURKEY/Resources/361616-1144320150009/Labor_Study.pdf