Turquie

Flexibiliser pour structurer le marché du travail

Gürdal ASLAN *

Le contexte politique déjà difficile, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays, s'est fortement tendu en Turquie au cours des derniers mois. La période allant de juin 2015 à août 2016 a été marquée par des circonstances très défavorables et de nombreux incidents : plus d'une vingtaine d'attentats terroristes, des troubles dans le sud-est du pays à majorité kurde, une crise diplomatique avec la Russie, des conflits en Irak et en Syrie, l'afflux de millions de réfugiés, deux élections législatives, des changements de gouvernement, une tentative de coup d'État militaire le 15 juillet suivie de mesures exceptionnelles prises dans le cadre d'un état d'urgence et intervention militaire turque en Syrie. En dépit de ce contexte, la croissance du PIB est restée solide, 4,8 % au premier trimestre 2016 après 4 % en 2015. Ce résultat tient principalement à une consommation privée et publique soutenue qui a augmenté de 4,5 % en 2015. La demande intérieure a continué, comme ces dernières années, à être le principal moteur de la croissance.

Cependant, ce modèle de croissance basée sur la consommation interne est fragile (OCDE, 2016). La Turquie affiche en effet un important déficit courant dont le financement repose sur des entrées de capitaux. Le pays a une position extérieure nette structurellement négative et une forte dépendance aux investissements étrangers dont la volatilité a augmenté en raison de la dégradation de la situation politique, mais aussi, comme pour tous les pays émergents, en raison de la remontée des taux d'intérêt décidée par la Banque fédérale américaine.

Conscient de la nécessité de rassurer les investisseurs étrangers qui continuent de s'inquiéter de la situation politique difficile, le nouveau gouvernement du Parti de la justice et du développement (AKP) [1], installé après les élections législatives anticipées du 1er novembre 2015 [2],

* Istanbul Aydın University. Je remercie Antoine Math (IRES) pour sa contribution à cet article.

1. Pour un aperçu des partis politiques représentés à l'Assemblée nationale, voir Aslan et Math (2011) ; encadré 3.

2. Deux élections législatives ont eu lieu en Turquie en 2015. Suite aux élections du 7 juin 2015, l'AKP, au pouvoir depuis 2002, a perdu sa majorité absolue au Parlement. Un nouveau gouvernement de coalition devait en conséquence être constitué mais les tractations entre l'AKP et les autres partis politiques représentés à l'Assemblée nationale ont échoué, ce qui a conduit l'AKP à provoquer la tenue d'élections législatives anticipées le 1er novembre 2015. L'AKP a retrouvé la majorité absolue à l'Assemblée nationale à l'issue de ce second scrutin.

a dévoilé en décembre 2015 un vaste programme de réformes économiques.

Ce programme est constitué de 216 réformes dans les domaines de l'agriculture, de l'économie, des politiques sociales, du marché du travail, de la justice, etc. Il inclut de nouvelles mesures de politique sociale, et notamment en matière de travail et d'activité professionnelle. Sont concernés les travailleurs, les employeurs, les fonctionnaires, les jeunes, les femmes, les retraités. Le programme vise à flexibiliser davantage le marché du travail, à réformer le système d'indemnités de fin de contrat, à réformer le régime des fonctionnaires, à améliorer l'environnement des investisseurs, à soutenir la création d'entreprises, à favoriser l'emploi et l'entreprenariat des jeunes, mais également à augmenter le salaire minimum et les pensions de retraite. Ces deux dernières promesses avaient été annoncées lors des élections législatives du 1er novembre 2015 [1].

Les mesures relatives au marché du travail du programme d'action 2016 s'inscrivent dans une volonté d'assouplissement du droit du travail et dans la continuité des réformes antérieures menées durant les années 2000. En effet, la Turquie a déjà mené de nombreuses réformes de son marché du travail depuis 2003 en mobilisant des instruments classiques en la matière, même si les réformes relèvent également d'un affichage politique visant à rassurer les investisseurs étrangers. En pratique, les réformes engagées cherchent avant tout à résoudre les problèmes structurels du marché du travail turc (taux de chômage élevé, taux de participation et taux d'emploi bas, taux d'emploi informel élevé) par la flexibilité du marché du travail, jugée trop rigide selon les institutions internationales (OCDE, FMI). Certaines mesures ont été déjà adoptées dans ce sens, comme la réforme du Code du travail en 2003 visant à accroître la flexibilité, la réduction du taux d'impôt sur les sociétés en 2006 et la baisse des cotisations sur les salaires en 2008. Ces réformes n'ont pas vraiment tenu toutes leurs promesses en matière d'emploi puisque non seulement le taux de chômage n'a pas diminué, mais la précarité a augmenté. D'autres réformes n'ont pu être réalisées depuis 2003 malgré la volonté affirmée des gouvernements, puisque les initiatives menées se sont heurtées à de vives résistances des syndicats (comme la réforme de l'indemnisation des licenciements).

Les mesures relatives au marché du travail non réalisées auparavant sont incluses dans le programme d'action 2016 et ont suscité de vifs débats. Même si le marché du travail turc est déjà l'un des plus flexibles en Europe et si les mesures prises antérieurement dans le but de le flexibiliser encore davantage n'ont pas apporté de solutions à ses problèmes structurels, le gouvernement semble décidé à profiter du contexte politique particulier pour passer en force. Dans un contexte de grande faiblesse et de division des organisations syndicales, le gouvernement a montré sa détermination à avancer rapidement en fixant pour la première fois un calendrier détaillé de ses réformes, regroupant celles devant être mises en place durant les trois premiers mois, puis

1. La situation économique dégradée pour les ménages (inflation élevée, chômage important, augmentation de la dette privée des ménages, chute de la valeur de la livre turque) ainsi que la pression des partis d'opposition, qui ont beaucoup axé leur campagne de juin 2015 sur les questions économiques et sociales, ont poussé le parti au pouvoir à devoir davantage orienter sa campagne et ses promesses sur la revalorisation du salaire minimum et des pensions.

dans les six mois suivants et enfin celles à réaliser d'ici à la fin 2016. Les réformes concernant le marché du travail et la flexibilité du travail figuraient parmi les premières à réaliser durant les trois premiers mois de l'année 2016. Ce calendrier serré a court-circuité toute possibilité de concertation et de réel dialogue entre (ou avec) les acteurs sociaux. Certaines mesures ont déjà été adoptées, tandis que d'autres pourraient être à l'origine de réactions syndicales fortes et provoquer des mouvements sociaux.

Cet article propose de présenter les mesures concernant le marché du travail et la flexibilité du travail, de tirer les premiers enseignements de celles déjà adoptées, et d'exposer les débats qu'elles suscitent.

Le contexte économique et social des réformes

Après avoir subi de graves crises économiques (en 1994 et surtout 2001), la Turquie a connu à partir de 2002 un développement économique important, avec une croissance de 4,9 % en moyenne par an entre 2002 et 2015 et ce, malgré la crise mondiale de 2008-2009 [1]. Le pays a rebondi après la crise de 2009 durant laquelle le PIB s'est contracté de l'ordre de 5 %, le taux de croissance atteignant 9,2 % en 2010 et 8,8 % en 2011 [2]. Depuis, le taux de croissance du PIB suit un rythme irrégulier et quelque peu ralenti : 2,1 % en 2012, 4,2 % en 2013, 3 % en 2014, et 4 % en 2015. Entre 2002 et 2014, le PIB par habitant a pratiquement triplé, passant de 3 522 dollars à 10 482 dollars (soit de 3 310 euros à 9 852 euros) selon le FMI. Les revenus ont fortement augmenté et le taux de pauvreté officiel calculé par l'Institut statistique national (Tüik) a fortement chuté : la part de la population vivant avec moins de 4,3 dollars par jour (soit 4 euros) est passée de 30 % en 2002 à 1,6 % en 2014. L'état des finances publiques s'est amélioré : la dette publique est passée de 75 % du PIB en 2002 à 32,9 % en 2015. Le pays a suivi une politique de désinflation sans précédent : de 54,4 % en 2001, l'inflation est tombée à 6,2 % en 2012, avant de légèrement ré-augmenter depuis.

Durant cette période (2002-2015), une flexibilisation du marché du travail a été engagée par les gouvernements de l'AKP dans le but affiché d'attirer les investisseurs étrangers. D'abord, dans un contexte d'aggravation du chômage et de l'informalité du marché du travail après la crise de 2001 (le taux de chômage passant de 6,5 % en 2000 à 10,3 % en 2002), le Code de travail a été totalement refondu en 2003. Cette nouvelle loi « sur les relations de travail » (loi 4857) a introduit des changements fondamentaux qui ont accru la flexibilité du marché du travail formel dans le but d'augmenter le travail formel et de faire baisser le taux de chômage et le travail informel.

Il s'agissait à l'époque de la réforme du marché du travail la plus radicale jamais réalisée en Turquie, tant par sa méthode que par son contenu, au moyen de changements profonds : réduction considérable de la sécurité de l'emploi dans les entreprises de plus de 30 personnes, légalisation et généralisation de la

1. Pour un aperçu de l'évolution économique et sociale et des politiques économiques menées de 2002 à 2010, voir Aslan et Math (2010).
2. Sauf indications contraires, toutes les données proviennent de l'Institut national statistique de Turquie (Tüik).

sous-traitance [1], autorisation des bureaux privés de recherche de travail, etc. [2]. La durée du travail est devenue plus flexible, puisque la nouvelle loi a allongé la période durant laquelle sont calculées les durées de travail moyenne et maximale (extension de l'amplitude maximale des horaires de travail pouvant désormais aller jusqu'à 11 heures par jour durant les six jours de la semaine, soit 66 heures par semaine et ce pendant cinq semaines). Le licenciement collectif est défini de façon plus restrictive (le seuil de 10 salariés pour qu'il y ait licenciement collectif passant à 10 % de l'effectif de l'entreprise) et les indemnités minimales et maximales de licenciement sont réduites (l'indemnité minimale est passé de six à quatre mois du salaire net, et l'indemnité maximale de 12 à huit mois).

Depuis une dizaine d'années, le gouvernement a adopté d'autres réformes favorables aux employeurs. Le taux d'impôt sur les sociétés a été réduit de 30 % à 20 % en 2006. Certaines interdictions et limitations, comme l'interdiction du droit de grève dans certains secteurs, ont encore contribué à amoindrir le rôle des syndicats. La modération salariale a été encouragée, le travail informel largement toléré.

De nombreuses décisions ont également été prises afin d'alléger les « charges sociales » des entreprises (cotisations sur les salaires). En 2008, les cotisations patronales de Sécurité sociale ont été réduites de 5 points de pourcentage pour toutes les catégories de travailleurs. Ce changement traduit dans les faits une recommandation réitérée à plusieurs reprises par l'OCDE (2008). Une autre mesure consiste à diminuer les charges sociales pendant cinq ans pour créer une incitation à l'embauche d'un jeune travailleur (18-29 ans) ou d'une travailleuse de plus de 18 ans. Pour ces nouveaux emplois créés, la part patronale des cotisations sociales (actuellement de 19,5 % du salaire brut) devrait être payée par la caisse d'assurance chômage, et ce en intégralité la première année puis en diminuant progressivement jusqu'à 20 % du total des cotisations patronales la cinquième année. Fin 2009, de nouvelles réductions ont été appliquées dans certaines provinces et pour toutes les nouvelles embauches dans le pays, dans le cadre de la réponse à la crise.

Le but affiché en général pour justifier ces réformes est, outre de suivre les recommandations des organisations internationales, surtout d'attirer les investisseurs étrangers. Cependant, l'évolution

1. Les contrats en sous-traitance permettent à une entreprise d'utiliser la main-d'œuvre d'une autre société. En théorie, la loi 4857 (articles 2 et 3) ainsi que le règlement sur la sous-traitance apportent une définition et des conditions strictes pour y recourir. La sous-traitance peut être utilisée par les entreprises pour prendre en charge certaines tâches spécifiques liées à l'activité principale de l'entreprise. Pour que l'entreprise puisse recourir à la sous-traitance, il faut notamment que les tâches spécifiques de l'activité principale de l'entreprise nécessitent des connaissances techniques et une expertise que ne possèdent pas les employés de l'entreprise utilisatrice. Cependant, cette nécessité « technique » est définie de manière extensive et une large marge de manœuvre est laissée à l'employeur. Les droits des employés des firmes sous-traitantes (qui sont généralement de petite taille) sont plus faibles car ils ne bénéficient ni de la loi sur la sécurité de l'emploi ni d'éventuelles conventions collectives (Öngün, 2005). Ainsi, dans la pratique, de nombreuses entreprises ont confié des activités principales à des sous-traitants, non pour exécuter des tâches spécifiques, mais pour pouvoir recourir à des travailleurs précaires.
2. Pour plus d'informations sur la nouvelle loi sur les relations de travail (loi 4857) en Turquie, voir Öngün (2005).

des flux d'investissements directs étrangers (IDE) au cours des dernières années semble être déterminée plus par d'autres facteurs (privatisations, situation politique du pays, contexte international) que par les réformes du marché du travail. Grâce à un contexte international favorable et au processus accéléré de privatisations, les flux d'IDE en Turquie se sont fortement accrus, jusqu'à atteindre plus de 20 milliards de dollars (19 milliards d'euros) en 2006 et plus de 22 milliards de dollars (presque 21 milliards d'euros) en 2007. Mais la crise financière internationale et l'essoufflement du processus de privatisation ont entraîné un renversement de tendance. Une diminution significative des IDE vers la Turquie est observée depuis fin 2008, leur montant stagnant ces dernières années autour de 12 milliards de dollars (11 milliards d'euros). L'instabilité politique, la faiblesse de la devise, l'inflation et la proximité avec les conflits du Moyen-Orient peuvent être cités parmi les facteurs expliquant cette baisse des IDE.

Quels effets sur le marché du travail ?

Malgré une croissance élevée, les problèmes structurels du marché du travail turc n'ont pas été résolus par sa flexibilisation, comme le montrent les chiffres élevés du chômage ou d'autres indicateurs. Le taux de chômage officiel fluctue autour de 10 % depuis 2002 et reste une préoccupation de taille, d'autant que, selon de nombreux observateurs, ce taux sous-estime fortement le niveau réel du chômage et/ou masque d'importantes formes de sous-emploi. Le taux de chômage officiel, supérieur à 10 %, et même à 12 % en dehors du secteur agricole, est plus élevé pour les jeunes de 15-24 ans (19,3 %) et pour les femmes (13 %) en octobre 2015.

Le marché du travail turc est également marqué par la faiblesse de son taux d'activité et de son taux d'emploi. En octobre 2015, le taux d'activité des plus de 15 ans [1] est de 71,9 % pour les hommes, 31,8 % pour les femmes, 23,1 % pour les jeunes de moins de 24 ans. Le taux d'emploi est également très faible : 46,2 % en octobre 2015, 65,2 % pour les hommes, 27,6 % pour les femmes et 32 % pour les jeunes de moins de 25 ans. Malgré une tendance à la baisse ces dernières années, l'emploi informel représente une part élevée de l'emploi, 33,6 % de l'emploi total, 21,5 % de l'emploi non agricole.

Dans ces conditions et avec la modification de la loi sur les relations de travail en 2003, la précarité et le système de la sous-traitance se sont généralisés dans l'industrie et le secteur des services, y compris dans le secteur public. Selon les statistiques du Conseil de la Sécurité sociale, le Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), le secteur public emploie 650 000 travailleurs « sous-traitants » (formellement employés par une autre entreprise), pour un total de 2 millions de personnes travaillant dans la sous-traitance. Même si la loi ne permet que de sous-traiter certaines tâches spécifiques, 200 000 travailleurs sous-traitants (sur les 650 000) exercent des activités principales dans le secteur public.

Le recours à ce système particulier de sous-traitance accroît la vulnérabilité sociale et compromet la santé et la sécurité au travail, déjà peu surveillées en Turquie. Selon les syndicats, la forte croissance du nombre de travailleurs sous-traitants est l'un des facteurs qui a

1. Le taux d'activité et le taux d'emploi sont calculés en Turquie sur l'ensemble de la population de plus de 15 ans.

fortement contribué à augmenter l'insécurité du travail et à dégrader les conditions de travail.

Selon l'Organisation internationale du travail (OIT), la Turquie affichait en 2012 le taux de mortalité sur les lieux de travail le plus élevé d'Europe et détenait le troisième rang mondial. Selon nos calculs à partir des statistiques du SGK de 2002 à 2014, qui ne recense pourtant que les accidents du travail déclarés, il y a eu, sur la période, plus de 1,2 million d'accidents du travail, et 15 140 travailleurs ont perdu la vie dans ces accidents (tableau 1).

Les facteurs expliquant cette insécurité au travail et conduisant à une très grande précarité des conditions de travail en Turquie sont nombreux : dispositifs légaux inopérants, absence de contrôle effectif des entreprises, forte part du travail informel, importance de la sous-traitance, faible taux de syndicalisation (Duvignaud, 2013). Les organisations syndicales sont en effet mal en point et divisées dans un pays au taux de syndicalisation parmi les plus faibles de tous les pays de l'OCDE : 6,3 % en 2013 [1].

Des conditions de travail encore plus mauvaises sont subies par les travailleurs syriens qui ont fui la guerre civile depuis 2011 dans leur pays. Selon un rapport de la Confédération des syndicats d'employeurs de Turquie (encadré 3), la Turquie accueillait en 2015 plus de 2,2 millions de réfugiés syriens, dont 400 000 travaillaient illégalement (Tisk, 2015). Depuis la mi-janvier 2016, des réfugiés syriens peuvent bénéficier d'une autorisation de travail six mois après avoir été officiellement enregistrés par les services d'immigration. Plus de 50 000 bénéficiaient d'une telle autorisation à l'été 2016.

Tableau 1. Nombre d'accidents du travail et de décès (2002-2014)

Années	Nombre d'accidents du travail	Nombre de décès en raison d'accidents du travail
2002	72 344	878
2003	76 668	811
2004	83 830	843
2005	73 923	1 096
2006	79 027	1 601
2007	80 602	1 044
2008	72 693	866
2009	64 316	1 171
2010	62 903	1 454
2011	69 227	1 710
2012	74 871	745
2013	191 247	1 235
2014	221 366	1 264
Total	**1 223 017**	**15 140**

Source : SGK (2014).

1. Selon les données de l'OCDE. Nous ne prenons pas en compte les chiffres du ministère du Travail et de la Sécurité sociale sur le taux de syndicalisation (9,21 % en janvier 2013), car les données officielles du ministère du Travail et de la Sécurité sociale portent uniquement sur le nombre de travailleurs déclarés, ce qui amène à surestimer le taux de syndicalisation.

Par ailleurs, des tensions géopolitiques en Syrie et en Irak (deuxième débouché à l'exportation derrière l'Allemagne en 2014) ont affecté l'activité économique, à travers une réduction de la demande extérieure. À cela s'ajoutent le contexte économique mondial morose, des tensions politiques internes, le réajustement de la politique monétaire des États-Unis. Cette dernière est importante pour les pays en développement comme la Turquie dont l'économie est dépendante de l'afflux de capitaux étrangers volatils, les investissements directs étrangers (IDE) ne couvrant qu'un cinquième environ de l'important déficit de la balance des paiements courants (-4,5 % du PIB en 2015). Pendant des années, la politique des taux d'intérêt très bas de la banque fédérale américaine permettait à la Turquie d'attirer aisément les investisseurs étrangers. Avec la récente augmentation des taux d'intérêt américains, et comme dans de nombreuses économies émergentes, les capitaux étrangers quittent la Turquie et la livre turque se déprécie face au dollar (25 % rien qu'en 2015).

Cette situation explique en partie pourquoi le pays a vu sa croissance économique ralentir et suivre un rythme irrégulier ces dernières années : 2,1 % en 2012, 4,2 % en 2013, 3 % en 2014, 4 %

Tableau 2. Indicateurs économiques (2012-2016)

Indicateurs de croissance	2012	2013	2014	2015	2016
PIB (en milliards de dollars) **	788,61	823,03	798,33	722,22 *	721,17 *
PIB (croissance annuelle en %, prix constant) ***	2,1	4,2	3,0	4,0	3,9 *
PIB par habitant (en dollars) **	10 490	10 821	10 381 *	9 290 *	9 180 *
Solde des finances publiques (en % du PIB) **	-3,6	-2,9	-2,1	-2,0 *	-1,5 *
Endettement de l'État (en % du PIB) **	36,2	36,1	33,6	32,1 *	32,6 *
Taux d'inflation (en %) ***	8,2	7,4	8,2	8,8	7,0 *
Taux de chômage (en % de la population active) **	8,4	9,0	9,9	10,5	11,2 *
Balance des transactions courantes (en milliards de dollars) **	-48,54	-64,66	-46,53	-32,69 *	-34,14 *
Balance des transactions courantes (en % du PIB) **	-6,2	-7,9	-5,8	-4,5	-4,7 *
Taux de pauvreté (<50 % du niveau de vie médian) ***	16,3	15,0	15,0	-	-
Taux de pauvreté (<60 % du niveau de vie médian) ***	22,7	22,4	21,8	-	-
Inégalités de revenu – Indice de Gini ***	0,402	0,400	0,391	-	-

* Donnée estimée, **FMI, ***Tüik,
Les seuils de pauvreté sont calculés séparément selon le niveau de vie médian déterminé au niveau national.
Source : FMI – World Economic Outlook Data base, 2015 ; Institut national de statistique turc (Tüik).

en 2015. Si l'on tient compte de la forte croissance démographique (1,5 % par an), et de la nécessité de créer plus d'emplois pour faire face à l'arrivée des jeunes à l'âge adulte, un tel niveau de croissance reste insuffisant pour la Turquie.

La première moitié de l'année 2016 n'a pas été facile non plus pour l'économie du pays en raison des tensions géopolitiques dans la zone : conflit dans le sud-est du pays, poids des réfugiés syriens, sanctions économiques de la Russie (qui pourraient obérer la croissance à hauteur de 0,7 point en 2016 selon la Banque européenne pour la reconstruction et le développement) [1], attentats à Istanbul ou ailleurs, etc. C'est dans ce contexte que, selon les termes du Premier ministre, « le nouveau gouvernement de la Turquie entend améliorer l'environnement des investissements du pays par un ensemble de réformes destinées à attirer les investisseurs internationaux ».

Présentation générale des réformes de 2016

Le programme d'action 2016 constitué de 216 réformes et mesures vise officiellement à renforcer la croissance à long terme et à attirer les investisseurs internationaux. La rubrique concernant les entreprises prévoit des mesures en faveur des employeurs. Les mesures en faveur des jeunes sont également nombreuses. Les mesures visant à augmenter le pouvoir d'achat de diverses catégories de la population et en conséquence à soutenir la consommation et la demande intérieure ont été déjà réalisées dès le début de l'année 2016. Le salaire minimum a été augmenté de 1 000 livres turques (288 euros) à 1 300 livres turques (375 euros), les salaires des fonctionnaires de police, des gendarmes, des soldats, des gardiens de la paix et des maires de quartiers et de villages ont été réévalués et leurs avantages améliorés. Par ailleurs, 30 000 nouveaux enseignants ont été recrutés en février 2016.

Les augmentations des salaires et des pensions de retraite en janvier 2016 ont été positivement accueillies par les intéressés. Par contre, ces mesures, comme d'autres (par exemple les subventions accordées à l'embauche des jeunes lors de leur premier emploi), ont été critiquées pour leur caractère populiste : selon certains, elles seraient avant tout motivées par la volonté du Président actuel, Recep Tayyip Erdoğan, de gagner le soutien du peuple pour son projet de nouvelle Constitution destinée à accroître les pouvoirs présidentiels. Pour d'autres, ce programme d'action est irresponsable du point de vue de la politique économique, de nombreuses mesures impliquant une très forte augmentation des dépenses budgétaires.

Le coût total estimé par le gouvernement est de 22,6 milliards de livres turques (6,5 milliards d'euros), soit 1 % du PIB. Ce coût sera, au moins en partie, compensé par de nouvelles recettes budgétaires. Dès janvier 2016, le gouvernement a ainsi augmenté la taxe sur la valeur ajoutée (KDV, TVA) et la taxe spéciale de consommation (ÖTV) concernant les produits pétroliers, les véhicules, le tabac, l'alcool et les produits dits de luxe. L'augmentation de la seule ÖTV sur le tabac va générer un revenu de plus 2,7 milliards de livres turques (800 millions d'euros) pour cette année. Des hausses de prix d'autres produits et des amendes sont également intervenues dès janvier 2016 : électricité, frais de passeport, amendes de

1. La Russie a entamé le processus d'abolition progressive des sanctions contre la Turquie à partir de juillet 2016.

circulation. Certains retraités se plaignent des hausses des prix des produits, face auxquelles la revalorisation de leurs pensions reste insuffisante.

Des réformes suscitant le débat

Les mesures qui ont fait et font le plus débat sont l'augmentation du salaire minimum, les mesures de flexibilisation du travail et celles mettant en cause les droits acquis des travailleurs (encadré 1). Certaines de ces mesures ont été présentées au Parlement par le gouvernement début février 2016 dans le cadre d'un « projet de loi fourre-tout » (torba yasa).

Réforme du système de l'indemnité de fin de contrat : une ligne rouge pour les syndicats

Le sujet le plus controversé du plan d'action du gouvernement pour 2016 est la réforme du système de l'indemnité de fin de contrat ou prime de licenciement (*kıdem tazminatı*). Cette indemnité, jugée élevée par les organisations internationales et les représentants des employeurs, est égale à 30 jours pour chaque année de service et peut ainsi atteindre 20 mois de salaire après 20 ans d'ancienneté (Math, 2007). Les motifs sur la base desquels les employés ont droit à une indemnité de départ sont nombreux, principalement la retraite ou le licenciement (encadré 2).

Depuis 2003, les gouvernements de l'AKP ont eu des velléités de réformer le système de l'indemnité de fin de contrat, mais l'annonce d'une telle réforme a toujours suscité une vive opposition des partenaires sociaux, conduisant le gouvernement à reculer à chaque fois. Ainsi, en 2011, le gouvernement avait préparé un projet de loi dans le but de diminuer le montant de cette indemnité mais a dû renoncer à le présenter formellement au Parlement en raison des protestations des

Encadré 1

Mesures du marché du travail qui font débat

- Réforme du système de l'indemnité de fin de contrat (*kıdem tazminatı*) ;
- augmentation du salaire minimum, qui était environ de 1 000 livres turques par mois, à 1 300 livres turques (environ 375 euros) ;
- suppression des rigidités du marché du travail, promotion de la flexisécurité ou « flexibilité sécurisée » (*güvenceli esneklik*) [1], tout en baissant à nouveau les cotisations versées par les entreprises ;
- suppression des restrictions sur les différentes formes d'emploi (temporaire, intérim, travail à domicile et travail à distance) ;
- flexibilisation du travail des femmes et des jeunes ;
- modification des règles régissant les bureaux privés de recherche de travail ;
- titularisation d'une partie des travailleurs employés en tant que sous-traitants.

1. Selon le ministère du Travail et de la Sécurité sociale, la flexisécurité vise à protéger les employés et non pas les emplois comme auparavant. La notion de flexisécurité dans le cas turc recouvre d'un côté la mise en place de modalités légales d'emploi plus flexibles, d'indemnités de licenciement plus modérées et d'un régime de travail temporaire plus flexible, de l'autre elle vise à favoriser certaines formes d'emploi plus sécurisées et à rendre formelles certaines activités à travers leur enregistrement auprès des assurances sociales (en particulier le travail à domicile et le travail agricole saisonnier).

Encadré 2

Indemnités de départ en Turquie

« L'employé remplissant les conditions indiquées dans le Code du travail lors de son départ ou dont le contrat est résilié par l'employeur doit être compensé par une indemnité calculée en fonction de l'ancienneté des salariés sur le lieu de travail. Cette indemnité est calculée sur la base du salaire brut par an des trente derniers jours du contrat de travail à partir de la date de début de l'emploi. Le paiement de trente jours par année de travail ne peut dépasser le plafond déterminé semestriellement. Toutefois, l'indemnité peut être payée à un montant supérieur à la limite indiquée ci-dessus dans le cas où il existe une disposition dans le contrat de travail prévue à cet effet.

Les motifs sur la base desquels les employés ont droit à une indemnité de départ sont les suivants :

- le départ du lieu de travail pour le service militaire obligatoire (pour les hommes) ;

- la retraite (afin de recevoir la pension vieillesse ou d'invalidité des institutions d'assurance concernées) ;

- la démission de l'employé après 3 600 jours de prime et 15 ans de période couverte par l'assurance (dans le cas où l'employé remplit les conditions d'admission à la retraite à l'exception de celles relatives à l'âge ou la démission avec la production d'une pièce ou d'un document des services sociaux attestant que l'employé remplit les conditions d'admission à la retraite à l'exception de celle liée à l'âge) ;

- la résiliation volontaire par les employés de sexe féminin dans l'année suivant la date du mariage ;

- le décès de l'employé ;

- la résiliation du contrat de travail par l'employeur ne reposant pas sur un motif valable répertorié dans le Code du travail, et la résiliation du contrat de travail par l'employeur avec un motif valable. »

Source : http://www.invest.gov.tr.

organisations syndicales. Désormais, il semble que, dans un contexte de grande faiblesse et de division des organisations syndicales, le gouvernement ait l'intention d'aller au bout.

Le programme d'action du gouvernement pour 2016 ne précise pas comment ce système va être reformé mais indique que cette réforme se fera en lien avec les partenaires sociaux. Cependant, des fuites dans la presse indiquent que le projet prévoit le versement de cotisations mensuelles par tous les employeurs à un fonds d'indemnisation des licenciements, qui serait chargé de verser des indemnités aux travailleurs licenciés. L'objet est de réduire les coûts à la charge des employeurs et de garantir les droits des salariés en cas de défaillance de leur entreprise. Le projet prévoit de diminuer l'indemnité de 30 à 20 jours par année d'ancienneté.

Les organisations syndicales qui auparavant s'étaient vivement opposées à cette réforme divergent cette fois-ci (voir l'encadré 3 pour les organisations

citées). Le comité consultatif tripartite [1] a été réuni deux fois en janvier. La Confédération des syndicats pour le droit des travailleurs (Hak-İş), proche de l'AKP, accepte l'idée d'un nouveau modèle qui résoudrait les problèmes du système actuel. La Confédération des syndicats d'ouvriers de Turquie (Türk-İş) et la Confédération des syndicats d'ouvriers révolutionnaires (Disk) considèrent l'indemnisation comme un des derniers acquis sociaux auxquels les travailleurs ne peuvent renoncer et affirment que remettre en cause ce droit serait franchir une ligne rouge et donnerait une raison légitime de grève générale. Même si l'on ne connaît pas le contenu exact de cette réforme, suite à la forte opposition des syndicats et au soutien limité de l'opinion publique en faveur d'une telle orientation, le gouvernement semble tenté de la reporter de nouveau.

Encadré 3

Glossaire des partis ou organisations cités

- AKP (Adalet ve Kalkınma Partisi) : Parti de la justice et du développement, seul au pouvoir avec la majorité absolue des voix au Parlement depuis 2002 (réélu en 2015). Il se définit comme un parti populaire démocrate conservateur situé au centre de l'échiquier politique turc.
- CHP (Cumhuriyet Halk Partisi) : Parti républicain du peuple, principal parti d'opposition, il se présente comme social-démocrate.
- MHP (Milliyetçi Hareket Partisi) : Parti du mouvement nationaliste, parti politique turc ultra-nationaliste d'extrême droite.
- HDP (Halkların Demokratik Partisi) : Parti démocratique des peuples, pro-kurde.
- Tisk (Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu) : Confédération des syndicats d'employeurs de Turquie, seule confédération interprofessionnelle d'employeurs reconnue représentative.
- Türk-İş (Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu) : Confédération des syndicats d'ouvriers de Turquie. Membre de la Confédération européenne des syndicats (CES), c'est la plus ancienne et la plus importante des trois confédérations de travailleurs reconnues au niveau national dans le secteur privé (avec Disk et Hak-İş). Son orientation idéologique est peu contestataire et elle a longtemps été la plus encline à rechercher le compromis et à répercuter le discours officiel.
- Disk (Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu) : Confédération des syndicats d'ouvriers révolutionnaires. Le Disk a une forte identité de gauche mais ne porte plus de projet révolutionnaire. Soutenue par la CES durant les années de forte répression syndicale des années 1980 et 1990, elle s'en tient désormais à des actions légales.
- Hak-İş (Türkiye Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu) : Confédération des syndicats pour le droit des travailleurs. Le Hak-İş, également membre de la CES, résulte de l'investissement de militants de l'islam politique turc dans le syndicalisme. Elle est proche de l'AKP.
- Kesk (Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu) : Confédération des syndicats des travailleurs du secteur public, principale confédération du secteur public, plutôt marquée à gauche.

1. La loi de 2003 crée un comité consultatif tripartite (Üçlü Danışma Kurulu) regroupant des représentants des travailleurs et des employeurs au sein du ministère du Travail et de la Sécurité sociale, afin d'élaborer les projets de loi dans le domaine des affaires sociales et de l'emploi.

Le salaire minimum : une hausse importante mais jugée insuffisante

La hausse du salaire minimum était la promesse électorale de tous les partis politiques durant les élections en 2015. L'AKP promettait une augmentation du salaire minimum net reçu par les salariés de 1 000 à 1 300 livres turques, tandis que le CHP visait 1 500 livres turques (432 euros), le MHP 1 400 livres turques (404 euros), et le HDP 1 800 livres turques (519 euros). Comme l'AKP est sorti vainqueur des élections, l'annonce de la hausse du salaire minimum est devenue une mesure phare incontournable du programme économique du nouveau gouvernement. Le salaire minimum net perçu par le travailleur est donc passé de 1 000 à 1 300 livres turques à partir 1er janvier 2016, soit une augmentation de 30 %. Même si Türk-İş, seule représentante des travailleurs dans la Commission de détermination du salaire minimum [1], et les autres syndicats de travailleurs étaient favorables à cette augmentation, ils la jugent néanmoins insuffisante compte tenu des indices du coût de la vie et des conditions de vie.

Selon le règlement actuel, la Commission de détermination du salaire minimum doit prendre en considération la situation économique et sociale du pays, les indices du coût de la vie, les niveaux généraux des salaires et les conditions de vie (Aslan, 2013). Dans les faits, l'élément principal pris en compte dans les revalorisations depuis 2002 a été le taux d'inflation ciblé par la Banque centrale, sauf en 2004, année marquée par une augmentation importante du salaire minimum (tableau 3). Les syndicats contestent ce choix, affirmant

Tableau 3. Salaire minimum brut et net, taux d'inflation (2002-2015)

En livres turques (sauf mention contraire)

Années	Salaire minimum brut mensuel	Salaire minimum net mensuel	Taux d'inflation (en %)
2002	237	174	45,0
2003	306	226	25,3
2004	434	311	9,3
2005	489	350	7,7
2006	531	380	9,7
2007	574	411	8,4
2008	624	492 *	10,1
2009	680	537	6,5
2010	745	588	6,4
2011	817	644	10,5
2012	914	720	6,2
2013	1 000	788	7,4
2014	1 103	869	8,2
2015	1 238	975	8,8
2016	1 647	1 300	8,0 **

* Depuis 2008, l'État fait bénéficier les travailleurs touchant le salaire minimum d'une réduction spéciale d'impôt en fonction de la situation familiale et du nombre d'enfants du travailleur. Le taux de 5,3 % concerne les célibataires sans enfant. La réduction augmente avec le nombre d'enfants, le taux d'imposition baisse donc quand le nombre d'enfants augmente. L'augmentation du salaire minimum net est donc due à la réduction spéciale d'impôt.
** Août 2016.
Source : Ministère du Travail et de la Sécurité sociale et Institut national de statistique turc (Tüik).

1. La Commission se compose de cinq représentants du gouvernement, cinq représentants de Tisk et cinq représentants de Türk-İş.

que les salariés n'ont pas pris leur part de la croissance et de l'augmentation de la productivité ces dernières années.

Selon les syndicats, après les prélèvements et l'impôt sur le revenu, le salaire minimum net ne couvre même pas les besoins vitaux de l'ouvrier. D'après les études réalisées par Türk-İş et Disk en janvier 2016 et en novembre 2015 respectivement, une famille de quatre personnes (taille moyenne d'une famille turque) doit dépenser environ 1 447 livres turques (soit 417 euros, selon Türk-İş) ou 1 405 livres turques (405 euros, selon Disk) pour se nourrir correctement. Si elle veut vivre dans des conditions minimales correctes, au-delà de la seule subsistance alimentaire, elle a alors besoin d'un revenu approchant les 4 714 livres turques (1 360 euros, selon Türk-İş) ou 4 443 livres turques (1 281 euros, selon Disk), alors que le salaire minimum net n'est que de 1 300 livres turques en janvier 2016. Le Disk demandait que le salaire minimum net perçu par les salariés soit au minimum de 1 900 livres turques (548 euros). Selon le Tüik, le coût de la vie d'un travailleur célibataire est de 1 600 livres turques (462 euros) en décembre 2015, soit 300 livres turques (87 euros) de plus que le montant du salaire minimum net.

Les débats autour du salaire minimum concernent également le coût du travail et le système de prélèvements. En 2016, le coût total d'un salarié payé au salaire minimum s'est élevé à 1 935 livres turques (558 euros), ce qui correspond à un salaire minimum brut de 1 647 livres turques (475 euros ; c'est le montant fixé par la Commission de détermination du salaire minimum) et à un salaire minimum net perçu par le travailleur de 1 300 livres turques.

L'augmentation du coût du travail suite à la hausse du salaire minimum a soulevé un nombre important de critiques de la part des milieux patronaux et des analystes économiques. Sous la pression des milieux patronaux, le gouvernement a accordé une compensation partielle de cette hausse pouvant aller jusqu'à 35 % (100 livres turques, soit 29 euros par mois et par salarié) pour l'année 2016. Cette subvention accordée par l'État est d'un coût très important, de 9,7 milliards de livres turques, soit 2,8 milliards d'euros.

Temps partiel et flexibilité pour les femmes et les jeunes : un progrès ou un danger ?

Selon la législation actuelle, les femmes ayant donné naissance à un enfant ont droit à un congé maternité payé de 16 semaines, et à un congé sans solde de six mois, cette durée pouvant aller jusqu'à 24 mois pour les femmes fonctionnaires. Le programme d'action conserve ces droits. Une femme a toujours droit à un congé payé de 16 semaines ; la nouveauté est qu'après ce congé, les femmes ayant donné naissance à un enfant vont avoir le droit de demander un temps partiel sans réduction de salaire. Cette possibilité est également ouverte au père. Cette durée est limitée à deux mois pour le premier enfant, quatre mois pour le deuxième enfant, six mois pour le troisième et un mois de plus pour chaque enfant au-delà du troisième. Le parent bénéficiaire travaillera à mi-temps mais recevra son salaire complet, la différence étant payée par l'État. Cette mesure a été présentée au Parlement par le gouvernement début février 2016 et adoptée en mai 2016.

Une autre réglementation importante a été introduite pour les mères (fonctionnaires et travailleurs du secteur privé) : elles pourront demander à travailler à mi-temps (la moitié de la durée légale de travail, 45 heures par semaine) jusqu'à ce

que leur enfant commence l'école. Les femmes fonctionnaires recevront la moitié de leur salaire et d'autres paiements ou avantages. Dans le secteur privé, la demande de travail à temps partiel doit être acceptée par l'employeur. L'employeur ne peut pas résilier le contrat de travail pour ce motif. En outre, si l'autre parent ne travaille pas, celui ou celle qui travaille ne peut demander à travailler à temps partiel.

Cette loi tente de promouvoir, de la part des entreprises, un recours accru à des mesures de flexibilité interne comme le temps partiel. Sachant qu'en Turquie, beaucoup de femmes se retirent du marché du travail après avoir eu des enfants, ces mesures, à premier vue, pourraient sembler positives puisqu'elles leur permettent de se maintenir sur le marché du travail. Cependant, selon les syndicats, cette mesure légalise le travail flexible et à bas salaire. Comme les droits à congé de maternité ne sont toujours pas reconnus en pratique pour les femmes exerçant des emplois atypiques, occasionnels, à temps partiel ou en sous-traitance, on peut penser que cette mesure ne s'applique qu'aux femmes ayant un emploi durable et un contrat permanent.

Le plan d'action du gouvernement pour 2016 prévoit également de supprimer tous les obstacles au travail à temps partiel pour les étudiants. Selon les syndicats, l'expansion du travail à temps partiel signifiera pour les jeunes et les femmes des bas salaires et de faibles cotisations pour leur future retraite. La loi prévoit que, pour compenser les temps partiels, l'employeur pourra recruter de façon temporaire auprès d'agences d'emploi privées, les travailleurs temporaires ainsi embauchés pouvant voir leur contrat automatiquement résilié dès le retour à temps plein des salariés.

Réforme des agences d'emploi privées : un esclavage moderne selon les syndicats

Un autre sujet très controversé du plan d'action du gouvernement pour 2016 est la réforme des agences d'emploi privées. C'est la nouvelle loi sur les relations de travail (loi 4857) de 2003 qui a permis pour la première fois la création des agences d'emploi privées (*Özel istihdam büroları*). Ces agences pouvaient proposer des services de rapprochement entre l'offre et la demande d'emploi. Une nouvelle réforme visant à permettre aux entreprises d'embaucher des travailleurs employés par les agences d'emploi privées a été votée au Parlement début 2009, et ce malgré l'opposition des syndicats. Mais le président de la République de l'époque (Abdullah Gül) n'avait pas accepté de promulguer le texte, faisant valoir le risque d'abus à l'égard des travailleurs, son incompatibilité avec la dignité humaine et le caractère inadéquat de la protection sociale de ces travailleurs.

Le nouveau projet sur ce sujet a été présenté au Parlement par le gouvernement début février 2016. Les syndicats ne peuvent cette fois pas compter sur une possible invalidation par l'actuel Président. La nouvelle loi va permettre aux agences d'emploi privées d'établir les contrats de travail (à durée déterminée ou indéterminée) avec les travailleurs qu'elles pourront mettre à disposition des employeurs pour une durée maximale de huit mois.

Les syndicats Türk-İş et Disk dénoncent cette « loi sur le louage des travailleurs », considérant qu'elle légaliserait l'esclavage. Ils affirment que cette loi rendra possible le recrutement de salariés par les agences d'emploi privées au niveau de salaire minimum, et de les louer aux différents employeurs pour les durées dont les employeurs ont besoin.

Si cette loi entre en vigueur, les salariés embauchés par les agences d'emploi privées perdront leur droit de se syndiquer et tout droit à l'indemnité de fin de contrat. Les employeurs utilisateurs de ces salariés seront quant à eux libérés des indemnités de fin de contrat, des coûts liés aux heures supplémentaires et des cotisations patronales (19,5 % au système d'assurance sociale et 2 % à l'assurance chômage).

Du côté des salariés recrutés par ces agences, l'emploi ne sera ni continu, ni stable. Ils pourront être loués ou empruntés par d'autres employeurs. Pour chaque emploi, ils percevront un salaire différent, ce qui conduira à une forte instabilité de leurs revenus. Comme ce sont les agences qui les recrutent formellement, et pas les employeurs effectifs, ces travailleurs ne pourront pas profiter des dispositions de la convention collective de l'entreprise où ils exercent. Ils ne pourront pas non plus bénéficier de prestations d'assurance-chômage. En dépit de l'opposition des trois principaux syndicats du secteur privé, Hak-İş, Türk-İş et Disk, la mesure a été adoptée en mai 2016.

Sous-traitance : titularisation d'une partie des travailleurs ?

Comme on l'a souligné plus haut, depuis 2003, le recours à ce système des travailleurs sous-traitants s'est généralisé dans l'industrie et le secteur des services. Les syndicats demandent l'abolition de ces contrats de sous-traitance. En guise de réponse, le programme d'action du gouvernement prévoit seulement de titulariser une partie des 650 000 travailleurs sous-traitants exerçant dans le secteur public. Selon les déclarations du ministre des Finances, cette titularisation concernerait entre 100 000 et 150 000 travailleurs sous-traitants exerçant pour l'État. Le syndicat Disk demande la titularisation de tous les travailleurs sous-traitants dans le secteur public, puis l'interdiction de ce système de sous-traitance.

Conclusion

Dans son ensemble, le plan de réformes de 2016 est ambitieux, portant sur 216 mesures à mettre en œuvre dans plusieurs domaines (agriculture, économie, commerce, politiques sociales, marché du travail, justice, etc.). Le plan contient un ensemble de réformes dont l'objectif affirmé est de renforcer la croissance à long terme, d'attirer les investisseurs internationaux et de flexibiliser davantage le marché du travail. Après le changement de gouvernement en mai et dans un contexte politique très difficile, certaines réformes n'ont pas été mises en œuvre, d'autres vont l'être de façon très lente, d'autres enfin semblent avoir été reportées. Mais ce sont les réformes concernant le marché du travail et la flexibilité du travail, dont certaines sont très controversées, qui ont été adoptées les plus rapidement durant l'année 2016 : augmentation du salaire minimum, suppression des rigidités du marché du travail et des restrictions sur les différentes formes d'emploi, flexibilisation du travail des femmes et des jeunes, réforme des agences d'emploi privées, etc.

Les syndicats ont cherché à s'opposer aux mesures visant à flexibiliser davantage le marché du travail, par le biais de communiqués de presse voire en tentant certaines manifestations. Mais, compte tenu de leurs divisions et leurs faiblesses, ils n'ont pas pu construire une opposition suffisante pour faire reculer le gouvernement. Ainsi en est-il de nombreuses mesures adoptées et rapidement mises en œuvre : mesures de flexibilisation du marché du travail, en particulier

concernant le travail des femmes et des jeunes, suppression des restrictions pour les différentes formes d'emploi atypique, élargissement des possibilités de recours aux services des agences d'emploi privées, mesure que les syndicats assimilent à une légalisation de l'esclavage moderne. Les syndicats sont parvenus à s'opposer à la remise en cause de l'indemnité de fin de contrat. Sur cette question, les syndicats étaient unis et prêts à provoquer des mouvements sociaux voire une grève générale pour défendre un acquis social considéré comme très important, et le gouvernement a décidé de reporter la réforme envisagée, par ailleurs plutôt impopulaire.

Il est trop tôt pour se livrer à un pronostic sur la suite et à une évaluation de l'impact des nouvelles réformes ou mesures relatives à l'emploi et au marché du travail. Mais un bilan des mesures et réformes de flexibilisation du marché du travail mises en place depuis 2003 peut être tiré. Comme en attestent les indicateurs du marché du travail, ces réformes n'ont pas eu les effets positifs attendus, le chômage et le sous-emploi sont toujours à des niveaux très élevés et elles semblent même avoir contribué à renforcer les points noirs du marché du travail turc : plus de 3 millions de travailleurs informels, 2 millions de travailleurs sous-traitants, 400 000 Syriens travaillant illégalement à bas voire très bas salaires, 1,2 million d'accidents du travail déclarés entre 2002 et 2014, dont plus de 15 000 mortels, etc. Les nouvelles mesures risquent de renforcer une précarité déjà très élevée, et il est peu probable que, dans un pays ayant surtout besoin d'une amélioration du niveau d'éducation et de formation, ces réformes puissent être en soi et durablement créatrices d'emploi.

Sources :

Presse turque.

Site internet de l'Observatoire de la vie politique turque (OVIPOT) : http://ovipot.blogspot.com.

Sites internet des confédérations de syndicats de travailleurs et d'employeurs.

Aslan G., Math A. (2010), « Turquie : rigueur budgétaire, austérité pour les travailleurs : encore et toujours ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° spécial, « L'État social à l'épreuve de l'austérité », n° 127, novembre, p. 155-175.

Aslan G., Math A. (2011), « Turquie : élections générales de juin 2011 : acteurs en lice et enjeux sociaux », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 130, mai, p. 22-41.

Aslan G. (2013), *Salaire minimum en Turquie : Impacts sur les inégalités, la pauvreté et l'emploi*, Thèse de doctorat en sciences économiques, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Duvignaud A. (2013), « Mobilisations contre les accidents du travail en Turquie », juin 2013, http://ovipot.hypotheses.org/8513.

Math A. (2007), « Turquie : la perspective d'un nouvel âge pour les retraites et les fins de carrière », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 109, novembre, p. 111-126.

OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE : Turquie*, Paris, Éditions OCDE.

OCDE (2014), *Études économiques de l'OCDE : Turquie*, Paris, Éditions OCDE.

OCDE (2016), *Études économiques de l'OCDE : Turquie*, Paris, Éditions OCDE.

Öngün E. (2005), « Adaptation au capitalisme international et flexibilisation du marché du travail : la nouvelle loi sur les relations de travail (Loi 4857) en Turquie », *REMMM*, n° 105-106, p. 247-265.

Tisk (2015), « Türk iş dünyasının Türkiye'deki Suriyeliler konusundaki görüş, beklenti ve önerileri », n° 353, p. 1-100.