

# Italie

## Le projet de réforme des retraites du gouvernement Berlusconi

Adelheid HEGE, Antoine MATH

Le système italien des retraites a fait l'objet de plusieurs réformes depuis le début des années 1990<sup>1</sup>. La « réforme Dini » de 1995 en a radicalement redéfini les contours. Une évolution démographique particulièrement défavorable<sup>2</sup>, la part « excessive » des pensions dans le budget de la protection sociale<sup>3</sup>, des déficits élevés des budgets publics, la nécessité de remplir les critères de Maastricht en vue d'une qualification pour l'UEM, relayés par un discours assez catastrophiste, ont constitué la toile de fond des réformes

successives des années 1990. Leur motivation première était de limiter les dépenses de retraite par répartition. Le nouveau projet de réforme mis en chantier par le gouvernement Berlusconi s'inscrit toujours dans un contexte similaire de faible croissance, de déficits persistants et de pressions européennes obligeant le gouvernement à afficher des signes de remise en ordre des finances publiques. Le principal objectif affiché est de réduire les dépenses de retraite à court et moyen terme.

---

1. Cf. Emmanuel Reynaud, Adelheid Hege, « Réforme des retraites : une transformation fondamentale du système », *Chronique internationale de l'IRES*, 37, novembre 1995, pp.14-20 ; Adelheid Hege, « Une réforme historique et sa difficile mise en œuvre », *Chronique internationale de l'IRES*, 48, septembre 1997, pp.31-38 ; Adelheid Hege, « Italie : la nouvelle réforme du système des retraites », *Chronique internationale de l'IRES*, 50, janvier 1998, pp. 14-19.

Voir également Paola Veroni, « Réforme du système des retraites en Italie : bilan et perpétuels », note pour la réunion du Conseil d'orientation des retraites du 5 décembre 2002 ([www.cor-retraites.fr/article131](http://www.cor-retraites.fr/article131)) ; Stéphanie Toutain, *Les systèmes de retraites en Italie – une interminable réforme*, L'Harmattan, 2001 ; Laurent Vernière, « La réforme du système de retraite en Italie », *Questions Retraite* 99-22, octobre 1999 ; « Italie : les nouvelles mesures d'adaptation du système de retraite », *Questions Retraite*, 2003-63.

2. Le ratio démographique des plus de 60 ans sur les 20-60 ans va passer de 0.43 en 2000 à 0.60 en 2020 et 0.98 en 2040, contre respectivement 0.37, 0.53 et 0.66 en France (projections ONU comparables entre pays).

3. Les dépenses « vieillesse » et « survie » représentent 63,4 % des dépenses de protection en Italie en 2000 contre 46,4 % en moyenne dans l'Union européenne (G. Abramovici, *La protection sociale en Europe, Statistiques en bref*, Population et conditions sociales 3/2003, Eurostat)

## ITALIE

La réforme consisterait à accélérer la montée en charge des réformes précédentes, notamment en agissant une nouvelle fois sur l'âge du départ à la retraite et en favorisant la généralisation des fonds de pension, déjà prévus par les réformes précédentes mais qui tardent à se développer.

Le gouvernement pensait pouvoir boucler la réforme avant l'été 2003, après le vote par les députés d'un projet de loi-cadre (*legge delega*) en février 2003. Vivement contesté par l'opposition parlementaire et, plus encore, par les syndicats et leurs bases, jugé incohérent par le patronat, le projet de loi a subi une nouvelle révision fin février 2004. Sur son adoption définitive planent les incertitudes des prochaines échéances électorales (administratives, européennes). Des désaccords sur le contenu et la méthode de la réforme continuent de s'exprimer au sein même du gouvernement. Le choix de s'affranchir de la concertation avec les syndicats n'y fait pas l'unanimité. La coalition gouvernementale doit aussi faire face à des critiques de plus en plus explicites de sa politique économique et budgétaire, y compris de la part de ses alliés traditionnels. Le « pacte pour le développement » signé par la Confindustria, la plus grande organisation patronale et par les trois confédérations syndicales stigmatise indirectement, mais sévèrement, les défaillances du gouvernement face à la détérioration de la situation économique et à la perte de compétitivité du pays. Et la mobilisation unitaire des syndicats va bien au-delà du thème des retraites : elle a

aussi pour cible les politiques des revenus, de la protection sociale, du développement économique.

---

### Retour sur les réformes des années 1990

Avant les réformes des années 1990, le système de retraite par répartition était constitué de deux catégories de prestations contributives<sup>1</sup> : une pension d'ancienneté sans condition d'âge mais avec une condition de 35 ans de cotisations dans le secteur privé et de 20 ans (ou 15 ans pour les femmes) dans le secteur public ; une pension de vieillesse à partir de 60 ans (55 ans pour les femmes) et 15 ans de cotisation. Ces retraites, calculées sur les dernières années d'activité, étaient particulièrement généreuses, offrant des taux de remplacement élevés (annuité de 2 % dans le secteur privé sous un plafond élevé puis décroissant ensuite pour les tranches de salaire supérieures), et plus élevés encore dans le secteur public et les entreprises publiques. Les âges de départ étaient très précoces, notamment pour les pensions d'ancienneté du secteur public. Le coût de ce système était appelé à s'enlever d'autant que le vieillissement démographique est plus accentué en Italie que dans le reste de l'Union européenne. Selon les données de l'époque, de 15 % du PIB environ au début des années 1990, les retraites devaient atteindre 23,3 % en 2040. Une perspective considérée comme insoutenable à un moment où l'Italie cherchait à se qualifier pour l'euro. Ce

---

1. Il existe également deux prestations de solidarité financées par l'Etat : un minimum vieillesse de 351 euros par mois garanti à toute personne d'au moins 65 ans et, sous certaines conditions supplémentaires, une pension minimale vieillesse venant compléter la retraite d'un pensionné de manière à la porter à un minimum de 392 euros. Depuis 2001, d'autres compléments croissants avec l'âge ont été introduits, et augmentés en 2002, de sorte que toute personne de plus de 75 ans reçoit au moins 516 euros par mois.

système, constitué de régimes fragmentés selon l'appartenance socioprofessionnelle, était en outre très inéquitable selon les professions et les parcours de retraite, ce qui rendait son maintien en l'état indéfendable. Un relatif consensus avait émergé sur le principe d'une réforme.

### **De la réforme Amato ...**

La « réforme Amato » de 1992 a été le fait d'un gouvernement de « techniciens » dans une période de fort discrédit des partis politiques traditionnels (opérations *mani pulite, tangentopoli*). Elle a modifié les paramètres du système, sans toucher à sa logique : la durée de cotisation pour une pension d'ancienneté dans le public est alignée progressivement sur le privé (35 ans) ; la durée de cotisation pour avoir droit à une pension de vieillesse est allongée (de 15 ans en 1992 à 20 ans en 2002) ; l'âge minimum passe de 60 à 65 ans pour les hommes et de 55 à 60 ans pour les femmes ; les pensions ne sont plus indexées sur les salaires ; le salaire de référence est allongé progressivement à l'ensemble de la carrière <sup>1</sup>.

Cette réforme « paramétrique » n'était pas mineure puisqu'elle devait permettre de limiter les dépenses à environ 18,5 % du PIB en 2040 (contre 23,4 % en l'absence de réforme). Le taux de remplacement du travailleur type du secteur privé devait diminuer d'un quart environ à terme. Les effets de la réforme sur l'évolution des dépenses étaient toutefois encore considérés comme trop limités, surtout à court terme. Le

gouvernement a complété cette réforme en 1993 par une loi autorisant la création de nouveaux fonds de pension.

En 1994, le premier gouvernement Berlusconi a cherché à imposer une nouvelle réforme des retraites, notamment en durcissant l'accès aux pensions d'ancienneté. Face à une forte opposition syndicale, le gouvernement s'est divisé, ce qui a entraîné sa chute rapide. Un nouveau gouvernement de « techniciens » lui a succédé et a très vite remis en chantier un projet dans une période où la crainte de ne pas être qualifié pour l'euro permettait plus que jamais d'imposer des mesures de rigueur.

### **... à la réforme Dini**

La « réforme Dini » de 1995, décidée en concertation étroite avec les organisations syndicales <sup>2</sup>, est profonde. Elle vise à supprimer progressivement le précédent système à prestations définies et à le remplacer par un système de comptes notionnels. Il s'agit d'un système à cotisations définies, par répartition du point de vue du financement, mais fonctionnant pour chaque salarié selon un principe de capitalisation virtuelle.

Les cotisations versées tout au long de la carrière s'accumulent sur un compte à la façon d'un capital virtuel. Un coefficient de transformation est appliqué à ce capital virtuel pour donner le montant de la retraite. Ce coefficient augmente avec l'âge de départ à la retraite (qui devient flexible entre 57 et 65 ans) et diminue avec l'espérance de vie de la génération.

- 
1. Cet allongement ne joue à plein que pour les jeunes entrés à partir de 1992 sur le marché du travail. La période de référence de ceux ayant plus de 15 ans de cotisations en 1992 passe des 5 aux 10 meilleures années.
  2. Lucio Baccaro, « Négociateur avec les syndicats la réforme des régimes de retraite : l'expérience italienne dans une perspective européenne », in H. Sarfati, G. Bonoli, *Mutations du marché du travail et protection sociale dans une perspective internationale*, Peter Lang, 2003, pp.553-559.

## ITALIE

La retraite est revalorisée sur les prix. En dessous de 40 ans de cotisations, une condition d'âge est désormais exigée pour les pensions d'ancienneté, appelées à disparaître progressivement d'ici à 2015.

Le nouveau système implique également une restriction des éléments de solidarité du précédent système : la pension minimale sera supprimée et tout départ à la retraite avant 65 ans est interdit pour un montant de pension inférieur à 1,2 fois le minimum vieillesse. La logique implicite du système est de stabiliser automatiquement <sup>1</sup> le taux de cotisation, actuellement de 33 % <sup>2</sup>, quelle que soit l'augmentation du nombre de retraités. Ce qui revient *de facto* à faire jouer au taux de remplacement et à l'âge de départ à la retraite le rôle de seules variables d'ajustement.

Cette réforme prévoit toutefois une phase de transition très longue. Ainsi, le mode de calcul contributif ne doit concerner ni les assurés ayant validé plus de 18 annuités au moment de l'entrée en vigueur de la réforme (ils sont néanmoins touchés par la réforme Amato), ni les assurés plus jeunes pour les périodes de cotisation antérieures au 1<sup>er</sup> janvier 1996. L'objectif visé, l'extinction totale du système à prestations définies, sera atteint, dans cette logique, en 2065 seulement. Ce sont avant tout les jeunes salariés qui seront touchés par la réforme. La longue phase de transition vient largement épargner les salariés plus âgés. Ainsi, en 2010, 92 % des retraites versées le seront en fonction de l'ancien système à prestations définies et en 2030 elles représenteront encore 40 % du total (voir tableau 1).

**Tableau 1. Total des retraites en fonction du système de calcul (au moment de la liquidation de la pension)**

Au 31 décembre	Ancien système	Système mixte	Nouveau système contributif	Total
2002	98,4 %	1,6 %	0,0 %	100 %
2005	96,6 %	3,4 %	0,0 %	100 %
2010	92,0 %	7,7 %	0,3 %	100 %
2020	71,1 %	27,2 %	1,7 %	100 %
2030	40,0 %	51,9 %	8,1 %	100 %
2040	17,9 %	54,4 %	27,7 %	100 %
2050	4,9 %	41,4 %	53,7 %	100 %

Source : ministère du Travail et des Affaires sociales (2002).

1. De nombreux observateurs ne cachent d'ailleurs pas leur admiration pour l'avantage « technique » de ces systèmes à comptes notionnels qui, grâce à des « mécanismes (ou stabilisateurs) automatiques » permettent de « s'autoréguler » quasiment une fois pour toutes et de libérer la question des retraites des trop longues délibérations politiques et sociales.
2. 24 % employeur, 9 % salarié. Il est plus faible pour les indépendants, de 16 à 19 % environ selon les secteurs.

Tableau 2. Taux de remplacement brut des retraites par répartition						
Année de départ à la retraite	2000	2010	2020	2030	2040	2050
<b>Salariés secteur privé</b>						
Départ à 60 ans et 35 ans de cotisations	67,3	67,1	56,0	48,6	48,5	48,1
Départ à 65 ans et 40 ans de cotisations	78,9	76,7	72,4	66,8	64	63,4
<b>Indépendants</b>						
Départ à 60 ans et 35 ans de cotisations	64,4	64,7	41,2	30,7	29,4	29,2
Départ à 65 ans et 40 ans de cotisations	73,6	73,8	54,7	44,4	38,8	38,4

Source : ministère du Travail et Affaires sociales (2002).

En conséquence, l'inflexion de l'augmentation des dépenses de retraite est retardée. De 13,5 % du PIB en 2001 elle atteint un pic de 15,9 % en 2030. Les effets radicaux de la réforme interviennent ensuite pour ramener les dépenses à 13,5 % en 2050 <sup>1</sup>. La réforme prolonge la baisse du taux de remplacement programmée par la réforme Amato (tableau 2). Elle offre une forte incitation à reporter la date de départ en retraite <sup>2</sup>. Selon les calculs du ministère du Travail, un tel report ne pourra toutefois compenser que partiellement la diminution du taux de remplacement <sup>3</sup>.

#### **Des ajustement ultérieurs**

Plusieurs « insuffisances » de la réforme Dini ont fréquemment été soulignées par les observateurs, tels la préservation trop durable des pensions d'ancienneté et le maintien des disparités persistantes entre catégories socioprofessionnelles. Autre leitmotiv, les réductions des dépenses ne seraient pas suffisamment rapides.

Les gouvernements suivants de centre gauche, Prodi en 1997 <sup>4</sup> et D'Alema en 1999 <sup>5</sup>, ont justement eu pour objectif de réduire la phase de transition de la réforme Dini. Mais ils ont à chaque fois buté sur les réticences syndicales, en particulier

1. Ces projections intègrent les prolongements de la réforme Dini introduits par la « réforme Prodi » de 1997.
2. Effet ou non de la seule réforme, l'âge médian de liquidation de la retraite a augmenté de plus de 2 ans entre 1994 et 2002 (cf. *Rapporto di monitoraggio*, ministère du Travail et des Affaires sociales, décembre 2003).
3. Un salarié du secteur privé partant à 60 ans après 35 ans de travail bénéficiait d'un taux de remplacement brut (première retraite/dernier salaire) de 75 % avant les réformes. Ce taux passe à 67,3 % en 2000 et 48,5 % en 2040. Si ce salarié reporte son départ à la retraite à 65 ans après 40 ans de cotisations, son taux de remplacement brut sera de 64 % en 2040.
4. Cf. Adelheid Hege, janvier 1998, *op. cit.*
5. Cf. Adelheid Hege, « Retraites, flexibilité de l'emploi : l'unité syndicale à l'épreuve », *Chronique internationale de l'IRES*, 61, novembre 1999, pp.26-33.

## ITALIE

le gouvernement D'Alema. La « réforme Prodi » de 1997 a cependant réussi à raccourcir quelque peu les calendriers prévus pour l'allongement et l'harmonisation entre secteurs privé et public en ce qui concerne les conditions d'âge et de durée de cotisations. Elle bloque aussi temporairement l'accès aux pensions d'ancienneté pour certains salariés non manuels et suspend toute revalorisation des pensions supérieures à un certain niveau.

Une étude rendue publique en mars 2004 montre que les retraités dont les pensions sont au-dessus de 1200 euros par mois ont vu leur pension perdre de 10 à 25 % de leur pouvoir d'achat entre 1987 et 2004, en raison de la désindexation des retraites<sup>1</sup> et de diverses mesures fiscales.

---

### **Le projet de réforme Berlusconi et les controverses qu'il suscite**

Après des débats engagés dès 2002 sur une nouvelle réforme des retraites et un premier parcours à l'Assemblée au début 2003, le gouvernement Berlusconi a présenté en septembre 2003 un projet révisé. Après d'importantes mobilisations syndicales, il sera réajusté une nouvelle fois fin février 2004.

Dans un contexte de pression des autorités européennes au regard des finances publiques italiennes, l'objectif initialement affiché était de réduire les dépenses de retraite à l'horizon de 2006 de 1 point de PIB, objectif que le gouvernement a ensuite ramené à 0,7 point d'ici à 2008 (à comparer à des prévisions qui indiquent une augmentation de 0,7 point entre 2001 et 2006 si rien n'est fait). A

cette fin, le projet cherche notamment à inciter les bénéficiaires potentiels de pensions d'ancienneté à retarder leur départ à la retraite. Plus généralement, il vise à accélérer la réforme Dini et à trouver un moyen de développer les fonds de pension complémentaires qui sont censés compenser les baisses des taux de remplacement des retraites par répartition pour les plus jeunes générations.

### ***Pensions d'ancienneté, le couperet de 2008***

La réforme Dini de 1995, on l'a vu, visait à affaiblir progressivement le dispositif de la pension d'ancienneté. Ainsi, la durée de cotisation devait être prolongée progressivement de 35 à 40 ans. Toutefois, les assurés validant 35 ans de cotisations continuaient d'y avoir accès pour peu qu'ils aient atteint l'âge de 57 ans. Pour accélérer la phase de transition, le projet de réforme du gouvernement Berlusconi prévoit une modification brusque des règles du jeu au 1<sup>er</sup> janvier 2008. A partir de cette date, l'ancien dispositif (57 ans + 35 ans de cotisations) devient inaccessible, et les salariés prétendant à la pension d'ancienneté doivent satisfaire à l'une ou l'autre des conditions suivantes : soit attester une durée de cotisation de 40 ans, soit valider 35 annuités et avoir atteint 60 ans (tableau 3). La deuxième option a été intégrée dans le projet de loi-cadre à la suite des fortes mobilisations syndicales. Toutefois, comme elle ne dégage pas suffisamment d'économies, il est prévu que l'âge de départ à la retraite dans le cadre des pensions d'ancienneté soit de nouveau re-

---

1. L'indexation est passée non seulement de l'évolution des salaires à celle des prix, mais également à un rythme inférieur à l'inflation (jusqu'à 75 %) à partir d'un certain montant de pensions.

Tableau 3. Conditions de départ à la retraite à taux plein selon le projet Berlusconi (ancien système, salariés)			
	Jusqu'au 31 décembre 2007	Au 1 <sup>er</sup> janvier 2008	Au 1 <sup>er</sup> janvier 2010
Pension de vieillesse	65 ans pour les hommes, 60 ans pour les femmes		
Pension d'ancienneté	35 années de cotisations et 57 ans d'âge ou 40 années de cotisation	35 années de cotisation et 60 ans d'âge ou 40 années de cotisation	35 années de cotisation et 61 ans d'âge* ou 40 années de cotisation

\* Portés éventuellement à 62 ans en 2014.

poussé, à 61 ans en 2010 et à 62 ans en 2014<sup>1</sup>. Deux des quatre « fenêtres » trimestrielles de départ à la pension d'ancienneté seront en outre fermées, ce qui reculera encore le moment du départ pour de nombreux candidats à la retraite.

La deuxième option, appelée « quota 95 » (60 ans d'âge + 35 ans de cotisation, destinée à se transformer rapidement en « quota 96 »), devait désamorcer les critiques, nombreuses, contre l'augmentation brutale de la durée de cotisation, portée dans le projet initial du jour au lendemain de 35 à 40 ans. A l'intérieur même du gouvernement, certains ministres ont plaidé pour une prolongation graduelle de la durée de cotisation, qu'ils souhaitaient voir déclenchée plus rapidement. L'option « quota 95 » ne répond pas vraiment à ces critiques. A l'approche d'importantes échéances électorales, le gouvernement maintient le cap qui consiste à ne pas accélérer la réforme Dini dans l'avenir immédiat. Ce qui revient à renvoyer à un futur gouvernement et éventuellement

à une autre majorité politique l'exécution des volets douloureux de la réforme. Par rapport au projet initial, « quota 95 » atténue les inégalités entre salariés entrés précocement et tardivement sur le marché du travail ; ces derniers sont particulièrement pénalisés par une intervention sur la durée de la cotisation. Mais cette option ne change quasiment rien à la détérioration abrupte des conditions de départ à la retraite. Un salarié ayant commencé à travailler par exemple en 1975 à l'âge de 22 ans et qui, dans le régime actuel, serait parti à la retraite en 2010, devra attendre cinq ans de plus, quelle que soit l'option de départ choisie dans le cadre de la pension d'ancienneté.

Dans ce contexte, nombre d'experts prévoient des mouvements d'anticipation importants des salariés vers la retraite avant la date butoir de 2008 – et, partant, l'accentuation des déséquilibres budgétaires de l'INPS – au moment même où subsistent des incertitudes majeures quant aux contours définitifs de la réforme.

1. Si une vérification intervenue en 2013 ne montre pas que les économies escomptées ont d'ores et déjà été réalisées. Le recul de l'âge de départ à la pension d'ancienneté au-delà de 60 ans ne concerne pas (pour l'instant) les femmes qui accèdent à la pension de vieillesse à cet âge.

### **Un super-bonus pour les salariés prêts à différer le départ à la retraite**

Des mesures transitoires ont été ajoutées pour éviter une telle « fuite » vers la retraite avant 2008. Les « faucons » dans la coalition gouvernementale, favorables à l'introduction d'une décote ont dû s'incliner devant les partisans de mesures incitatives<sup>1</sup>. Les salariés qui acceptent de différer d'au moins deux ans la liquidation de leurs droits à la pension d'ancienneté voient ainsi majoré d'un tiers leur salaire brut, soit l'équivalent des cotisations retraite versées conjointement par l'employeur et le salarié (32,7 % au total). Ce « super-bonus » salarial est exempté d'impôt sur le revenu ; en contrepartie, les salariés acceptent de ne plus voir évoluer leur droits à la retraite jusqu'au retrait effectif de la vie active.

Le patronat par la voix de la Confindustria a critiqué sévèrement l'intervention « timorée » sur les pensions d'ancienneté, réitérant sa préférence pour une logique de pénalisation et de décote. Mais l'introduction du « super-bonus » assorti d'un gel des droits à la retraite laisse aussi dubitatifs nombre d'experts de tous bords<sup>2</sup>. A l'instar d'autres ac-

teurs, la CGIL, favorable en principe à des mécanismes incitant à la prolongation de la vie active, juge peu efficace le super-bonus. Il n'est pas sûr qu'il vienne décharger les caisses de retraite dans la mesure escomptée. Sauf à miser sur l'augmentation immédiate du salaire au détriment de la pension future, la plupart des salariés ne semblent guère avoir intérêt à différer leur départ à la retraite et à sortir ainsi du régime de la pension d'ancienneté qui offre un taux de liquidation avantageux<sup>3</sup>. Les chiffres officiels montrent aussi que le choix de la pension d'ancienneté n'est pas toujours volontaire. 29 000 des quelque 60 000 départs du premier semestre 2003, soit près de 50 %, étaient des départs contraints et non pas choisis, le plus souvent dans le cadre de plans de mobilité et de mise en chômage technique (CIG) ou de programmes d'incitation au départ des salariés vieillissants à l'initiative des entreprises.

### **Financement des pensions complémentaires**

Le transfert automatique et obligatoire des sommes destinées au « traitement de fin de carrière » (*trattamento di*

- 
1. Les partis de la coalition gouvernementale ne sont pas unifiés en ce qui concerne la question de l'accélération, ou non, de l'extinction des pensions d'ancienneté. Alors que le parti du président du Conseil Berlusconi n'est pas *a priori* hostile à une intervention rapide et relativement radicale sur l'âge du départ à la retraite il est lié par un compromis avec la Lega Nord qui défend les pensions d'ancienneté fortement concentrées dans les régions septentrionales de la péninsule. Ce parti soupçonne ses alliés gouvernementaux de vouloir renflouer, sur le dos des travailleurs du Nord, les ressources destinées à des mesures d'assistance en faveur du Mezzogiorno. AN (parti post-fasciste) plaide pour une prolongation progressive de la durée de cotisation, dans un souci d'équité sociale et de concertation avec les acteurs sociaux.
  2. Selon *Il Sole 24 ore* (20.2.2004), organe de la Confindustria, le super-bonus renvoie à des motivations essentiellement politiques et vise à solder la promesse faite à la Lega Nord de ne pas toucher aux pensions d'ancienneté.
  3. Selon des estimations, seuls les salariés à haut salaire ayant un taux marginal d'imposition élevé pourraient y gagner.



*fine rapporto*, TFR) <sup>1</sup>, une mesure proche de celle déjà proposée en 1999 par le gouvernement D'Alema de centre gauche, devait contribuer à l'envol des fonds de pensions complémentaires. Cette mesure est destinée à pallier le peu de succès rencontré jusque là par les dispositifs de retraite complémentaire par capitalisation, malgré de nouvelles dispositions fiscales adoptées en 2001 <sup>2</sup>.

Le gouvernement toutefois a révisé son projet initial devant l'opposition syndicale. Les confédérations syndicales avaient contesté tant le principe de l'automatisme du transfert du TFR que le libre choix des salariés entre les régimes conventionnels dits « fermés » et des dispositifs « ouverts » mis en place par des opérateurs privés (banques, assurances). Comme auparavant, ces derniers ne pourront être choisis que dans les cas d'absence d'un régime de branche négocié par les acteurs professionnels. Et le versement obligatoire est abandonné pour une période expérimentale de quelques années au profit du principe du « silence-consentement » (qui ne dit mot consent), les confédérations syndicales demandant en outre une clause de garantie du rendement des fonds complémentaires.

En contrepartie de la canalisation du TFR vers les fonds de pensions privés, le gouvernement avait prévu initialement de

faire bénéficier les entreprises du secteur privé de mesures d'allégement des charges pour les jeunes salariés nouvellement embauchés sur contrat à durée indéterminée. Cette réduction des cotisations retraite de trois points aurait induit une réduction du montant de la pension du régime général, diminution compensée, selon le gouvernement, par l'adhésion obligatoire aux fonds de pensions complémentaires. La « dé-contribution » fortement contestée par les syndicats aurait contribué à compromettre encore un peu plus l'accès des jeunes générations à une retraite « digne », perspective déjà fortement assombrie par la prolifération des emplois précaires à l'origine de trajectoires professionnelles fragmentées et discontinues. En février 2004, le gouvernement a décidé de sortir cette disposition de son projet de loi-cadre, malgré les protestations de la Confindustria.

Le projet de réforme annonce d'autres interventions destinées soit à augmenter les recettes (augmentation des cotisations des travailleurs para-subordonnés, prélèvement durant deux ans d'une contribution de solidarité sur les pensions les plus élevées), soit à diminuer les dépenses de l'institut national de la prévoyance INPS (réduction des « privilèges » dont bénéficient encore certains régimes spéciaux, chasse aux « fausses » pensions d'invalidité). Mais il s'abstient d'augmenter les

1. Le TFR est une somme provisionnée (ou épargne salariale) obligatoire pour tout salarié en CDI. Il est financé par une cotisation de 7,4 % à la charge de l'employeur et est accumulé de manière à offrir une indemnité au salarié au moment de son départ de l'entreprise (également en cas d'achat d'une résidence ou dans certaines situations familiales). Le TFR correspond à environ un mois de salaire par année d'activité. Comme l'obligation de rendement imposée à l'entreprise est très faible (1,5 % par an plus 75 % de l'inflation), cette importante provision constitue traditionnellement une source d'auto-financement très bon marché pour l'entreprise.
2. Le nombre d'adhérents a augmenté de 6,8 % en 2002. Seulement 11 % des travailleurs sont couverts. En outre, on les trouve plutôt parmi les salariés les mieux insérés sur le marché du travail et peu parmi les jeunes qui sont pourtant ceux qui vont le plus avoir besoin de compléments pour compenser la baisse des retraites par répartition.

## ITALIE

cotisations des indépendants, comme l'avaient demandé les syndicats <sup>1</sup>.

---

### Les syndicats mobilisent contre la réforme

Face au projet de réforme des retraites du gouvernement Berlusconi, les trois confédérations syndicales retrouvent une unité qui s'était considérablement effritée au cours des années précédentes. Elles en dénoncent le calendrier : dans le cadre de la réforme Dini de 1995, une vérification des effets de la réforme avait été programmée pour 2005. Pour les confédérations syndicales, il n'y a pas lieu d'intervenir avant que ce bilan ne soit tiré ; elles soulignent que les réformes des années 1990 ont déjà généré des économies de 100 milliards d'euro et en induiront d'autres. CGIL, CISL et UIL récusent ensuite une logique de réforme guidée essentiellement par le souci de « faire de l'argent » et de masquer – y compris devant les autorités européennes – un bilan désastreux en matière de politique économique et industrielle. Elles rejettent vigoureusement le contenu de la réforme (augmentation de l'âge de départ à la retraite, versement obligatoire du TFR, allègement des charges sociales pour les jeunes travailleurs) et la logique qui consiste à faire subir ses coûts aux seuls salariés. Les contradictions et autres « improvisations » du gouvernement tout au long du débat sur la réforme des retraites

sont également dénoncées. Et les confédérations stigmatisent enfin le traitement réservé par le gouvernement à la concertation sociale.

Les syndicats réclament une réforme globale du *Welfare* et la séparation des comptes de l'assurance retraite et de l'assistance, déjà inscrite dans la réforme Dini. Ils plaident pour l'harmonisation des taux de cotisations retraite et, partant, l'augmentation des contributions des travailleurs para-subordonnés et autonomes. Pour alléger les charges sociales des employeurs, d'autres voies doivent être trouvées que celle de la « dé-contribution » des contrats offerts aux jeunes travailleurs. Pour inciter les salariés à différer leur départ à la retraite, les syndicats préconisent la revalorisation des pensions plutôt que d'agir sur les salaires comme le fait le « super-bonus » proposé par le gouvernement. Le maintien dans l'emploi n'en est pas moins considéré comme un objectif important pour réduire la proportion de retraités sensiblement supérieur à celui des autres pays européens.

Si le front syndical a pu se fracturer devant la réforme du marché du travail – où des accords séparés ont été signés par les seules CISL et UIL <sup>2</sup> – il se resserre face aux projets de réforme des retraites du gouvernement. Les organisations syndicales signataires du « pacte pour l'Italie » tirent un bilan désabusé de la concertation avec le gouvernement <sup>3</sup> et laissent entendre qu'il n'y aurait « jamais

---

1. Le taux de cotisation des travailleurs autonomes (commerçants, artisans) est officiellement fixé à 20 % mais les cotisations effectivement demandées sont de l'ordre de 17 %.

2. Cf. Adelheid Hege, « Italie : réforme du marché du travail et crise de la concertation sociale », *Chronique internationale de l'IRES*, 78, septembre 2002.

3. Les engagements inscrits dans le pacte pour l'Italie en faveur de la réforme des amortisseurs sociaux et du développement du Mezzogiorno sont dans une grande mesure restés lettre morte. Ainsi, l'assurance chômage n'a pas bénéficié des sommes qui étaient théoriquement destinées à augmenter les allocations chômage notoirement insuffisantes en Italie.

d'accord séparé sur les retraites ». Réticentes tout d'abord à l'hypothèse d'une grève générale avancée par la CGIL, la CISL et l'UIL s'y rallient quand elles jugent avéré le refus du gouvernement d'amender son projet en profondeur. Berlusconi de son côté prend acte de l'échec des tentatives de reconquérir par des ouvertures partielles les organisations « réformistes ». La concertation avec les acteurs professionnels est dès lors quasiment ouvertement abandonnée, méthode qui avait sous-tendu les grandes réformes des années 1990, dans le domaine des relations professionnelles autant que des retraites.

Alors même qu'une réunion de concertation avec les syndicats est programmée, le ministre du Budget annonce de l'étranger les arbitrages gouvernementaux « définitifs ». Et c'est à la télévision que le président du Conseil vient expliquer, fin septembre 2003, sa réforme aux Italiens, misant sur le dialogue sans intermédiaires avec l'opinion publique. Les organisations syndicales ripostent en annonçant une grève générale de quatre heures (huit dans la fonction publique) pour le 24 octobre. Des syndicats non confédérés et des associations rejoignent le mouvement.

Dix millions de personnes soit 70 % des salariés, selon les syndicats, participeront à la grève générale du 24 octobre et 1,5 million se rendront aux manifestations organisées un peu partout en Italie. Les secrétaires généraux des trois confédérations interviennent à Bologne (CGIL), Rome (CISL) et Naples (UIL). Même si le patronat conteste les chiffres

des syndicats – la Confindustria parle d'un taux de participation à la grève dans les entreprises de 30 % – les observateurs attestent le succès de la grève qui exprime une inquiétude et un mécontentement profonds dans le monde du travail. L'Etat-providence « ne peut être réformé uniquement par le haut », note l'éditorialiste de la *Repubblica* qui souligne, à l'instar d'autres observateurs, le caractère extrêmement sensible de toute intervention sur la protection vieillesse qui donne notamment aux groupes les plus pauvres le sentiment « d'être privés d'un bien propre et de leurs garanties d'avenir ». Mais avec le projet de réforme est aussi mise en accusation une politique économique qui fait du dossier des retraites « un pilier censé porter, tout au moins aux yeux de l'UE et des grandes institutions financières internationales, une loi de budget en pleine dérive »<sup>1</sup>.

Un million de manifestants se retrouvent de nouveau à Rome, le 6 décembre, lors d'un grand rassemblement unitaire de protestation contre la réforme. S'y exprime l'inquiétude sur l'avenir non seulement des pensions, mais aussi d'un niveau de vie malmené par la forte augmentation des prix, la stagnation voire le recul des salaires, la désindustrialisation et la flexibilité accrue de l'emploi, les coupes budgétaires sévères dans des domaines aussi cruciaux que l'école, la santé, le développement du Mezzogiorno ...

L'assemblée unitaire des délégués des trois confédérations constitue le troisième temps fort de la mobilisation. Par cette convocation – inédite depuis 1994 – les organisations syndicales expriment leur

---

1. Giulio Anselmi, « Ma non basta dire no », *La Repubblica*, 25.10.2003.

## ITALIE

opposition au nouveau projet du gouvernement<sup>1</sup>. 6000 délégués se réunissent à Rome le 10 mars 2004. Ils adoptent une plate-forme commune couvrant un large spectre de revendications : soutien au Mezzogiorno, fiscalité, investissements en matière de recherche, d'environnement, de transports et de santé, aides aux familles, école, logement ... Il ne s'agit pas seulement de dire non à une réforme des retraites qui, pour les syndicats, n'est

pas à l'ordre du jour, mais aussi de réclamer un changement radical de la politique économique du gouvernement. Une grève générale « constructive » de quatre heures est décidée ; elle aura lieu le 26 mars.

### Sources :

*La Repubblica, Rassegna sindacale, Il Sole 24ore*

Observatoire européen des relations industrielles (EIRO).

---

1. Le gouvernement repousse d'ailleurs à plusieurs reprises la présentation de son projet au Sénat. Reporté une première fois au 9 mars, le jour même où le ministre des Finances devait s'expliquer sur les finances publiques italiennes lors du conseil des ministres Ecofin, l'examen du texte a été renvoyé, au dernier moment, au 19 avril 2004.