

Italie

Les nouvelles réformes des retraites du gouvernement Prodi

Adelheid HEGE, Antoine MATH

La question des retraites est l'un des chantiers clé de la coalition de centre gauche du gouvernement de Romano Prodi issu des élections législatives d'avril 2006. Le nouveau gouvernement doit honorer des promesses électorales qui l'engagent à revenir sur les aspects les plus inéquitables des réformes Maroni-Tremonti de 2004/2005, sans compromettre la cure de rigueur imposée au pays : la loi de budget pour 2007 a en effet pour ambition de ramener le déficit public de 4,8 % à 2,8 % du PIB à la fin 2007.

Le processus de réformes prend appui sur une concertation étroite avec les organisations syndicales et patronales, ce qui est une rupture démonstrative avec les pratiques d'unilatéralisme du gouvernement Berlusconi dont l'abandon des méthodes de consultation tout comme le mauvais bilan économique avaient envenimé les relations avec les syndicats et avec le patronat à la fin de la législature¹. Mais la méthode de concertation doit aussi pallier la fragilité de la coalition gouvernementale. Composée de onze formations politiques couvrant tout le

spectre de la gauche, du centre à la gauche dite radicale, celle-ci dispose d'une majorité étroite à l'Assemblée et, plus encore, au Sénat².

Entamé dès l'été 2006, le processus de concertation a été scindé en deux. Les discussions sur le développement du système de retraites complémentaires privées (deuxième pilier par capitalisation) débouchent sur un accord tripartite en octobre 2006, entériné par la loi de finances pour 2007. Une deuxième phase de concertation démarre en janvier 2007 et porte sur la situation du système de retraite par répartition, dans un souci explicite de maîtrise des dépenses. Si les conditions d'accès aux pensions d'ancienneté en sont le thème central, le débat s'empare d'autres enjeux, tels le recul de l'âge de retraite et la diminution du taux de remplacement.

Au-delà des raisons conjoncturelles – changement de majorité gouvernementale, mauvaise situation des finances publiques – les nouvelles initiatives s'inscrivent dans la suite, prévisible ou tout au moins attendue, du processus

1. Cf. Adelheid Hege, « Italie. Après les élections, le renouveau incertain des relations professionnelles », *Chronique internationale de l'IRES*, 100, mai 2006, pp. 25-34.

2. Où la majorité se réduit à un seul siège.

continu de réformes entamé depuis le début des années 1990 : réformes Amato (1992), Dini (1995), Prodi (1997), Maroni-Tremonti (2004/2005). Il s'agit de trouver des réponses à des problèmes laissés en suspens par les réformes précédentes : la cohabitation entre un système relativement généreux voué à une lente extinction et un nouveau système nettement moins protecteur ; la suppression de certains « privilèges » consubstantiels à l'ancien système ; le difficile essor d'un deuxième pilier par capitalisation. Avant de décrire les débats actuels, il est nécessaire de revenir sur l'héritage des réformes antérieures.

L'héritage d'une décennie de réformes

En Italie, deux systèmes de retraites par répartition à l'architecture très différente coexistent¹. Le système « ancien » (mais qui est appelé à perdurer jusqu'en 2065 est constitué de retraites contributives à prestations définies qui ont fait l'objet de diverses restrictions depuis la réforme Amato (1992). Ce système s'applique encore entièrement aux générations partant à la retraite jusqu'en 2015. Le nouveau système à cotisations définies introduit par la réforme Dini (1995) est destiné à remplacer l'ancien ; il s'appliquera, de façon très progressive, aux retraités de l'après-2015. La montée en

charge du nouveau système, beaucoup moins généreux, est très lente et l'ancien système continuera de coexister longtemps avec le nouveau². Ainsi, en 2030, 40 % des retraites seront servies encore intégralement en fonction des règles de l'ancien système, 52 % de manière mixte en fonction des deux systèmes et seulement 8 % intégralement sur la base du nouveau système.

Le nouveau système « à points » moins généreux destiné seulement aux jeunes

La réforme Dini de 1995 transforme radicalement le système de retraites par répartition. Le nouveau système de comptes notionnels à cotisations définies, parfois dits « à points », fonctionne par répartition du point de vue du financement mais selon un principe de capitalisation virtuelle au niveau de chaque salarié. Les cotisations versées tout au long de la carrière s'accumulent sur un compte. Un coefficient de transformation est appliqué à ce capital virtuel pour donner le montant de la pension au moment du départ à la retraite (il faut cependant justifier d'au moins cinq années d'activités). Ce coefficient de transformation augmente avec l'âge individuel de départ à la retraite qui devient flexible entre 57 et 65 ans³. Le coefficient est réévalué tous les dix ans en fonction de l'espérance de vie de la géné-

1. Pour une présentation résumée du système italien et des réformes précédentes, cf. Adelheid Hege, Antoine Math, « Italie. Le projet de réforme des retraites du gouvernement Berlusconi », *Chronique internationale de l'IREs*, 87, mars 2004, pp.11-22 ; Angelo Marano, « Les réformes du système de retraite italien. Principes et conséquences », *Revue française des affaires sociales*, n°1, janvier-mars 2006, pp.253-277 ; Laurent Caussat et Michèle Lelièvre, « Les réformes des systèmes de retraite dans les pays d'Europe du Sud », *Etudes et résultats*, n°450, décembre 2005.

2. Le nouveau système ne s'applique ni aux assurés ayant validé plus de 18 annuités au moment de l'entrée en vigueur de la réforme en 1996, ni aux assurés plus jeunes pour les périodes de cotisation antérieures au 1^{er} janvier 1996.

3. La réforme Maroni de 2004 prévoit de ramener cette plage flexible de 60 et 65 ans à partir de 2008.

ITALIE

ration : il diminue si cette dernière augmente. La retraite est ensuite indexée sur les prix.

La logique implicite du système est de stabiliser le taux de cotisation, actuellement de 32,7 %¹, quelles que soient l'augmentation future du nombre de retraités et les évolutions économiques. Cela revient *de facto* à faire jouer au taux de remplacement et à l'âge de départ à la retraite le rôle de variables d'ajustement. Les risques économiques et démographiques sont transférés vers les assurés. Ces derniers ne peuvent en effet connaître à l'avance le montant de leurs droits. Le montant des retraites futures dépendra non seulement, comme dans tout système à cotisations définies, de l'évolution de la croissance et de l'emploi durant toute la période d'activité, mais aussi des évolutions de l'espérance de vie. De plus, même en s'appuyant sur des hypothèses assez favorables, les estimations officielles prévoient une baisse du taux de remplacement d'un quart à la moitié d'ici 2030-2050. Selon des simulations, 40 % des retraités devront se tourner vers la pension minimale d'aide sociale² et le niveau de la pension moyenne passera de 66 % à 33 % du salaire moyen entre 2002 et 2050³. La part des retraités pauvres de-

vrait augmenter⁴. Le gouvernement Berlusconi avait même envisagé, avant d'y renoncer, de réduire les cotisations de retraite de trois points pour les nouveaux embauchés avec pour conséquence de réduire encore les droits à retraite⁵.

Comme le constate un observateur avisé, « la poursuite d'un objectif de stabilisation financière semble avoir conduit les responsables politiques italiens à concevoir un système de retraite qui reporte la majeure partie des risques financiers, économiques et démographiques sur les individus au lieu de les mutualiser pour qu'ils soient assumés collectivement, conformément à la vocation initiale des systèmes [...] d'assurance sociale »⁶. Mais, du fait de la très longue phase de transition prévue, la réforme Dini, radicale à terme dans ses effets, touchera surtout les jeunes générations de salariés qui partiront à la retraite à partir de 2025-2030. La réforme de 1995, décidée en étroite concertation avec les syndicats, a clairement sacrifié les jeunes. Tommaso Padoa-Schioppa, actuel ministre de l'Economie, ancien membre du directoire de la BCE et peu suspect de laxisme en matière de finances publiques le souligne bien quand il fait remarquer que les jeunes qui voient augmenter « la proportion

1. 23,81 % pour l'employeur et 8,89 % pour le salarié. Il est beaucoup plus faible – officiellement de 20 % mais effectivement de 17,5 % – pour les indépendants et les travailleurs titulaires de contrats atypiques. L'augmentation du taux de cotisation pour toutes ces catégories, et donc des droits à la retraite, est une demande récurrente des organisations syndicales.

2. Il existe également deux prestations de solidarité financées par l'Etat : un minimum vieillesse de 413 euros par mois en 2006 garanti à toute personne résidente d'au moins 65 ans et, sous certaines conditions supplémentaires, une pension minimale vieillesse venant compléter la retraite d'un(e) pensionné(e) de manière à la porter à un minimum de 463 euros. Depuis 2001, d'autres compléments croissants avec l'âge ont été introduits.

3. Cf. Angelo Marano, *op. cit.*

4. Selon des simulations, le taux de pauvreté des plus de 65 ans (16 % au seuil de 60 % du revenu médian) pourrait plus que doubler d'ici à 2050. Asghar Zaidi, Aaron George Grech, Michael Fuchs, « Pension Policy in EU25 and its Possible Impact on Elderly Poverty », *Working Paper CASE/116*, December 2006, Centre for Analysis of Social Exclusion, London.

5. Adelheid Hege, Antoine Math, *op. cit.*

6. Cf. Angelo Marano, *op. cit.*

du revenu [...] destiné à payer les retraites des personnes âgées » accumulent eux-mêmes « de modestes droits, loin de ceux qu'ils assurent aujourd'hui aux personnes âgées. Il y a là un manque de solidarité intergénérationnelle grave, porteur de tensions et de fractures pour la société »¹. D'où la question de plus en plus pressante de trouver des moyens pour pallier l'incapacité du nouveau système public à garantir un montant suffisant de retraite pour les jeunes générations. Pour compenser des retraites publiques insuffisantes, les autorités italiennes, notamment dans les derniers rapports de stratégie nationale rendus dans le cadre de la « méthode ouverte de coordination » de l'Union européenne dans le domaine des retraites², tablent sur un développement massif, mais certainement improbable, des fonds de pension (*cf. infra*).

L'« ancien système », réformé mais toujours en vigueur

Les retraités relèveront encore longtemps de l'ancien système. Cet ancien système est composé de deux types de retraites :

- la pension de vieillesse versée à partir d'un certain âge et après une durée minimum de cotisation. L'âge minimal est actuellement de 65 ans pour les hommes

et de 60 ans pour les femmes ; la durée minimale de cotisation est de 20 ans³ ;

- la pension d'ancienneté permettant le retrait de la vie active avant l'âge requis pour la pension vieillesse. Elle était initialement attribuée sans aucune condition d'âge après une durée de cotisation minimale de 35 ans dans le secteur privé et de 20 ans (ou 15 ans pour les femmes) dans le secteur public. Les réformes engagées depuis les années 1990 se sont toutes attachées à restreindre l'accès aux pensions d'ancienneté qui permettaient des départs précoces à la retraite, avec de fortes disparités selon les régimes. Ce système très inégalitaire était politiquement indéfendable. Depuis la réforme Dini⁴, il faut soit justifier de 40 années de cotisations, soit totaliser 35 années de cotisations et avoir 57 ans (58 ans pour les non-salariés) pour accéder à la pension d'ancienneté.

Les deux types de retraites étaient initialement calculés sur les dernières années d'activité et offraient des taux de remplacement élevés⁵. Le taux de remplacement des pensions d'ancienneté est encore aujourd'hui de 70 % de la moyenne des dix derniers salaires bruts annuels après 35 années de contributions. Les mesures introduites par la réforme Amato visent à réduire le coût de ces pen-

1. « L'Italie, laboratoire de l'Europe », *Les Echos*, 5 février 2007.

2. *Cf. European Commission, Adequate and Sustainable Pensions. Synthesis report*, 2006 (http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/pensions_fr.htm).

3. Avec la réforme Amato (1992) l'âge minimal est passé de 60 à 65 ans pour les hommes et de 55 à 60 ans pour les femmes ; la durée de cotisation minimum a été allongée progressivement de 15 ans en 1992 à 20 ans en 2002.

4. Qui programme la disparition du régime des pensions d'ancienneté d'ici à 2015. Auparavant, la réforme Amato avait déjà aligné, en 1992, la durée de cotisation minimale à 35 années pour tous les régimes.

5. Au 1^{er} janvier 2005, les pensions d'ancienneté représentent 32 % du total des quelque 5,52 millions de pensions (vieillesse et ancienneté confondues) versées par la caisse de retraite des travailleurs salariés ; elles représentent plus de 45 % des 2,8 millions de pensions (vieillesse et ancienneté confondues) versées par les différents régimes de travailleurs indépendants.

ITALIE

sions : d'une part en indexant les pensions sur les prix et non plus sur les salaires, d'autre part en allongeant progressivement le salaire de référence à l'ensemble de la carrière (aujourd'hui encore les dix dernières années).

La réforme Maroni (2005) intervient à son tour sur les pensions d'ancienneté. Elle prévoit de relever l'âge minimal de 57 à 60 ans, mais en une seule fois de manière brutale au 1^{er} janvier 2008. Cette réforme devait reporter sur le gouvernement issu des élections de 2006 la difficulté de faire passer ce *scalone* ou « haute marche d'escalier ». L'âge de départ devait ensuite être repoussé à 61 ans en 2010 puis, en fonction des économies réalisées, à 62 ans en 2014 ¹.

Pour inciter les salariés à différer la liquidation de leurs droits à la pension d'ancienneté le gouvernement Berlusconi a introduit dès la fin 2004 un « super bonus » correspondant à l'équivalent des cotisations retraite versées conjointement par l'employeur et le salarié, soit près d'un tiers de salaire brut supplémentaire. Comme ce « super bonus » salarial est exempté d'impôt sur le revenu, le gain sur le salaire net peut excéder 50 % pour les personnes ayant les plus hauts revenus. En contrepartie, les bénéficiaires acceptent de ne plus voir évoluer leurs droits à la retraite jusqu'à leur retrait effectif de la vie active. Ce mécanisme avait été fortement critiqué et jugé peu efficace par nombre d'experts et par les acteurs sociaux, d'autant que les chiffres officiels montrent que pour près de la moitié des personnes liquidant une pension d'an-

cienneté, l'arrêt de l'activité n'est pas un choix volontaire. Les premières données semblent corroborer ces doutes. Pour les finances publiques, les coûts surpassent de loin les gains escomptés en raison d'un fort effet d'aubaine : nombre de personnes optant pour la prolongation auraient de toute façon continué à travailler au-delà de 57 ans. Les bénéficiaires sont surtout des hommes (90 %) du Nord de la péninsule, disposant de hauts revenus d'activité ; les cadres, dirigeants d'entreprises et autres fonctionnaires sont fortement sur-représentés.

Dans leur totalité, les réformes introduites depuis 1992 permettent une forte réduction des dépenses de retraite par répartition. Alors qu'en l'absence de réformes, ces dépenses auraient dû atteindre 23,3 % du PIB en 2040, elles devraient finalement passer de 14 % environ aujourd'hui à un pic de 16 % entre 2030 et 2040 ², avant de décroître ensuite avec l'arrivée à la retraite de pensionnés dépendant davantage du nouveau système à points ³.

Un développement très lent et inégalitaire du deuxième pilier en capitalisation

Pour compenser les fortes baisses programmées des taux de remplacement des retraites par répartition touchant les plus jeunes générations, les promoteurs des réformes successives ont cherché des moyens de développer les fonds de pension. Une législation de 1993 distingue deux types de fonds, les fonds conventionnels de branche à adhésion collective

1. Ce 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.

2. Les estimations varient selon les hypothèses retenues, mais également selon le périmètre des retraites retenu.

3. Angelo Marano, *op. cit.*

LES NOUVELLES REFORMES DES RETRAITES

(« fonds fermés ») et les fonds à adhésion individuelle (« fonds ouverts »), tous deux à cotisations définies ¹.

Malgré les diverses incitations ou exonérations fiscales introduites à partir de 2000, les dispositifs de retraite complémentaire par capitalisation peinent à décoller. Au regard des actifs accumulés dans les fonds de pension, l'Italie se trouve en queue de peloton des pays de l'OCDE (seulement 2,6 % du PIB en 2005). A la fin 2005, 13 % seulement des actifs adhèrent à un fonds de pension ouvert ou fermé. Et surtout, les moins de 40 ans sont peu concernés : ce sont pourtant eux qui en auraient le plus besoin. Les taux d'adhésion aux fonds conventionnels sont en outre très inégaux selon les secteurs d'activité ².

Du point de vue économique, il est difficile pour les jeunes de payer pour des régimes privés alors même qu'ils doivent s'acquitter de cotisations relativement élevées (32,7 %) pour financer les pensions des retraités actuels. Il s'agit du

phénomène bien connu de la « double charge » dès lors qu'un système passe, même partiellement, de la répartition à la capitalisation. D'où l'idée promue par tous les gouvernements successifs depuis le gouvernement de centre gauche de Massimo D'Alema (1998-1999) de transformer l'allocation de fin de contrat ou « traitement de fin de carrière » (*trattamento di fine rapporto*, TFR) en ressources versées aux fonds de pensions.

Le TFR est une somme provisionnée (ou épargne salariale) obligatoire pour tout salarié en CDI ³. Il est financé par une cotisation de 6,91 % 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. 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, soit un rendement net de 2,5 % en 2005 par exemple – cette provision constitue traditionnellement une importante

Tableau 1. Les fonds de pensions au 31 décembre 2005

Système de retraite complémentaire	Nombre d'inscrits	En % des fonds de pensions
Total fonds de pensions	2 227 751	100
Fonds conventionnels	1 155 168	51,9
Fonds ouverts	407 022	18,2
Fonds de pension préexistant à la réforme de 1993	665 561	29,9
Contrats d'assurance prévoyance individuels	811 199	
Total	3 038 950	

Source : COVIP, *Il Sole 24 ore*, 22 juin 2006.

1. Les fonds préexistant à la réforme de 1993 et qui comptent encore environ 700 000 adhérents doivent s'aligner progressivement sur la législation issue de cette réforme.
2. Au 30 juin 2006, 76 % des ayants droit adhèrent au fonds des entreprises rattachées à l'Enel (production électrique), 64 % au fonds de la chimie, 32 % à celui de la métallurgie. Les taux d'adhésion sont particulièrement faibles dans le textile (9 %), le commerce et tourisme (1 %), l'industrie alimentaire (12 %).
3. Le TFR remplace à partir de 1982 l'ancienne « indemnité d'ancienneté » (*indennità di anzianità*).

ITALIE

source d'autofinancement très bon marché pour les entreprises.

Le gouvernement Berlusconi avait initialement voulu rendre obligatoire le transfert du TFR aux fonds de pension. Les syndicats qui avaient plaidé pour le libre choix des salariés selon le principe « qui ne dit mot consent » ont obtenu gain de cause. La réforme Maroni-Tremonti prévoit le transfert du TFR aux fonds de pensions à partir du 30 juin 2008, sauf si les salariés expriment d'ici là leur préférence pour le maintien du TFR dans l'entreprise.

Première étape de la réforme : l'envol programmé de la retraite complémentaire

La réforme des retraites du gouvernement Berlusconi renvoie à la législature suivante l'application concrète de la réforme du TFR. Le gouvernement Prodi entend régler la question, en étroite concertation avec les organisations syndicales et patronales, dans le cadre de la préparation de la loi de budget de 2007.

La coalition gouvernementale est favorable d'emblée à la demande des confédérations syndicales d'anticiper d'un an (au 30 juin 2007) l'entrée en vigueur de la réforme des retraites complémentaires. Tout en stigmatisant l'influence « démesurée » des organisations syndicales et notamment de la CGIL, les organisations patronales n'opposent pas de résistance de principe à l'accélération de la réforme. Ils s'inquiètent davantage de ses retombées sur les entreprises, privées d'une source d'autofinancement à bas coûts. Et ils sont farouchement opposés au projet du gouvernement Prodi de confier le TFR non affecté par les salariés à leur retraite complémentaire à un fonds étatique géré

par l'Institut national de la prévoyance sociale (INPS). La majorité gouvernementale préconise ce transfert dans le double objectif d'aider à l'envol des retraites complémentaires et de consolider les recettes ; il entend destiner les fonds récupérés prioritairement aux investissements et à l'amélioration des infrastructures.

Un bras de fer s'engage sur cette dernière question. La Confindustria s'insurge contre le « transfert forcé » de cette épargne salariale et contre la « nationalisation » du TFR « qui appartient aux travailleurs » ; il met à mal, selon elle, la structure patrimoniale des petites entreprises, talon d'Achille du système productif italien. Pour le ministre de l'Economie Tommaso Padoa-Schioppa le TFR représente cependant un mode archaïque de financement des entreprises voué à l'extinction. Le gouvernement n'en est pas moins prêt à offrir des compensations et à mettre à l'étude des mécanismes facilitant l'accès des petites entreprises au crédit bancaire.

Compromis sur le TFR ...

Après vingt jours de tractations intenses, un compromis se dégage, entériné par le protocole d'accord du 23 octobre 2006 signé par le gouvernement, les trois confédérations syndicales et le patronat de la Confindustria. L'accord est ensuite repris dans la loi de finances votée en novembre. Il anticipe d'un an la conversion automatique du TFR aux fonds de retraite complémentaire dès lors que les salariés n'ont pas explicitement fait le choix contraire : rester dans le dispositif traditionnel et toucher le TFR accumulé au moment de leur départ de l'entreprise. Les salariés en emploi doivent fixer leur choix avant le 30 juin 2007. Les nou-

LES NOUVELLES REFORMES DES RETRAITES

veaux embauchés disposeront de six mois après l'embauche pour se prononcer. En matière de conversion du TFR, les salariés disposent de trois options. Ils peuvent :

- choisir, sans possibilité de retour ultérieur possible, de verser le TFR provisionné dans l'année¹ dans l'une des deux grandes familles de fonds de pension, à adhésion collective (fonds conventionnels de branche, dit fermés) ou individuelle (fonds ouverts) ;

- décider du maintien du TFR, ce choix étant révocable ultérieurement ;

- ne pas prendre de décision et, selon le principe du « silence consentement » (qui ne dit mot consent), voir alors automatiquement le TFR versé dans un fonds de pension².

La Confindustria obtient que les sommes relevant du TFR maintenu continuent d'être gérées directement par les entreprises de moins de 50 salariés. Seules les entreprises de plus de 49 salariés (0,5 % du nombre d'entreprises mais 47 % des salariés du privé) doivent verser au nouveau fonds étatique géré par l'INPS ; ce fonds fonctionnera par répartition. Faisant contre mauvaise fortune bon cœur, la Confindustria joue la carte de la solidarité inter-entrepreneuriale, préférant demander un « effort supplémentaire aux 23 000 entreprises moyennes et grandes, dont les banques, les assurances et les grands services commerciaux et mettre à l'abri [...] plus de quatre millions de petites entreprises »³.

Les flux de TFR de l'année 2007 sont estimés à quelque 19 milliards d'euros.

Les acteurs s'attendent à une répartition à peu près égale de cette manne entre les trois grands destinataires : l'Etat (le fonds géré par l'INPS), les entreprises (TFR maintenu) et les fonds de pensions. Pour ses signataires, l'accord s'inscrit ainsi dans une logique du gagnant-gagnant : il contribue à la relance de l'économie, *via* le redressement des finances publiques et le développement d'infrastructures notoirement déficientes en Italie, permet l'essor de la prévoyance complémentaire (le gouvernement espère une progression de la part des actifs couverts par un fonds de pension de 13 % à 40 %) et apporte de nouvelles ressources au système financier de la péninsule sans léser les entreprises.

... et réduction des charges sociales

La Confindustria convainc le gouvernement de procéder dès 2008 à l'évaluation du nouveau dispositif. Elle obtient également des concessions financières importantes qui viennent plus ou moins neutraliser l'effet de la perte du TFR pour les entreprises. La compensation sera presque intégrale grâce à trois nouvelles mesures :

- une exonération du revenu imposable en proportion des sommes du TFR transférées aux fonds de pension ou à l'INPS (4 % pour les grandes entreprises, 6 % pour les autres) ;

- une exemption du versement au fonds de garantie pour la partie des sommes du TFR transférée ;

- une réduction de 0,19 % à compter du 1^{er} janvier 2008 des cotisations socia-

1. La réforme concerne uniquement les sommes provisionnées dans l'année (flux) et ne touche pas aux fonds accumulés (stocks).

2. Fonds fermé institué par un accord collectif ou, à défaut, fonds ouvert auquel aura adhéré la majorité des salariés de l'entreprise. Pour les situations ne correspondant à aucun de ces deux cas de figure, le TFR est versé dans un fonds résiduel géré par l'INPS.

3. 85 % des entreprises affiliées à la Confindustria emploient 50 salariés au maximum.

ITALIE

les au titre du chômage, de la maladie et de la maternité.

Ces mesures compensatoires pour les entreprises s'inscrivent plus largement dans le programme de la nouvelle coalition gouvernementale qui a promis d'abaisser le *cuneo fiscale* ou « coin fiscal », c'est-à-dire la part des prélèvements dans le coût du travail, de cinq points dès la première année, afin de relancer la compétitivité du pays ¹.

Dans ce cadre, il a été décidé une déduction forfaitaire des charges sociales de 5 000 € par an et par salarié en contrat à durée indéterminée (CDI) ; cet abattement atteint dans certaines conditions 10 000 € dans les régions méridionales. Ces déductions – dont sont toutefois exclus certains secteurs (banques, assurances, énergie, transport, etc.) – entrent en vigueur en deux étapes au cours de l'année 2007.

Le compromis sur le *cuneo fiscale* s'est opéré de façon plutôt consensuelle. Les syndicats qui s'opposaient à la réduction des prélèvements retraite ont été entendus. Les acteurs se sont aussi mis d'accord pour réserver les allègements aux seuls CDI dans l'objectif de promouvoir l'emploi stable ². En ce qui concerne le partage des exonérations entre employeurs et salariés, patronat et syndicats se disent satisfaits de l'arbitrage final qui attribue 60 % de la réduction des charges sociales aux entreprises et 40 % aux salariés, sur un volume total de réductions s'élevant à 9 milliards d'euros. Avec les différentes mesures prises dans la nou-

velle loi de finances, une « famille moyenne » devrait ainsi gagner 55 euros de plus par mois.

Des choix moins libres qu'il n'y paraît

A quelques mois de l'échéance du 30 juin 2007, les observateurs s'interrogent sur les choix des salariés : TFR ou fonds de pension ? 11 millions de salariés du privé sont immédiatement concernés ³, dont 5,7 millions de salariés dans les entreprises de moins de 50 salariés. Sur le long terme, le rendement des fonds de pensions est estimé supérieur à celui du TFR, ce qui semble moins avéré à plus courte échéance. Nombre de salariés anciens pourraient donc opter pour la fidélité au système existant, tandis que les jeunes salariés sont incités à investir de préférence dans les fonds de pension afin de compenser, au moins partiellement, la très forte baisse attendue des taux de remplacement des retraites publiques par répartition.

Les premiers sondages indiquent une propension au maintien du TFR dans l'entreprise : au début 2007, 53 % des salariés expriment une préférence pour ce choix, contre 20 % qui se disent indécis ⁴. Les fonds de pension fermés et ouverts exercent un pouvoir d'attraction à peu près équivalent. Les femmes, les salariés du Mezzogiorno et les salariés des petites entreprises se déclarent souvent mal informés des nouveaux dispositifs.

Certains observateurs anticipent un clivage important entre grandes et petites

1. Cf. Adelheid Hege (2006), *op. cit.*

2. Selon une estimation de l'IRES-CGIL, la part des salariés en CDI devrait passer de 58 % à 66 % des actifs entre 2006 et 2007 (*Il Sole 24 ore*, 10.11.2006).

3. En attente de l'extension de la réforme à la fonction publique.

4. *Il Sole 24 ore*, 5 Febbraio 2007.

LES NOUVELLES REFORMES DES RETRAITES

entreprises. Un analyste du quotidien patronal *Il Sole 24 ore* voit se profiler « deux mondes » en ce qui concerne l'utilisation du TFR : les entreprises de plus de 50 salariés, « syndiquées et familiarisées avec les fonds de pensions », tendraient vers le financement d'un deuxième pilier de retraite par capitalisation, alors que la tentation serait forte dans les petites entreprises de garder les réserves « à portée de la main ». L'échec annoncé des fonds de pensions dans les petites entreprises ferait ainsi de la retraite complémentaire « une prérogative des réalités productives insérées dans les réseaux conventionnels et organisationnels des acteurs sociaux »¹.

Un autre clivage apparaît entre salariés stables et intermittents. Les plus

grands perdants sont les salariés para-subordonnés, tant sur le plan des retraites complémentaires que des prestations du système public. La pension vieillesse moyenne des travailleurs para-subordonnés est de 58 € par mois en 2005 selon l'Observatoire des pensions, contre 877 € en moyenne pour les quelque 5,5 millions de pensionnés de la caisse de retraite des travailleurs salariés (tableau 2). Même si, dans le cas des para-subordonnés, il s'agit souvent d'une pension « complémentaire » à d'autres revenus, ce constat n'en est pas moins perçu comme un indice des sombres perspectives de protection vieillesse de cette catégorie de travailleurs. En matière de retraite par répartition, ils sont en effet triplement pénalisés, par leur adhésion au système contributif moins géné-

Tableau 2. Montants moyens des pensions de vieillesse, système public, au 1^{er} janvier 2005

Fonds INPS	Pension mensuelle moyenne en €	Nombre de pensions versées
Pilotes, assistants de vol	2 960	3 680
Percepteurs	2 076	4 105
Electricité	1 978	70 855
Télécommunications	1 956	48 686
Gaz	1 790	3 085
Transports	1 726	66 585
Douanes	1 405	5 688
Mineurs	1 172	5 053
Caisse de retraite des travailleurs salariés	877	5 552 482
Artisans	736	870 424
Commerçants	643	792 525
Clergé	523	12 502
Agriculteurs	543	1 070 035
Travailleurs autonomes (para-subordonnés)	58	48 421

Source : Osservatorio sulle pensioni, *Il Sole 24 ore*, 5 Febbraio 2007.

1. Guiliano Cazzola, « Il doppio regime non favorisce il nuovo corso », *Il Sole 24 ore*, 20/11/2006.

ITALIE

reux, par un taux de cotisation inférieur à celui des autres travailleurs¹ et par la faiblesse des revenus à partir desquels il est prélevé. Mais ces travailleurs sont aussi les laissés-pour-compte de la retraite complémentaire : ils n'ont pas droit au TFR et doivent construire eux-mêmes une hypothétique pension privée.

Deuxième étape de la réforme : le financement du système public des retraites

Durant l'été 2006, l'Italie subit le déclassé des agences de notation, motivé entre autres par les difficultés persistantes à équilibrer les dépenses de retraites dans un contexte démographique défavorable, à croissance économique faible. Une nouvelle intervention sur le système public des retraites est à l'ordre du jour. Le gouvernement entend concilier équité et rigueur. D'une part, il envisage d'atténuer le durcissement des conditions d'accès à la pension d'ancienneté au 1^{er} janvier 2008, date à laquelle l'âge minimal passe brutalement de 57 à 60 ans. D'autre part, le gouvernement entend dégager les ressources permettant de compenser le manque à gagner dû au rétablissement des anciennes règles d'accès à la pension d'ancienneté et de freiner plus généralement la progression des dépenses du système des retraites.

Quelles contreparties au maintien des pensions d'ancienneté à 57 ans ?

L'abolition du *scalone* (la haute marche d'escalier, expression consacrée

pour désigner le saut abrupt de l'âge minimal de 57 à 60 ans) est une promesse électorale de l'Unione, la coalition gouvernementale dirigée par Prodi. Le caractère inéquitable de la prolongation de la vie active sans étapes intermédiaires est d'ailleurs largement reconnu, bien au-delà des rangs de la gauche et des syndicats – principaux promoteurs d'une réforme de la réforme – tout comme ses effets pervers en termes de fuite vers les retraites anticipées. La Confindustria elle-même le juge « de bon sens » – à condition qu'il se fasse « à coût zéro » pour les finances publiques. Le calendrier adopté par le gouvernement précédent ne doit d'ailleurs rien au hasard, qui a pris soin de renvoyer l'application de cette mesure à la législature suivante.

En octobre 2006, le ministre du Travail, Cesare Damiano, son homologue de l'Économie, Padoa-Schioppa, et les trois confédérations syndicales signent un mémorandum sur les « objectifs et lignes directrices d'une révision du système des retraites » censé servir de base au « chantier de la prévoyance » qui doit s'ouvrir en janvier 2007 pour aboutir en principe dans les trois mois.

Convaincus de la nécessité d'une révision du *scalone* comme de l'impératif d'arriver à un compromis – sans lequel la loi Maroni entrera en vigueur comme prévu le 1^{er} janvier 2008 – les protagonistes de la réforme ne partagent pas pour autant les mêmes appréciations quant aux moyens à privilégier. La fragilité de la coalition gouvernementale qui se révèle au grand jour lors de la démission (éphé-

1. La cotisation retraite des actifs relevant de la « gestion séparée » est de 17,9 % (porté à 23 % avec la loi de budget 2006), contre 32,7 % pour les salariés.

2. Romano Prodi a présenté le 21 février 2007 la démission de son gouvernement après avoir subi un lourd échec au Sénat sur l'orientation de sa politique étrangère. Des votes de son propre camp lui avaient alors fait défaut.

LES NOUVELLES REFORMES DES RETRAITES

mère) du gouvernement Prodi en février 2007 sur un enjeu de politique étrangère² n'est pas sans peser sur le dossier des retraites. Est-ce dû à ces tensions internes et au souci de ne pas mettre à mal une cohésion fragile si le ministre du Travail a souhaité étendre la concertation initialement destinée à la seule réforme des pensions à toute la sécurité sociale (*Welfare*) : amortisseurs sociaux, revalorisation des pensions minima, amélioration de la couverture retraite des jeunes... ? Autant de thèmes cruciaux récurrents dans le débat entre les acteurs¹, mais qui ne présagent guère de l'aboutissement rapide de la concertation sur les retraites.

Certaines mesures préconisées par la commission d'évaluation des retraites auprès du ministère du Travail s'avèrent politiquement délicates. Pour réaliser les économies équivalentes au *scalone* de la réforme Maroni (représentant 4 à 6 millions d'euros), les experts, secondés par la Banque d'Italie, plaident pour l'intervention sur deux paramètres principalement : l'âge requis pour la pension de vieillesse et la révision des coefficients de transformation des contributions dans le nouveau système des retraites. Des départs plus tardifs à la retraite pourraient être obtenus selon les techniciens, d'une part, par l'augmentation de l'âge minimal des femmes (62 ans au lieu de 60) et, d'autre part, *via* la combinaison de mécanismes de pénalisation et de bonification. L'intervention sur les coefficients de transformation qui, appliqués à un capital virtuel accumulé, permettent de calculer le montant des retraites « à points » du nouveau système est inscrite dans la réforme Dini ; ces coefficients devraient

être ajustés dans un rythme décennal en fonction de l'évolution de l'espérance de vie et des équilibres globaux du système (voir *supra*).

Une première révision aurait théoriquement dû intervenir en 2005. La révision proposée par la commission technique se traduirait par une réduction supplémentaire du taux de remplacement entre 6 et 8 % à partir de 2013. Selon le document de programmation économique et financière du gouvernement de juillet 2006, sans cette révision, le rapport dépenses de retraites-PIB augmenterait de 1,5 % d'ici à 2030 et de 2 % ensuite. Les experts sont d'avis qu'un « simple » étalement du *scalone*, rendant progressif le passage de 57 à 60 ans, est insuffisant.

Si le gouvernement de l'Unione ne s'interdit pas le recours à certains des instruments préconisés par la commission d'évaluation, la gauche gouvernementale (PRC, une partie des DS) et les syndicats y sont largement opposés. Ils rappellent que le programme de gouvernement s'engage à abolir la « haute marche » sans contreparties et que la perspective d'abaissement sensible des pensions futures rend socialement inacceptables de nouveaux sacrifices imposés aux travailleurs.

Les propositions syndicales

Avec un document unitaire présenté début février 2007, les trois confédérations entrent dans le vif de la concertation. Elles y précisent leurs positions en matière de retraites : atténuation (plutôt qu'abolition) du *scalone*, incitation à la prolongation de la vie active par le biais de bonifications, assouplissement des ré-

1. Parmi les questions toujours en attente de réforme figure notamment le système d'indemnisation chômage notoirement déficiente en Italie.

ITALIE

gles interdisant le cumul retraite-travail, alignement des travailleurs para-subordonnés (et des migrants) sur les conditions de cotisation et de retraite des salariés, extension de la retraite complémentaire à la fonction publique. Les syndicats restent fermes sur leur opposition à la révision du coefficient de transformation : ils refusent une logique de révision automatique liée à l'espérance de vie qui pénaliserait encore plus lourdement les jeunes générations. La plate-forme ranime les tensions à l'intérieur de la CGIL dont l'aile gauche (représentée notamment par le syndicat de la métallurgie) conteste la logique de simple « atténuation » du *scalone* comme celle de valorisation du deuxième pilier. La Confindustria par contre voit dans le texte unitaire des syndicats une bonne base pour la concertation qu'elle souhaite voir élargie aux thèmes de la croissance et de la productivité.

La réforme des pensions figure parmi les douze engagements auxquels Prodi réussit à rallier sa majorité ressoudée en février 2007 en vue de la formation d'un gouvernement bis. Pour autant, l'unité gouvernementale sur cette question est difficile à réaliser. Le projet de réforme de Prodi prévoit l'adoption de mécanismes d'incitation au recul de l'âge de départ à la retraite, la révision des coefficients de contribution au nouveau système des retraites, la transformation du *scalone* en « *scalini* » (petites marches), l'âge d'accès à la pension d'ancienneté passant à 58 ans en 2008 et à 59 ans ensuite, et enfin la fusion des diverses institutions de prévoyance. L'intervention sur les coefficients de transformation est la mesure la plus controversée ; outre les syndicats, des partis membres de la coalition et notamment le Parti de la refonda-

tion communiste (PCR) y sont fortement opposés. Le projet de différenciation des taux de transformations selon la situation des pensionnés – réduction de 6 à 8 % pour les futurs retraités les plus aisés et ceux encore partiellement couverts par l'ancien système, révision *soft* pour les basses pensions et les salariés couverts uniquement par le nouveau système – ne rencontre pas non plus l'adhésion des syndicats.

Le financement des mesures fait également l'objet de dissensions. Les syndicats et la gauche gouvernementale souhaiteraient y voir consacrées les recettes de la lutte contre l'évasion fiscale que le gouvernement compte destiner à la réforme des « amortisseurs sociaux » et notamment à l'augmentation de l'indemnisation chômage. Prodi entend financer la réforme des retraites par des ressources dérivant du système des retraites lui-même et n'exclut pas une intervention sur l'âge de départ à la retraite des femmes. Les économies réalisées par la fusion des institutions de sécurité sociale devraient permettre de financer l'augmentation des pensions les plus modestes. La concertation tripartite s'ouvrira d'ailleurs sur ce dernier point, avant d'aborder le thème des amortisseurs sociaux. Histoire de renvoyer à un peu plus tard les questions les plus litigieuses.

La voie étroite de la concertation

En choisissant la méthode de la concertation et du consensus (espéré) solide, Romano Prodi renoue avec les pratiques de la décennie 1990 durant laquelle furent adoptées des réformes majeures non seulement dans le domaine des retraites mais aussi dans celui de la négociation salariale et des relations professionnelles.

LES NOUVELLES REFORMES DES RETRAITES

Il ferme la parenthèse du gouvernement Berlusconi, en rupture avec ces méthodes et par ailleurs très sélectif dans le choix de ses interlocuteurs syndicaux. Le dialogue suivi et de qualité avec un mouvement syndical unitaire est le souci non seulement du gouvernement de centre gauche, mais aussi de la Confindustria. La direction actuelle de la plus grande organisation patronale appelle de ses vœux une concertation tripartite sur la croissance et la productivité, enjeu qu'elle estime à la hauteur des thèmes des grands accords des années 1990.

Pour autant, l'intervention des acteurs représentatifs sur le système des retraites n'est pas dénuée d'ambiguïtés. Les jeunes générations et plus généralement les groupes salariés éloignés de la représentation syndicale sont moins protégés que les autres. Les confédérations syndicales se trouvent face au dilemme de défendre les intérêts de leurs membres et d'être artisans à part entière de réformes condui-

sant pourtant *de facto* à des restrictions en matière de pensions. Le résultat est, comme dans les années 1990, une défense inégale des salariés à chaque étape de la réforme.

Dans ce contexte de forts déséquilibres intergénérationnels, l'Italie est appelée à connaître un processus de réformes sans fin. De futurs ajustements, fruits de nouveaux compromis plus ou moins tenus, sont largement prévisibles. Ils porteront sur l'inquiétante et lancinante question des pensions des plus jeunes générations dans un contexte où la volonté de limiter de nouveau les dépenses de retraite par répartition ne faiblit pas, et sur l'espoir d'une possible compensation à travers le développement d'un second pilier en capitalisation.

Sources :

Il Sole 24 Ore, La Repubblica.