

Italie

Une réforme historique et sa difficile mise en œuvre

Adelheid HEGE

Deux ans après avoir procédé à une réforme en profondeur de son système de retraite, l'Italie s'interroge sur la nécessité d'une « réforme de la réforme ». La loi sur la « réforme du système de retraite obligatoire et complémentaire » entrée en vigueur le 8 août 1995 introduisait des modifications structurelles allant bien au-delà d'une simple adaptation des régimes existants aux évolutions socio-économiques et démographiques en cours. En instituant de nouvelles modalités de fonctionnement, deux objectifs étaient poursuivis. Il s'agissait, d'une part, d'assurer l'équilibre financier d'un système de retraite obligatoire jugé excessivement coûteux en même temps que socialement inéquitable. D'autre part la réforme devait permettre de pérenniser un système de retraite public fondé sur le principe de la solidarité entre générations.

Les contraintes macroéconomiques avec comme toile de fond le calendrier européen ont contribué à ce que le débat sur une accélération significative du rythme d'introduction des nouveaux mécanismes de fonctionnement prenne rapidement de l'ampleur. En ce début d'automne 1997, le gouvernement de R. Prodi est engagé dans une négociation

d'envergure sur l'avenir de la protection sociale avec les organisations professionnelles et notamment syndicales. La maîtrise des dépenses de retraite dans les toutes prochaines années est l'un des volets importants de ces tractations.

Comme la réforme de 1995, « la réforme de la réforme » de 1997 doit être réalisée sous le signe de la concertation, voire du pacte social. Ce choix de méthode, le seul jugé réaliste par le gouvernement de centre-gauche actuel, lie les arbitrages à venir à la volonté mais aussi à la capacité de l'acteur syndical d'unifier le monde salarial derrière les choix adoptés. Cette recherche d'une nouvelle réforme consensuelle s'inscrit elle-même dans un contexte de réalisation seulement partielle de la réforme précédente dont certains dispositifs ont du mal à s'imposer face à la ténacité sur le terrain d'arbitrages clientélistes anciens. Avant d'aborder le débat actuel, il est nécessaire de revenir sur la genèse de la réforme de 1995.

Histoire d'une réforme

Une vingtaine d'années de débats et de tentatives de réforme infructueuses avaient précédé la réforme de 1995. Dès

la fin des années 1970, les déséquilibres à la fois sociaux et financiers du système avaient conduit les acteurs et observateurs de tous bords à réclamer une réforme structurelle. Celle-ci est restée longtemps en chantier sans aboutir. Les réformes entamées au début de la décennie 1990 (sous les gouvernements Amato et Ciampi) devaient rester, encore une fois, très partielles. Elles évitaient notamment de se heurter de front à la question sensible des droits acquis (pensions d'ancienneté, régimes « privilégiés » du secteur public...). Une autre tentative de réforme entreprise par le gouvernement Berlusconi en automne 1994 devait échouer du fait d'une résistance salariale de très grande envergure qui sonnait en même temps le glas de ce gouvernement de centre-droit. Dans un paysage politiquement recomposé, une équipe de « techniciens » sous l'égide de L. Dini, président du conseil, optait alors pour une approche très différente. Pour faire aboutir la réforme, la participation active et l'accord des syndicats étaient sollicités. Aux organisations d'unifier le monde du travail autour d'un projet de réforme dont ses propres représentants auront été les artisans. La voie de la concertation apparaissait aussi comme le préalable nécessaire pour adopter des mécanismes de fonctionnement fondamentalement novateurs au lieu de rechercher pour l'essentiel des espaces d'économies.

La loi sur les retraites est issue d'un accord signé en mai 1995 par les trois confédérations syndicales (CGIL, CISL, UIL) et le gouvernement, après une phase de négociations denses menées à partir d'une proposition syndicale. Les associations patronales, réticentes, sont intervenues peu dans le processus de négociation. Le Parlement a renoncé à

modifier sur le fond le projet de loi qui reprenait directement l'accord entre le gouvernement et les syndicats. Le nouveau système devait dès lors s'organiser autour d'un axe central : la création d'un régime unique basé sur un nouveau mode de calcul de la pension. La réforme introduisait plusieurs éléments en rupture avec des caractéristiques fortes de l'ancien système :

- à la myriade de régimes de retraites antérieurs, extrêmement diversifiés, découpés selon des logiques essentiellement catégorielles, devait succéder un régime unique couvrant l'ensemble des salariés, du secteur public et du secteur privé, et les travailleurs indépendants ;

- le système de calcul des retraites en fonction des niveaux de rémunérations atteints devait céder la place à un système dans lequel le montant des pensions est directement lié aux cotisations versées ;

- les départs précoces en retraite (avant 62 ans) devaient être rendus moins attrayants et notamment l'instrument spécifiquement italien de la pensione d'anzianità (pension d'ancienneté liquidée avant l'âge « officiel » de la retraite) devait être supprimée à terme ;

- une distinction entre « assistance » et « assurance » devait être introduite ;

- un système de régimes complémentaires, très peu développé jusqu'alors en Italie, devait voir le jour et ses modalités de mise en œuvre et de gestion laissées à la négociation collective. Ce système devait contribuer à compenser la couverture moins généreuse du nouveau système de retraite obligatoire.

Les conditions de transition de l'ancien vers le nouveau régime constituaient la pièce la plus controversée du nouvel édifice. L'arbitrage retenu par la loi reflète les efforts déployés pour réaliser un

difficile équilibre entre l'économiquement pertinent et le socialement acceptable. La période de transition s'étend jusqu'en 2008 (et même jusqu'en 2013 pour la disparition complète des pensions d'ancienneté). Employeurs, partis de droite, représentants de la Banque d'Italie, de la Cour des comptes et du Fonds monétaire international critiquaient sévèrement le coût économique d'une introduction jugée bien trop lente. La gauche et les syndicats estimaient sans chances de succès une réforme non comprise par le monde du travail ; les organisations syndicales mettaient en garde contre les risques d'exaspération des salariés, dès lors que des sacrifices trop lourds leur seraient demandés, et seraient demandés essentiellement à eux. Aux yeux de l'équipe gouvernementale, du plus grand parti de gauche, le PDS, et des syndicats, la réforme parvenait à réaliser le juste équilibre entre « rigueur et équité ».

Les syndicats, acteurs de la réforme de 1995 : le consensus imparfait

Les négociations précédant la réforme du système de retraites se sont clairement inscrites dans une logique de pacte social. Le succès sans faille des mobilisations des salariés à côté de leurs syndicats au moment du projet de réforme du gouvernement Berlusconi avaient amené le gouvernement Dini à renoncer à toute tentation de limiter l'influence syndicale sur la physionomie du futur système de retraite ; il s'agissait au contraire d'entourer la réforme d'un « solide soutien syndical ». Les confédérations, elles, ont résolument inscrit leurs stratégies dans cette perspective : elles reconnaissaient la nécessité d'une réforme structurelle et, dans le même temps, elles cherchaient à marquer de leur empreinte

le nouveau système qui allait engager les futures générations de salariés. Elles ont donc suivi une démarche d'échange politique, en revendiquant un droit d'intervention sur la scène politique en relation directe avec leur capacité de mobilisation du monde salarié (et retraité).

Encore fallait-il faire la démonstration que la mobilisation contre des révisions restrictives du droit à la pension pouvait être suivie de l'unification des bases syndicales en faveur du système remodelé, moins coûteux et moins généreux, en rupture avec certains acquis historiques du système précédent. Durant l'année 1995, les organisations syndicales n'ont pas ménagé leurs efforts pour porter le débat dans les entreprises et pour convaincre leurs adhérents du bien-fondé de leur démarche. Elles savaient que notamment la mise en cause de la pension d'ancienneté allait heurter directement la sensibilité du noyau de leurs adhérents, que ces derniers se trouvent concentrés dans le secteur public (CISL) ou dans les usines du secteur privé (CGIL). Les négociations avec le gouvernement dans un premier temps, puis le projet d'accord entre le gouvernement et les syndicats, ont donné lieu à une consultation « sans précédent » des salariés et des retraités. Des milliers d'assemblées se sont tenues au printemps 1995 dans les entreprises donnant lieu à des débats aussi animés que contradictoires ; 4 millions de travailleurs ont ensuite participé à un référendum sur l'accord. Positif, le vote a en même temps révélé de fortes zones de mécontentements. Certes, 64,5 % des votants approuvaient la réforme. Mais alors que les retraités se prononçaient majoritairement en faveur du projet de réforme, la contestation était forte dans les régions du Nord et notamment parmi les ouvriers

encore en activité. Les thèses de la gauche communiste (Rifondazione comunista, le parti communiste maintenu, ainsi que le courant Essere sindacato au sein de la CGIL) ont rencontré un succès non négligeable ; elles mettaient l'accent sur la défense des acquis du travail salarié. Au moment où la réforme était entérinée par le Parlement, les voix discordantes étaient plus audibles du côté des représentants des employeurs et des institutions monétaires. Mais l'unification sans doute plus formelle que réelle du monde salarié à laquelle étaient parvenues les organisations syndicales a peut-être aussi eu sa part dans l'enlèvement actuel de la réforme.

Renouvellement prescrit et inertie des privilèges : heurts et malheurs de la réforme Dini

La loi d'airain de la maîtrise des contraintes budgétaires à la veille de l'entrée dans l'Euro sous-tend le débat actuel sur une accélération de la mise en œuvre de la réforme (« réforme de la réforme »), dix-huit mois à peine après l'adoption de celle-ci. La réouverture du dossier précède ainsi la vérification comptable de la réforme Dini, programmée pour 1998. Elle intervient en outre à un moment où des pans entiers de la réforme Dini sont en attente d'application. Réticents face à une nouvelle réforme qui durcirait les conditions d'accès à la retraite pour les salariés, les syndicats font valoir que la non réalisation des premières étapes de la réforme prive la société d'une part considérable des économies recherchées. Si le discours syndical pointe des défaillances juridiques et législatives, il met aussi en exergue la capacité de résistance des solidarités catégorielles venant efficacement court-circuiter l'esprit de la réforme.

La loi 335 du 8 août 1995 aurait dû trouver son application immédiate à travers l'adoption, en conseil des ministres, de 48 décrets portant avant tout sur l'harmonisation des régimes et la définition du travail pénible. Au début de 1997, 12 décrets seulement avaient été promulgués alors que trois autres étaient en attente. Certains décrets adoptés ne s'engageaient que fort prudemment sur la voie de l'unification des conditions d'accès à la retraite. Ainsi le ministre du Travail, Tiziano Treu, s'est fait reprocher d'avoir cédé aux pressions catégorielles en modifiant (dans une démarche qu'il qualifiait lui-même de « réaliste ») les conditions d'accès à la retraite du personnel navigant des compagnies aériennes. L'âge minimum de 40 ans après 20 de cotisations avait été porté... à 47 ans pour une durée de cotisation de 23 ans au moment même où prenait de l'ampleur le débat sur une application plus rigoureuse de la réforme Dini. Les sportifs professionnels font eux aussi partie de ces catégories de salariés dont le statut à part en matière de retraites se trouve confirmé et non pas invalidé. Ces derniers voient progressivement augmenter, au moyen d'un an tous les deux ans, l'âge de la retraite de 40 à 47 ans pour les femmes et de 45 à 52 ans pour les hommes ; « le caractère intermittent et la nature particulière » de l'activité motivent ce choix dont ne bénéficient pas par contre « les centaines de milliers de travailleurs intermittents, précaires, saisonniers » contraints de « couvrir par des cotisations volontaires les éventuelles périodes de non cotisation ». Après l'annonce d'une manifestation d'envergure des forces de l'ordre au printemps dernier, le gouvernement a promis de revoir la copie et de renoncer à une harmonisation par trop rigoureuse...

Le président de l'Institut national d'assurance sociale (INPS) en charge des quatre principaux régimes de retraites (dont celui des salariés) a dénoncé la « fausse harmonisation » et constaté qu'en l'absence de « règles strictement égales pour tous » les projets de révision des conditions d'accès à la retraite n'ont guère de chances d'aboutir. Il ne semble en effet pas très réaliste de vouloir toucher au système des pensions d'ancienneté des salariés du secteur privé tant qu'« une loi hyper-corporative de 1990 consent aux travailleurs indépendants le cumul entre pension d'ancienneté et revenu de travail indépendant », et tant que subsistent des « critères de faveur » notoires comme ceux s'appliquant à la Banque d'Italie « où l'on part en retraite à 50 ans avec seulement 20 ans de cotisations » . La persistance des inégalités entre les régimes est aussi reconnue par le ministre du Travail qui affirme que « le système des retraites a été utilisé improprement dans le passé pour compenser des revenus modestes et des carrières plates » ; pour T. Treu il s'agit d'une « erreur » qui « devra être corrigée désormais en augmentant les salaires de ces catégories de personnels ».

Quelle réforme de la réforme ?

Les difficultés d'extinction des facilités du départ en retraite accordées à certaines franges de salariés, dans le secteur public notamment, ne font pas obstacle à ce que l'intervention sur les pensions d'ancienneté figure en bonne place parmi les économies envisagées par le gouvernement en vue de diminuer les dépenses de retraite. Dans le budget des retraites, les pensions d'ancienneté pèsent particulièrement lourd. Elles représentent pas loin du quart des dépenses de l'INPS contre un bon tiers (36 %) consacré aux

pensions de vieillesse. Ces pensions, liées à une condition d'ancienneté dans le travail (salarié ou indépendant) et qui de ce fait peuvent être liquidées parfois longtemps avant l'âge officiel de la retraite, ont comme particularité d'offrir des prestations largement supérieures au volume des cotisations versées, d'être accordées sans conditions de ressources et d'être souvent cumulées, de droit ou de fait, avec d'autres revenus du travail. Les salariés du secteur public en sont les premiers bénéficiaires avec les travailleurs indépendants, même si le débat sur la réforme Dini s'est focalisé sur les pensions d'ancienneté des salariés du secteur privé (dont le régime de retraite connaît la situation économique la plus défavorable). En l'absence d'autres instruments, les retraites anticipées tendent à être utilisées par les entreprises comme des instruments de gestion des réductions d'effectifs. Les bénéficiaires des pensions d'ancienneté, très majoritairement masculins, sont fortement concentrés dans le Nord de l'Italie (dans les régions ayant procédé à des embauches massives dans les années 60) et restent sous-représentés dans les régions méridionales.

La réforme de 1995 prévoit l'extinction progressive de la pension d'ancienneté. La durée de cotisation (de 35 ans jusqu'en 1996 dans le secteur privé) doit être graduellement élevée et une condition d'âge introduite jusqu'à ce que, en 2013, le système disparaisse entièrement. Contrairement au patronat qui préconise la suppression radicale et immédiate de la pension d'anzianità, le gouvernement souhaite introduire un coefficient de « dissuasion » jouant sur les années d'anticipation de la retraite (réduction d'autant plus forte des prestations que le bénéficiaire se trouve éloigné de l'âge of-

ficiel de départ en retraite), susceptible de rendre comparativement plus attrayant le choix de la pension de vieillesse. L'hypothèse d'une intervention sur les pensions d'ancienneté est préférée dans la majorité gouvernementale à la réduction des retraites via notamment le gel de l'indexation sur le coût de la vie ou encore l'instauration d'une contribution demandée aux retraités. Le durcissement des conditions d'accès à la pension d'ancienneté aurait l'avantage relatif à la fois d'agir de façon plus sélective sur le monde du travail et d'imposer des sacrifices en termes d'années de travail plutôt que de ressources. Le Premier secrétaire du PDS (ex-PCI), Massimo D'Alema s'y est rallié à son tour. Il juge « inacceptables » les pensions d'ancienneté dans un pays durement frappé par le chômage et qui donc « ne peut se permettre de payer des retraites à des quinquagénaires ».

Un deuxième champ d'économies possibles impliquerait une révision des conditions de transition de l'ancien vers le nouveau mode de calcul des pensions. La réforme Dini, nous l'avons vu, substituée à un mode de calcul sur la base des rémunérations de fin de carrière celui prenant en compte les cotisations versées. Aux termes de la loi de 1995 ce nouveau mode de calcul ne doit pas s'appliquer aux salariés totalisant 18 ans et plus d'années de cotisations au moment de la réforme, et qui devaient rester couverts par l'ancien système. Les experts du gouvernement proposent maintenant d'étendre le nouveau dispositif à ces salariés, en leur appliquant le mode de calcul contributif pour les années de travail postérieures au 1er janvier 1996.

A la recherche du compromis durable

Les confédérations syndicales ont posé plusieurs conditions, et obtenu plusieurs gages, avant l'ouverture d'une renégociation de la réforme de 1995. Tout d'abord, elles ont insisté sur une vérification réelle et sérieuse des effets de la réforme Dini et l'application rigoureuse de celle-ci. Elles ont réclamé ensuite que soit menée à terme la séparation, dans les comptes de l'INPS, des dépenses liées à l'assurance d'une part, à l'assistance d'autre part. A la mi-juillet, le gouvernement a pris un engagement dans ce sens. Les syndicats ont enfin accepté d'être partie prenante d'une grande négociation sur la réforme de l'Etat social à condition que cette dernière ne se focalise pas unilatéralement sur la réduction des dépenses retraites. La négociation sur l'avenir du « Welfare » (selon le terme italien consacré) qui s'est ouverte cet été et va se poursuivre pendant au moins une partie de l'automne, devra revoir l'ensemble des grands secteurs de la protection sociale : santé, retraites, assistance, « amortisseurs sociaux » (notamment la réforme de l'indemnisation du chômage technique via la Caisse d'intégration, la CIG).

Tant le poids des retraites dans l'enveloppe globale des dépenses sociales que la dynamique des dépenses consacrées aux retraites font que les syndicats estiment pouvoir difficilement esquiver le débat sur une politique plus restrictive dans ce domaine. Les dépenses consacrées aux retraites représentent plus de 60 % des dépenses de protection sociale, contre 25 % réservées à la santé. Leur poids dans le PIB a augmenté de 11,4 à 13,4 % dans la dernière décennie avec une tendance à la hausse, alors que la part des autres postes (santé, famille, chômage) tend à décliner. Comparée à ses voisins, l'Italie dépense plus pour les re-

traites, et moins pour la santé, l'école, la famille, le chômage, les politiques actives de l'emploi... En acceptant de s'engager dans un débat jugé « indispensable parce que la société a changé et que les instruments actuels ne sont plus équitables » (Sergio Cofferati, secrétaire général de la CGIL), les syndicats se disent prêts à rompre avec une certaine conception de l'Etat-providence (au demeurant bien ancrée dans les politiques syndicales). Centrée sur l'idée de biographies salariales linéaires des chefs de famille, cette approche traditionnelle pousse à « concentrer l'essentiel des dépenses sur les plus anciens » et à ne pas procéder aux « investissements suffisants dans les domaines intéressants avant tout les jeunes (tels l'école et la formation professionnelle) ». L'importance de l'enjeu européen est enfin reconnue sans hésitation par les organisations syndicales.

A suivre le débat en cours, on peut par ailleurs être frappé de voir à quel degré on fait appel au consensus des acteurs – politiques et syndicaux, le patronat restant une nouvelle fois largement en retrait. Pour Massimo D'Alema (PDS) « la réforme des retraites ne peut être menée à bien qu'avec le consensus des syndicats » puisqu'une « réforme du Welfare menée contre les organisations syndicales est vouée à l'échec comme cela est arrivé à Berlusconi ». Le ministre du Travail, Tiziano Treu, souligne que « la vraie confrontation se joue avec les syndicats. Ce sont eux en fin de compte qui auront à supporter le poids majeur [de la réforme]. Il est essentiel que leur soit réservé un rôle important ». Le président du Conseil de son côté, au moment de la réouverture des négociations après la pause de l'été, appelle de ses vœux une réforme « politiquement supportable pour les syndicats ».

Ce choix ferme et délibéré de la concertation n'est peut-être pas étranger à un contexte dans lequel ni le gouvernement ni les syndicats ne sont absolument assurés de pouvoir réaliser l'unité dans leurs propres camps. Au sein de la coalition gouvernementale, Rifondazione Comunista, déjà hostile à la réforme Dini, réitère son refus de toute modification de la loi de 1995. Les confédérations syndicales savent que toute « ouverture » de leurs positions risque de rencontrer le désaveu de franges peut-être significatives de leurs bases traditionnelles (comme cela leur est arrivé au moment de la négociation de la réforme des retraites avec le gouvernement Dini). Les applaudissements dont ont été récompensés au printemps dernier les leaders des deux plus grandes confédérations quand, aux congrès du PDS puis de la CISL, ils se sont déclarés hostiles à une réforme de la réforme des retraites, témoignent du sentiment très vivace des adhérents d'avoir d'ores et déjà consenti à des sacrifices importants et suffisants.

Sources :

La Repubblica, Nuova Rassegna Sindacale.

L'AVENIR DES RETRAITES EN DEBAT