

Italie

La nouvelle réforme du système des retraites

Adelheid HEGE

En décembre 1997, le Parlement italien a adopté de nouvelles dispositions concernant l'attribution des pensions de retraite. Cette réforme d'une réforme récente (qui elle-même date de 1995) avait fait l'objet de larges débats et controverses tout au long de l'année 1997. L'enjeu de la nouvelle réforme des retraites est, d'une part, de mieux maîtriser l'évolution des dépenses d'un système comparativement généreux et coûteux, malgré les restrictions imposées par la réforme précédente. Il s'agit, d'autre part, de bien positionner l'Italie dans le groupe de tête des pays passant à l'euro, et de contenir le déficit budgétaire dans les limites prescrites par les accords de Maastricht.

De l'accord avec les syndicats à la loi de budget

La réforme votée sous le gouvernement de centre-gauche de Romano Prodi dans le cadre de la loi de budget 1998 ne touche pas aux modalités de fonctionnement novatrices introduites par la réforme Dini de 1995. Elle cherche plutôt à compléter l'œuvre réformatrice et à accélérer les dispositions de transition inscrites dans la précédente loi de réforme. La réforme Dini (selon le nom du président du Conseil de l'époque) visait à adapter le système de retraite obligatoire aux contraintes économiques, démographiques et

financières en renouvelant radicalement les mécanismes de fonctionnement du système tout en pérennisant le principe de la solidarité entre les générations. La mise en place d'un nouveau mode de calcul des pensions est la pièce maîtresse de ce dispositif. Les nouveaux entrants sur le marché du travail toucheront à terme des pensions calculées non pas en fonction du niveau des rémunérations, mais qui seront proportionnelles aux cotisations versées pendant toute la carrière.

La nouvelle loi de réforme du système des retraites reprend pour l'essentiel un accord signé le 4 novembre 1997 par les trois confédérations syndicales CGIL, CISL et UIL et le gouvernement de Romano Prodi – accord boudé par les syndicats autonomes, les associations des travailleurs indépendants et les organisations patronales. La réforme comporte trois volets importants :

– Elle annonce l'unification immédiate (à partir du 1^{er} janvier 1998) des régimes de retraites encore aujourd'hui très fragmentés. En appliquant à toutes les situations professionnelles (secteurs public, privé, travail autonome) les règles du régime de retraite des salariés du secteur privé, la réforme Prodi a pour ambition de réussir là où la réforme Dini avait, au

ITALIE

moins partiellement, échoué. L'application de la réforme permettrait de fondre dans un système unique une cinquantaine de régimes dont les modes de fonctionnement et la qualité de couverture sont extrêmement diversifiés.

– La réforme alourdit les cotisations des travailleurs indépendants. Les travailleurs indépendants (commerçants, artisans ...) bénéficient depuis les années 1970 de conditions d'accès à la retraite particulièrement favorables ; leur taux de cotisation aux caisses de retraites est considéré comme très bas avec 15 % (il est de 32,7 % pour les salariés). Les cotisations seront progressivement portées à 19 %. L'âge du départ à la retraite est fixé à 57 ans.

– Les conditions d'attribution de la « pension d'ancienneté » sont enfin modifiées dans un sens plus restrictif pour les travailleurs non manuels. La réforme de 1995 (qui s'inscrivait elle-même dans la continuité de réformes mises en chantier depuis le début des années 1990) avait cherché à supprimer progressivement cette institution spécifiquement italienne. La *pensione d'anzianità* permettait de percevoir une retraite à taux plein indépendamment de l'âge, en respectant uniquement des critères de durée de cotisation (variable selon les régimes). Des conditions d'âge ont déjà été introduites avec la réforme Dini ; la réforme Prodi en resserre le calendrier d'application, tout en mettant à l'abri des modifications les ouvriers et catégories « équivalentes », les salariés ayant commencé leur carrière professionnelle entre 14 et 18 ans, les chômeurs et autres bénéficiaires de la *cassa integrazione* (caisse du chômage technique). La durée de cotisation des salariés du secteur privé – 35 ans – s'applique maintenant à tous les af-

filiés ; toutefois la réforme préserve la possibilité de partir en retraite sans condition d'âge, mais avec une durée de cotisation qui de 36 ans en 1998 est portée à 40 ans en 2008 (cf. tableau).

La réforme Prodi, contrairement aux intentions initiales de la coalition gouvernementale, s'abstient de toucher aux modalités de transition vers le nouveau système du calcul des pensions de retraite. Il faut rappeler que, pour résoudre la question délicate des engagements pris et des droits acquis, la réforme Dini a opéré une distinction entre trois populations de travailleurs. La population affiliée au régime de retraite après le 31 décembre 1995 passe directement au nouveau système du calcul des pensions. Les travailleurs ayant totalisé en 1996 18 ans de cotisations ou plus restent, eux, entièrement couverts par l'ancien régime. La population intermédiaire qui en 1996 compte moins de 18 ans de cotisations relève de l'ancien système pour les droits acquis avant le 31 décembre 1995 et du nouveau système de calcul des pensions pour les droits accumulés ensuite. Les projets visant à appliquer aux salariés les plus anciens le nouveau mode de calcul des pensions ont été abandonnés face notamment aux résistances syndicales.

La loi de budget contient un certain nombre de mesures conjoncturelles dont sont attendues des économies immédiates : gel de quelques mois des départs en retraite d'ancienneté, suspension de l'indexation des pensions les plus élevées sur le coût de la vie.

Un compromis gouvernement-syndicats et un pacte politique

La recherche du consensus avec les syndicats avait amené le gouvernement à renoncer à certaines mesures qui par contre étaient fortement réclamées par

LA NOUVELLE REFORME DU SYSTEME DES RETRAITES

Les nouvelles conditions du départ à la retraite : régime des salariés

37

Année du départ en retraite	Ancien système de calcul des pensions ¹ ou système mixte ²								Nouveau système ³
	Pension de vieillesse				Pension d'ancienneté				
	Age du départ à la retraite								
	Hommes		Femmes		Durée cotisation (Sans condition d'âge)	Après 35 ans de cotisations			
	Secteur public	Secteur privé	Secteur public	Secteur privé		Secteur public	Secteur privé	Ouvriers et équivalents	
Avant 6/98	65	63	60	58	36	53	53	53	-
Après 7/98	65	64	60	59	36	53	54	53	-
1999	65	64	60	59	37	53	55	53	-

1. Affiliés avant fin 1977 2. Affiliés entre janvier 1978 et fin 1995 3. Affiliés à compter du 1er janvier 1996

l'association des employeurs de l'industrie, la Confindustria. L'extension du mode de calcul sur la base des cotisations versées à des populations non concernées par la réforme de 1995 n'a ainsi pas été retenue (*cf. supra*). De la même façon le gouvernement n'a pu imposer une marche plus rapide vers l'extinction de la pension d'ancienneté. Le ministre des Finances avait proposé d'augmenter la durée de cotisation parallèlement au recul de l'âge du départ en *pensione d'anzianità*, de sorte qu'un travailleur partant en retraite anticipée en 1998 aurait dû avoir au minimum 53 ans d'âge et 36 ans d'affiliation au régime de retraite (au lieu de 35) ; son collègue partant l'année suivante, aurait dû totaliser 54 ans d'âge et

ue que le gouvernement s'est abstenu de jouer sur les divisions qui, sur cette dernière question, se faisaient jour parmi les confédérations syndicales. Il devait au contraire laisser à ces dernières le temps nécessaire pour retrouver une position commune, avant que ne s'entament les négociations finales avec le gouvernement.

Mais le gouvernement était aussi contraint par un pacte conclu avec l'une des composantes de sa propre majorité. Rifondazione Comunista sous l'égide de Fausto Bertinotti (un ancien dirigeant syndical) se disait farouchement opposée à toute modification des pensions d'ancienneté (au-delà des sacrifices déjà

ITALIE

consentis avec la réforme Dini). La survie même du gouvernement sembla compromise quand, en octobre, le parti communiste « maintenu » vota, non sans dissensions internes, contre la loi de budget. L'hypothèse d'élections anticipées fut avancée. Puis un compromis fut trouvé – sous la pression notamment du soutien large et inattendu qu'apportait au gouvernement de centre-gauche la base syndicale qui refusait de se reconnaître dans l'initiative « protectrice » de Fausto Bertinotti. Rifondazione Comunista s'engageait à signer la loi de budget ; en échange le gouvernement promettait, d'une part, de préserver les règles en vigueur pour les pensions d'ancienneté des ouvriers et autres « catégories équivalentes du point de vue de la qualification et de la pénibilité du travail ». D'autre part, il acceptait de présenter dans des délais proches un projet de loi sur l'introduction de la semaine de travail de 35 heures à compter du 1er janvier 2001 (cf. l'article dans ce numéro).

Les confédérations syndicales étaient plutôt hostiles aux manœuvres de Bertinotti. Elles se sentaient concurrencées sur leur propre terrain, tant la question était posée de savoir qui – du parti ou du syndicat – représentait le mieux le monde ouvrier. Le secrétaire général de la CGIL, Sergio Cofferati, était plus directement visé qui, plutôt convaincu de la nécessité d'une réforme des retraites, s'est vu reprocher sa « collusion » avec le gouvernement. Les trois confédérations estimaient aussi à la fois techniquement et politiquement problématique le traitement distinctif réservé à la catégorie ouvrière dans le pacte du gouvernement avec Rifondazione Comunista. Elles insistaient sur les difficultés de délimitation des populations concernées, mais aussi

sur les risques de division du monde du travail. Si l'accord final avec les syndicats ainsi que la loi de budget de décembre respectent scrupuleusement l'accord avec Bertinotti, il tient aussi compte du souci des syndicats de voir mis à l'abri des modifications les travailleurs « précoces » ayant commencé à travailler entre 14 et 18 ans. Les confédérations avaient en effet toujours cherché à protéger les pensions d'ancienneté de cette dernière population, essentiellement ouvrière.

Qualifiant dans un premier temps « d'entreprise historique » l'accord signé en novembre 1997 avec les syndicats, le gouvernement Prodi qui avait agi sous une forte pression de calendrier en faisait ensuite une lecture plus nuancée : « C'était le maximum que nous pouvions faire. Nous avons fortement unifié le système des retraites. Il s'agit d'une réforme radicale et importante ». Face au scepticisme du patronat, mais aussi des observateurs européens, Romano Prodi tient à souligner l'exploit : « Aucun pays européen n'a jamais réformé ses pensions sur la base d'un accord, sans une heure de grève et avec un pays qui comprend ». Les économies réalisées sont évaluées à 4,1 milliards de liras en 1998 et devraient, selon les indications gouvernementales, ramener le déficit de l'Etat à 2,7 % du PIB. La contribution la plus lourde est demandée aux salariés du secteur public, via l'augmentation des durées de cotisation et le gel temporaire des départs en retraites d'ancienneté. Les conditions d'accès aux pensions d'ancienneté ainsi que la qualité de la couverture sont en effet en règle générale (nettement) plus favorables au secteur public qu'au secteur privé. L'intervention sur les pensions d'ancienneté induira des économies relativement

peu importantes dans le secteur privé ; selon les estimations des experts, 70 % des bénéficiaires de pensions d'ancienneté sont des ouvriers – non concernés par la réforme.

**Hostilité patronale,
satisfecit mesuré des syndicats**

L'absence de mesures véritablement « structurelles » est fortement incriminée par l'organisation des employeurs de l'industrie, la Confindustria. Son directeur général, Innocenzo Cippoletta, qualifie certes de positive l'unification des régimes de retraite des secteurs privé et public, qui s'inscrit dans un esprit « d'équité ». Mais l'association patronale estime que, du fait limites de la réforme (non généralisation du nouveau mode de calcul des retraites ; préservation de la pension d'ancienneté) les déséquilibres financiers du système persisteront et rendront nécessaire une rapide remise en chantier du dossier. L'organisation des employeurs du commerce, Confcommercio, proteste de son côté vigoureusement contre la détérioration des conditions faites aux travailleurs indépendants, alors même que les représentants des artisans adoptent une attitude plus conciliante. Le président honoraire de Fiat et ancien président de la Confindustria, Gianni Agnelli, fait entendre une voix discordante dans le chœur de la désapprobation. Il reconnaît que le gouvernement a gagné une « victoire pour tous », avec l'accord notamment sur les cotisations des travailleurs indépendants.

Initialement réticentes à la réouverture du chantier de la réforme des retraites, les confédérations syndicales se montrent plutôt satisfaites du résultat. L'unification des règles constitue dans leur analyse un complément important et nécessaire de la réforme Dini, même s'il

doit s'agir par la suite de gérer les éventuels mécontentements des salariés du secteur public, quelque peu lésés par la réforme Prodi. Comme le gouvernement, les syndicats font le pari que le monde du travail comprendra la démarche qui « met fin à une longue histoire de particularismes, de régimes spéciaux, de pensions « dorées », et qui adopte enfin des règles égales pour tous ». L'exclusion des ouvriers du champ de la nouvelle réforme (catégorie déjà fortement mise à contribution par la réforme précédente) leur semble globalement positive, même si la CGIL notamment estime que ce résultat demande aussi un investissement accru des syndicats pour défendre, avec lucidité et cohérence « l'idée de l'unité du monde du travail ». Fin novembre, après la signature de l'accord avec le gouvernement et avant ne commence le débat parlementaire, les confédérations ont organisé un référendum parmi les travailleurs. Le résultat de cette consultation est, à première vue, très satisfaisant pour les organisations syndicales : 82,2 % des votants se sont déclarés favorables à la réforme et 15% seulement se sont prononcés contre ; même dans la fonction publique les votes positifs étaient majoritaires. Mais près de la moitié des quelque 4 millions de votants étaient des retraités – non concernés par la réforme. Par rapport au référendum sur le projet Dini en 1995, le taux d'absentéisme des salariés en activité est en augmentation sensible, alors même que le taux d'approbation générale est plus élevée.

Des incertitudes demeurent

Au lendemain de l'adoption de la réforme, deux questions restent ouvertes. Une première concerne le caractère « inachevé » de la réforme. Nombre d'observateurs et d'acteurs, à l'instar du ministre

ITALIE

du Travail, Tiziano Treu, estiment nécessaire la réouverture du dossier dès le début du prochain siècle ; ils pensent que les mesures adoptées sont insuffisantes pour réaliser l'équilibre nécessaire entre les rentrées (les cotisations) et les dépenses (les pensions). Une deuxième question concerne l'éventuelle capacité de résistance à la mise en œuvre de la réforme des catégories jusqu'ici bénéficiaires de régimes de retraites favorables. La bataille des salariés de la Banque d'Italie a défrayé la chronique dans les semaines précédant Noël. La réforme Prodi supprime la fameuse « clause d'or » selon laquelle les pensions versées par l'institut, d'un niveau confortable, augmentent de la même façon que les salaires. Elle réduit à 25 % du salaire la couverture offerte par la pension d'ancienneté après 20 ans de cotisations et élimine la possibilité de prendre la retraite à taux plein après 30 ans de services. Le syndicat autonome Falbi, majoritaire à « Bankitalia », fait valoir que les retraites sont payées à partir de fonds internes, intégrés à la masse salariale et ne sont donc pas à la charge des caisses de l'Etat. D'autres « régimes spéciaux » (électricité, téléphone, lignes aériennes, transport) connaissent des situations analogues ; certains, dont la Banque d'Italie, sont connus pour verser des pensions exorbitantes à leurs ex-dirigeants, qui peuvent dépasser 20 millions de liras bruts par mois (68 000 FF environ) sans que les « *pensionati d'oro* » aient par ailleurs à renoncer à d'autres activités lucratives.

Confrontés au mécontentement qui se fait jour parmi les bénéficiaires des régimes spéciaux, les travailleurs indépendants, les enseignants ..., le gouvernement et les confédérations syndicales essaient de convaincre par les ar-

guments de l'équité et de la transparence des règles. Dans l'analyse des confédérations, la représentation syndicale a ici tout son rôle à jouer pour mener un débat ouvert et contradictoire, pour donner « des certitudes de représentation » et pour pérenniser « une culture qui fait l'unité entre l'intérêt du groupe et l'intérêt général » – seule approche pour effectivement garantir « le paiement des pensions de demain ». Si les confédérations syndicales se sont encore une fois imposées comme acteurs à part entière dans le réaménagement du système des retraites, elles doivent aussi reconnaître les limites de leur zones d'influence au sein même du monde du travail. Le clivage avec les syndicats autonomes et les organisations de travailleurs indépendants apparaît avec une netteté particulière. C'est l'occasion pour chacun des trois secrétaires généraux de rappeler le besoin d'un syndicalisme confédéral fort, unitaire et peut-être, à l'avenir, unique.

Sources :

La Repubblica, Nuova Rassegna Sindacale

LA NOUVELLE REFORME DU SYSTEME DES RETRAITES