

- Mitchell Daniel J.B. et Jacques Rojot (1993). « Employee Benefits in a Single Market » pp. 128-66 in Lloyd Ulmann, Barry Eichengreen et William T. Dickens (eds), *Labor in an Integrated Europe*. Washington D.C. : Brookings Institution.
- Mittelstaedt, H. Fred (1989). « An Empirical Analysis of the Factors Underlying the Decision to Remove Excess Assets From Overfunded Pension Plans », *Journal of Accounting and Economics*, 11, nov., pp. 399-418.
- Nader, Ralph et Kate Blakewell (1973). *You and Your Pension*. New York : Grossman.
- Pension Benefit Guaranty Corporation (1990). *Annual Report*. Washington DC. : PBGC.
- Pensions and Investments* (1993). « Top 1,000 Funds », 25 janvier, p. 20.
- Petersen, Mitchell (1992). « Pension Reversions and Worker-Shareholder Wealth Transfers », *Quarterly Journal of Economics* 107, août, pp. 1033-1056.
- Rubery, Jill (1978). « Structured Labor Markets, Worker Organizations and Low Pay », *Cambridge Journal of Economics*, juin.
- Tackett, Michael et Christopher Drew (1991). « Pension Funds Become a Bonanza for Companies », *Chicago Tribune*, 4 décembre.
- Turner, John A. (1993b). *Pension Policy for a Mobile Workforce*. Kalamazoo, Mich. : Upjohn Institute for Employment Research.
- Turner, John A. et Daniel Beller (eds) (1992). *Trends in Pensions : 1992*. Washington DC : Government Printing Office.
- Turner, John A. et David McCarthy (1992). « Pension Stock Turnover in Private Pension Portfolios : 1964-87 », pp. 543-576, in Turner et Beller, *op.-cit.*
- Zanglein, Jayne Elizabeth (1992). *Solely in Our Interest : Creating Maximum Benefits for Workers Through Prudent Pension Investments*. Washington DC. : AFL-CIO, Lawyers Coordinating Committees.

---

## Réforme du système de retraite public et instauration de régimes complémentaires en Italie : vers un modèle toujours plus « minimaliste » ?

---

Ugo Ascoli \*

### 1. Le système de retraite italien avant la réforme de 1992 : entre « particularisme » et « générosité »

Plus que tout autre secteur des politiques sociales, le système de retraite met en évidence les principales caractéristiques du modèle italien de sécurité sociale. Ce modèle a été défini de différentes manières : comme « particulariste – clientéliste » (Ascoli, 1984), comme une sorte de variante nationale de l'*Industrial Achievement Welfare* (Titmuss, 1968) et, selon un autre type d'analyse, comme « conservateur-corporatiste » (Esping-Andersen, 1990).

Depuis la Seconde Guerre mondiale, la *previdenza pubblica obbligatoria* (assurance sociale publique obligatoire) a constamment étendu sa couverture si bien que, depuis les années 70, elle assure une pension à tous. Toutefois, cette extension a été réalisée à travers un grand nombre de régimes différents, ce qui a contribué à créer un large éventail de disparités et d'iniquités entre les bénéficiaires.

Ce système « particulariste » fonctionnait par le biais d'une multiplicité de programmes constitués à partir des profils des affiliés, définis selon leur catégorie professionnelle. En revanche, les personnes qui n'avaient pas eu une carrière professionnelle leur permettant de toucher une pension, ou qui étaient « inaptes au travail » étaient assistées par l'Etat de diverses manières.

\* Université d'Ancône, Italie.

res : pension sociale garantie à tous les plus de soixante-cinq ans dépourvus de moyens de subsistance ; droit automatique à une pension minimum ou pension d'invalidité.

Certaines situations ne donnaient pas lieu au versement de prestations : c'était notamment le cas pour les personnes qui versaient des cotisations sociales pendant moins de quinze ans ou qui, essentiellement des femmes, se consacraient aux soins de parents dépendants et n'étaient pas en mesure de participer au marché du travail rétribué. La seule protection que le système assurait aux travailleurs précaires, irréguliers ou relevant du secteur informel était la pension sociale mentionnée plus haut. Les personnes concernées constituaient les catégories les plus fragiles et les plus défavorisées de la population, voire même de la société.

Le système reposait donc sur l'activité professionnelle, à laquelle étaient étroitement liées l'acquisition des droits à pension et la perception des prestations. Il n'en était pas moins très efficace et participait d'une optique politique et clientéliste qui se traduisait par la différenciation des programmes de retraite selon les diverses catégories sociales. Ainsi, selon une logique de « l'échange politique » (*scambio politico*), ont été peu à peu élaborés des systèmes de retraite variant considérablement entre salariés des secteurs privé et public, entre salariés et travailleurs indépendants, entre salariés de l'industrie et le secteur agricole. Avant la réforme de 1992, l'Italie comptait plus de cinquante régimes de retraite et cinquante-quatre organismes gestionnaires de formes obligatoires de prévoyance et d'aide sociale.

Si nous examinons seulement les principaux régimes de retraite des salariés, nous sommes immédiatement frappés par l'ampleur des inégalités, qu'il s'agisse des périodes considérées pour le calcul des pensions, du montant de la pension en pourcentage du salaire pris en compte pour déterminer la pension (salaire de référence) ou du temps de service minimum ouvrant droit à la pension d'ancienneté (tab. 1).

Si l'on élargit la comparaison aux cotisations, il existait autant de différences d'une catégorie à l'autre des salariés du secteur public qu'entre les travailleurs indépendants et les salariés.

Il existait en outre toute une série d'inégalités plus subtiles mais tout aussi significatives engendrées par l'ensemble du système, qui prélevait des cotisations proportionnelles aux gains de l'ensemble de l'activité professionnelle pour les redistribuer en ne tenant compte que de la phase finale de celle-ci.

Ce principe aboutit en fait à une redistribution des revenus totalement injustifiable. Dans le cadre de l'enquête menée par la commission Gornien consacrée à l'analyse de l'impact social des dispositions réglementaires (*Commissione per l'analisi dell'impatto sociale dei provvedimenti normativi*, 1990), une simulation a été réalisée sur la base de carrières et de salaires types (114) des secteurs public et privé. L'hypothèse de départ de cette simulation est la suivante : une carrière commençant en 1988 et s'achevant

en 2022, soit une activité professionnelle de 35 ans à temps plein. Une comparaison de la pension calculée avec la formule en vigueur et de celle utilisée pour la simulation, en supposant un salaire moyen tout au long des 35 ans d'activité, aboutit au même résultat dans le public et le privé. Avec le système en vigueur, un salarié au bas de l'échelle du secteur privé obtiendrait une pension inférieure d'environ deux millions de lires par an à celle qui lui aurait été due sur la base de ses cotisations ; tandis que le salarié du haut de l'échelle toucherait une pension supérieure de plus de six millions de lires par an à celle qui lui aurait été due sur la base de ses cotisations (tab. 2). Cela a été qualifié de redistribution « perverse » et régressive des gains. Plus de la moitié (55,3 %) des salariés du secteur privé toucheraient des pensions inférieures à ce qui leur serait dû sur la base des cotisations qu'ils ont versées. Les résultats sont identiques pour le secteur public (tab. 3).

Tableau 1 - Quelques caractéristiques des principaux systèmes de retraite des salariés avant la réforme (septembre 1992)

	Période de référence	Pension en % du salaire de référence (après 40 ans de cotisations)	Période de cotisation minimale ouvrant droit à la pension d'ancienneté	Cotisation en % du salaire à la charge du salarié
Secteur privé (Régime général INPS)	Moyenne des 5 dernières années revalorisées	80%	35 ans	7,54
Fonctionnaires	Dernier mois (majoré de 18 %)	80 %	20 ans (15 ans*)	7,15
Collectivités locales	Dernier mois	100 %	25 ans (20 ans*)	7,50
Education	Dernier mois	94,4 %	20 ans	7,15
Chemins de fer	Dernier mois	80 %	20 ans (15 ans*)	7,40

\* Femmes mariées ou mères de famille.

Sources : tableau élaboré par l'auteur à partir des données de l'INPS (Istituto Nazionale della Previdenza Sociale) et du ministère des Finances.

En 1990, l'Etat connaissait de graves difficultés économiques et avait un besoin pressant d'améliorer les finances publiques. Il était également évident qu'une réforme du régime des travailleurs salariés géré par l'INPS (Istituto Nazionale della Previdenza Sociale) et les interventions des pouvoirs publics destinées à faire face au problème du financement des retraites gérées directement par l'Etat et le ministère des Finances, devaient nécessairement tenir compte des injustices et des inégalités que le système en vigueur avait lui-même créées.

Tableau 2 - Quelques exemples de catégories salariales dans le secteur privé : pension annuelle calculée avec la formule en vigueur avant la réforme de 1992 ; pension en pourcentage du montant total des salaires perçus en 35 ans ; différence positive ou négative ; pension recalculée en annulant la différence positive ou négative

(% en milliers de liras)

Code catégorie salariale	Montant des salaires sur 35 ans	Pension en vigueur	Pension en % du montant des salaires	Différence positive ou négative	Pension recalculée
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
ME 2	674 275	13 226	1,9615	- 1 991	15 217
ME 4	797 092	17 133	2,1494	- 856	17 989
ME 8	844 099	19 399	2,2982	- 350	19 049
ME 6	704 356	16 206	2,3008	- 310	15 896
ME 9	877 075	20 992	2,3934	+ 1 199	19 793
ME 5	764 376	16 769	2,1920	- 496	17 265
ME 10 (*)	1 089 147	27 357	2,5117	+ 2 777	24 580
CE 3	705 242	12 996	1,8427	- 2 920	15 916
CE 8 (*)	1 429 686	36 013	2,5190	+ 3 748	32 265
CO 1	663 274	13 426	2,0242	- 1 542	14 968
CO 6	823 454	20 911	2,5395	+ 2 328	18 583
CR 1	1 168 017	26 516	2,2702	+ 157	26 359
CR 5 (*)	1 528 386	40 934	2,6783	+ 6 442	34 492

(1) ME : ouvriers métallurgistes et mécaniciens - CE : céramique - CO : commerce - CR : banque.

(2) Total des salaires bruts, avant cotisations sociales et IRPEF (Impôt sur le revenu des personnes physiques), sur 35 ans d'activité professionnelle.

(3) Pension brute (avant IRPEF et exonérée de cotisations sociales) calculée avec la formule en vigueur : salaire moyen des cinq dernières années x 0,02 x 35 ans.

(4) Pension en vigueur en pourcentage du montant des salaires sur 35 ans.

(5) Différence positive ou négative (en milliers de liras par an) entre la pension en vigueur et celle qui serait due sur la base du montant total des salaires sur 35 ans (et des cotisations versées).

(6) Pension brute recalculée en appliquant le coefficient d'ajustement (1,1284) nécessaire pour maintenir constante la charge globale des pensions.

(\*) Pensions en vigueur : calculées en tenant compte du plafond du salaire de référence.

Source : Commissione per l'analisi dell'impatto sociale dei provvedimenti normativi, 1990, p. 23 - dans le secteur public.

Par ailleurs, les résultats d'une étude portant sur les bénéficiaires de pension, par critère de sexe, viennent confirmer la grande iniquité du système (Ascoli, 1993). Dans l'ensemble, il apparaît qu'une des conséquences d'un système fondé sur l'activité professionnelle est que les avantages reviennent à ceux qui sont bien positionnés sur le marché du travail et ont des emplois sûrs et réguliers.

Traitements préférentiels en matière de prestations, inégalités parmi les bénéficiaires, critères politico-clientélistes à la base des programmes de retraite, effets pénalisants pour les catégories les plus fragiles sur le marché du travail ont ainsi caractérisé le régime de retraite public obligatoire jusqu'au début des années 90.

Tableau 3 - Quelques exemples de catégories salariales dans le secteur public : pension annuelle calculée avec la formule en vigueur avant la réforme de 1992 ; pension en pourcentage du montant des salaires perçus en trente-cinq ans ; différence positive ou négative ; pension recalculée en annulant la différence positive ou négative

(% en milliers de liras)

Code catégorie salariale	Montant des salaires sur 35 ans	Pension en vigueur	Pension en % des salaires	Différence positive ou négative	Pension recalculée	Pension en % des salaires
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
<i>Collectivités locales</i>						
EL 2	696 449	16 970	2,4366	-939	17 513	2,5147
EL 6	878 981	26 772	3,0458	+4 170	22 473	2,5567
<i>PTT</i>						
PT 1	696 644	16 178	2,3223	-1 735	17 664	2,5356
PT 4	752 434	18 828	2,5023	-520	19 185	2,5497

(1) EL 2 : cadre (4<sup>e</sup> échelon) avec progression de salaires par ancienneté uniquement. - EL 6 : salarié embauché au 4<sup>e</sup> échelon, avec progression jusqu'au 8<sup>e</sup>. - PT 1 : cadre (4<sup>e</sup> échelon) avec augmentation des salaires par ancienneté uniquement. - PT 4 : salarié embauché au 5<sup>e</sup> échelon, avec progression jusqu'au 7<sup>e</sup>.

(2) Total des salaires bruts, avant cotisations sociales et IRPEF, sur 35 ans d'activité professionnelle.

(3) Pension brute (avant IRPEF et exonérée de cotisations sociales) calculée avec la formule en vigueur.

(4) Pension en vigueur, en pourcentage des salaires perçus en 35 ans.

(5) Différence positive ou négative (en milliers de liras par an) entre la pension en vigueur et celle calculée sur la base des salaires sur 35 ans en prenant en compte l'écart avec le pourcentage moyen des régimes des 1.783.000 salariés considérés (33.908 milliards) en pourcentage de leur salaire (1.287.134 milliards) ; pourcentage moyen : 2,5714 %.

(6) Pension brute recalculée en appliquant le coefficient d'ajustement (1,1749) nécessaire pour maintenir constante la charge globale des pensions.

(7) Pourcentage de la pension recalculée par rapport au montant total des salaires sur 35 ans.

Source : Commissione per l'analisi dell'impatto sociale dei provvedimenti normativi, 1990, p. 27.

Cela étant, le système public obligatoire italien paraissait de loin l'un des plus généreux des principaux pays européens. Trois éléments contribuaient entre autres à cette image : la formule de calcul de la pension des salariés, la « pension d'ancienneté », indépendante de l'âge normal de la retraite, et les mécanismes d'indexation des prestations.

En ce qui concerne le premier élément, il faut noter que l'Etat arrivait à garantir aux salariés du secteur privé une pension égale à 80 % de leur salaire moyen des cinq dernières années d'activité ; dans le secteur public, cette « générosité » allait jusqu'à verser 100 % du salaire du dernier mois aux salariés des collectivités locales.

Le système permettait également aux salariés de prendre leur retraite avec la pension d'ancienneté, indépendante de l'âge normal de la retraite, dans la mesure où ils avaient cotisé pendant 35 ans. Il y avait en outre un

certain nombre de privilégiés significatifs dans le secteur public, notamment une durée minimale de cotisation de 20 ans qui donnait non seulement droit à une pension d'ancienneté mais aussi à la possibilité d'en jouir immédiatement : on parlait de « baby-pensions ».

Enfin, les salariés du secteur privé bénéficiaient d'une double indexation, annuelle sur les salaires et semestrielle sur les prix à la consommation.

Un autre aspect concerne la rupture du contrat de travail. Une indemnité de départ<sup>1</sup> était prévue, appelée TFR (*trattamento di fine rapporto*) dans le cas du secteur privé et (*indennità di buonuscita*) dans le secteur public. Ces indemnités proviennent toutes les deux des sommes que le salarié et l'employeur sont tenus de mettre en réserve chaque année. Le taux de rendement sur les sommes versées par le salarié est faible, surtout pendant les périodes de très forte inflation.

Ainsi, ce type de couverture obligatoire peut être considéré comme un exemple du modèle « continental complet », c'est-à-dire visant à garantir la couverture presque complète des besoins de Sécurité Sociale. Un tel modèle est très éloigné du modèle « scandinave » caractérisé par une pension de base d'un montant substantiel, versée à tous, à laquelle s'ajoute une pension publique complémentaire. Par ailleurs, il se différencie également du modèle « continental limité » dans lequel l'Etat ne couvre que les besoins de base, laissant aux dispositifs de prévoyance privée le soin de répondre sur une base individuelle, ou plus souvent collective, à l'aspiration des individus à conserver un niveau de revenu déterminé.

## 2. La réforme du régime obligatoire : réduction de la protection publique entre anciennes et nouvelles inégalités

Les années 80 ont vu exploser la crise budgétaire de l'Etat en Italie : l'endettement public a connu une croissance vertigineuse au point de poser la question du déficit public comme l'urgence politique principale. Ce phénomène a abouti dans les années 90 à une situation dans laquelle les intérêts annuels de la dette publique sont égaux au montant total du déficit public annuel ! L'origine de cette crise remonte aux choix de politique économique arrêtés vers le milieu des années 60 lorsque, face au gonflement des dépenses sociales (comme dans tous les pays européens), l'Italie fut le seul pays à ne pas renforcer parallèlement la pression fiscale. L'objectif était de gagner des voix. La nouvelle classe politique de centre gauche - qui avait à l'époque le vent poupe et dont la trajectoire s'est achevée depuis le scandale de la corruption - a entamé un processus qui, en un peu plus de vingt-cinq ans, a conduit les finances publiques au bord de la faillite. La dette publique a cru

1. En Italie *Liquidazione* : indemnité versée à tout salarié lorsqu'il quitte son employeur, quel que soient les circonstances de son départ (démission, licenciement, etc.).

de manière impressionnante durant les années 80, passant d'environ 60 % du PIB au début de la décennie à 100 % au début des années 90.

Il faut en fait noter que les dépenses sociales italiennes des années 80, de la retraite à la santé, de l'école aux services sociaux, n'ont pas été marquées par une croissance exceptionnelle et ont encore moins paru incontrôlées. Mais, entre 1966 et 1975, la pression fiscale mesurée en pourcentage du PIB a crû d'à peine plus d'un point (de 23,8 % à 25,3 %) ; si elle a par la suite commencé à augmenter, entre autres du fait de la réforme fiscale (1973), elle est demeurée constamment inférieure à la moyenne des pays européens jusqu'à la fin des années 80. Ce n'est que dans les années 90 qu'elle atteint des valeurs (autour de 46 %) supérieures à la moyenne. Pour compléter le cadre, s'y ajoute un très haut degré d'évasion et de fraude fiscales (Ascoli, 1990) qui ont probablement atteint de véritables records par rapport aux autres pays européens industrialisés.

Il est donc évident que, au moins jusqu'au début des années 90, l'anomalie du cas italien n'était pas due à la démesure des dépenses sociales, mais bien plus au faible niveau de la pression fiscale, en particulier du fait d'une assiette d'imposition réduite par rapport à ses partenaires européens, qui connaissaient en la matière une progression nette. En somme, comme on l'a souvent remarqué, en Italie, « les dépenses sociales ne posent pas de problème par leur existence mais par leur mode de financement - une fiscalité dont l'assiette est étroite du fait du très grand nombre de personnes (parmi lesquelles beaucoup sont « riches » ou « aisées ») qui réussissent à échapper à l'impôt » (de Rita, 1992). Pourtant, depuis la seconde moitié des années 80, les dépenses sociales sont mises au pilori, on leur attribue la principale responsabilité de la crise budgétaire : retraite et santé, école et services sociaux sont constamment mis en accusation par ceux qui poussent au démantèlement de l'Etat-providence.

En ce qui concerne la retraite, la nécessité d'une réforme fait depuis quelque temps l'unanimité. Certains (Paci, 1987 ; Ascoli, 1992) ont tenté de proposer un nouveau système adapté aux mutations démographiques, économiques, sociales et culturelles en cours. Il s'agissait de transformer le système en organisation de type universaliste à trois niveaux : une pension de base minimale, ou pension de citoyenneté, garantie à tous les citoyens et financée par l'impôt, une pension de type assurance vieillesse, partie intégrante du régime obligatoire et proportionnelle à la participation au marché du travail et, enfin, une pension complémentaire à promouvoir par le biais d'incitations fiscales et destinée à ceux qui sont en mesure d'accéder à ce niveau de protection.

Les partisans d'un désengagement de l'Etat, du maintien des disparités et d'un rôle accru des régimes privés se sont opposés à ce projet. La réforme approuvée en 1992 introduit un certain nombre de dispositions qui répondent à leurs vœux. Elle prévoit notamment :

- l'augmentation progressive de l'âge de la retraite pour les salariés du secteur privé, à 65 ans pour les hommes et à 60 ans pour les femmes ;
- l'allongement progressif de la période de référence pour la détermination du montant de la retraite, avec divers mécanismes selon le nombre d'années de cotisations enregistrées au moment de la réforme, pour aboutir finalement au calcul de la pension sur la moyenne annuelle des salaires de l'ensemble de la carrière ;
- l'uniformisation des règlements appliqués aux salariés du secteur privé et du secteur public (les salariés du secteur public conservent cependant quelques prérogatives relatives aux modalités de calcul du montant de la retraite et aux coefficients de liquidation ; en outre, la période d'ajustement au nouveau système est de dix ans pour le secteur privé et de vingt ans pour le secteur public) ;
- l'indexation des retraites sur les prix uniquement ;
- la possibilité, sous certaines conditions seulement, de cumuler dans le secteur privé pensions et revenus d'activité et l'extension de la même réglementation restrictive aux salariés du secteur public (jusqu'à présent non soumis à des règles de non-cumul) ;
- l'extension à tous les salariés de l'interdiction de cumul de la pension d'ancienneté avec les revenus du travail salarié ou indépendant ;
- la modification des critères de versement de la pension minimum qui tiennent désormais compte des revenus du bénéficiaire et de son conjoint et non plus de ceux du seul bénéficiaire ;
- la révision des taux de rendement sur les tranches de salaire supérieures au plafond.

Il est évident que l'ensemble de ces dispositions a des incidences profondes sur les caractéristiques du système : essentiellement une réduction généralisée du niveau de protection publique et une orientation vers un traitement plus homogène des salariés.

La baisse du niveau de couverture par rapport au dernier salaire paraît en outre « s'accroître plus l'augmentation des salaires en cours de carrière est importante et plus la période de cotisation est prolongée ». A titre d'exemple, on peut noter que lorsque le régime fonctionnera normalement, une personne ayant travaillé quarante ans avec une progression de salaire moyenne de 3 % par an recevra une pension réduite de presque 30 % (cf. tab. 4) (Franco, 1993, p. 13).

D'autres calculs permettraient d'arriver à un résultat analogue. En effet, un calcul fondé sur un taux moyen d'inflation de 5 % par an, une progression réelle du salaire moyen de l'ensemble des salariés de 2 %, une augmentation réelle du salaire individuel, outre l'augmentation générale, égale à 1 %, aboutit sur une carrière de 40 ans et pour un salaire inférieur au plafond aux résultats suivants :

Tableau 4 - Rapport entre pension liquidée et dernier salaire (1)

	Salarié avec salaire égal au salaire moyen du régime (croissance = 2%) (40 ans d'affiliation)	Salarié avec progression de carrière (croissance = 3%) (40 ans d'affiliation)	Salarié avec salaire > de 10% à la moyenne au cours des 20 premières années et < de 10% au cours des 20 ans suivants (40 ans d'affiliation)	Salarié avec salaire > de 10% à la moyenne au cours des 20 premières années et < de 10% dans les 20 ans suivants (40 ans d'affiliation)	Salarié avec progression de carrière de 3% et 20 ans d'affiliation (2)	Salarié avec progression de carrière de 3% et 30 ans d'affiliation (2)
Ancien système (5 ans de référence)	74%	73%	74%	74%	36%	54%
Phase transitoire du nouveau système (10 ans de référence)	73%	70%	73%	73%	35%	52%
Nouveau système en fonction (total des cotisations)	62%	53%	68%	57%	32%	43%
Système avec réévaluation sur la croissance moyenne des salaires (3)	80%	67%	89%	73%	37%	52%

(1) Hypothèse : a) départ à la retraite à la fin de l'année ; b) inflation : 5% par an immédiatement antérieurs à la retraite.

(3) A titre de comparaison, la quatrième ligne indique en pourcentage du dernier salaire la pension obtenue dans le cas d'un système d'indexation des retraites basé sur les salaires nationaux moyens entre chacune des années considérées et la dernière année de cotisation. Ce système, qui garantit que l'effet d'une cotisation sur la pension est identique indépendamment de l'année à laquelle elle est effectuée, est adopté en Allemagne.  
Source : Franco, 1993, p. 13 bis.

- avec une progression de carrière régulière, pour chaque tranche de 100 liras du salaire final, la pension est égale à 76 liras avec la formule précédemment en vigueur, à 69 liras avec la formule allemande (tab. 4, n. 3), à 57 liras avec la formule prévue par le décret pour un nouvel affilié ;
- avec une progression de carrière caractérisée par une augmentation de 50 % à la vingtième année d'ancienneté, pour chaque tranche de 100 liras du salaire final, la pension est égale à 76 liras avec la formule précédemment en vigueur, à 62 liras avec la formule allemande et à 51 liras avec la formule prévue par le décret pour un nouvel affilié (Pedoni, 1993, p. 12).

Il est certain que l'ensemble de ces interventions réduira significativement la progression des dépenses de retraite à moyen terme, bien qu'il soit difficile aujourd'hui de proposer des estimations raisonnables à ce propos. Les effets sur le marché du travail apparaissent quant à eux plus controversés : d'une part, quelques mesures, parmi lesquelles la référence au salaire de carrière, devraient contribuer à réduire l'évasion des cotisations et à faire émerger une partie du travail souterrain ; d'autre part, l'extension de l'interdiction de cumul et le durcissement du système à cet égard peuvent produire des effets opposés. Dans les deux cas, il ne semble pas que les nouvelles règles aient tenu suffisamment compte des exigences d'assouplissement du marché du travail du fait des conséquences du vieillissement progressif de la population, de la nécessité d'étudier les caractéristiques de la croissance de la population et de l'importance croissante des flux migratoires.

On a en outre manqué une occasion de rationaliser complètement le système de retraite des salariés en transférant toute la gestion à l'INPS.

Quoi qu'il en soit, les changements introduits ont touché différemment les différentes catégories, provoquant ainsi de nouvelles disparités et produisant de nouveaux degrés d'inégalité sociale.

Avant tout, sans sous-évaluer les mutations importantes introduites dans le régime de retraite du secteur public, il faut relever que l'ajustement au nouveau régime sera deux fois plus rapide dans le secteur privé que dans le secteur public. En outre, les salariés du secteur public conservent comme on l'a montré, quelques avantages spécifiques.

Deuxièmement, il faut souligner que ce sont surtout les jeunes, les travailleurs précaires et les femmes qui subiront le plus grand contrecoup de cette nouvelle rigueur.

En effet, pour ceux qui ont cotisé pendant moins de 15 ans, la pension sera calculée en tenant compte de la moyenne des salaires annuels sur une période qui s'allongera progressivement jusqu'à ce qu'elle coïncide avec l'ensemble de la carrière pour les nouveaux entrants sur le marché du travail. Ces derniers sont tellement pénalisés que la loi autorise le gouverne-

ment à prévoir des modifications ultérieures afin d'améliorer la situation des travailleurs qui n'ont pas suffisamment cotisé à la fin de 1992 et plus particulièrement de ceux dont les salaires annuels présentent une progression irrégulière, avec des fléchissements considérables par rapport à la moyenne des salaires de leur vie active dans son ensemble. Un projet de décret législatif à cet effet a été transmis par le ministre du Travail aux présidents de la Chambre des députés et du Sénat en date du 21 juillet 1993.

En ce qui concerne les femmes (et les travailleurs précaires), deux mesures apparaissent très pénalisantes : l'augmentation de quinze à vingt ans de la durée d'affiliation minimale ouvrant droit à pension et le changement des paramètres de référence pour l'octroi de la pension minimum, puisque le nouveau système tient également compte du revenu du conjoint et plus seulement de celui du bénéficiaire de la pension. Les effets de ces mesures paraissent particulièrement lourds lorsqu'on sait qu'à la fin des années 80, plus d'un tiers des pensions de vieillesse versées aux femmes correspondait à des pensions minimum, plus de la moitié des retraitées ne dépassaient pas vingt ans d'affiliation et qu'environ la moitié des femmes devaient verser des cotisations familiales pour atteindre le seuil minimal de 15 ans. Si l'on pense enfin aux carrières irrégulières et précaires, il est évident que l'allongement de la durée de cotisation à vingt ans est la plus injuste de toutes les mesures introduites. De plus, loin de s'inscrire dans une logique d'harmonisation, une telle mesure va à l'encontre des tendances dominantes dans les principaux pays européens.

Le système de retraite public paraît donc encore inspiré par des critères particularistes, bien éloignés des philosophies de type universaliste. L'Etat garantira dorénavant à tous les salariés un niveau de protection plus faible en matière de retraite, pénalisant dans tous les cas les femmes et ceux qui ont participé de manière erratique au marché du travail et abaissant aussi progressivement le pouvoir d'achat des retraités actuels par la réduction des mécanismes d'indexation.

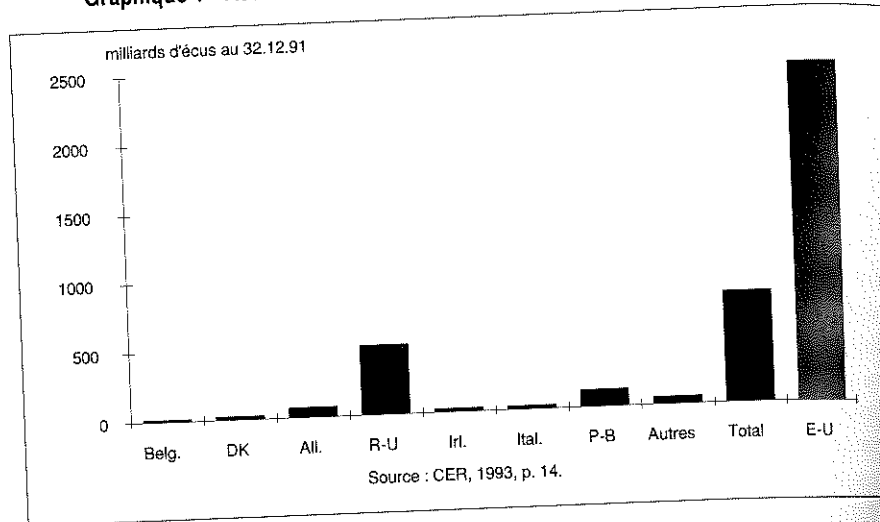
### 3. La nouvelle retraite complémentaire : supplément ou substitut ?

Parallèlement à la réorganisation de la retraite obligatoire, le principe de la retraite complémentaire a été instauré, après environ quinze ans de débats, par la loi 124 du 27 avril 1993. Comme la plupart des pays industrialisés, l'Italie semble donc s'être engagée sur la voie des fonds de pension ou plutôt des « investisseurs institutionnels spécialisés dans la gestion de l'épargne à long terme ».

En fait, la retraite complémentaire existait déjà en Italie bien qu'elle se soit développée en dehors d'un cadre législatif précis. Environ mille fonds de pension, constitués et gérés selon une multiplicité de modalités, fonctionnaient fin 1991. Cependant, ce développement restait plus faible que

dans d'autres pays fortement industrialisés du fait du fort taux de protection garanti par le système public de retraite obligatoire et de l'absence d'une réglementation claire. Il suffit pour s'en convaincre de consulter le graphique 1.

Graphique 1 - Activité des fonds de pension dans la CEE et aux Etats-Unis



Comme le montrent les données (cf. tab. 5), ces fonds de pension fonctionnaient surtout dans les régions les plus riches du pays (le centre-nord), concernaient essentiellement le secteur bancaire, qui représentait plus de 90 % des réserves des fonds de pension italiens recensés par le *Centro Europa Ricerche* CER (Pace, 1993), étaient en grande majorité (88,4 %) fondés sur le principe des cotisations définies, pour les deux tiers financés par la seule contribution des entreprises (66,3 %) et gérés par les compagnies d'assurances (85,6 %).

La nouvelle loi autorise l'établissement de régimes de retraite complémentaires pour les salariés du secteur public et privé, comme pour les groupements de travailleurs indépendants ou de professions libérales : pour les premiers, par des contrats et conventions collectives catégoriels, intercatégoriels, et même d'entreprise ; pour les seconds, sur la base d'accords promus par les syndicats ou associations professionnels d'importance au moins régionale. Les régimes complémentaires des salariés doivent fonctionner selon le principe des cotisations définies, tandis que les travailleurs indépendants et les professions libérales peuvent également constituer des régimes à prestations définies.

Les fonds de pension ne peuvent prendre aucun engagement direct de nature assurantielle. La gestion financière ne peut donc s'effectuer que par

la seule voie des conventions de gestion : la gestion des fonds à cotisations définies est confiée à des compagnies d'assurances, à des organismes gestionnaires de la protection sociale obligatoire et à d'autres organismes autorisés comme les banques, les sociétés de bourse, les fonds communs ; la gestion des fonds à prestations définies est réservée aux seules compagnies d'assurances.

Tableau 5 - Caractéristiques des fonds de pension italiens au 31 décembre 1991

	Fonds	Affiliés	Réserves
Centre-Nord	98,14	93,02	97,14
Sud	1,86	6,98	2,86
Banque	42,86	61,66	91,43
Industrie	34,32	31,79	6,89
Services	22,82	6,54	1,68
Provisions au bilan	11,50	17,25	40,52
Actifs séparés	88,50	82,75	59,48
Cotisations définies	88,40	76,93	46,58
Prestations définies	11,60	23,07	53,43
dont: salaire final	10,67	19,68	53,29
Régimes additifs	88,13	73,26	45,54
Régimes différentiels	10,95	26,74	54,47
Cotisations bilatérales	30,57	36,78	14,44
Cotisations du salarié uniquement	3,03	3,12	68,40
Cotisations de l'entreprise uniquement	66,33	63,71	17,17
Répartition	0,56	5,20	10,47
Capitalisation	99,44	94,80	89,54
Provisions au bilan	11,50	17,25	40,52
Actifs séparés			
gérés en propre	2,88	47,10	42,25
par compagnies d'assurances	85,62	35,65	17,23

Source : CER, 1993, p. 60.

L'affiliation aux fonds de pension est évidemment volontaire et les prestations de retraite qui en découlent sont versées lorsque l'affilié atteint l'âge de la retraite défini par le régime obligatoire auquel il appartient, mais après un minimum de cinq ans de participation au fonds. L'importance des prestations sera naturellement déterminée par les choix statutaires et contractuels effectués lors de la constitution de chaque fonds sur la base du principe de capitalisation. Les prestations peuvent être perçues sous forme d'un capital jusqu'à 50 % de la position individuelle arrivée à maturité. Le reste doit être confié sous forme de prime unique à une compagnie d'assurances

qui verse alors une rente viagère. La loi permet certaines formes de revalorisation des rentes dans la mesure où elles sont compatibles avec l'équilibre financier de l'organisme distributeur (CER, 1993, p. 17).

Ces types de retraite complémentaire peuvent être financés par des versements effectués par le salarié uniquement, par l'employeur uniquement ou par les deux à la fois. La loi prévoit également la possibilité d'utiliser une partie des réserves annuelles allouées au TFR (indemnités de départ), auquel cas il convient de déterminer les parts à la charge de l'employeur et du salarié. Pour les salariés dont c'est le premier emploi, les réserves annuelles allouées au TFR sont intégralement destinées aux fonds de pension. Une limite au financement est également prévue : le montant total des cotisations à la retraite complémentaire ne peut dépasser 10 % du salaire annuel total pris en compte pour la détermination du TFR.

Le traitement fiscal est différent selon les sources de financement des fonds. Les versements des employeurs sont assujettis à un impôt de solidarité de 10 % et ne sont pas pris en compte dans le calcul du revenu du salarié ; en outre, ces versements ne sont plus intégralement déductibles du revenu de l'entreprise, les déductions sont limitées à 50 % de la part de TFR annuellement affectée au fonds de pension. Les versements des salariés, quant à eux, sont déductibles de l'impôt sur le revenu à concurrence de 27 % de leur montant et dans la limite de 3 millions de lires, à condition que 500 000 lires au moins soient versées au fonds de pension. La part des réserves annuelles au TFR affectée à un fonds de pension bénéficie de règles plus souples puisqu'elle est exonérée d'impôt. En ce qui concerne la gestion, un impôt « d'acompte » de 15 % (retenue qui sera restituée au moment du versement des prestations) est prévu sur les versements au fonds, quelles qu'en soient la nature et la provenance, de même qu'un impôt de 0,25 % sur l'actif net du fonds (ce pourcentage a été ramené récemment à 0,12 %).

Pour ce qui est de la surveillance enfin, la nouvelle loi prévoit « une commission spéciale instaurée auprès du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale » qui veillera sur les fonds, tandis que les activités d'investissement seront surveillées par la Banque d'Italie pour les fonds faisant l'objet d'une convention de gestion par des intermédiaires financiers soumis au contrôle de cet organisme (établissements de crédit, sociétés de bourse, sociétés de gestion de fonds communs de placement) et par l'ISVAP<sup>2</sup> pour les fonds gérés par des compagnies d'assurances (CER, 1993, p. 20).

Voilà donc l'essentiel de la nouvelle réglementation : afin d'en mesurer les effets généraux, il faut distinguer les divers points de vue qu'il est possible d'adopter. D'après les premières estimations, l'impact général sur les entreprises serait modéré, mais bien différencié selon leur taille et donc leur solidité financière. « Le coût que les entreprises devront supporter ne sur-

2. ISVAP : Istituto di la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (Institut de surveillance des compagnies d'assurances privées et d'intérêt collectif).

cite pas d'inquiétudes démesurées parce qu'il n'est pas élevé en valeur absolue et qu'il est compensable de diverses façons. Il reste toutefois le problème d'une perte nette de ressources pour les entreprises dans leur ensemble, perte non compensée par des ressources supplémentaires provenant d'un quelconque désinvestissement dans le secteur public. Tout dépendra en définitive des politiques d'investissement des fonds de pension, des règles très prudentes appliquées en la matière, bien qu'ils obtiennent des taux de rendement plutôt élevés. Les petites entreprises seront désavantagées du fait de leur difficulté traditionnelle à accéder aux sources de capital risque » (CER, 1993, p. 38).

Pour ce qui est des « effets sur le marché du travail », il ne fait aucun doute que l'on sera confronté à une « segmentation accrue et à un calcul plus complexe des conventions individuelles et collectives dans les processus de négociation – la subdivision du marché du travail en salariés déjà affiliés à des fonds de pension, salariés non affiliés mais ayant suffisamment cotisé auprès du système obligatoire et nouveaux arrivants sur le marché du travail rendra particulièrement complexe la gestion du personnel et donc les relations sociales » (CER, 1993, p. 5).

Les calculs de l'INPS relatifs au travail salarié dans le secteur privé nous permettent d'affirmer que « le nouveau régime complémentaire et le nouveau régime obligatoire ne réussiront pas à eux deux à garantir une couverture égale à celle de l'ancien régime obligatoire ». La retraite complémentaire résultera en général de versements supplémentaires de la part du salarié, soit par cotisations directes, soit par l'utilisation d'une part des réserves destinées au TFR. « Les salariés devraient ainsi se trouver dans la situation de payer plus pour obtenir moins ». Il faut cependant préciser que les engagements pris par le précédent régime n'auraient pas pu être tenus.

Il semble bien difficile à l'heure actuelle de juger des effets de la nouvelle réglementation sur l'efficacité et la stabilité du système financier. Pour ce qui est du budget de l'Etat en revanche, on peut affirmer que les effets seront largement positifs : « En effet, l'introduction de l'impôt de 15 % sur les cotisations annuellement versées aux fonds de pension et de 0,25 % sur les actifs détenus réussit à réduire de plus de la moitié la charge supportée actuellement par le budget en raison de la réglementation fiscale précédemment en vigueur pour les fonds de pension existants » (CER, 1993, p. 5). A ce propos, il convient de rapporter ce qu'un expert très attentif aux vicissitudes du système de retraite a écrit récemment : « Les facteurs qui ont permis de prendre ces mesures avec une rapidité inconnue dans d'autres situations bien plus cruciales ont été au nombre de deux : l'impulsion considérable provoquée par l'intérêt des compagnies d'assurances et la prise de conscience de la part de l'Etat des charges potentielles importantes pour les finances publiques qui pouvaient découler d'une expansion cons-  
tante de la retraite complémentaire dans le cadre des dispositions fiscales

précédemment en vigueur » (Pedoni, 1993, p. 16). En somme, l'objectif du législateur semble avoir été « plus de limiter les charges potentielles et théoriques, pour les finances publiques, de l'essor de la retraite complémentaire que d'en encourager le développement. La nouvelle fiscalité de la retraite complémentaire est pire que la précédente et ne peut donc constituer une incitation à son développement » (CER, 1993, p. 11).

En conclusion, la nouvelle réglementation « ne semble pas en mesure d'avoir un impact significatif sur le développement de la retraite complémentaire ».

Les nombreuses critiques auxquelles la nouvelle réglementation a été soumise concernent surtout l'insuffisance des incitations fiscales relatives aux cotisations aux fonds de pension et l'assujettissement de ces cotisations à l'impôt de 15 %. De nombreux acteurs, parmi lesquels les organisations syndicales des salariés et des employeurs, ont demandé la déductibilité totale des cotisations et l'abolition de l'impôt d'acompte. Les entreprises ont demandé la révision de la fiscalité relative aux versements relatifs au TFR, les entreprises, mais surtout les compagnies d'assurances privées, voudraient exclure les organismes gestionnaires de la retraite obligatoire (tout particulièrement l'INPS) de la gestion de la retraite complémentaire.

Dans tous les cas, au-delà des diverses positions, mues par des intérêts forts et souvent contradictoires, il paraît raisonnable d'observer « qu'aujourd'hui il semble très difficile de prévoir un fort développement de la retraite complémentaire en Italie ». Le redressement des finances publiques, d'une part, et la nécessité de ne pas frapper fortement les entreprises, d'autre part, semblent avoir dominé jusqu'à présent.

Il suffit de penser à la question du TFR. La loi prévoit en effet une revalorisation annuelle des réserves constituées par les entreprises de 70 % de l'indice du coût de la vie de l'année précédente, augmenté de 1,5 point. Du point de vue des entreprises, cela signifie une forte économie (d'ordinaire du tiers à la moitié selon les taux du marché) par rapport à l'argent emprunté. Pour le salarié au contraire, ce n'est pas une bonne affaire : en termes réels, la somme n'augmente que si l'inflation est inférieure à 5 pour cent, dans le cas contraire, son pouvoir d'achat diminue (en d'autres termes, avec cet argent le salarié finance l'entreprise). D'où la féroce opposition des associations d'industriels au transfert du TFR dans les fonds de pension. Le résultat, il est bon d'insister sur ce point, sera que seul le TFR des nouveaux arrivants sera automatiquement affecté aux fonds de pension ; pour les autres, tout sera subordonné aux négociations syndicales entre les parties.

Seule une fiscalité beaucoup plus généreuse permettrait le développement de la nouvelle retraite complémentaire. En tous cas, cette dernière apparaît aujourd'hui, non comme « supplémentaire », mais en fait comme « substitutive » (et seulement partiellement) par rapport aux précédents niveaux de protection publique garantis par l'ancien régime obligatoire. La

futur slogan des clients du système de protection sociale semble être le suivant : payer plus pour avoir moins !

#### 4. Brèves observations en guise de conclusion

Après cette étude rapide, nous pouvons dégager les axes selon lesquels la transformation des politiques de retraite et du système de sécurité sociale dans son ensemble s'est orientée.

L'urgence du redressement des finances publiques a conduit à une nette réduction du niveau de couverture garanti par le régime obligatoire. Comme on l'a montré plus haut, les mesures instaurées ont diversement frappé les différentes catégories sociales. Il n'est pas inutile de rappeler ici que les politiques de coupe pèsent fortement sur les nouvelles générations et sur les catégories les plus faibles et les moins bien protégées du marché du travail.

La nature particulariste du régime de retraite public n'a pas été atténuée, bien que la réforme ait tenté d'uniformiser le traitement des retraités, réduisant considérablement les privilèges dont les salariés du secteur public ont bénéficié jusqu'à présent.

C'est dans ce contexte de réduction généralisée du niveau de couverture du régime obligatoire que la nouvelle retraite complémentaire a vu le jour. Nous avons cependant tenté de démontrer que la réglementation actuelle aura beaucoup de mal à permettre à la retraite complémentaire de se développer au cours des prochaines années. Là aussi, c'est le redressement des finances publiques qui l'a emporté ainsi que la volonté de ménager les intérêts puissants. La faible incitation fiscale, d'une part, et l'imposition à la charge des fonds de pension, d'autre part, semblent laisser peu de marge au développement de ce type de prévoyance. On peut entrevoir en revanche les effets bénéfiques pour les caisses de l'Etat par rapport à la situation qu'aurait engendrée la réglementation en vigueur jusqu'à ce jour pour les fonds de pension existants.

En conclusion, nous pouvons souligner que la crise budgétaire dramatique subie par l'Italie a fait progresser, dans le cadre des politiques sociales, une optique « néo-libérale » orientée vers un désengagement substantiel de l'Etat. Dans ce contexte, on peut juger préférable de ne pas mettre en oeuvre une réforme organique à la hauteur des défis économiques, démographiques, sociaux et culturels actuels, mais de procéder par une série de modifications partielles motivées surtout par les exigences à court terme de rééquilibrage des comptes de la nation. Cela rend nécessaire la poursuite de mesures inspirées d'une politique sous-tendue par une logique de réductions et de privatisations qui tente d'adapter le vieux système de protection sociale aux nouvelles urgences. Aucun projet de réforme de type universelle n'est envisagé, tandis que le cumul des effets de la crise économique et des choix de privatisation dans les politiques sociales contribue à l'aggravation des inégalités sociales.

## Bibliographie

- Ascoli, U. (ed.) (1984). *Welfare State all'italiana*. Bari : Laterza.
- Ascoli, U. (1990). « Le carte truccate della politica sociale in Italia : crisi fiscale, privatizzazione e ristrutturazione dei servizi », *La Rivista di Servizio Sociale* 2, pp. 3-20.
- Ascoli, U. (1992). « Pensione minima, garantita, per tutti », *Politica ed Economia* 5-6, pp. 74-77.
- Ascoli, U. (1993). « Le disuguaglianze fra i pensionati », in M. Paci (ed.), *Le dimensioni della disuguaglianza. Primo rapporto CESPE sulla disuguaglianza sociale in Italia*. Bologne : il Mulino.
- CER (1993). *Fondi pensione : una legge da riformare. Rapport n° 2*.
- Commissione per l'analisi dell'impatto sociale dei provvedimenti normativi (1990). *Pensioni Lavoro Equità*. Roma : Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria.
- De Rita, G. (1992). « Una lancia a favore dello Stato sociale. Non è tutta zavorra », *Corriere della Sera*, 14/07/92.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New York : Polity Press.
- Franco, D. (1993). « Il sistema pensionistico tra provvedimenti di emergenza e riforme di struttura », in L. Bernardi (ed.), *L'evoluzione della finanza pubblica in Italia*. Milan : F. Angeli.
- Pace, D. (Ed.) (1993). *Il risparmio previdenziale e i fondi pensione*. Milan : F. Angeli.
- Paci, M. (1987). « La pensione dell'obbligo » *Rinascita* n° 8.
- Pedoni, M. (1993). « Previdenza obbligatoria e previdenza complementare : analisi e riflessioni » pp. 5-19 in AA.VV., *La previdenza integrativa alla luce della normativa recente*. Ancône : Cgil Marche.
- Titmuss, R. (1968). *Commitment to Welfare*. Londres : Allen and Unwin.

---

## L'expansion des régimes complémentaires au Danemark

---

Finn Østrup \*

L'expansion des régimes privés complémentaires au régime de retraite public au Danemark est parmi les plus fortes d'Europe. La plupart de ces régimes ont été instaurés dans le cadre d'accords salariaux sectoriels et se sont surtout développés au cours des années 1960 et de 1989 à 1993. Une forte croissance des pensions individuelles a en outre caractérisé le système de retraite danois.

La *section 1* est consacrée à l'expansion des retraites complémentaires au Danemark. Dans cet article, le terme « régime complémentaire » s'applique à un régime de retraite mis en œuvre dans le cadre d'une relation professionnelle, qu'il soit (1) négocié entre un groupe de salariés et un ou plusieurs employeurs ou (2) instauré dans le cadre d'un contrat salarial entre un seul employeur et un seul salarié. Le terme « plan individuel » se réfère quant à lui à un régime de retraite souscrit individuellement par une personne.

La littérature spécialisée propose diverses explications aux régimes de retraite complémentaires. La *section 2* montrera que ces explications ne s'appliquent pas à l'expérience danoise et identifiera d'autres facteurs pos-

---

\* Copenhagen Business School, Danemark.