

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 05 juillet 2017 à 9 h 30

« Les règles des différents régimes : points de convergence, spécificités
et conséquences pour les assurés »

Document N° 6
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

**Le système de retraite italien depuis les réformes des années 90 :
une transition lente mais effective vers un régime unifié**

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Document présenté lors de la séance plénière du 10 juin 2009

Le système de retraite italien depuis les réformes des années 90 : une transition lente mais effective vers un régime unifié

Le système de retraite italien a une longue histoire puisque les premiers dispositifs de retraite datent de 1863. La réforme de 1969 a conduit à la mise en place d'un système d'assurances sociales fonctionnant en répartition couvrant l'ensemble de la population, dont l'une des principales caractéristiques était d'être composé de plus de 200 caisses de retraite en annuités (regroupées principalement au sein de l'INPS pour les salariés du secteur privé et, depuis 1995, au sein de l'INPDAP pour les salariés du secteur public).

Au début des années 1990, l'Italie disposait par conséquent d'un système de retraite par répartition fortement éclaté et hétérogène, offrant en matière de droits à la retraite des conditions considérées comme très avantageuses bien que disparates selon les régimes.

A l'instar de l'organisation des régimes AGIRC et ARRCO avant 1973, le système italien était alors constitué de régimes composés de multiples caisses de retraite suivant les professions et n'ayant pas toutes les mêmes règles d'acquisition de droits et de liquidation des pensions. En effet, les taux de cotisation ainsi qu'un certain nombre d'avantages annexes pouvaient être différents selon la caisse de retraite.

Le système de retraite italien était chroniquement déficitaire dans les années 80, avec un déficit annuel de l'ordre de un point de PIB. On estimait alors le taux de cotisation d'équilibre de long terme des régimes à un niveau proche de 40 % alors que les taux de cotisation étaient de l'ordre de 25 % en moyenne pour les salariés du secteur privé et inférieurs à 15 % pour les non salariés.

Le gouvernement italien estimait qu'à réglementation inchangée, la part des dépenses de retraite dans le PIB s'élèverait à 23 % du PIB en 2040, contre 14% en 1992. Cette situation financière du système de retraite italien était le résultat :

- du « labyrinthe » des pensions¹ : un nombre de caisses important avec des taux de cotisation, des règles d'ouverture de droits et un mode de calcul très disparates selon les caisses ;
- à l'impossibilité de disposer d'informations financières sur ces différentes caisses du fait d'une opacité décrite comme « corporativement organisée »² ;
- au poids des pensions de retraite anticipée et d'invalidité car elles ont été utilisées par les pouvoirs publics comme des outils de gestion de régions en mutation économique³ ;
- enfin, d'une situation démographique très préoccupante avec un taux de fécondité inférieur à 1,5 enfant par femmes, parmi les plus bas des pays industrialisés.

¹ Castellino Onorato, « Il labirinto delle pensioni », Il mulino, Bologna, 1976.

² Idem.

³ La fermeture des mines de charbon et de soufre du centre de la Sicile a été l'objet d'une mise à la retraite de tous les mineurs salariés, quel que soit leur âge au moment de leurs fermetures à la fin des années 60 et la région de la Basilicate, majoritairement agricole, dans le Sud de l'Italie avait 3 fois plus d'invalides que la moyenne des autres régions italiennes.

Les réformes successives depuis 1992 (en 1992, 1995-1997, 2004 et 2007) ont toutes eu pour objectifs⁴ :

- de renforcer le lien entre les cotisations versées et les pensions reçues ;
- de réduire les inégalités intragénérationnelles entre les assurés ne relevant pas des mêmes caisses de retraite ;
- d'améliorer la transparence des pensions en distinguant la composante contributive et la composante de solidarité ;
- de rationaliser le service des pensions en unifiant la gestion administrative des différentes caisses.

Toutefois, la portée de ces réformes a été limitée par l'impossibilité de remettre en cause les droits accumulés par les actifs au moment des réformes.

1. Situation du système de retraite italien avant 1995

Dès la fin des années 70, les déséquilibres à la fois sociaux et financiers avaient conduit les acteurs et observateurs de tous bords à réclamer une réforme structurelle. Pas moins de sept projets gouvernementaux (sans compter les différentes propositions d'universitaires ou de syndicats) ont été présentés et ont avorté entre 1978 et 1990⁵ : ces échecs sont le témoin d'un système politique basé sur un très fort multipartisme qui entraîne une instabilité chronique des différents gouvernements s'appuyant toujours sur des majorités fragiles. Ce contexte politique expliquera en grande partie la recherche des gouvernements successifs du soutien unanime des partenaires sociaux, au risque de réduire les effets de court terme des réformes, afin que des évolutions du système puisse voir le jour⁶.

1.1. Le système de retraite avant 1992

Avant 1992 le système comportait trois types de prestations : la pension d'ancienneté, la pension de vieillesse et une indemnité de fin de carrière.

La pension d'ancienneté était octroyée sans condition d'âge après 35 ans de cotisation pour le secteur privé et 20 ans (15 ans pour les femmes) pour le secteur public. La pension de vieillesse était soumise à une double condition d'âge de départ à 60 ans (55 ans pour les femmes) et de 15 ans de cotisation minimum. De plus, il existait un dispositif d'indemnité de fin de carrière pouvant donner lieu au versement d'un capital au moment du départ à la retraite.

Les pensions étaient calculées sur la base des salaires de fin de carrière (la dernière année pour les fonctionnaires et les cinq dernières pour les salariés du privé, les dix dernières pour

⁴ Le tout dans un contexte où plus généralement, il s'agissait pour l'Italie de sauvegarder les finances publiques sous la contrainte des critères de Maastricht pour participer à la création de la monnaie unique européenne qui immunisait l'Italie contre une hausse des intérêts sur sa dette (plus de 100% du PIB italien en 1992), mais aussi la compétitivité de son industrie qui subissait la double « contrainte » de hausse probable du coût de la main d'œuvre dans un contexte de concurrence des pays asiatiques sur les produits à faible valeur ajoutée qui représentait une part importante la production italienne, notamment des régions du Sud.

⁵ Toutain Stéphanie, « Les systèmes de retraite en Italie : une interminable réforme », l'Harmattan, 2001.

⁶ Il est intéressant de noter, pour ne citer que le dernier exemple en date, que la réforme de 2007 menée par le Gouvernement Prodi, a fait l'objet d'une tribune de la part des partenaires sociaux signataires de l'accord appelant à la responsabilité des parlementaires de la majorité de gauche et les invitant à voter pour la mise en œuvre de la réforme.

les non-salariés). La conversion en prestations se faisait en appliquant un taux d'annuité de 2 % par année de cotisation (avec un maximum de 40 ans). Les tranches de salaire excédant un plafond donnaient droit à des taux d'annuité plus faibles⁷.

L'âge de départ à la retraite et les règles de calcul concourraient à la générosité du système : le taux d'annuité conduisait à un taux de remplacement brut de 80 %, soit un taux net de 92 % pour les salariés du privé et de plus de 100 % pour ceux du public.

Le traitement des individus était inégal selon leur profession et leur parcours professionnel, en raison de la diversité des règles entre secteur et du calcul des pensions sur les revenus de fin de carrière indépendamment de l'effort contributif.

	Avant la réforme Amato					
	Salariés du secteur privé		Salariés du secteur public		Non salariés	
Valeur des annuités	2% du salaire moyen des 5 dernières années d'activité		2% du dernier mois de salaire d'activité x 12		2% du revenu moyen des 10 dernières années d'activité	
Indexation	Pensions indexées sur le salaire minimum					
Conditions d'âge ou de durée de contribution pour l'ouverture des droits	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes
	55 ans et au moins 15 ans de contribution	60 ans et au moins 15 ans de contribution	65 ans et au moins 15 ans de contribution	65 ans et au moins 15 ans de contribution	60 ans et au moins 15 ans de contribution	65 ans et au moins 15 ans de contribution
	ou 35 ans de contribution	ou 35 ans de contribution	ou 15 ans de contribution	ou 20 ans de contribution	ou 35 ans de contribution	ou 35 ans de contribution
	sans condition d'âge	sans condition d'âge	sans condition d'âge	sans condition d'âge	sans condition d'âge	sans condition d'âge

Pour rappel : autour de ces règles communes, les taux de cotisation et les avantages annexes pouvaient différer selon la caisse d'affiliation.

Sources : Brugiavini Agar et Fornero Elsa, « A pension system in transition : the case of Italy », CERP working paper, 1998.

1.2. La réforme Amato de 1992

Le gouvernement de Giuliano Amato décida d'une réforme à caractère paramétrique en 1992 dont le principe tenait au durcissement des différents éléments déterminants les droits à pension, à l'augmentation des recettes des régimes et à l'harmonisation des règles entre les régimes.

Les mesures adoptées dans le cadre de la réforme de 1992 ont été pour partie rendues caduques avec les réformes suivantes de 1995-1997.

La réforme de 1992 prévoit un relèvement progressif de l'âge de la retraite pour les salariés du secteur privé de 5 ans jusqu'en 2002 (de 60 à 65 ans pour les hommes et de 55 à 60 ans pour les femmes), avec une durée minimum d'assurance requise passant de 15 à 20 ans.

La durée d'assurance requise pour liquider une pension d'ancienneté dans le secteur public est alignée sur celle requise dans le secteur privé, soit 35 ans. A cette époque, l'âge moyen de liquidation des pensions d'ancienneté est de 53,5 ans pour les salariés du secteur privé et de 52 ans pour les salariés du secteur public.

⁷ 1,5 % du plafond à 1,33 plafond ; 1,25 % de 1,33 plafond à 1,66 plafond ; 1 % au-delà.

La réforme prévoit de passer très progressivement, dans tous les secteurs, à un calcul de la pension sur la base du revenu moyen de carrière : une période transitoire très longue est prévue, le calcul sur la base du revenu moyen de carrière ne s'appliquant qu'aux salariés entrés sur le marché du travail en 1992.

La réforme instaure enfin le principe de revalorisation des pensions en fonction de l'évolution des prix et non plus comme le salaire minimum.

Par ailleurs, en 1993, est votée une loi qui constitue un premier pas vers le développement de fonds de pension en permettant de verser dans un fonds de pension la cotisation annuelle finançant les indemnités de fin de carrière (taux de 7,4%)⁸.

	Après la réforme Amato pour les nouveaux entrants					
	Salariés du secteur privé		Salariés du secteur public		Non salariés	
Valeur des annuités	2% du revenu moyen annuel de la carrière					
Indexation	Pensions indexées sur les prix					
Conditions d'âge ou de durée de contribution pour l'ouverture des droits	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes
	60 ans et au moins 20 ans de contribution ou 35 ans de contribution sans condition d'âge	65 ans et au moins 20 ans de contribution ou 35 ans de contribution sans condition d'âge	65 ans et au moins 20 ans de contribution ou 35 ans de contribution sans condition d'âge	65 ans et au moins 20 ans de contribution ou 35 ans de contribution sans condition d'âge	60 ans et au moins 20 ans de contribution ou 35 ans de contribution sans condition d'âge	65 ans et au moins 20 ans de contribution ou 35 ans de contribution sans condition d'âge

Pour rappel : autour de ces règles communes, les taux de cotisation et les avantages annexes pouvaient différer selon la caisse d'affiliation.

Sources : Brugiavini Agar et Fornero Elsa, « A pension system in transition », op.cit.

Même si elle est substantielle, la réforme de 1992 ne visait pas à assurer l'équilibre à terme du système de retraite mais uniquement à stabiliser la part des pensions dans le PIB. De plus, elle le faisait à un niveau élevé et laissait subsister d'importantes inégalités en ne s'attaquant pas à la question sensible des « droits acquis » (pensions d'ancienneté, dispositions particulières des régimes du secteur public, situation des générations actuellement cotisantes). Cette ambition limitée a eu une incidence sur le poids des retraites à court terme dans les réformes qui ont suivi.

2. Les réformes Dini de 1995 et son prolongement de 1997⁹

Souvent présentée comme des réformes « bâclées » en quelques mois, quand la réforme suédoise a fait l'objet de dix ans de concertation, les réformes italiennes de 1995 et de 1997 sont quand même l'aboutissement d'un processus long de dix-sept ans de projets avortés et de prise de conscience de la nécessité d'une réforme.

Les négociations entre le gouvernement et les partenaires sociaux ont donné lieu à des débats et des consultations sans précédent des salariés et des retraités. Des milliers d'assemblées se

⁸ Pour les nouveaux assurés, le salarié peut choisir que ses cotisations au dispositif d'indemnités de fin de carrière soient entièrement placées dans un fonds de pension. Lorsque la négociation collective le prévoit, les autres assurés peuvent convertir une partie des cotisations annuelles au dispositif d'indemnités de fin de carrière, en versement à un fonds de pension. Ces transferts sont encouragés par un avantage fiscal accordé à l'employeur sous forme de crédit d'impôt sur le revenu de l'entreprise.

⁹ Pour une analyse plus exhaustive des réformes Dini et Prodi, voir le deuxième rapport du COR, « retraites : les réformes en France et à l'étranger », accessible sur <http://www.cor-retraites.fr/article201.html>.

sont tenues dans les entreprises. 4 millions de salariés et de retraités ont ensuite participé à un référendum sur l'accord de 1995.

Le nouveau système devait s'organiser autour de la création d'un régime unique basé sur un nouveau mode de calcul de la pension. Si la réforme de 1995 a instauré ce nouveau régime pour les salariés du secteur privé, c'est celle de 1997 qui l'a étendu à l'ensemble des salariés du secteur public.

2.1. Le passage à des comptes notionnels

La réforme Dini a complètement modifié les règles d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite : chaque cotisant italien est désormais titulaire d'un compte individuel qui est crédité « virtuellement » des cotisations retraite versées au cours de sa carrière professionnelle. Ces cotisations accumulées sont revalorisées annuellement selon un index égal à la moyenne mobile des taux de croissance du PIB des cinq dernières années.

Au moment de la liquidation de la retraite, le capital « virtuel » ainsi accumulé est converti en annuité en lui appliquant un coefficient de conversion dépendant de l'âge à la liquidation. Les coefficients de conversion ont été déterminés pour prendre en compte l'espérance de vie à l'âge de départ à la retraite et une norme de progression du PIB en volume de 1,5 % par an, de telle sorte que les retraités reçoivent par avance une part des gains de productivité futurs¹⁰.

Avec le nouveau système, l'assuré peut partir à la retraite au sein d'une plage allant de 57 ans à 65 ans, sous réserve qu'il ait au moins 5 années d'assurance validées et que la pension résultant du calcul de ses droits soit d'un montant supérieur à 1,2 fois le minimum vieillesse (« assegno sociale »). Si sa pension est inférieure à 1,2 fois le minimum vieillesse, il doit attendre 65 ans pour partir à la retraite.

Dans le même temps, les réformes Dini et Prodi consolident la réforme du gouvernement Amato sur l'ancien système, notamment en accélérant le relèvement des âges de la retraite, en projetant en 2013 la suppression des pensions d'ancienneté et en augmentant les taux de cotisation (d'environ 25% à 32,7% pour les salariés des secteurs privé et public, de 15 à 19% pour les non salariés). Des mesures sont prises, par ailleurs, pour réformer les prestations de solidarité et l'indemnité de fin de carrière.

Mais, au vu des déséquilibres constatés, les réformes de l'ancien système apparaissent insuffisantes, alors que la longue phase de transition entre l'ancien et le nouveau système décidée par les gouvernants italiens donnent à l'ancien système un poids important pendant encore de nombreuses années : comme la réforme Amato, les réformes Dini et Prodi n'ont pu déroger au principe du maintien des « droits acquis ».

2.2. Une transition longue et des choix de paramètres discutables

Compte tenu du déséquilibre de l'ancien système, l'élément déterminant pour la situation financière du système de retraite à court et moyen terme était la définition de la période de transition vers le nouveau système. Alors que les Suédois ont fait le choix d'une montée en charge s'étalant sur une vingtaine d'années (à laquelle il faut ajouter la durée de service des pensions des générations concernées par la transition)¹¹, les Italiens ont prévu une période

¹⁰ Vernière Laurent, « La réforme du système de retraite en Italie », Question retraite n°22, octobre 1999.

¹¹ Seuls les assurés âgés de plus de 44 ans en 1998 continueront de relever de l'ancienne législation et pour seulement une fraction de leur future pension.

transitoire extrêmement longue de plus de 40 ans (plus la durée de service des pensions des générations concernées par la transition). Apparemment, ce choix n'a pas été contraint par des problèmes de gestion, en particulier par un manque d'information sur les carrières des assurés mais a relevé d'une décision politique.

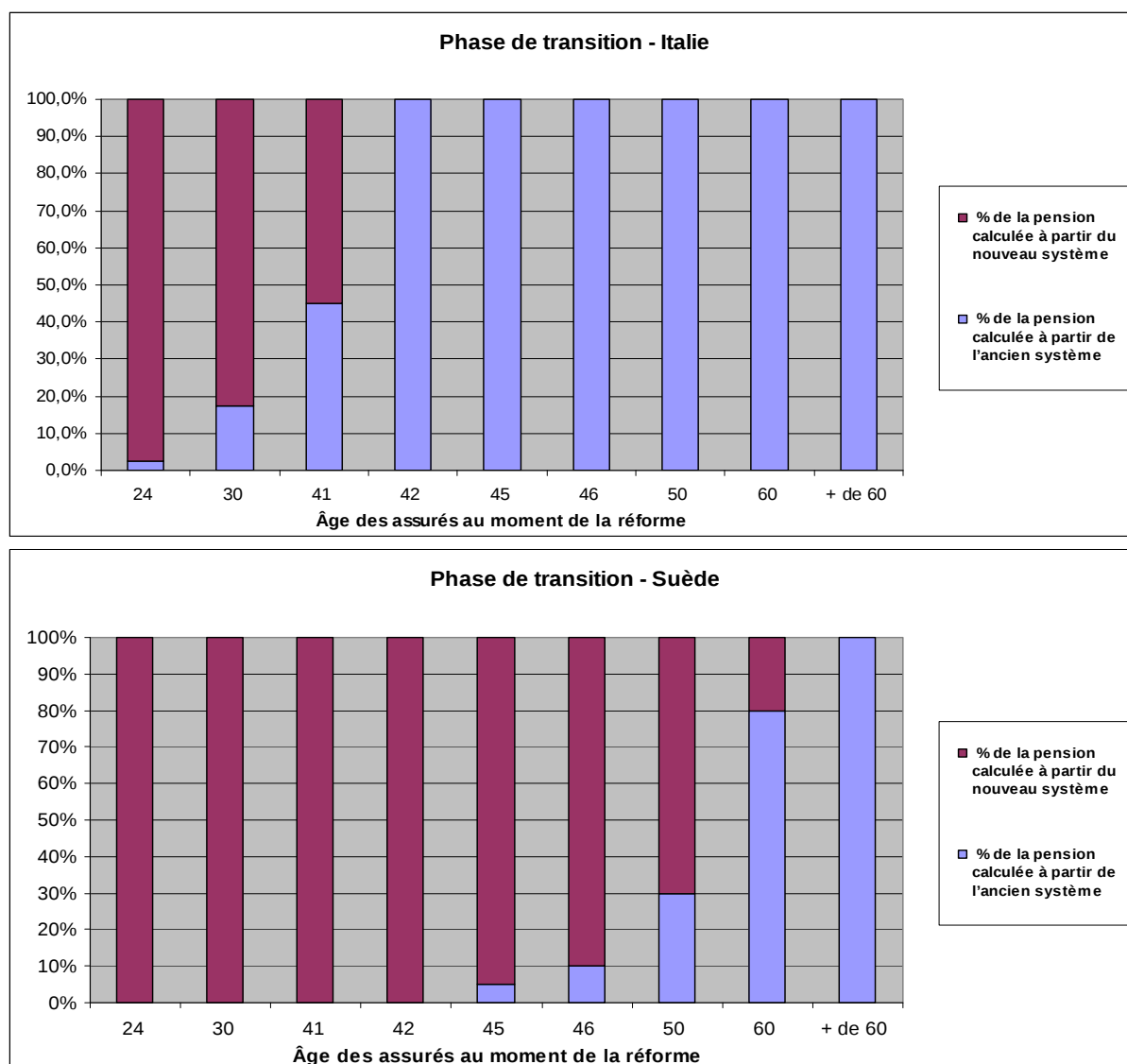
La population des assurés a été répartie en trois groupes en fonction de leur ancienneté dans les régimes de retraite :

- les assurés ayant validé plus de 18 annuités en 1995 relèvent en totalité de l'ancien système de calcul des droits à la retraite, prenant en compte la réforme Amato. Cette disposition signifie que la plupart des assurés âgés de plus de 40 ans environ en 1995 ne sont pas concernés par la réforme Dini et continuent de bénéficier de l'ancien système. Les liquidations de cette catégorie d'assurés s'étaleront au moins jusqu'en 2011, dans l'hypothèse d'une durée de cotisation minimale de 35 années ;
- les nouveaux assurés entrant sur le marché du travail à partir de 1996 relèvent entièrement du nouveau système. Les premières liquidations de cette catégorie d'assurés n'interviendront qu'à partir de 2031 ;
- les assurés ayant validé moins de 18 annuités en 1995 relèvent d'un système mixte : les droits acquis jusqu'au 31 décembre 1995 seront liquidés selon le principe rétributif des régimes en annuités (ancien système) et les droits acquis après cette date seront liquidés selon la nouvelle législation. Les liquidations de cette catégorie d'assurés s'étaleront au minimum entre environ 2012 et 2031.

À l'issue de la réforme de 1995, les premières pensions liquidées uniquement selon les règles de la nouvelle législation ne le seront au plus tôt qu'en 2031. Avant cette date, l'impact financier des réformes ne résultera donc que de la réforme paramétrique de 1992 et du réaménagement des règles de liquidation des pensions d'ancienneté.

Le passage de l'ancien au nouveau système est donc beaucoup plus lent qu'en Suède, compte tenu notamment du maintien intégral des droits selon l'ancien système pour de nombreux actifs au moment de la réforme (ceux qui justifient plus de 18 annuités en 1995). Toutefois, le contexte italien était bien différent du contexte suédois et il est difficile de savoir si une phase de transition plus rapide aurait été politiquement réalisable.

Graphique 1 : Transition entre l'ancien et le nouveau régime de retraite en Italie et en Suède selon l'âge des assurés au moment de la réforme¹²



Sources : Gronchi Sandro et Nistico Sergio, repris dans Vernière Laurent, « Italie : les nouvelles mesures d'adaptation du système de retraite », op.cit.

De plus, certains choix techniques retenus pour le paramétrage du nouveau système peuvent être discutés¹³ :

- il n'est prévu de réviser les espérances de vie intervenant dans le calcul des pensions que tous les dix ans alors que la révision se fait annuellement par génération en Suède,

¹² Dans le cas de l'Italie, il est fait l'hypothèse que toutes les années au-delà de 24 ans ont fait l'objet d'une validation d'annuités dans la mesure où la transition ne se fait pas sur une base générationnelle mais selon les annuités validés par les assurés dans l'ancien système (par exemple, il est possible que deux assurés de la même génération, ayant validé un nombre d'annuités différentes, relèvent uniquement de l'ancien régime ou uniquement du nouveau).

¹³ Toutefois, il faut noter que l'actualisation du capital notionnel sur la progression du PIB est plus facile à justifier que celle sur l'évolution du salaire moyen retenue en Suède. Pour plus de détails, voir « le mode de fonctionnement des régimes en comptes notionnels » accessible sur <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1058.pdf>.

ce qui induit un risque d'effets de seuil et d'incitation de certaines générations à anticiper le moment de leur départ en retraite lorsqu'elles sont proches du moment où les coefficients de conversion seront révisés, et surtout de déséquilibre financier si l'espérance de vie à la retraite est sous-estimé ;

- à la différence des Suédois, les Italiens n'ont pas prévu de mécanisme de rééquilibrage du système se déclenchant automatiquement en cas de déséquilibre du nouveau régime.

Ainsi, si elles constituent une avancée notable dans la marche vers un régime unique qui sera effectif une fois la phase de transition passée, les réformes de 1995 et de 1997 ne permettent pas, du fait de la lenteur de leur montée en charge, d'assurer l'équilibre financier du système de retraite italien. De fait, l'ancien système, déséquilibré financièrement, continue d'avoir un poids prépondérant dans les pensions des assurés.

3. Les réformes des années 2000

Un bilan des réformes Dini et Prodi a été réalisé en 2001 par une commission présidée par M. Brambilla, sous secrétaire d'Etat aux affaires sociales. Cette commission a estimé que l'impact des mesures sur le solde des régimes équivaut entre 1996 et 2000 à une diminution du besoin de financement annuel de l'ordre de 0,8 point du PIB. Entre 2001 et 2005, la diminution atteindrait 1,3 point de PIB. Cependant, les mesures prises seraient insuffisantes pour faire face à l'accroissement des dépenses prévues à moyen terme, qui pourraient atteindre, malgré des hypothèses démographiques relativement favorables, jusqu'à 18% du PIB en 2030 (point haut des projections financières).

Ces projections mettaient ainsi en évidence les problèmes de financement que ne permettaient pas de résoudre les réformes de 1995 et 1997, compte tenu du choix d'une période de transition extrêmement longue.

Deux réformes ont donc suivies celle de 1995-1997 afin de tenter de freiner l'augmentation des dépenses de court terme avec, comme leviers principaux, le retard de l'âge de départ à la retraite et la poursuite du processus d'unification des régimes.

3.1. La réforme Maroni de 2004

C'est dans un contexte extrêmement conflictuel entre le gouvernement et les organisations de salariés, elles-mêmes divisées sur les options à privilégier, que le gouvernement Berlusconi a présenté un projet de réforme du système de retraite obligatoire, dite réforme Maroni. Ce projet distingue deux phases : une phase qualifiée d'expérimentale (2004-2007) et, à partir de 2008, une phase *structurelle*.

Durant la première phase, le système en vigueur reste globalement inchangé mais avec pour principale mesure l'introduction d'un mécanisme d'incitation destiné à encourager la prolongation d'activité, le « super bonus », équivalant pour les assurés qui acceptent de poursuivre leur activité au lieu de liquider une pension d'ancienneté à 57 ans avec 35 années d'assurance à un sur-salaire d'activité non imposable de 32,7 % (soit l'équivalent de la cotisation retraite) pendant la prolongation d'activité. Pendant cette période, l'assuré n'acquiert plus de droits à retraite mais sa pension est « cristallisée » de sorte que son calcul n'est pas susceptible d'être affecté par des modifications ultérieures de la réglementation.

A partir de 2008, début de la phase *structurelle*, deux mesures phares étaient annoncées :

- les pensions d'ancienneté avec condition d'âge devaient être supprimées à compter du 1^{er} janvier 2008 (plutôt qu'en 2013), sauf pour les assurés ayant 40 ans de durée d'assurance, ce qui devait entraîner pour les assurés ayant entre 35 et 40 ans d'assurance une augmentation immédiate de l'âge d'ouverture des droits de 57 à 60 ans (« il scalone », le grand palier) ;
- dans le nouveau régime issu de la réforme Dini, la flexibilité de l'âge de départ à la retraite est supprimée au profit d'un âge légal fixé à 65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes, comme dans l'ancien régime issu de la réforme Amato.

Les dispositions présentées, qui tendaient à réduire la phase de transition en augmentant l'impact financier de la réforme Dini de 1995, ont suscité de nombreuses critiques portant sur l'effet de seuil introduit en 2008, la réintroduction d'un âge rigide de départ à la retraite et le brouillage total de la logique de la réforme de 1995.

C'est en partie du fait de cette réforme, selon les observateurs de la politique italienne, que le gouvernement Berlusconi perd les élections de 1997 au profit d'une coalition de gauche menée par Romano Prodi qui promet l'abrogation de la Loi Maroni en cas de victoire.

3.2. La réforme Prodi de 2007

Après des négociations difficiles, un accord sur les retraites entre le Gouvernement et les organisations syndicales a été présenté et adopté en Conseil des ministres du 20 juillet 2007.

« Il scalone » est supprimé et est remplacé par une augmentation progressive de l'âge de départ à la retraite. La loi, adoptée en décembre 2007, prévoit le passage de 57 à 58 ans au 1^{er} janvier 2008 avec le maintien de 35 années de cotisation. L'âge augmentera progressivement les années suivantes pour atteindre 61 ans en 2013. Après le passage à 58 ans, le 1^{er} janvier 2008, un système mixte - prenant en compte l'âge du salarié et le nombre d'années de cotisation – doit se mettre en place selon les règles suivantes :

- au 1^{er} juillet 2009, la somme des deux critères (âge et années de cotisation) devra atteindre 95 avec un âge de départ ne pouvant être inférieur à 59 ans et un nombre d'années de cotisation ne pouvant être inférieur à 35 années (59 ans + 36 années de cotisation ou 60 ans + 35 années de cotisation) ;
- au 1^{er} janvier 2011, cette somme devra atteindre 96 avec un âge ne pouvant être inférieur à 60 ans et un nombre d'années de cotisation ne pouvant être inférieur à 35 années ;
- au 1^{er} janvier 2013, elle devra atteindre 97 avec un âge ne pouvant être inférieur à 61 ans et un nombre d'années de cotisation ne pouvant être inférieur à 35 années.

Il n'y aura pas d'âge minimum de départ à la retraite pour les assurés justifiant de 40 ans de cotisation.

La réforme prévoit aussi la définition de nouveaux coefficients de transformation du capital « virtuel » en montant de retraite, tenant compte de l'espérance de vie établie par une Commission réunissant des experts du gouvernement et des syndicats. La loi de décembre 2007 a fixé les coefficients de transformation qui s'appliqueront à partir du 1^{er} janvier 2010,

pour les personnes ayant commencé à travailler depuis le 1^{er} janvier 1996¹⁴. Ces coefficients devront être révisés tous les trois ans plutôt que tous les dix ans dans la réforme Dini.

La réforme prévoit aussi que les salariés exposés à des travaux pénibles puissent partir à la retraite 3 années avant les autres salariés. Environ 1,4 million de salariés sont concernés : les travailleurs en 3 x 8, certains salariés travaillant la nuit, sur des chaînes de montages...

C'est la première réforme du système de retraite en Italie depuis 1992 qui ne stabilise pas les dépenses à court terme mais qui les augmentent. Le coût d'ensemble (estimé à 10 milliards d'euros sur 10 ans de 2008 à 2017 : 7,1 milliards d'euros pour la révision de l'âge de départ en retraite et 2,9 milliards pour le fonds pour les travaux pénibles) serait toutefois financé par une augmentation de taux de cotisation sur certaines catégories de non-salariés (en particulier de 17,7 % à 20 % pour les artisans et commerçants) et par les économies liées à la rationalisation du système de retraite et la fusion programmée des deux caisses gérant respectivement les retraites du privé et du public (l'INPS et l'INPDAP).

Le nouveau gouvernement de Silvio Berlusconi s'est engagé à ne pas revenir sur les dispositions de la loi de 2007.

4. Conclusion : Le système de retraite italien aujourd'hui

Les réformes italiennes depuis 1992 ont visé à mettre en place des règles d'acquisition et de liquidation des pensions qui permettent d'atteindre simultanément deux objectifs :

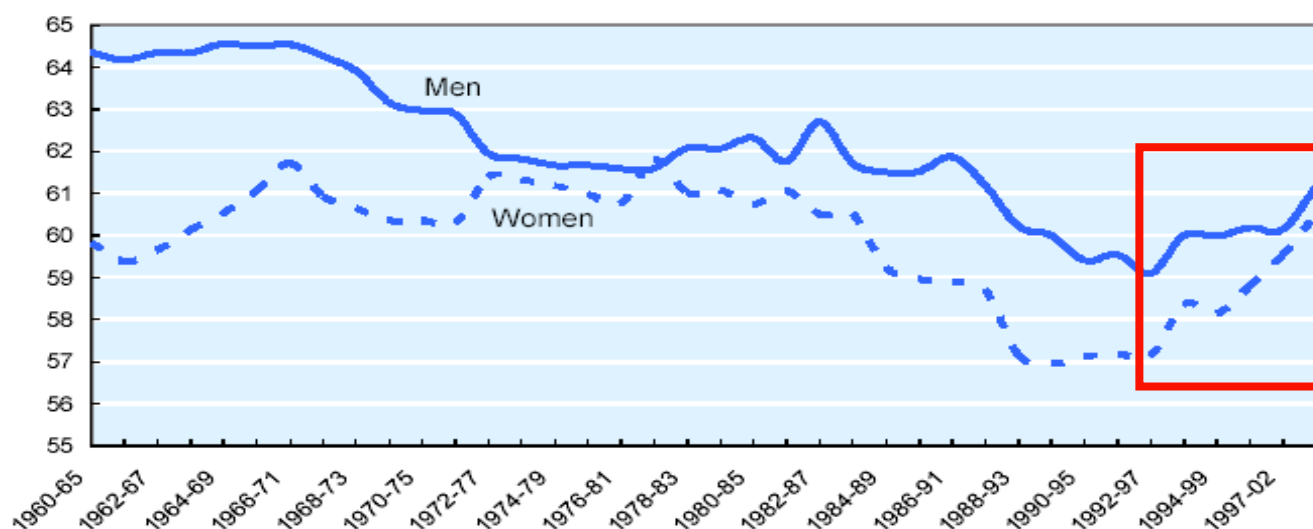
- d'une part, réduire les déficits de court terme et rendre soutenable financièrement à long terme le système de retraite quels que soient les chocs démographiques et économiques susceptibles d'affecter le fonctionnement des régimes dans le futur ;
- d'autre part, éliminer les multiples inégalités intragénérationnelles qui caractérisaient le système de retraite avant 1992.

Ces deux objectifs ont été partiellement atteints, dans la mesure où les déficits, même s'ils ont été réduits, resteraient à un niveau élevé d'environ 1% du PIB par an pendant une période encore longue et que des inégalités intragénérationnelles subsistent durant la phase de transition du fait du maintien des « droits acquis ».

Toutefois, il convient de relativiser les constats d'échec que l'on prête généralement aux réformes italiennes, eu égard au contexte politique, économique et à la situation financière de départ des régimes de retraite. Par exemple, l'âge de la retraite, malgré les nombreuses réformes qui ont pu altérer la confiance des Italiens en leur système de retraite, a été retardé depuis 1992 de 2 ans environ pour les hommes et de 3 ans environ pour les femmes, même si son faible niveau initial tend à réduire la portée de cette augmentation.

¹⁴ Pour plus de détails voir l'étude de la DGTPE sur le pilotage du système de retraite italien accessible sur <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1104.pdf>.

Graphique 2 : Âge moyen de départ à la retraite en Italie



Sources : OCDE (2004)

Il reste que ces réformes se sont faites en partie au dépend de l'équité intergénérationnelle en reportant sur les générations futures le poids des ajustements : les générations relevant du nouveau système paient de fortes contributions (environ 40% des revenus bruts) avec la perspective de bénéficier en retour de taux de remplacement bien plus faibles (surtout pour les femmes) que ceux qu'ils ont financées pour leurs aînés¹⁵.

La soutenabilité politique du nouveau système ne pourra vraiment s'apprécier qu'au moment où les premières pensions « mixtes » seront versées (au plus tôt en 2012) et davantage encore lorsque les nouvelles pensions servies ne relèveront que du nouveau système (au plus tôt en 2036 depuis la réforme de 2007).

¹⁵ Mazzaferro Carlo et Morciano Marcello, "I costi della lenta transizione al sistema contributivo : un'analisi distributiva", CAPPaper n. 67, mars 2009.