

## Italie : les nouvelles mesures d'adaptation du système de retraite.



*par Laurent Vernière*

### Questions Retraite en direct sur votre e-mail

Si vous souhaitez recevoir automatiquement chaque mois la version pdf de Questions Retraite, il vous suffit de vous abonner gratuitement sur le site [www.cdc.retraites.fr](http://www.cdc.retraites.fr) à la rubrique Questions Retraite. Vous pouvez également, à partir du site, télécharger tous les Questions Retraite parus à ce jour.

Aussi sur [www.cdc.retraites.fr](http://www.cdc.retraites.fr) :

- ▶ études et informations sur la retraite et l'indemnisation des risques professionnels pour les employeurs, les affiliés et les retraités de la CNRA, de l'Ircantec et de Fonpel,
- ▶ simulateurs de calcul de pensions,
- ▶ observatoire des débats parlementaires, recueil hebdomadaire des textes et analyses, observatoire des fonds de pension, revue de presse et analyse bimensuelle, monographie des régimes de retraite publique en Europe, comparaison des dispositifs, risques professionnels.



- 1.** *Un état des lieux du système de retraite italien en 2003.* **4**
- 2.** *Les nouvelles mesures d'adaptation proposées par les autorités italiennes.* **9**
- 3.** *Remarques de conclusion.* **14**



CAISSE DES DÉPÔTS  
ET CONSIGNATIONS  
Direction des Retraites

Publication du Service des Études de la Direction des Retraites de la Caisse des dépôts - 67, rue de Lille 75007 PARIS

Directeur de la publication : Jérôme Gallot — Réalisation : direction de la Communication  
Contacts : Laurent Vernière, tél. 01 58 50 99 62 — E-mail : laurent.vernieres@caissedesdepots.fr  
Yannick Schimpf, tél. 01 58 50 99 22 — E-mail : yannick.schimpf@caissedesdepots.fr

*Les vues exprimées dans cette publication ne reflètent pas nécessairement celles de la Caisse des dépôts et consignations.*



L'Italie n'en finit pas d'adapter et de réformer son système de retraite<sup>1</sup>. En octobre 2003, le gouvernement Berlusconi a annoncé plusieurs mesures qui changent à nouveau les règles de calcul des pensions et de départ à la retraite, essentiellement pour ceux qui liquideront à partir de 2008. L'intitulé de l'exposé des motifs de ces dispositions reprend la formulation devenue à présent habituelle dans le concert européen : l'objectif est de « garantir la soutenabilité financière du système de retraite obligatoire », ce qui signifie ralentir la progression du poids des pensions dans le P.I.B. en diminuant les engagements des régimes de retraites. Pour obtenir ce résultat, les deux mesures le plus souvent préconisées consistent à essayer d'augmenter l'âge moyen de départ à la retraite et de diminuer le taux de liquidation des pensions. C'est l'orientation retenue par les dernières mesures adoptées par les autorités italiennes. Elles soulèvent toutefois de nombreuses critiques parce qu'elles pourraient conduire à un traitement inégal des différentes générations. Elles sont également susceptibles de remettre en cause l'unification des modalités d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite dans le cadre de régimes à cotisations définies fonctionnant selon la technique des comptes notionnels.

En matière de retraites, le principal problème de l'Italie ne vient pas de l'absence de réformes puisque ce pays les a réalisées en 1992, 1995 et 1997, mais du choix d'une longue phase de transition adoptée lors de la réforme d'envergure de 1995 qui, en distinguant différentes catégories d'assurés, a fait porter tout le poids des ajustements sur les jeunes générations d'actifs. Il en résulte que l'impact de ces réformes ne se fera sentir qu'après 2030 et que leur effet plein ne sera ob-

tenu qu'après 2060. Pendant la période intermédiaire, le financement des retraites devrait en conséquence continuer à absorber une part de plus en plus grande de la richesse nationale. Confrontée comme les autres grands pays européens (France, Allemagne) à la dérive de ses finances publiques, l'Italie est à la recherche de marges de manœuvre budgétaires pour détendre les contraintes financières. C'est dans ce contexte que les autorités italiennes ont présenté les nouvelles mesures comme le moyen de raccourcir la phase de transition et d'amplifier l'impact des réformes antérieures. Elles en attendent à l'horizon 2015 une économie estimée à environ un point de P.I.B.

Les organisations syndicales sont hostiles à ce train de mesures, essentiellement parce qu'elles considèrent que la réforme de 1995 a été suffisante, d'autant plus qu'il était prévu que soit réalisé en 2005 un bilan d'ensemble de cette réforme avant l'adoption d'éventuels ajustements. Elles soulignent en outre que la précipitation du gouvernement Berlusconi risque d'accroître les inquiétudes des salariés et de provoquer une augmentation des départs anticipés à la retraite avant 2008. Par ailleurs, de nombreux experts ont mis en doute l'efficacité des nouvelles mesures et attiré l'attention sur les conséquences de l'absence d'explication et d'information du changement de règles auprès des assurés.

---

<sup>1</sup> Cf. « La réforme du système de retraite en Italie ». *Questions Retraite* n° 99-22, Octobre 1999. Laurent Vernière.

« Italie : le rapport Brambilla sur l'évaluation de la réforme du système de retraite ». *Questions Retraite* n° 2002-45, Janvier 2002. Laurent Vernière.

« Italie : l'extension des dispositifs de retraite supplémentaires aux salariés du secteur public ». *Questions Retraite* n° 2003-59, Mai 2003. Laurent Vernière.

Une réforme des retraites qui n'est jamais achevée, de nombreuses incertitudes pour les deux prochaines décennies, tels sont les deux commentaires qui accompagnent souvent la présentation de la situation de l'Italie. Ils expriment l'idée d'un relatif échec du processus de réforme entamé depuis le début des années 1990. À l'opposé, la réforme de 1995 est régulièrement citée parmi les exemples de réforme structurelle ambitieuse d'un système de retraite, la transformation des régimes en annuités en régimes à cotisations définies fonctionnant selon la technique des

comptes notionnels ayant permis d'unifier les règles d'acquisition des droits à la retraite, d'assurer la neutralité actuarielle du financement des retraites et d'introduire les incitations nécessaires à la prolongation de l'activité. Ces deux points de vue, en apparence contradictoires, sont justifiés et solidement argumentés. Ils expliquent pourquoi l'expérience italienne demeure un cas d'école dont l'examen est utile pour analyser les conditions de succès d'une réforme des retraites.

## 1. Un état des lieux du système de retraite italien en 2003.

### a) Une longue phase de transition.

Pour apprécier l'impact des nouvelles mesures en matière de retraite, il est nécessaire au préalable de rappeler comment les différentes réformes ont partitionné la population des assurés en fonction de leur ancienneté et pourquoi la phase de transition accompagnant la « réforme Dini » de 1995 est aussi longue. Au début des années 1990, le système de retraite italien était composé de régimes par répartition en annuités et rétributifs, c'est-à-dire dans lesquels le montant de la pension liquidée était calculé en fonction de la durée de cotisation et du dernier salaire d'activité.

C'était un système généreux parce que les taux de remplacement étaient particulièrement élevés mais également inéquitable parce que les régimes, fonctionnant sur une base socioprofessionnelle, avaient chacun des règles spécifiques. La « générosité » du système était accentuée par l'existence des « pensions d'ancienneté » qui permettaient de liquider à taux plein avec seulement une condition de durée d'assurance et sans aucune condition d'âge. Il en résultait trois déséquilibres majeurs :

- Un poids des retraites dans le P.I.B. élevé et fortement croissant conduisant à des taux de cotisation d'équilibre dépassant 50 %. Totalement déséquilibrés actuariellement, les multiples régimes composant la mosaïque du système de retraite reportaient indéfiniment sur les générations futures une charge de financement des engagements de plus en plus lourde,

- De fortes inéquités intra et intergénérationnelles qu'induisaient la multiplicité des règles d'acquisition et de liquidation entre les régimes,

- Des âges de départ à la retraite très précoces.

La « réforme d'Amato » de 1992 a été pour l'essentiel une réforme paramétrique cherchant à ralentir la progression des dépenses de retraite. Elle a modifié les quatre paramètres utilisés pour calculer les pensions dans les régimes en annuités : le taux de revalorisation des pensions, l'âge légal de départ à la retraite, la période de calcul et le mode de revalorisation du salaire de référence, la durée minimale de cotisation. Elle a laissé inchangés l'organisation et le fonctionnement des différents régimes de retraite.

Rompant avec l'approche paramétrique qui ne corrigeait aucun des facteurs à l'origine des déséquilibres, la « réforme Dini » de 1995 a innové radicalement en changeant et en unifiant les règles d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite : les régimes à prestations définies sont remplacés, comme en Suède, par des régimes à cotisations définies fonctionnant selon la technique des comptes notionnels. Dans ces régimes totalement contributifs, la pension liquidée dépend du montant des cotisations versées durant la vie active, formant un capital virtuel revalorisé annuellement, et d'un taux de liquidation déterminé en fonction de l'âge de départ à la retraite et de l'espérance de vie à cet âge. Par ailleurs, cette réforme a resserré les conditions d'accès aux pensions d'ancienneté<sup>2</sup> en introduisant une condition d'âge pour liquider.

<sup>2</sup> Pour une présentation détaillée de ces réformes, cf. les références de la note 1.

Ce changement radical en matière de modalités d'acquisition des droits à la retraite et de règles de liquidation a été néanmoins assorti d'une longue phase de transition distinguant plusieurs catégories d'assurés. Comme les nouvelles règles ne s'appliquaient qu'à une fraction des cotisants, l'impact de la réforme ne pouvait être que progressif. La population des assurés a été partitionnée 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 « d'Amato ». En moyenne, cette disposition signifie que les assurés âgés de plus de 40 ans en 1995 ne sont pas touchés par la réforme Dini et continuent de bénéficier de l'ancien système. Les liquidations de cette catégorie s'étaleront au moins jusqu'en 2017,
- Les nouveaux assurés entrant sur le marché du travail à partir de 1996 relèvent entièrement du nouveau système. Les premières liquidations de cette catégorie n'interviendront qu'à partir de 2031, dans l'hypothèse d'une durée de cotisation minimale de 35 années,
- 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 et les droits acquis après cette date seront liquidés selon la nouvelle législation. Les liquidations de cette catégorie d'assurés s'étaleront entre 2014 et 2036.

À l'issue de la réforme de 1995, on constate que les premières liquidations selon les règles

de la nouvelle législation concernant les régimes contributifs n'interviendront au plus tôt qu'en 2014. Avant cette date, l'impact financier des réformes ne résultera que de la réforme paramétrique de 1992 et du réaménagement des règles de liquidation des pensions d'ancienneté. Cette question de la longueur de la phase de transition peut être illustrée en comparant l'Italie avec la Suède à travers l'examen de la part garantie de la pension provenant des anciens régimes en annuités aux différentes cohortes d'assurés repérées par leur âge au moment de la mise en place de la réforme (en 1995 en Italie, en 1998 en Suède)<sup>3</sup>.

Le graphique suivant montre clairement les arbitrages rendus dans les deux pays. En Italie, en supposant un âge d'entrée dans la vie active de 24 ans, tous les assurés âgés de 42 ans et plus en 1995 continueront de relever pour la totalité de leur future pension des règles de calcul des anciens régimes en annuités. Pour les assurés âgés de 24 à 41 ans, la part de la pension calculée selon la nouvelle législation est décroissante avec l'âge. La Suède a au contraire adopté une phase de transition beaucoup plus courte puisque 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. De plus, c'est dès 1999 qu'ont eu lieu les premières liquidations avec la nouvelle législation. En revanche, en Italie, on estime que 40 % des assurés en activité en 1999 liquideront leur retraite selon les règles de l'ancienne législation.

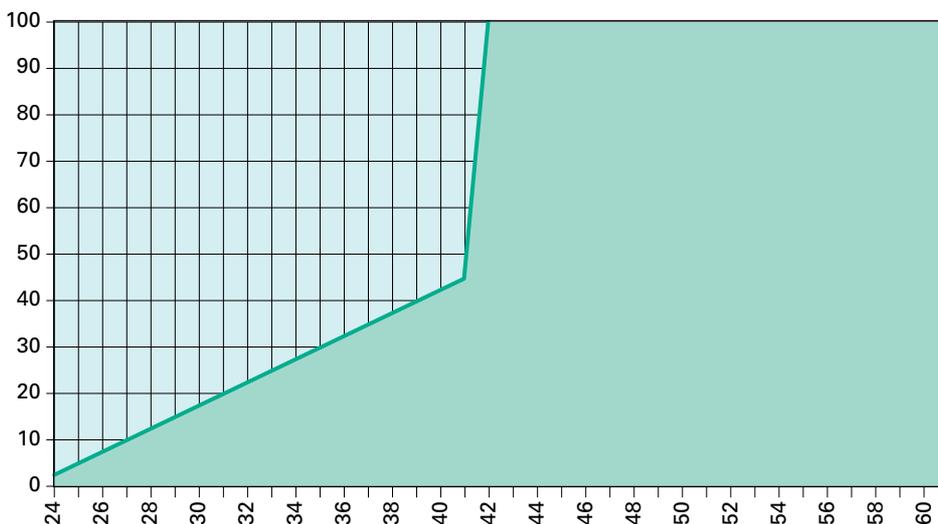
<sup>3</sup> Le calcul de la part garantie a été réalisé avec une hypothèse d'âge d'entrée dans la vie active fixé à 24 ans.

Le passage des anciennes aux nouvelles règles de calcul des droits et de liquidation est donc beaucoup plus rapide en Suède, avec, en outre, un poids beaucoup plus faible de la part garantie de la future pension calculée selon l'ancienne législation. Cette comparai-

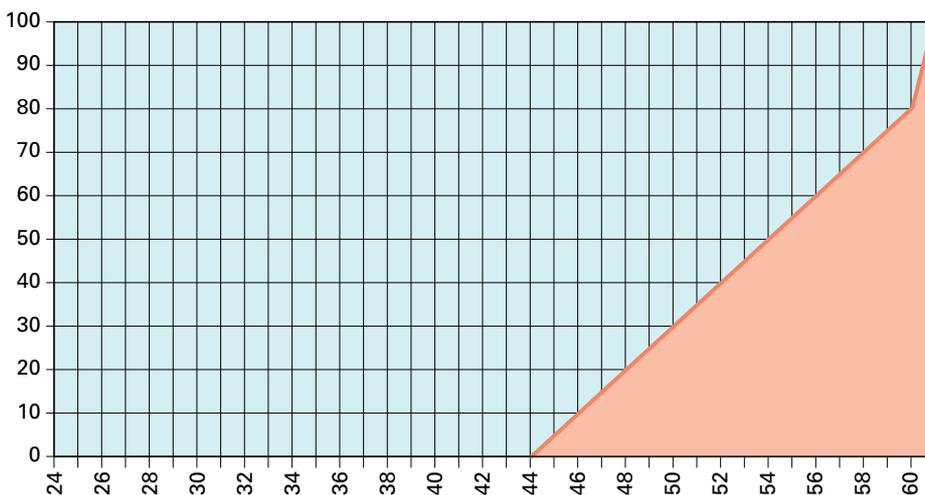
son des phases de transition des deux pays ayant adopté des règles similaires de calcul des droits permet de comprendre quel est le point faible de la réforme Dini de 1995 et quel type de mesures sont susceptibles d'être proposées pour accentuer l'impact des réformes.

**Part garantie (%) de la pension calculée selon les règles des anciens régimes en annuités, selon l'âge des différentes cohortes d'au moment de la réforme.**

Italie (1995)



Suède (1998)



Source : S. Gronchi, S. Nistico<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Cf. « Fair and sustainable pay-as-you-go pension systems : theoretical models and practical realizations ». Sandro Gronchi, Sergio Nistico. Mimeo 2003.

Les adaptations analysées par les différents experts ont été articulées depuis 1995 autour de propositions visant à raccourcir cette phase de transition afin que les droits à la retraite du plus grand nombre d'assurés soient calculés avec la nouvelle législation. La mesure la plus souvent préconisée a porté sur la généralisation du régime mixte à l'ensemble de la population des assurés en activité en 1995. Elle aurait permis, d'une part, de liquider immédiatement une partie de la pension calculée selon les règles des régimes contributifs, d'autre part de renforcer les incitations micro-économiques des nouveaux barèmes de liquidation quand au choix de l'âge de départ à la retraite. Ce n'est cependant pas l'option retenue par les autorités italiennes qui ont préféré en priorité modifier les âges légaux de départ à la retraite et de durcir les conditions d'accès aux pensions d'ancienneté.

#### **b) Les différents âges de départ à la retraite.**

En raison de la distinction de différentes catégories d'assurés, les barèmes et les paramètres des règles de calcul des pensions dépendent, d'une part, du type de législation dont chaque assuré relève, à savoir celle relative aux trois régimes rétributif, mixte et contributif, et d'autre part, du type de pension que celui-ci liquide, pension de vieillesse normale ou pension d'ancienneté. Par ailleurs, à

l'intérieur de cette partition, le statut de l'assuré, salarié du secteur privé, salarié du secteur public et non salarié, contribue également à différencier les règles.

Les âges de départ à la retraite reflètent cette complexité. Pour les assurés relevant du régime rétributif et du régime mixte, l'âge légal de départ pour liquider une pension de vieillesse est fixé, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000, à 65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes. Le montant de la pension dépend du nombre d'annuités validées, du taux d'annuité et du salaire de référence, une condition de durée minimale de cotisation (20 ans) étant requise. Cependant, dans les régimes rétributifs, la notion de durée pour une liquidation à « taux plein » n'existe pas et il n'y a donc pas de mécanismes de décote et de surcote.

Les assurés des régimes rétributif et mixte peuvent anticiper leur départ à la retraite avant l'âge légal et liquider une pension d'ancienneté dont l'accès a été restreint par les réformes de 1995 et 1997. Deux catégories de pension d'ancienneté sont disponibles : celle avec une condition d'âge minimal (portée à 57 ans pour les salariés et 58 ans pour les non salariés) couplée à une condition de durée validée de 35 annuités, celle sans condition d'âge mais avec une condition de durée validée progressivement portée à 40 annuités en 2008.

**Pension d'ancienneté : conditions d'âge et de durée d'assurance validée.**

Année	Salariés du secteur privé			Salariés du secteur public			Non salariés		
	Avec condition d'âge		Sans condition d'âge	Avec condition d'âge		Sans condition d'âge	Avec condition d'âge		Sans condition d'âge
	Âge minimal	Durée validée	Durée validée	Âge minimal	Durée validée	Durée validée	Âge minimal	Durée validée	Durée validée
2002	57 ans	35 ans	37 ans	55 ans	35 ans	37 ans	58 ans	35 ans	40 ans
2003	57 ans	35 ans	37 ans	56 ans	35 ans	37 ans	58 ans	35 ans	40 ans
2004	57 ans	35 ans	38 ans	57 ans	35 ans	38 ans	58 ans	35 ans	40 ans
2005	57 ans	35 ans	38 ans	57 ans	35 ans	38 ans	58 ans	35 ans	40 ans
2006	57 ans	35 ans	39 ans	57 ans	35 ans	39 ans	58 ans	35 ans	40 ans
2007	57 ans	35 ans	39 ans	57 ans	35 ans	39 ans	58 ans	35 ans	40 ans
2008	57 ans	35 ans	40 ans	57 ans	35 ans	40 ans	58 ans	35 ans	40 ans

**À partir de 2013, la dénomination « pension d'ancienneté » est supprimée.**

Dans les nouveaux régimes contributifs, les assurés choisissent leur âge à la liquidation entre 57 et 65 ans, avec pour seule condition une durée minimale de cotisation de 5 années. Il en résulte que la dénomination « pension d'ancienneté » ne devrait plus exister à partir de 2013 puisque les assurés ayant validé 18 annuités ou plus au 1<sup>er</sup> janvier 1996 li-

quideront dans la même tranche d'âge que les assurés relevant des nouveaux régimes contributifs. Le mode de calcul de la pension différera cependant fortement selon la législation dont relève l'assuré. Le tableau suivant résume la diversité des âges de départ à la retraite selon le type de législation dont dépend l'assuré.

**2008. Âges de départ à la retraite selon le type de régime dont relève l'assuré.**

	Régimes rétributif et mixte	Régime contributif
• Pension de vieillesse	65 ans pour les hommes, 60 ans pour les femmes	Liquidation entre 57 et 65 ans
• Pension d'ancienneté	Âge de 57 ans et 35 annuités validées ou 40 annuités validées sans condition d'âge	

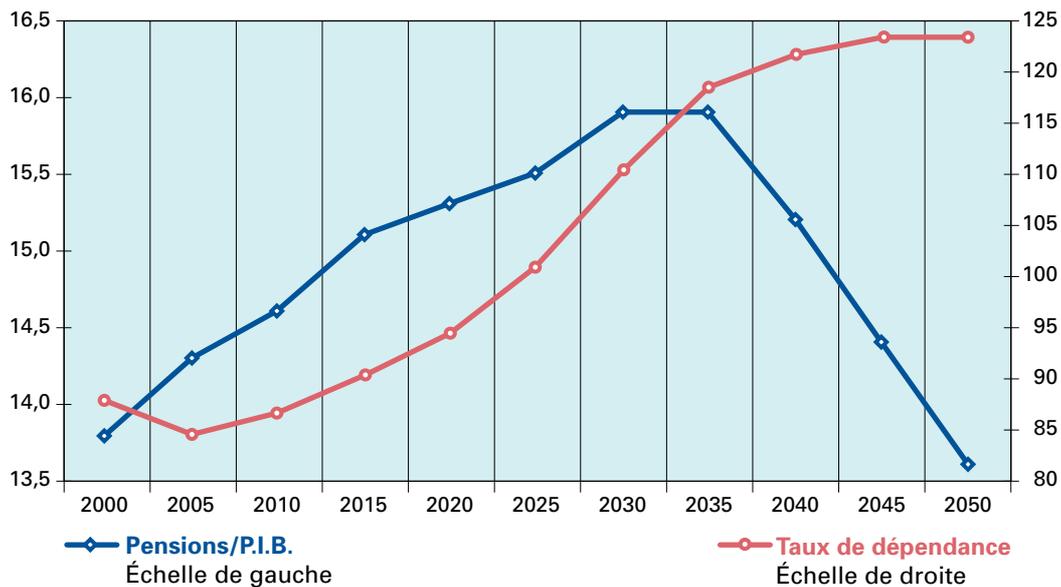
**c) Les perspectives à long terme du système de retraite avant les nouvelles mesures.**

La situation difficile du financement des retraites en Italie est illustrée par l'évolution en projection du poids des pensions dans le P.I.B. à l'horizon 2050. En raison, d'une part, du vieillissement de la population et de la diminution de la population active à partir de 2010 et, d'autre part, de la longueur de la phase de transition, la part des pensions dans le P.I.B. devrait pour-

suivre son ascension et augmenter de près de 2,2 points d'ici 2030 pour atteindre 16 points entre 2030 et 2035. Après cette date, la stabilisation du taux de dépendance socio-démographique<sup>5</sup> et l'effet de la réforme de 1995 devraient conduire à un renversement de la tendance, le poids des pensions dans le P.I.B. retrouvant en 2050 le niveau de l'année 2000.

*5 Le taux de dépendance socio-démographique est égal au rapport entre l'effectif des retraités et l'effectif des cotisants.*

### 2000-2050. Poids des pensions dans le P.I.B. et taux de dépendance socio-démographique (en %).



Source : « Le tendenze di medio-longo periodo del sistema pensionistico e sanitario ». Ragioneria Generale dello Stato. 2002.

## 2. Les nouvelles mesures d'adaptation proposées par les autorités italiennes.

Le projet de réforme du système de retraite obligatoire, déposé par le gouvernement Berlusconi, a pour principal objectif de repousser l'âge de départ à la retraite de 2 à 3 années afin de le porter à 62/63 ans, toutes catégories d'assurés confondues. Il distingue deux phases :

- Une première phase, qualifiée « d'expérimentale », entre 2004 et 2007, durant laquelle le système en vigueur reste globalement inchangé mais avec pour principale mesure l'introduction d'un mécanisme d'incitation destiné à encourager la prolongation de l'activité,
- Une deuxième phase, qualifiée de « structurelle », qui débute à partir de 2008, du-

rant laquelle, d'une part, les conditions d'accès et de calcul des pensions d'ancienneté sont profondément modifiées et, d'autre part, l'âge de départ à la retraite dans le régime contributif est aligné sur celui des pensions de vieillesse des anciens régimes rétributifs.

#### a) La phase expérimentale, 2004-2007.

La principale disposition de cette phase consiste à créer un « super bonus » en faveur des salariés qui acceptent de poursuivre leur activité au lieu de liquider une pension d'ancienneté à 57 ans en ayant validé 35 annuités, sachant qu'à partir de 2008 (cf. infra), les pensions d'ancienneté ne seront ouvertes qu'aux assurés ayant validé 40 annuités, sans condition d'âge. Le « super bonus » permet de restituer au salarié acceptant de prolonger son activité l'équivalent des cotisations retraite (employeur et salarié), soit 32,7 points, sous

la forme d'une rémunération supplémentaire qui s'ajoute à la rémunération principale. En outre, le « super bonus » bénéficie d'un avantage fiscal puisqu'il est non imposable à l'impôt sur le revenu. La contrepartie à ce super bonus est que le salarié n'acquiert pas de droits à la retraite supplémentaires pendant la période où il le perçoit. La durée minimum de la prolongation de l'activité nécessaire pour bénéficier du super bonus n'a pas encore été définitivement fixée. Les avant-projets de loi indiquaient une durée de un ou deux ans.

L'idée sous-jacente de cette mesure est d'inciter, sur une base volontaire, à décaler l'âge moyen à la liquidation des pensions d'ancienneté après 60 ans. Cette incitation ne porte que sur l'offre de travail puisqu'elle ne bénéficie qu'aux assurés, le coût du travail pour l'employeur demeurant inchangé. Elle est a priori neutre pour le budget de l'Etat. De plus, pour encourager la poursuite de l'activité sans risque de diminution des droits à la retraite du fait d'un changement ultérieur de la législation, le « super bonus » est accompagné d'une garantie prenant la forme d'une « certification » des droits à la retraite acquis jusqu'au moment où s'exerce le choix. Autrement dit, le montant de la pension est « cristallisé » de sorte que celui qui continue à travailler est certain de recevoir ce montant, quelques que soient les modifications apportées à la législation par la suite.

Globalement, le « super bonus » revient à augmenter la rémunération brute après 57 ans de l'ordre d'un tiers du salaire brut, sans acquérir en contrepartie de droits à la retraite. C'est l'équivalent d'une « surcote » s'appliquant à la rémunération. Ce dispositif soulève deux questions : quel en est le rende-

ment financier, les assurés sont-ils effectivement incités à prolonger leur activité ?

Concernant la première interrogation, le gain pour les régimes provient de la seule économie de prestations du fait du report de la liquidation. En l'absence d'informations sur les comportements de départ, les autorités italiennes sont prudentes dans l'estimation de ce gain puisqu'elles considèrent que seulement 4 % de la population des salariés éligibles choisiront de bénéficier du « super bonus » avec une économie par tête de 18.000 euros par an, soit au total environ 125 Millions d'euros en 2008. Elles attendent une incitation plus forte de la part des non salariés.

La deuxième interrogation est au cœur de l'appréciation de l'efficacité de la mesure. Le professeur Gronchi<sup>6</sup> estime que le « super bonus » n'induit un gain que pour ceux des bénéficiaires dont le taux marginal d'imposition pendant la retraite est supérieur à 40 %. En effet, l'évaluation de la mesure est réalisée en comparant deux flux de revenus résultant du choix de l'assuré : d'une part, le gain monétaire immédiat procuré par le « super bonus », d'autre part, le gain actualisé, après impôt, sous forme de droits à la retraite supplémentaires procuré par la poursuite de l'activité sans le bénéfice du « super bonus ». Pour des taux d'imposition marginaux inférieurs à 40 %, le deuxième terme est toujours supérieur au premier, quelle que soit la durée de la prolongation de l'activité. Cette situation s'explique pour une grande part parce que les taux de liquidation des pensions d'ancienneté sont avantageux. Si les régimes ré-

<sup>6</sup> Cf. « Il Superbonus è vantaggioso ? ». Sandro Gronchi. 31 Octobre 2003. Disponible sur le site [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).

tributifs étaient paramétrés pour être neutres actuariellement à la marge, les termes de la comparaison devraient être identiques. Il en résulte que, pour S. Gronchi, le « super bonus » n'est pas incitatif sauf si les assurés ont une forte préférence pour le présent qui se traduirait par un taux d'actualisation élevé.

La phase expérimentale comporte des mesures additionnelles de moindre ampleur :

- Introduction d'une taxe de solidarité au taux de 3 % des « pensions d'or », c'est-à-dire des pensions dont le montant journalier est supérieur à 516 euros,
- Alignement sur les régimes généraux des conditions de liquidation de certains régimes spéciaux bénéficiant de privilèges importants (Banque d'Italie, magistrats, forces armées, etc.),
- Resserrement des conditions d'accès aux pensions d'invalidité,
- Relèvement des taux de cotisation dans les régimes de certaines catégories socioprofessionnelles.

### b) La phase structurelle à partir de 2008.

L'année 2008 apparaît comme une année coupure en raison du changement brutal des règles concernant l'âge de départ à la retraite

et la durée de cotisation. Deux mesures phares ont été annoncées :

- Les pensions d'ancienneté avec condition d'âge sont supprimées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008. Il ne subsistera plus qu'une seule catégorie de pension d'ancienneté, celle nécessitant la validation de 40 annuités, sans condition d'âge. Pour amortir l'effet du changement de règles, le législateur autorise, à titre expérimental jusqu'en 2015, la liquidation de pensions d'ancienneté, à partir de 57 ans pour les salariés et 58 ans pour les non salariés ayant validé 35 annuités, calculées selon les règles des régimes contributifs,
- Dans les régimes contributifs issus de la réforme Dini de 1995, la flexibilité de l'âge de départ à la retraite entre 57 et 65 ans est supprimée et remplacée par un âge légal de départ fixé à 65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes, aligné sur celui des pensions de vieillesse des régimes rétributifs.

Deux normes seront donc en vigueur à partir de 2008 concernant la liquidation des pensions, soit avoir validé 40 annuités, soit être âgé de 65 ou 60 ans, avec une disposition transitoire concernant la première catégorie de pension d'ancienneté. Les nouvelles règles sont résumées dans le tableau suivant :

**Conditions d'âge et de durée validée à partir de 2008.**

	Régimes rétributifs	Régimes contributifs
• Pension de vieillesse	65 ans pour les hommes, 60 ans pour les femmes	65 ans pour les hommes, 60 ans pour les femmes
• Pension d'ancienneté	40 annuités validées	40 annuités validées 57 ans et 35 annuités validées (de 2008 à 2015)

L'unification des règles de liquidation ne devrait toutefois pas s'appliquer à trois catégories d'assurés qui continueront de bénéficier d'un départ anticipé : les travailleurs occupant un emploi pénible, les assurés ayant commencé à travailler avant 18 ans, les mères de famille.

La nouvelle loi prévoit également un projet ambitieux de constitution, sous l'égide de l'I.N.P.S.<sup>7</sup>, d'un fichier central de comptes individuels de l'ensemble des assurés (« *Casellario centrale* »), salariés des secteurs privé et public et non salariés, assujettis à l'assurance vieillesse, survie et invalidité obligatoire. Cette base de données individuelles enregistrera l'ensemble des droits à la retraite acquis par chaque assuré au cours de sa vie professionnelle et sera utilisée par les différents régimes pour liquider les pensions. Il est prévu que ce système d'information sera mis, sous forme agrégée, à la disposition des organismes chargés de réaliser des bilans annuels et des travaux de projection du système de retraite.

Les nouvelles conditions requises pour liquider une pension reviennent à réduire, entre 2008 et 2015, la part des pensions liquidées selon les règles des régimes rétributifs puisque les assurés n'ayant pas validé 40 annuités et n'ayant pas atteint l'âge légal de départ à la retraite liquideront selon les règles des régimes contributifs. Cela signifie que les assurés ayant validé plus de 18 années au 1<sup>er</sup> janvier 1995 (cf. supra) ne pourront plus relever exclusivement des règles des régimes rétributifs. Cette modification devrait induire, par exemple, une diminution de la pension de 24 % quand la liquidation intervient à 57 ans. Pour éviter cet abattement sur le montant de la pension, les assurés seront

contraints de prolonger leur activité, pour une femme jusqu'à 60 ans, pour un homme jusqu'à totaliser 40 annuités validées. Ces dispositions devraient donc réduire la phase de transition en augmentant l'impact financier de la réforme Dini de 1995 mais elles n'aboutissent pas à une généralisation du régime mixte à l'ensemble de la population des cotisants.

De nombreuses critiques ont été adressées à la phase structurelle, portant à la fois sur la méthode et le calendrier retenu ainsi que sur la fixation d'un âge légal de départ dans les régimes contributifs :

- La première critique porte sur le changement instantané des règles à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008. Il est ainsi reproché, d'une part, d'attendre 2008 pour mettre en vigueur les nouvelles règles au lieu de démarrer la réforme dès 2004 et, d'autre part, de le faire sans « lisser », c'est-à-dire de le faire sans progressivité pour que les assurés adaptent leurs comportements. C'est pourquoi plusieurs experts craignent que de nombreux assurés anticipent leur départ à la retraite avant 2008, ce qui aura pour conséquence d'accroître les dépenses des régimes et d'affaiblir l'efficacité de la réforme,
- La deuxième critique a trait à la réintroduction d'un âge légal de départ à la retraite unique dans les régimes contributifs, alors que le fonctionnement de ces régimes à cotisations définies a été organisé pour permettre la flexibilité du choix de l'âge de départ. Celle-ci est sans conséquence financière puisque le calcul de la pension est neu-

<sup>7</sup> L'I.N.P.S. (« Istituto Nazionale della Previdenza Sociale ») est l'organisme gestionnaire des régimes de retraite du secteur privé (salariés et non salariés).

tre actuariellement pour le régime. Cette nouvelle « rigidité » apparaît comme un retour en arrière qui ne va pas favoriser la modification des comportements d'offre de travail des salariés âgés. Un risque supplémentaire est que cette mesure pourrait entraîner une forte pression soit pour réintroduire les régimes en annuités, soit pour transformer les régimes de comptes notionnels en régimes en points traditionnels, c'est-à-dire sans les mécanismes régulateurs automatiques,

- La troisième critique, qui rejoint la première, soulève le problème général de l'absence d'information des assurés qui risque d'amplifier les anticipations de départ.

Face à ces critiques, les autorités italiennes répondent essentiellement sur l'effet attendu en termes d'âge moyen de départ à la retraite qui devrait augmenter de 2 à 3 ans et sur la diminution du besoin de financement des régimes d'environ 0,7 point de P.I.B. entre 2012 et 2018 et 0,6 point jusqu'en 2030.

### 3. Remarques de conclusion.

Le nouveau projet de réforme du système de retraite va surtout affecter une partie des cohortes qui avaient été exemptées de la réforme Dini de 1995, c'est-à-dire celles qui sont actuellement âgées de 50 ans. En outre, il élimine les possibilités de départ anticipé des cohortes les plus jeunes, en portant à 40 annuités la durée minimale de cotisation pour liquider une pension de vieillesse. Compte tenu de ces cibles, il n'est pas surprenant que ce projet soulève de nombreuses protestations et entraîne une forte opposition de la part des organisations syndicales. C'est pourquoi sa pérennité n'est pas assurée en raison des multiples rendez-vous qui auront lieu d'ici 2008, qu'ils soient électoraux ou techniques pour faire le bilan de la réforme de 1995.

Quelle sera l'efficacité de cette réforme si elle est mise en œuvre ? Le point le plus important, dès lors qu'on cherche à agir sur l'âge de départ à la retraite, a trait aux changements de comportement des travailleurs âgés et à la capacité des entreprises à continuer à leur offrir un emploi. Le deuxième aspect n'est pas du tout abordé par la réforme alors que le premier est traité différemment entre 2004 et 2007 et à partir de 2008. Entre 2004 et 2007, les salariés sont incités à prolonger leur activité au delà de 35 annuités en recevant le « super bonus », alors qu'à partir de 2008, ils seront contraints de le faire sans super bonus, sauf à voir diminuer leur pension de 25 %. Il n'y a pas de continuité

dans le temps entre les deux dispositifs et même les autorités italiennes estiment que le super bonus aura un faible impact. C'est cette absence de continuité qui est le plus souvent critiquée : elle fait attendre 4 années et conduit à changer brutalement les règles en 2008 pour tous les salariés.

Le seul gain financier de ce projet vient de la suppression des pensions d'ancienneté liquidées selon les règles des régimes rétributifs. L'allongement de la durée de cotisation ou l'augmentation de l'âge de départ à la retraite dans les régimes contributifs ne devraient avoir aucun effet financier, hormis des effets de trésorerie transitoires, puisque ces régimes sont théoriquement paramétrés pour respecter la neutralité actuarielle stricte. C'est pourquoi il est surprenant que la nouvelle réforme restaure un critère d'âge légal unique de départ à la retraite et renonce aux avantages de la flexibilité du choix de cet âge par les assurés.

Ces éléments montrent qu'un processus de réforme doit être cohérent dans le temps, même si sa mise en œuvre est longue. Il doit également s'appuyer sur une seule technique d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite. Dans le contexte italien, le choix d'adopter des régimes contributifs à cotisations définies était justifié pour surmonter les incohérences et les inéquités du système antérieur. Il avait l'avantage d'introduire des mécanismes de pilotage des régimes. Changer à nouveau les règles pour raccourcir la phase de transition n'est sans doute pas la solution la plus adéquate pour pérenniser la réforme de 1995.