

# Questions retraite

Document de travail de la Branche Retraites de la Caisse des dépôts et consignations n° 99 - 22  
Contact : Laurent Vernière ☎ 01 40 49 89 55 — Réalisation : Direction de la Communication Octobre 99

## La réforme du système de retraite en Italie.

Dossier préparé par Laurent Vernière

Au début des années 1990, l'Italie disposait 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. Plus de quarante régimes en annuités composaient ce système qui couvrait l'ensemble des professions, des activités et des statuts (régimes de salariés et de non salariés, régimes de salariés du secteur privé et du secteur public, régimes professionnels parmi les non salariés, régimes d'entreprises pour certaines catégories d'agents du secteur public). L'âge de départ à la retraite et l'avantage procuré par la retraite d'ancienneté, les règles de calcul (durée d'assurance et salaire de référence) et de revalorisation des pensions concouraient à la générosité du système mais étaient des facteurs à la source de profonds déséquilibres. Comme dans la plupart des pays développés, le premier

déséquilibre à court et long terme était financier en raison de la forte croissance tendancielle des prestations accentuée par le vieillissement de la population. Les déficits financiers apparaissaient par ailleurs d'autant plus insoutenables que le poids du système de retraite en Italie exprimé en pourcentage du PIB était élevé par comparaison avec les autres pays européens et que le financement de la retraite occupait une place prépondérante dans le système

de protection sociale au détriment des autres fonctions collectives<sup>1</sup>. La seconde catégorie de déséquilibres se rapportait à l'inégal traitement des individus selon leur catégorie sociale et leur statut, en raison de la diversité des règles d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite générant des redistributions de revenus en défaveur des individus ayant des carrières professionnelles modestes ou irrégulières. Au total, le système

apparaissait peu solidaire avec des besoins de financement croissants mettant en péril les finances publiques et son maintien laissait des perspectives de fortes hausses des taux de cotisation.

Par deux réformes successives décidées en 1992 ("réforme d'Amato") et en 1995 ("réforme Dini" complétée par les mesures prises en 1997 par le gouvernement Prodi), l'Italie a modifié radicalement les modalités d'acquisition, de liquidation et de revalo-

### LES NOUVEAUTÉS SUR DANTE LE SITE INTERNET DE LA BRANCHE RETRAITES

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, simulation de calcul des pensions.

Dante présente également des études et des informations sur la retraite et l'indemnisation des risques professionnels pour les employeurs, les affiliés et les retraités de la CNRACL, de l'IRCANTEC et de FONPEL.

Vous pouvez aussi télécharger "Questions Retraite" à partir du site.

Son adresse :  
[www.caissedesdepots.fr/dante](http://www.caissedesdepots.fr/dante)

<sup>1</sup> En 1998, la part des retraites vieillesse et survie dans les dépenses de protection sociale à la charge des Administrations publiques était de 66 %, alors qu'en France cette part (y compris les préretraites) était de 50 %.

risation des droits à la retraite en adoptant un dispositif ayant de nombreux points communs avec la réforme suédoise. Décidée dans l'urgence, la "réforme d'Amato", mise en œuvre à la suite de la dévaluation de la lire et de sa sortie du système monétaire européen (SME), a principalement consisté à modifier certains paramètres du système existant afin de ralentir la progression des dépenses et stabiliser la part des pensions dans le PIB. Cette réforme était insuffisante puisqu'elle ne corrigeait que partiellement les facteurs de déséquilibre et laissait persister les nombreuses inéquités du système existant. A la suite d'un accord entre le gouvernement et les principaux syndicats et à l'initiative de ces derniers en ce qui concerne les principes de la réforme, la "réforme Dini" a par contre transformé le système existant pour éliminer le principe de la pension "rétributive" calculée en général en fonction des derniers salaires d'activité et mettre en place un principe «contributif» fondé sur une "capitalisation virtuelle" au sein des régimes par répartition, semblable à la réforme adoptée en Suède<sup>2</sup>. Les différents régimes de retraite continuent de fonctionner selon la technique de la répartition, les prestations courantes étant financées par les cotisations

sociales versées dans l'année. Au niveau individuel, un compte enregistre les cotisations sociales versées au cours de la vie professionnelle. L'accumulation de ces cotisations forme un capital "virtuel" revalorisé selon un index basé sur la progression du PIB. Au moment du départ à la retraite, ce "capital virtuel" est converti en annuité en utilisant un coefficient de transformation prenant en compte l'âge à la liquidation et l'espérance de vie pendant la période de retraite. En liant étroitement le montant de la pension aux cotisations versées, l'objectif de la réforme est moins le principe contributif tel qu'il est utilisé pour décrire la fonction assurantielle des régimes que de mettre en place des mécanismes automatiques de calcul de la pension respectant la contrainte de rendement implicite d'équilibre à long terme des régimes par répartition.

Le système de retraite français présente certaines similitudes avec le système italien. La diversité des régimes de retraite de base est le principal point commun entre les deux pays. Dans un processus de réforme, la mesure des performances des différents régimes en matière de droits à la retraite et de financement est un exercice difficile comme l'a illustré le

récent rapport Charpin dans le chapitre consacré aux comparaisons entre régimes. C'est pourquoi il est intéressant d'examiner comment la réforme italienne a surmonté cette difficulté en conservant la structure du système existant mais en adoptant un dispositif unique, quel que soit le statut professionnel des individus, d'accumulation et de valorisation des droits à la retraite, avec la volonté d'introduire des mécanismes conduisant automatiquement à l'équilibre financier à long terme. Cette réforme n'est pas non plus sans faiblesses mais elle a le mérite, à l'instar de la réforme suédoise, d'innover pour contourner les difficultés de réformer les régimes par répartition en annuités sans léser les générations futures.

## **Quelques éléments descriptifs du système public de retraite italien.**

---

Le système de retraite italien a une longue histoire puisque les premiers dispositifs de retraite datent de 1863. La réforme réalisée en 1969 a conduit à la mise en place d'un système d'assurances sociales fonctionnant en répartition dont l'une des principales caractéristiques a été de créer pour les salariés du secteur privé la possibilité de départ anticipé en retraite

<sup>2</sup> Cf. Questions Retraite n° 99-21 "La réforme du système de retraite suédois : l'apparition d'un nouveau modèle de réforme ?". Laurent Vernière, Septembre 1999.

connu sous le terme de "pension d'ancienneté". Dans les années 1970 et 1980, diverses mesures législatives ont apporté des améliorations au système sans que soient prévues les implications financières à long terme<sup>3</sup>. La décennie 1990 a été celle des réformes pour tenter de restaurer la soutenabilité financière du système et apporter plus d'homogénéité à un ensemble qui conduisait à de nombreuses inégalités.

#### a) La structure actuelle du système de retraite.

Deux organismes pilotent le système de retraite :

- L'INPS (Institut national de Sécurité Sociale) gère "l'Assurance générale obligatoire"

(AGO) qui affine l'ensemble des actifs du secteur privé et de quelques entités du secteur public. Le principal régime est celui des salariés du secteur privé, "Fondo Pensione Lavoratori Dipendenti" (FPLD), avec 11 173 200 cotisants en 1998. L'INPS gère également l'assurance obligatoire des professions indépendantes (artisans, commerçants, agriculteurs et autres non salariés agricoles, soit 5 300 000 cotisants),

- L'INPDAP (Istituto Nazionale di Previdenza Dell'Amministrazione Pubblica) gère les régimes de retraite des salariés du secteur public dont les populations les plus impor-

tantes sont les agents de l'État (1 850 000 cotisants) et les agents des collectivités locales (1 350 000 cotisants).

À ces deux institutions s'ajoutent les onze caisses des professions libérales qui totalisent 243 000 cotisants. La réforme de 1995 (cf. infra) a également créé un organisme, le GIAS (Gestione Interventi Assistenziali e di Sostegno), financé par le budget de l'État et chargé de verser les prestations d'assistance et de solidarité.

Tableau 1. Année 1997. Vieillesse, survie, invalidité<sup>4</sup>

	Nombre de retraités (milliers)	Prestations nettes <sup>(1)</sup> (milliards de liras)	Cotisants (milliers)	Cotisations et transferts (milliards de liras)	Taux de cotisation d'équilibre <sup>(2)</sup>	Taux de cotisation institutionnel <sup>(3)</sup>
Secteur privé	10 647,2	137 615,0	11 669,5	119 797,7	40,5 %	32,4 %
• INPS	10 511,0	130 942,0	11 403,8	113 457,2	41,0 %	32,7 %
• Autres	136,2	6 673,0	265,7	6 340,5	32,5 %	29,0 %
Secteur public	2 542,5	73 171,5	3 826,7	53 736,6	45,3 %	32,7 %
• INPDAP	2 184,1	64 514,8	3 529,2	49 300,8	43,6 %	32,7 %
• Autres	358,3	8 656,8	297,6	4 435,8	63,4 %	32,5 %
Professions indépendantes affiliées à l'INPS	4 102,7	24 257,2	4 280,0	18 087,2	20,8 %	15,2 %
Professions libérales	93,6	1 609,5	372,1	2 064,3	9,2 %	8,0 %
Divers	111,1	1 446,8	280,2	1 507,2	15,8 %	16,7 %
<b>TOTAL</b>	<b>17 497,1</b>	<b>238 100,1</b>	<b>20 428,4</b>	<b>195 193,1</b>	<b>37,0 %</b>	<b>28,5 %</b>

<sup>(1)</sup> Il s'agit des prestations à la charge des régimes, hors prestations financées par transferts du budget de l'Etat. Le montant total des prestations invalidité, vieillesse, survie était de 277 681 milliards de liras en 1997.

<sup>(2)</sup> Le taux de cotisation d'équilibre est calculé en rapportant les prestations nettes à l'assiette des cotisations.

<sup>(3)</sup> Il s'agit des taux de cotisation institutionnels résultant des réformes de 1992 et 1995.

<sup>3</sup> Le taux d'annuité a progressivement été augmenté pour être fixé à 2 % en 1976 alors qu'il était de 1,85 % en 1969 et 1,62 % antérieurement.

<sup>4</sup> À partir du 1/1/1999, le taux de change franc/lire est fixé à 1000 liras = 3,39 francs ou 1 franc = 295,18 liras.

Les salariés du secteur privé (INPS) occupent une place centrale. Comme le montre l'écart entre les taux de cotisa-

tion institutionnels et les taux de cotisation d'équilibre, les différents régimes font face à un profond déséquilibre que

confirme l'évolution des soldes depuis 10 ans.

Tableau 2. Soldes du système de retraite obligatoire (milliards de lires)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Salariés du secteur privé	-5 137	-7 211	-7 115	-10 848	-14 575	-18 939	-22 013	-8 654	-18 122
Secteur public	-4 103	-6 386	-7 717	-11 719	-13 811	-18 132	-20 528	-14 445	-17 115
Artisans et commerçants	2 050	1 701	3 110	3 869	3 833	4 070	4 139	2 903	617
Professions agricoles	-5 027	-5 224	-4 322	-4 864	-6 313	-6 079	-5 140	-6 551	-6 975
Professions libérales	717	791	1 086	871	246	587	547	547	515
<b>TOTAL</b>	<b>-11 500</b>	<b>-16 329</b>	<b>-14 958</b>	<b>-22 691</b>	<b>-30 620</b>	<b>-38 493</b>	<b>-42 995</b>	<b>-26 200</b>	<b>-41 080</b>

En 1997, les prestations totales de vieillesse, survie et invalidité représentaient 14,3 points de PIB et celles à la charge des régimes 12,3 points de PIB.

**b) Avant les réformes, des règles avantageuses de calcul de la pension.**

- Âge de départ à la retraite et pension d'ancienneté.

Avant 1992, le système de retraite italien se caractérisait par de nombreuses modalités avantageuses de calcul des droits à la retraite. La "pension d'ancienneté" était l'un de ces avantages offerts aux salariés. Comme dans tous les pays, chaque assuré pouvait liquider sa

pension de retraite lorsqu'il atteignait l'âge légal de départ à la retraite (60 ans pour les hommes, 55 ans pour les femmes dans le secteur privé, 65 ans et 60 ans pour les non salariés, 60 ans pour les deux sexes pour les agents des collectivités locales et 65 ans pour les agents de l'État) et percevait une pension de vieillesse. L'Italie se démarquait de ce modèle général avec le dispositif supplémentaire de la "pension d'ancienneté" liquidée lorsque l'assuré avait rempli une condition de durée minimale de cotisation sans condition d'âge, durée fixée à 35 ans dans le secteur privé et à 20 ans dans le secteur public<sup>5</sup>. Cette disposition a donné naissance à une

population de "jeunes retraités", ce qui induisait une charge financière d'autant plus lourde que le montant des pensions individuelles était élevé, en particulier dans le secteur public<sup>6</sup>.

- Le taux d'annuité et le principe rétributif.

La formule de calcul de la pension de retraite permettait également d'offrir des taux de remplacement élevés, quelles que soient les circonstances de la carrière professionnelle. La pension liquidée P était égale à :

$$P = S * N * Ta$$

où S est le salaire de référence,

<sup>5</sup> Dans le secteur public, la durée d'assurance requise était de 15 années pour les femmes mariées.

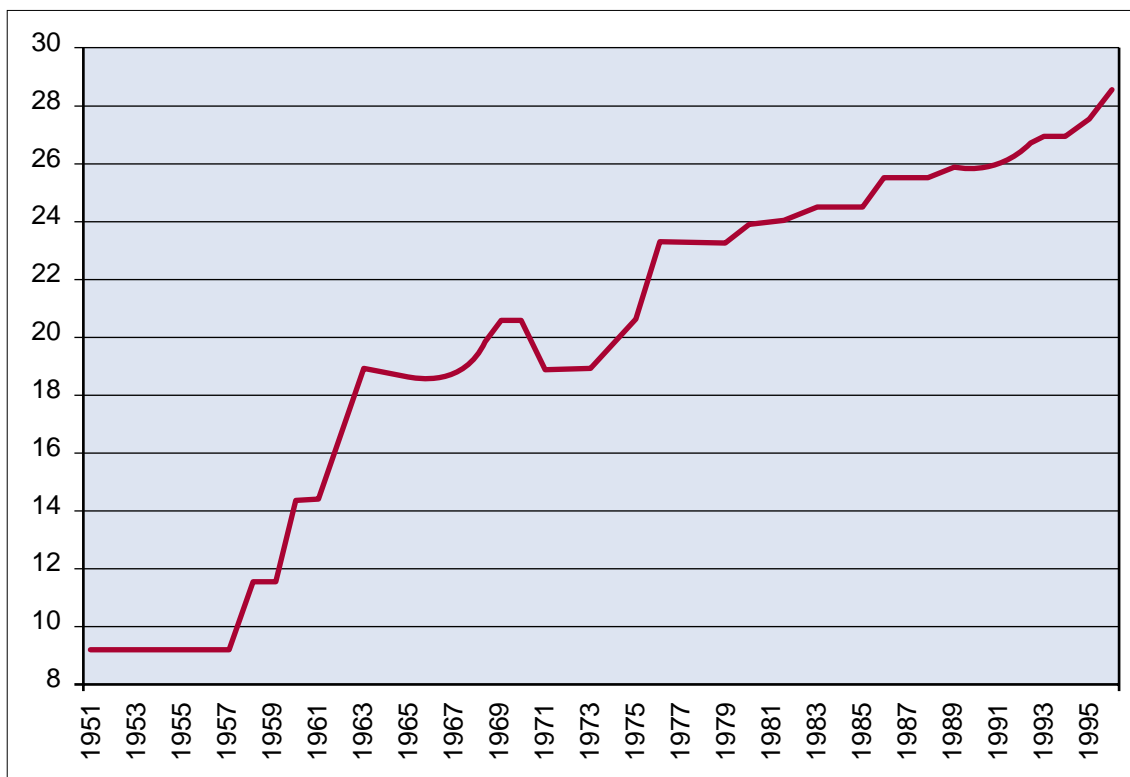
<sup>6</sup> Avec le dispositif de la pension d'ancienneté, l'âge moyen effectif de départ à la retraite était inférieur à 60 ans quel que soit le statut professionnel et le sexe.

N la durée de cotisation validée plafonnée à 40 ans, et Ta le taux d'annuité. Le salaire de référence S était égal au salaire moyen des cinq dernières années d'activité pour les salariés du secteur privé<sup>7</sup>, au dernier mois de salaire majoré de 18 % pour les fonctionnaires d'État et au dernier mois de salaire pour les fonctionnaires des collectivités locales. Le taux d'annuité Ta était fixé et décroissant par tranches de salaire de référence<sup>8</sup>. En 1992, il était de 2 % pour un salaire annuel de référence

inférieur à 33 714,31 euros<sup>9</sup>, de 1,5 % pour la fraction du salaire de référence comprise entre 33 714,31 et 44 840,03 euros, de 1,25 % entre 44 840,03 et 55 965,75 euros et de 1 % pour la fraction de salaire de référence supérieure 55 965,75 euros. Compte tenu du niveau des tranches de salaire de référence, la situation la plus fréquente était le taux d'annuité de 2 % qui conduisait à un taux de remplacement de 80 % des derniers salaires bruts d'activité pour une durée d'assurance

validée de 40 ans. Pour une carrière complète, le taux de remplacement du salaire net de cotisations sociales et après impôt sur le revenu était voisin de 90 % pour les salariés du secteur privé et supérieur à 100 % pour les salariés du secteur public. Une illustration du coût de la retraite est donnée par le graphique suivant qui retrace l'évolution de 1951 à 1996 du taux de cotisation du régime des salariés du secteur privé (FPLD).

Évolution du taux de cotisation du régime des salariés du secteur privé (en points)



7 Le salaire moyen des cinq dernières années était revalorisé selon l'indice des prix à la consommation.

8 Les tranches de salaires étaient revalorisées chaque année en fonction de l'indice des prix à la consommation et les gains de pouvoir d'achat du salaire moyen. Ce dispositif a été mis en place à partir de 1988.

9 Le plafond de salaire auquel s'applique le taux d'annuité de 2 % est égal à environ deux fois le salaire moyen.

Le mode de calcul de la pension basé sur les derniers salaires d'activité est appelé "principe rétributif". Comme on peut le montrer aisément, il peut induire de fortes inégalités entre les individus puisqu'il ne tient pas compte de l'évolution de la carrière salariale au cours de la vie active. Il est équivalent au principe "à dernier salaire identique, pension identique" quel que soit l'effort contributif total. Les carrières courtes et ascendantes sont avantagées au détriment des carrières longues, régulières et relativement plates.

Quel que soit le régime, les pensions étaient revalorisées en fonction d'une combinaison de l'indice des prix à la consommation et des gains de pouvoir d'achat des salaires des secteurs privé et public<sup>10</sup>.

- Le régime d'indemnités de fin de carrière.

Le régime de retraite était complété par un dispositif d'indemnités de fin de carrière (Trattamento di Fine Rapporto ou TFR) en faveur des salariés des secteurs privé et public. Dans le secteur privé, ce dispositif était alimenté par une cotisation fixée à un taux relativement élevé, 7,41 %. Les cotisations collectées étaient

gérées au sein des entreprises et utilisées comme source de financement interne. Depuis 1982, le capital accumulé était annuellement revalorisé selon un index égal à 1,5 % plus 75 % du taux d'inflation. En période de forte inflation, le rendement de ce capital pouvait être négatif.

## Les réformes successives du système de retraite.

### a) La "réforme d'Amato" de 1992.

Le gouvernement d'Amato, confronté à une crise budgétaire et à la dévaluation et à la sortie de la lire du SME, a mis en œuvre une première réforme du système de retraite en 1992. Elle a essentiellement consisté à modifier certains paramètres du système afin de les rendre moins avantageux dans le but de ralentir la progression des dépenses. La structure et la logique du système n'ont pas été modifiées, laissant persister les facteurs de déséquilibre financier et les inégalités socioprofessionnelles au regard de la retraite. Les principales mesures ont porté sur l'allongement de la durée de cotisation et l'indexation des pensions :

- L'âge de la retraite est progressivement relevé, entre 1993 et 2002, de 60 à 65 ans pour les hommes et de 55 à 60 ans pour les femmes,
- L'allongement progressif de 5 à 10 ans de la période de référence retenue pour déterminer le salaire moyen utilisé pour calculer le montant de la pension,
- Les pensions sont revalorisées selon l'indice des prix à la consommation<sup>11</sup> et non plus selon un index prenant en compte l'inflation et les gains de pouvoir d'achat des salaires,
- La durée de cotisation nécessaire pour liquider une pension d'ancienneté dans le secteur public est fixée à 35 ans (alignement sur la durée exigée dans le secteur privé).

Les effets de la réforme "d'Amato" peuvent être résumés par le tableau suivant qui compare le taux de cotisation d'équilibre avant et après la réforme pour le régime des salariés du secteur privé (FPLD) : Le tableau montre que la réforme de 1992 aurait permis de stabiliser le taux de cotisation

<sup>10</sup> Les pensions supérieures à trois fois la pension minimum étaient toutefois revalorisées selon un index égal à 75 % du taux d'inflation plus les gains de pouvoir d'achat du salaire moyen.

<sup>11</sup> Plus précisément, l'indexation des pensions dépend de leur niveau : les pensions inférieures à deux fois la pension minimum sont totalement indexées sur l'inflation, les pensions comprises entre deux et trois fois la pension minimum sont indexées sur 90 % du taux d'inflation et celles supérieures à trois fois la pension minimum sont indexées sur 75 % du taux d'inflation.

### Taux de cotisation d'équilibre du FDLP

	AVANT LA RÉFORME	APRÈS LA RÉFORME
<b>1995</b>	46,1 %	43,1 %
<b>2000</b>	48,3 %	40,6 %
<b>2005</b>	50,3 %	39,3 %
<b>2010</b>	53,7 %	40,0 %

Source : INPS

d'équilibre mais à un niveau très élevé, difficilement supportable par le système économique. C'est pourquoi trois ans plus tard, le dossier de la réforme du système de retraite a été réouvert dans le contexte de la qualification de l'Italie pour le passage à la monnaie unique.

#### b) La réforme Dini en 1995 et son prolongement en 1997 par le gouvernement Prodi.

L'insuffisance de la réforme de 1992, la nécessité de réformer les régimes de retraite du secteur public et l'absence d'harmonisation des règles d'acquisition des droits à la retraite sont les trois principaux facteurs qui ont conduit en 1995 les syndicats et le gouvernement Dini à décider une nouvelle réforme du système de retraite. Celle-ci a accéléré le calendrier de la modification des paramètres d'âge de départ à la retraite et resserré les conditions d'octroi de la pension d'ancienneté. Mais la disposition la plus

radicale a consisté à unifier les conditions d'acquisition des droits à la retraite en les fondant sur le principe de la "capitalisation virtuelle" et en faisant dépendre le montant de la pension de l'espérance au moment de la liquidation de la pension. Des mesures supplémentaires ont été prises en 1997 par le gouvernement Prodi pour compléter le cadre adopté en 1995 et accélérer le calendrier de la réforme.

- L'âge de départ à la retraite devient flexible entre 57 et 65 ans.

Ne pouvant supprimer brutalement le dispositif de la pension d'ancienneté, le législateur a programmé sa disparition en 2013 et a, pendant la période de transition, fortement resserré les conditions nécessaires pour en bénéficier en introduisant une disposition avec condition d'âge. Le tableau 3 résume l'échéancier retenu actuellement en vigueur.

Pour liquider une pension d'ancienneté à taux plein avec une durée de cotisation validée de 35 ans, une condition d'âge a été rajoutée, ce qui revient à fixer un âge minimal de départ à la retraite égal à terme à 57 ans pour les salariés et 58 ans pour les non salariés. Le départ à la retraite sans condition d'âge nécessitera à terme une durée validée de 40 ans pour obtenir une pension à taux plein.

Par ailleurs, le calendrier de relèvement de l'âge légal de départ à la retraite établi lors de la réforme de 1992 a été raccourci. A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2000, il est fixé à 65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes<sup>12</sup>. Au total, l'âge de départ devient flexible puisque, après l'achèvement de la période de transition, il sera compris entre 57 et 65 ans<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Des aménagements sont prévus pour certaines catégories d'assurés tels que, par exemple, les handicapés.

<sup>13</sup> Pour liquider la pension avant 65 ans, il est cependant nécessaire que le montant de la pension soit supérieur de 20 % du montant de la prestation minimum.

Tableau 3. Pension d'ancienneté : conditions d'âge et de durée de cotisation validée

	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
1998	54 ans	35 ans	36 ans	53 ans	35 ans	36 ans	57 ans	35 ans	40 ans
1999	55 ans	35 ans	37 ans	53 ans	35 ans	37 ans	57 ans	35 ans	40 ans
2000	55 ans	35 ans	37 ans	54 ans	35 ans	37 ans	57 ans	35 ans	40 ans
2001	56 ans	35 ans	37 ans	55 ans	35 ans	37 ans	58 ans	35 ans	40 ans
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

Source : Ministère du Travail

• **L'accumulation des droits individuels à la retraite selon le principe de la capitalisation "virtuelle".**

La réforme Dini a complètement modifié les règles d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite : le principe rétributif selon lequel le montant de la pension était une annuité dépendant des derniers salaires d'activité a été supprimé pour être remplacé par un principe contributif imitant la technique de la capitalisation. Chaque cotisant est 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 futurs.

**a) La détermination du coefficient de conversion.**

Le coefficient de conversion  $c_x$  est déterminé de telle sorte que la valeur actualisée des pensions perçues au cours de la période de retraite soit égale au "capital virtuel" de contributions accumulées au cours de la vie active. La valeur actualisée tient compte, d'une part, de la probabilité de survie annuelle et donc de la probabilité de percevoir la pension et, d'autre part, du taux de revalorisation de la pension compatible avec l'équilibre financier du système de retraite. Plus précisément, en appelant  $K_i$  le "capital virtuel" accumulé par l'individu  $i$ ,  $c_x$  le coefficient de



conversion utilisé pour une liquidation de la retraite à l'âge  $x$ ,  $P_i$  la pension perçue par l'individu  $i$  et  $\omega$  l'âge de décès, on aura la relation générale suivante<sup>14</sup> :

$$P_i = c_x * K_i$$

$$K_i = \frac{\omega - x}{\sum_{j=0}^{\omega - x} \frac{P_i * (1+r)^j * l_{x+j}}{(1+\pi)^j * l_x}} = \frac{P_i}{c_x}$$

$$c_x = \frac{1}{\omega - x \sum_{j=0}^{\omega - x} \frac{(1+r)^j * l_{x+j}}{(1+\pi)^j * l_x}}$$

où  $r$  est le taux de revalorisation de la pension  $P$ ,  $\pi$  le taux d'évolution de l'assiette des cotisations, avec  $r \leq \pi$ ,  $l_{x+j}$  la probabilité de survie à l'âge  $x+j$ . Dans cette formulation, le "taux d'actualisation  $s$ " est une fonction de  $r$  et  $\pi$  et tel que :

$$\frac{1}{1+s} = \frac{1+r}{1+\pi}$$

et le coefficient de conversion  $c_x$  une fonction croissante du "taux d'actualisation  $s$ ". Le coefficient de conversion va se situer entre deux bornes en fonction de la valeur de  $r$ , le coefficient de revalorisation de la pension.

- Si  $r = 0$ , la pension  $P$  est constante en termes réels et le coefficient de conversion est égal à :

$$c_x = \frac{1}{\omega - x \sum_{j=0}^{\omega - x} \frac{l_{x+j}}{(1+\pi)^j * l_x}}$$

Le taux d'actualisation est égal au taux de croissance de l'assiette des cotisations. Cette situation suppose qu'il est possible de disposer, au moment de la liquidation à l'âge  $x$ , d'une prévision de ce taux de croissance pour les  $(\omega-x)$  années durant lesquelles la pension sera versée. Toutefois, en pratique, cette formulation est difficile à mettre en œuvre.

- Si  $r = \pi$ , la pension est indexée sur l'évolution de l'assiette des cotisations. Le taux d'actualisation est nul et le coefficient de conversion est exactement égal à l'inverse de l'espérance de vie au moment du départ à la retraite  $e_x$  :

$$c_x = \frac{1}{e_x}$$

Entre ces deux hypothèses ( $0 < r < \pi$ ), la valeur du coefficient de conversion est en relation inverse avec le choix du taux d'indexation  $r$  et en relation positive avec le choix du "taux d'actualisation".

Pour contourner les difficultés, la réforme Dini a, comme dans la réforme suédoise, normé les

paramètres en retenant un "taux d'actualisation  $s$ " égal à 1,5 % et l'indexation des pensions sur les prix ( $r=0$ ). Cela revient à dire que le niveau des pensions est déterminé compte tenu d'un taux de rendement implicite anticipé de 1,5 % par an. Ce faisant, le niveau de la pension au moment de la liquidation est plus élevé que si le législateur avait retenu un "taux d'actualisation" nul et donc une revalorisation des pensions calée sur la progression de l'assiette des cotisations ( $r = \pi$ ). Il en résulte le paramètre  $s$  est improprement appelé "taux d'actualisation" : c'est la variable retraçant le rendement implicite du régime de retraite qui permet, par combinaison avec la fixation du niveau initial de la pension, de choisir le profil d'évolution de la pension au cours de la période de retraite<sup>15</sup>.

Le choix de ces paramètres implique que si le taux d'évolution de l'assiette des cotisations  $\pi$  est inférieur à la norme de 1,5 %, le rendement implicite de la retraite sera supérieur au taux qui rend soutenable financièrement le système de retraite. La formulation du coefficient de conversion peut être approximée en se fondant sur l'espérance de vie à l'âge de départ à la retraite. En notant  $EV_x$  l'espérance de vie à l'âge  $x$ , on obtient :

14 Cf. "Quali sono le possibilita di ulteriore razionalizzazione des sistema pensionistico obbligatorio?" M. Antichi, Commission Onofri, 1997.

15 Un "taux d'actualisation" positif et une indexation des pensions limitée au taux d'inflation conduisent à un niveau de pension constant en termes réels au cours du temps alors qu'un "taux d'actualisation" nul et une indexation des pensions sur le taux de croissance de la masse salariale conduit à un niveau initial de la pension plus faible que le précédent mais croissant en termes réels au cours du temps. Les deux méthodes donnent un flux actualisé des pensions égal au capital virtuel de départ. En choisissant la première formulation, les autorités italiennes ont privilégié l'affichage d'un taux de remplacement élevé au moment de la liquidation de la pension.

$$c_x = \frac{1}{\sum_{j=0}^{\omega-x} \frac{l_{x+j}}{(1.015)^j * l_x}} \approx \frac{1}{\sum_{j=0}^{EV_x-1} \frac{1}{(1.015)^j}}$$

Par rapport à ce schéma général, le législateur italien a, de plus, tenu compte dans le calcul du coefficient de conversion de la

possibilité de versement d'une pension de réversion au conjoint après le décès du titulaire.

Tableau 4. Espérance de vie et coefficients de conversion

	ESPÉRANCE DE VIE EN 1990 (ANNÉES)		COEFFICIENTS DE CONVERSION		
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Ensemble
<b>57 ans</b>	20,76	28,28	0,04769	0,04669	0,04720
<b>58 ans</b>	19,97	27,41	0,04910	0,04806	0,04860
<b>59 ans</b>	19,19	26,52	0,05059	0,04954	0,05006
<b>60 ans</b>	18,42	25,64	0,05217	0,05111	0,05163
<b>61 ans</b>	17,68	24,76	0,05386	0,05278	0,05334
<b>62 ans</b>	16,94	23,88	0,05566	0,05459	0,05514
<b>63 ans</b>	16,22	23,01	0,05755	0,05654	0,05706
<b>64 ans</b>	15,52	22,13	0,05961	0,05863	0,05911
<b>65 ans</b>	14,84	21,27	0,06182	0,06088	0,06136

**b) le compte individuel est alimenté par un taux de cotisation constant.**

Le dispositif a été conçu en considérant l'équilibre de l'ensemble du système de retraite qui prévaudrait une fois achevée la période de transition entre l'ancien et le nouveau système. Le taux de cotisation d'équilibre du système a été fixé à 33 % pour les régimes de salariés et à 20 % pour les régimes de non salariés, ce qui signifie que les comptes individuels sont crédités de cotisations prélevées à ces taux même si le taux effectivement en vigueur est différent du

taux d'équilibre<sup>16</sup>. En outre, pour bénéficier d'une pension "rétributive", il est nécessaire d'avoir validé une durée d'assurance d'au moins 20 ans à compter du 1er janvier 2001. Pour avoir droit à une pension contributive, la durée d'assurance minimale validée a été réduite à 5 années et la pension doit être supérieure à 120 % du minimum vieillesse en vigueur. Cette réduction de la durée minimale d'assurance est destinée à encourager les déclarations d'activité par les assurés ayant des carrières professionnelles irrégulières.

Dans son principe, le dispositif

est identique à celui adopté en Suède. Les régimes existants sont maintenus et continuent de fonctionner selon la technique de la répartition (les cotisations collectées dans l'année financent les pensions) mais le calcul de la pension individuelle imite la technique de la capitalisation et s'applique à tous les assurés quel que soit leur statut professionnel. Le montant de la pension dépend de l'effort contributif total et de l'espérance de vie pendant la période de retraite.

Connaissant le coefficient de conversion et le taux de cotisation d'équilibre utilisé pour

*16 Cela revient à dire qu'il peut y avoir un taux d'appel s'appliquant au taux de cotisation légal : les droits à la retraite naissent du taux légal alors que le taux appelé détermine les ressources du régime. De fait, le taux de cotisation appelé a été fixé à 32 % pour les salariés, inférieur au taux légal, induisant un taux d'appel inférieur à 100 %. Le taux effectif de 20 % pour les non salariés ne sera atteint que progressivement.*

déterminer le montant de cotisations alimentant virtuellement le compte individuel, il est aisé d'en déduire le taux d'annuité qui est égal au produit de ces deux variables. À la différence des régimes par

répartition en annuités traditionnels, le taux d'annuité dans le nouveau régime contributif varie selon l'âge à la liquidation puisque le coefficient de conversion est une fonction de l'âge à la liquidation et de

l'espérance de vie. Le taux d'annuité est compris entre 1,56 % et 2,02 % alors que dans le système rétributif, il a été maintenu à 2 %.

Tableau 5. Coefficients de conversion et taux d'annuité dans les régimes de salariés.

ÂGE À LA LIQUIDATION	COEFFICIENT DE CONVERSION $c_x$	TAUX D'ANNUITÉ = $c_x * 0,33$
57 ans	0,04720	1,56 %
58 ans	0,04860	1,60 %
59 ans	0,05006	1,65 %
60 ans	0,05163	1,70 %
61 ans	0,05334	1,76 %
62 ans	0,05514	1,82 %
63 ans	0,05706	1,88 %
64 ans	0,05911	1,95 %
65 ans	0,06136	2,02 %

Avec ce mécanisme, les assurés sont incités à prolonger leur activité, ce qui leur permet d'obtenir une pension plus élevée tout en conservant la liberté du choix de l'âge de départ à la retraite entre 57 ans et 65 ans<sup>17</sup>.

Les coefficients de conversion ont été établis avec les tables de mortalité du début des années 1990. Il est prévu que ces taux ne pourront être révisés que tous les dix ans à l'issue d'une concertation entre le Ministère du

travail et le partenaires sociaux. La longueur de la période avant révision a soulevé de nombreuses critiques parce que l'espérance de vie aux âges élevés devrait continuer à augmenter sans que soient modifiés les coefficients de conversion. De fait, cette disposition fait perdre un élément de correction automatique d'un facteur à l'origine de l'alourdissement du coût des retraites, à savoir le vieillis-

sement individuel.

**c) Une longue période de transition a été prévue qui verra coexister les deux systèmes de calcul des droits à la retraite.**

À partir du 1<sup>er</sup> janvier 1996, le système de retraite comprend trois catégories d'assurés définies selon leur durée de cotisation antérieure, catégories qui dépendent de l'ancienne et/ou de la nouvelle législation :

<sup>17</sup> Les assurés qui liquident une pension d'ancienneté sans condition d'âge se voient appliquer le coefficient de conversion utilisé pour une liquidation à 57 ans.

- Les nouveaux assurés relèvent entièrement du nouveau système de comptes individuels. Les premières liquidations de pension de cette catégorie interviendront au plus tôt en 2031 pour une durée d'assurance de 35 années et 2036 pour 40 années,
- Les assurés ayant validé plus de 18 années de cotisations continueront de relever en totalité de l'ancien système de calcul des droits à la retraite prenant en compte la réforme d'Amato. Les assurés de cette catégorie liquideront en totalité leur pension selon les règles de l'ancien système jusqu'en 2018,
- Les assurés ayant validé moins de 18 années de cotisations relèvent d'un système mixte mêlant les deux méthodes de calcul des droits à la retraite. Les droits acquis jusqu'au 31 décembre 1995 sont déterminés selon le principe rétributif et les droits acquis après cette date sont calculés selon la nouvelle législation. Les liquidations de cette catégorie auront lieu de 2014 à 2036,

Le choix d'une très longue période de transition entre les deux systèmes de calcul des droits à la retraite est un compromis destiné à rendre acceptable la réforme mais il a le principal inconvénient d'affaiblir l'efficacité de la réforme. Il n'est pas impossible que les

autorités modifient cette période de transition pour accélérer l'ajustement du système.

Pour les assurés qui continuent de relever, partiellement ou totalement, du système rétributif, la période de calcul du salaire de référence a néanmoins été allongée afin de réduire les effets antiredistributifs et de diminuer les taux de remplacement. Pour les assurés de la seconde catégorie, le salaire de référence est égal à la moyenne des salaires des dix dernières années de la carrière professionnelle (quinze dernières années pour les non salariés), revalorisés annuellement selon un index prenant en compte le taux d'inflation et un gain de pouvoir d'achat limité à 1 %<sup>18</sup>. Pour les assurés de la troisième catégorie, le salaire de référence utilisé pour déterminer la part rétributive de la pension est la moyenne des salaires des cinq dernières années avant 1993 (dix années pour les non salariés) et des salaires perçus depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1993, revalorisés selon l'index précédent.

• **Les prestations de solidarité ont été redéfinies.**

La réforme de 1995 a également modifié les prestations du minimum vieillesse financées par le budget de l'État. L'allocation sociale (assegno sociale) a remplacé la pension sociale (pensione sociale) à partir du

1<sup>er</sup> janvier 1996. Elle est versée à toute personne résidente âgée de 65 ans ne percevant pas de pension de retraite ou ayant des ressources insuffisantes. Elle est attribuée sous condition de ressources et son montant mensuel était de 504 400 liras au 1/1/1999.

Les prestations d'assistance ne sont pas limitées à ce dispositif équivalent au minimum vieillesse existant en France. La notion de minimum de pension existe également au sein de chaque régime et près de 30 % des retraités voient leur pension portée au minimum pour une dépense équivalente à 1,5 point de PIB en 1995.

- Enfin, comme dans la plupart des pays ayant réformé leur système de retraite, les réformes italiennes ont incité au développement de régimes de retraite complémentaires au régime public, en particulier des fonds de pension, en transformant le régime des indemnités de fin de carrière.

### **Remarques de conclusion.**

Le principe de la réforme italienne est clair : il s'agit de mettre en place des règles d'acquisition et de liquidation des pensions qui permettent d'atteindre simultanément deux objectifs :

*18 Le passage aux dix dernières années pour déterminer la période de calcul du salaire de référence est progressif et sera achevé au 1/1/2002.*

- d'une part 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, d'éliminer les multiples inéquités inter et intragénérationnelles qui caractérisaient le système de retraite avant 1992.

Pour atteindre le premier objectif, il a été choisi de fixer les paramètres telle sorte que le rendement implicite des régimes soit égal en tendance au taux de croissance de l'assiette des cotisations, afin de respecter la "règle d'or" que doivent suivre les régimes de retraite par répartition pour éviter l'apparition de déficits (ou de surplus) permanents. En supposant qu'à long terme, le PIB et l'assiette des cotisations retraite croissent au même rythme, cet objectif est rempli dès lors que le "capital virtuel" accumulé par les individus est revalorisé selon un index fondé sur la croissance du PIB et que les pensions sont revalorisées selon le même index, normé à 1,5 % par an.

Le second objectif est atteint avec l'uniformisation, quel que soit le régime d'affiliation, des règles d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite fondées sur le principe contri-

butif selon lequel le montant de la pension dépend de la totalité de l'effort contributif au cours de la vie professionnelle et de l'espérance de vie au moment du départ à la retraite.

Dans ce cadre, le taux de cotisation devient une variable totalement exogène. Si les paramètres du système ont été correctement fixés à leur niveau d'équilibre une fois achevée la période de transition, le système de retraite devrait s'autoréguler tendanciellement. Il en résulte que le taux de cotisation pour la retraite n'est plus une variable endogène d'ajustement et devient la variable socialement choisie qui partage le revenu courant entre une part consacrée à la consommation courante et une part consacrée au financement de la consommation de la période de retraite.

Les deux objectifs sont étroitement liés en ce sens que la soutenabilité financière à long terme des régimes par répartition n'induit pas automatiquement le respect des objectifs d'équité. Il faut simultanément le respect de la règle d'or et l'instauration de retraites totalement contributives pour donner sa cohérence à la réforme.

Le débat sur la réforme du système de retraite n'est toutefois pas encore clos en Italie. Les compromis adoptés lors de la réforme "Dini" en 1995 pour

rendre acceptable la transformation complète du système de retraite rendent incertaine l'efficacité de la réforme et laissent présager de nouvelles adaptations. Les principales insuffisances portent sur le choix de certains paramètres et la longueur de la période de transition :

- le choix des modalités de calcul et de revalorisation des pensions, en particulier l'utilisation d'un "taux d'actualisation" fixé à 1,5 % dans le but d'offrir initialement le taux de remplacement le plus élevé possible lors de la liquidation, conduit à un niveau de pension différent selon les générations avec le risque d'un décrochage, en termes de niveaux de vie comparés, entre les "jeunes" retraités et les "vieux" retraités<sup>19</sup>. Cette situation pourrait entraîner des revendications de rattrapage du pouvoir d'achat des pensions qui mettraient en péril l'équilibre financier du système,
- L'âge de départ à la retraite est flexible mais sur une plage (de 57 à 65 ans) qui apparaît trop large,
- La révision des coefficients de conversion tous les dix ans est l'un des maillons faibles de la réforme, sachant que l'espérance de vie après 60 ans devrait continuer à s'accroître. La longueur du délai avant révision affaiblit l'impact de la

19 S. Gronchi décrit ce phénomène par le terme de "vintage pension".

prise en compte de l'espérance de vie dans le calcul du coefficient de conversion et, en conséquence, ne permet pas de corriger automatiquement l'effet du vieillissement individuel,

- La période de transition est très longue et elle fait porter la plus grande part des ajustements sur les "jeunes".
- L'uniformité des taux de cotisation retraite ne garantit pas que, au sein du système de retraite, chaque régime sera équilibré financièrement. Des transferts financiers entre régimes devront être envisagés, ce que n'a pas prévu la loi.

Malgré ces imperfections qui sont susceptibles d'être corrigées dans un futur proche, l'expérience italienne de réforme du système de retraite apporte de nombreux enseignements pour les pays confrontés à des problèmes similaires, à savoir une mosaïque de régimes par répartition ayant des règles spécifiques d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite entraînant des inégalités individuelles au regard de la retraite. Sans abandonner la répartition, la réforme italienne a introduit deux mécanismes fondamentaux pour l'équilibre à long terme des régimes de retraite, le rendement implicite des régimes respectant la "règle

d'or" et la prise en compte de l'espérance de vie individuelle dans le calcul de la retraite.

La France pourrait utilement tirer des enseignements des réformes suédoise et italienne au moment où elle s'apprête à s'engager dans un processus de réforme dont la principale variable d'ajustement proposée est l'âge de départ à la retraite. Comme l'ont montré ces deux pays, il est possible de contourner la difficulté de repousser cet âge tout en introduisant des mécanismes régulateurs pérennisant les régimes par répartition.

## Bibliographie.

- **Sandro Gronchi. The 1995 Pension Reform : Equity, Sustainability and Indexation.** Labour, n° 1, Spring 1998
- **Sandro Gronchi. The 1995 Pension Reform in Italy : What Has to Be Done Yet?** Economia Politica, n° 2, 1998
- **Edwin Morley-Fletcher. An Overview of Welfare Reform in Italy.** Labour, n°1, 1998
- **Felice Pizzuti. Pension Reform and Economic Policy Constraints in Italy.** Labour n°1, 1998
- **Documents de base du Rapport Onofri (1996-1997), en particulier :**
  - **Massimo Antichi. Quali sono le possibilita di ulteriore razionalizzazione del sistem pensionistico obbligatorio?** Documento di base n°5
  - **P. Bosi, M. Ferrara, C. Saraceno. L'istituto del minimo vitale : esperienze e proposte di reforma.** Documento di base n°3
- **Francesco Brindisi. I sistemi pensionistici nell'unione europea : gli istituti della previdenza pubblica.** Fondazione Giacomo Brodolini, working paper n°4/99, sept. 1999
- **Informations statistiques et réglementaires publiées par l'INPS**
- **L. Forni, R. Giordano. Can Italy fund its Social Security System.** Mimeo Bank of Italy, juin 1999
- **B. Cavaletti, E. Lübke. Ageing Population and Pension Reform in Italy.** Mimeo University of Muenster, 1999
- **Agar Brugiavini, Elsa Fornero. A Pension System in Transition : the Case of Italy.** WP n°38, janvier 1999, Università di Torino
- **P. Porta, P. Saraceno. The Mandatory Pension System in Italy.** IRS, WP n°37, 1997
- **Agar Brugiavini. Social Security and Retirement In Italy.** NBER WP n°6155, Sept. 1997
- **Agar Brugiavini, Franco Peracchi. Reforming Italian Social Security : Should we switch from PAYG to fully Funded.** Mimeo, Juin 1999, Università di Roma Tor Vergata
- **O. Castellino, E. Fornero. From PAYG to Funding in Italy : a Feasible Transition?** Mimeo, 1999, Università di Torino