

Monographie Pays

Italie

Introduction

Outre la persistance d'un taux de chômage élevé depuis la crise, le marché du travail italien se caractérise par un faible taux d'activité, une dualité forte, une complexité des règles applicables et une grande diversité des contrats de travail, avec une part importante de contrats précaires.

Si l'Italie peine à retrouver son niveau d'emploi d'avant crise, cela tient largement à des difficultés structurelles qui posaient déjà problème bien avant 2008, la crise ayant accentué ces fragilités.

Face aux difficultés de l'économie italienne à renouer avec la croissance et l'emploi, les gouvernements italiens ont engagé, notamment à partir de 2012, deux séries de réformes profondes du marché du travail, conduites par le gouvernement Monti (2012), puis par le gouvernement Renzi (2014-2015).

Ces réformes, qui induisent de profonds changements dans les institutions du marché du travail italien et qui restent donc pour une part en cours de mise en œuvre, sont encore trop récentes pour avoir produit leur plein effet. Il est certes possible d'en dégager de premiers éléments de bilan, mais ceux-ci ne peuvent être à ce stade que très partiels.

Quelques chiffres relatifs au marché du travail : 2007-2014

	2007	2011	2014
Taux d'emploi (15 à 64 ans)	58,6	56,8	55,7
Taux de chômage			
de la population totale (15 à 64 ans)	6,2	8,5	12,9
des jeunes (moins de 25 ans)	20,4	29,2	42,7
Incidence du chômage de longue durée (en % du nombre total de chômeur)	47,5	52,0	61,4
Part de l'emploi temporaire dans l'emploi salarié total (15 à 64 ans)	13,2	13,3	13,6
Indice de protection des contrats permanents	3,03*	3,03	2,79***
Indice de protection des contrats temporaires	2,71*	2,71	2,71***
Salaire mensuel minimum brut (au 1er janvier), en euros	n.s.	n.s.	n.s.
Taux de croissance du salaire horaire réel	0,6	-1,9	0,2***
Coût horaire de la main-d'œuvre dans l'industrie et les services, en euros	24,5*	26,6**	27,4
Coin socialo-fiscal (personne célibataire sans enfant)	46,4	47,6	48,2
Taux de risque pauvreté (seuil : 60% du revenu équivalent médian après transferts sociaux)	19,8	19,6	19,6 ^p
Coefficient de Gini du revenu disponible	32,2	31,9	32,7 ^p

Les sources et les définitions sont reportées dans l'Annexe 1 du Tome 1 du rapport.

* : donnée disponible seulement pour l'année 2008

** : donnée disponible seulement pour l'année 2012

*** : donnée disponible seulement pour l'année 2013

^p : provisoire

^b : rupture de série

n.s. : non significatif

Sommaire

1	Eléments de contexte	4
1.1	La crise est venue aggraver une situation économique caractérisée par d'importantes difficultés structurelles	4
1.1.1	Une économie fragilisée, dont la crise a accentué la faiblesse	4
1.1.2	Une forte dualité du marché du travail, encore renforcée par la crise	7
1.1.3	Une faiblesse des politiques actives du marché du travail	11
1.2	Entre 2008 et 2011, les mesures conjoncturelles ont dominé	11
1.3	Les réformes structurelles ont été peu nombreuses avant la crise	12
2	Les réformes du marché du travail mises en œuvre depuis la crise	14
2.1	Les méthodes de réforme	14
2.1.1	Comment ont été préparées les réformes ?.....	14
2.1.2	Quel a été le séquençage des réformes ?.....	14
2.2	Les axes de réforme	16
2.2.1	Droit du travail : contrats de travail et régime de licenciement	16
2.2.2	La négociation collective	26
2.2.3	Flexibilité interne et politique salariale.....	28
2.2.4	Le coût du travail.....	31
2.2.5	Assurance chômage et minima sociaux.....	34
2.2.6	Les politiques actives de l'emploi	38
2.2.7	L'élargissement du marché du travail (augmentation du taux d'activité).....	40
3	Premiers éléments d'évaluation et perspectives	42
3.1	La réforme Monti-Fornero de 2012	42
3.2	Le <i>Jobs act</i> de 2014-2015	44

1 Éléments de contexte

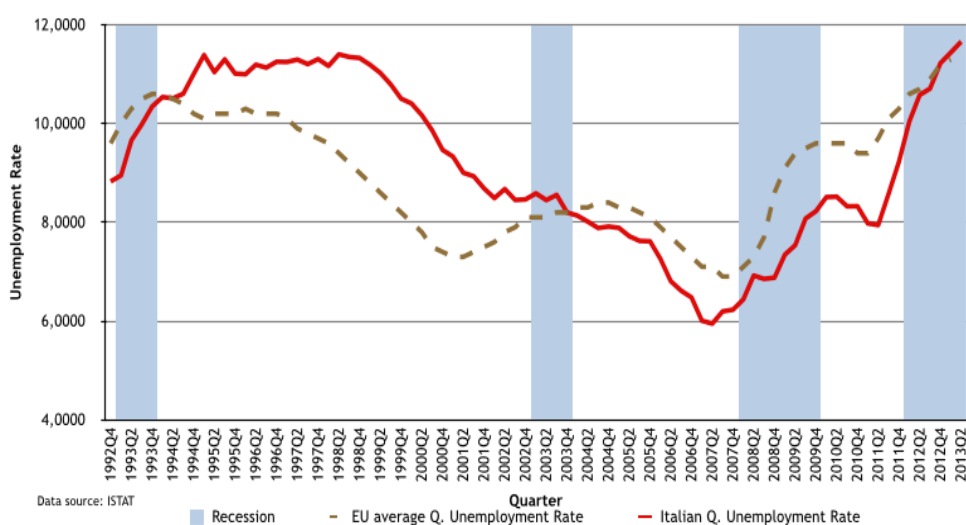
1.1 La crise est venue aggraver une situation économique caractérisée par d'importantes difficultés structurelles

Alors qu'elle était parvenue à faire reculer le taux de chômage à un plus bas historique de 5,8 % en avril 2007, l'Italie a connu un décrochage de son activité économique en 2008-2009, avec notamment une chute de sa production industrielle.

Pendant la première phase de la crise, l'augmentation du chômage a été relativement modérée au regard de l'ampleur du choc : le taux de chômage est passé de 6,5 % début 2008 à 7,9 % à la mi-2011¹. La hausse a en revanche été très forte à compter de la mi 2011, le taux de chômage atteignant 12,9 % fin 2014.

En effet, l'Italie a surtout été très sévèrement touchée par la crise des dettes souveraines à partir de 2011. **Elle a ainsi connu une double récession**, qui a engendré une contraction de 9 % de son PIB entre 2008 et 2014, contre 1,7 % pour la zone euro, et une hausse quasi continue de son taux de chômage depuis fin 2007, pour atteindre le niveau sans précédent de 13 % fin 2014². Sur la période 2008-2014, ce sont près d'un million d'emplois qui ont été détruits³.

Graphique 1 : Évolution du taux de chômage en Italie



Source : données ISTAT, présentation de Pietro Garibaldi au COE le 12 mai 2015.

1.1.1 Une économie fragilisée, dont la crise a accentué la faiblesse

¹ L'OFCE, dans sa présentation au Conseil, a ainsi observé que l'ajustement de l'emploi sur la période 2008-2011 n'avait été que de 3,8 %, alors que l'impact théorique était de 7,3 %.

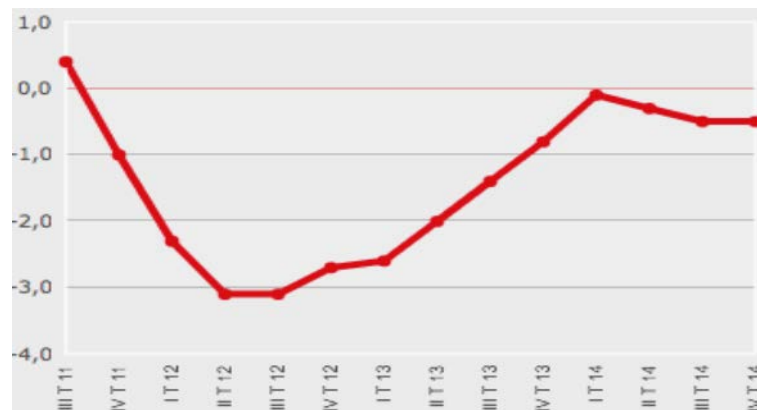
² Le taux de chômage, après avoir atteint un pic à 13 % en novembre 2014, est revenu à 11,9 % en août 2015.

³ Source : Données ISTAT.

Déjà avant la crise de 2008, l'économie italienne montrait des signes de faiblesse. Alors que dans les années 1970 la croissance italienne était encore supérieure à celle de ses grands concurrents européens, cette situation s'est inversée à partir des années 1990. La croissance italienne est ainsi sur la période 2001-2013 la plus faible des pays de l'OCDE (- 0,5 %).

L'Italie n'est sortie qu'au premier trimestre 2015 (+ 0,3 %⁴) d'une récession qui durait depuis le 3^e trimestre 2011, de sorte qu'aujourd'hui encore, son niveau de PIB reste inférieur de près de 9 % à celui de 2007.

Graphique 2 : Évolution du taux de croissance du PIB

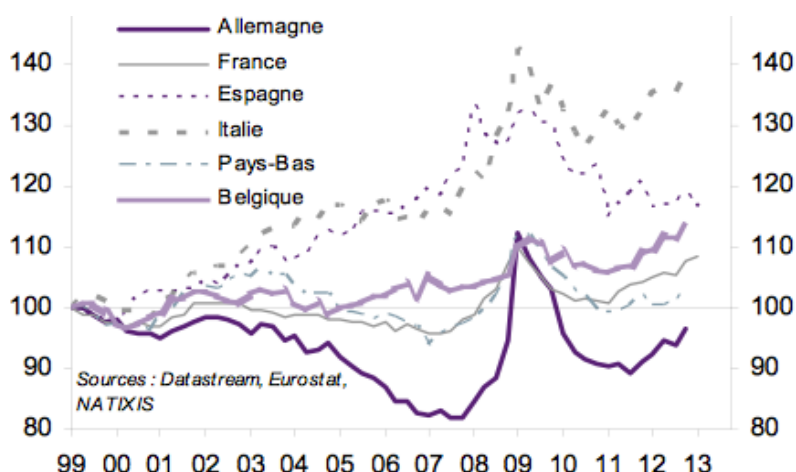


Source : données ISTAT, présentation de Pietro Garibaldi au COE le 12 mai 2015

Ces faibles performances en matière de croissance peuvent notamment s'expliquer par **des données structurelles**. Ainsi, les dépenses en R & D sont faibles (1,27 % du PIB en 2012, contre 2,17 % en zone euro), de même que l'investissement public et privé (ce dernier étant au plus bas depuis 20 ans). Ces faiblesses, couplées à la dualité du marché du travail, ont engendré un décrochage de la productivité dès le début des années 2000. Les coûts salariaux par tête ont progressé plus rapidement que la productivité, d'où une hausse des coûts salariaux unitaires et donc une dégradation de la compétitivité coût, par rapport à des pays qui mènent une politique de modération salariale, comme l'Allemagne, voire de baisse des salaires réels comme, plus récemment, ses concurrents du sud. Or les productions italiennes sont spécialisées dans les biens manufacturés à forte intensité en main-d'œuvre. Pour rester compétitives et assurer le maintien de leurs exportations, les entreprises ont réduit leurs marges, au détriment de l'investissement, et *in fine* de la productivité et de la montée en gamme de leurs productions.

⁴ Donnée ISTAT

Graphique 3 : Évolution du coût salarial unitaire dans le secteur manufacturier



Lecture : base 100 en 1999

Source : données Datastream, Eurostat, Natixis, extrait de Natixis (2013) Flash Économie n° 475, juin.

Dans ce contexte de croissance faible, le redressement budgétaire s'est révélé d'autant plus compliqué que la situation des finances publiques était très dégradée depuis les années 1980, avec des déficits publics chroniques et une dette publique de 130 % dès 1993, revenue à 103 % en 2007, suite aux efforts de convergences consécutifs au Traité de Maastricht. La crise a engendré à nouveau de forts déficits publics, que l'Italie est parvenue à ramener à 3 % du PIB dès 2012, dégagant un excédent primaire au prix d'une consolidation budgétaire significative. Toutefois, le niveau d'endettement reste élevé (134,9 % du PIB en 2014), contraignant les finances publiques et occasionnant une lourde charge de la dette qui absorbe 5 % du budget de l'État.

Ces faiblesses se doublent d'une fiscalité élevée (taux de taxation implicite sur le travail⁵ de 42,8 % en 2012, soit le taux le plus élevé de l'UE avec la Belgique), d'une organisation territoriale complexe et d'une répartition des compétences pas toujours claire entre les différents niveaux d'administration, d'une économie informelle importante (évaluée à 21,1 % du PIB officiel en

⁵ Le taux de taxation implicite du travail rapporte l'ensemble des prélèvements sur les salaires (prélèvements sociaux, taxes sur les salaires, impôt sur le revenu...) au coût total du travail (le salaire « super brut »)

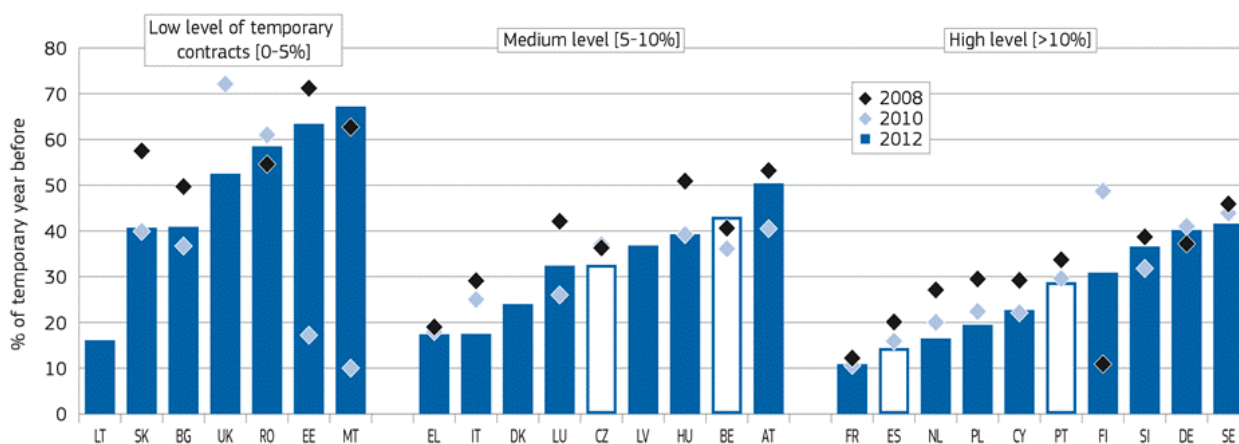
2013⁶), d'inégalités territoriales marquées (notamment entre le Nord et le Sud), et d'un niveau de formation encore insuffisant de la main-d'œuvre (parmi les 25-64 ans, 16,3 % seulement sont diplômés de l'enseignement supérieur en 2013, soit l'avant-dernière place de l'UE, contre une moyenne de 27,9 % en zone euro) qui pèse sur le potentiel de croissance à long terme.

Par conséquent, **la mauvaise conjoncture ne suffit pas à expliquer à elle seule la dégradation des indicateurs de l'économie italienne**, qui, à l'exception du taux de chômage, a commencé à se manifester avant 2008. Outre l'effet des mesures de consolidation budgétaire, la crise semble plutôt avoir révélé un manque de résilience de l'économie italienne, révélateur de faiblesses structurelles significatives, notamment du marché du travail.

1.1.2 Une forte dualité du marché du travail, encore renforcée par la crise

Le marché du travail italien se caractérise par une forte dualité, qui s'est accentuée avec la crise. Certes, 65 % des salariés sont en CDI (Tableau 1). Mais, comme dans d'autres pays européens, les CDD représentent l'essentiel des embauches : en 2014, ils ont constitué près de 70 % des nouvelles embauches, contre seulement un peu plus de 16 % pour les CDI⁷. Surtout, le taux de transition à 3 ans de CDD à CDI a baissé : on est passé de 30% en 2007 à 18 % en 2012⁸, soit l'un des plus faibles en Europe.

Graphique 4 : Taux de transition de l'emploi temporaire vers l'emploi permanent



Source: Eurostat, EU-SILC. Member States grouped by level of temporary contracts in total employment: low = 0-5%, medium = 5-10%, high = >10%. For CY, PL, PT, LU, HU, SK, SE, LT, RO and MT 2011 values used instead of 2012. No data for UK in 2008. No data for IE and HR. No data for DK prior to 2012 and none reported for LT and LV due to break in series in 2012. Countries which reduced their EPL gap between 2008 and 2011 indicated by the white bars.

Source : données Eurostat, présentation de Pietro Garibaldi au COE le 12 mai 2015.

⁶ Schneider F. (2013), «Size and development of the shadow economy of 31 European and 5 other OECD countries from 2003 to 2013», document de travail, janvier.

⁷ Le solde étant constitué par les contrats dits « atypiques », notamment les contrats de collaboration.

⁸ Source : Eurostat, EU-SILC, présentation de P. Garibaldi précitée.

A cette dualité entre emploi temporaire et permanent au sein du salariat qui concerne surtout les jeunes s'ajoute une autre dualité qui affecte l'ensemble de la population : celle entre travailleurs salariés et autonomes. Près de 25 % des travailleurs sont en effet dits « autonomes » (en contrats de collaboration, *cf. partie consacrée aux réformes des contrats de travail*), ce qui revient souvent à une situation précaire, marquée par de faibles garanties en termes de durabilité de l'emploi, de rémunération ou de droits sociaux.

La part du **temps partiel** a également augmenté, pour atteindre 17,9 % en 2013. Celui-ci est fréquemment subi : en décembre 2014, 63,6 % des salariés en temps partiel déclaraient ainsi être en temps partiel subi⁹, soit l'un des taux les plus élevés d'Europe.

Tableau 1 : Répartition de l'emploi au 2^{ème} trimestre 2015

Travailleurs	Nombre (<i>en milliers</i>)	%
Salariés	16 962	75,5
<i>dont permanents</i>	<i>14 587</i>	<i>64,8</i>
<i>dont temporaires</i>	<i>2 403</i>	<i>10,7</i>
Indépendants	5 484	24,5
Total	22 446	100

Source : données ISTAT (septembre 2015)

Tableau 2 : Nouveaux contrats au 3^{ème} trimestre 2014

	Nombre nouveaux contrats	Variation % par an	% nouveaux contrats
Contrats à durée indéterminée	401 647	7,1	16,2
Contrats à durée déterminée	1 728 662	1,8	69,9
Apprentissage	60 349	3,8	2,4
Contrats de collaboration	155 093	1,0	6,3
Autres (1)	128 361	- 1,4	5,2
Total	2 474 112	2,4	100

(1) Contrats de travail sur appel, de travail intérimaire, de travail autonome dans le spectacle.

Source : Note de la conseillère sociale à Rome, données du ministère du Travail.

Cette dualité porte préjudice en particulier aux jeunes actifs de 15 à 24 ans : leur taux de chômage

⁹ Source: ISTAT

a atteint 43 % en 2014 et 52,5 % de ceux en emploi étaient titulaires d'un CDD en 2013 (contre 26 % en 2000)¹⁰.

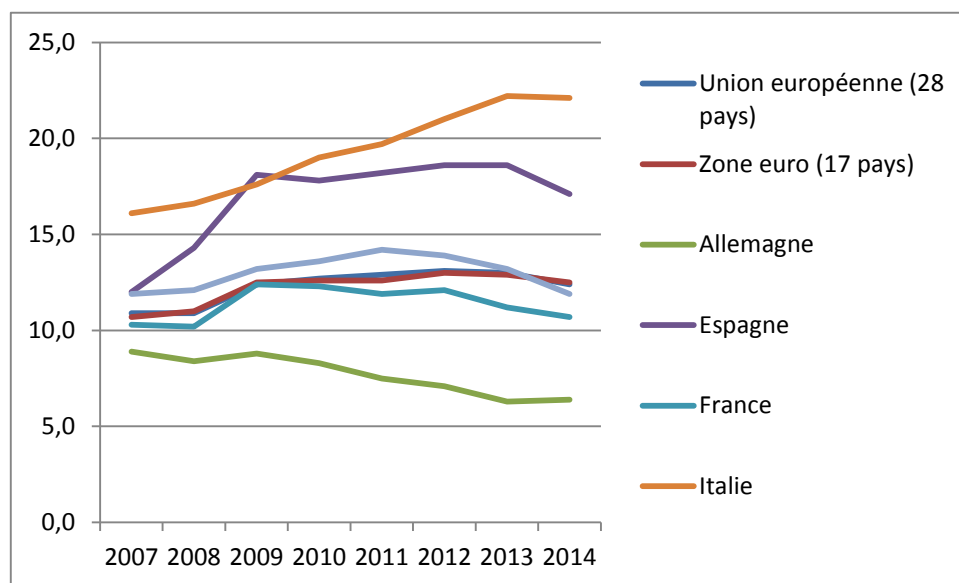
Tableau 3 : Evolution du taux de chômage des jeunes

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Union européenne (28 pays)	19,0	17,7	15,9	15,9	20,3	21,4	21,7	23,3	23,7	22,2
Allemagne	15,4	13,6	11,8	10,4	11,1	9,8	8,5	8,0	7,8	7,7
Espagne	19,6	17,9	18,1	24,5	37,7	41,5	46,2	52,9	55,5	53,2
France	21,0	22,0	19,5	19,0	23,6	23,3	22,6	24,4	24,8	24,0
Italie	24,1	21,8	20,4	21,2	25,3	27,9	29,2	35,3	40,0	42,7
Royaume-Uni	12,8	13,9	14,3	15,0	19,1	19,9	21,3	21,2	20,7	16,9

Source : Eurostat

L'Italie connaît le taux le plus élevé d'Europe de jeunes ni en emploi, ni en formation, ni en scolarité (22,1 %) ¹¹.

Graphique 5 : Evolution du taux de NEET en Europe



Champ : Jeunes de 15 à 24 ans, Union européenne 28

Source : Eurostat

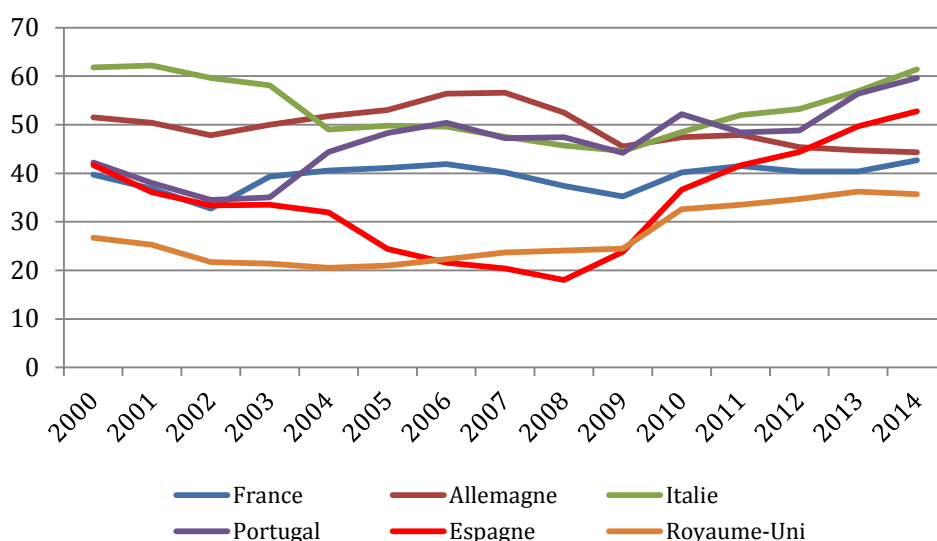
¹⁰ Source : données Eurostat.

¹¹ Source : données Eurostat (la moyenne de l'UE-28 étant de 12,4 % pour les 15-24 ans).

La dualité affecte aussi **les femmes**, dont le taux d'emploi est le plus faible d'Europe après la Grèce (50,3 %).

Cette dualité croissante a alimenté, dans un contexte récessif, **la hausse du chômage de longue durée** : la proportion de chômeurs de longue durée est ainsi passée de 47,5 % en 2007 à 61,4 % en 2014¹², ce qui constitue le taux le plus élevé de l'Union européenne après la Grèce et la Slovaquie. En fragilisant l'employabilité des personnes, cette hausse du chômage de longue durée risque de peser sur le taux de chômage structurel. D'après des estimations de l'OCDE, plus du tiers de l'augmentation du chômage observée entre 2008 et 2013 serait d'ordre structurel¹³.

Graphique 6 : Evolution du chômage de longue durée dans plusieurs pays européens



Source : OCDE

Cette importance du chômage de longue durée tient pour partie à la **faiblesse de la qualification d'une partie de la population active**. Ainsi, l'enquête PIACC de l'OCDE a souligné les carences en compétences de base (calcul et lecture) d'une importante minorité de la population, y compris parmi les jeunes, l'Italie affichant les plus mauvaises performances, avec l'Espagne, des pays de l'OCDE ayant participé à cette enquête : plus de 27 % des adultes ont une maîtrise insuffisante de la lecture et plus de 31 % du calcul¹⁴.

Cette dualité marquée entretient également une certaine pauvreté au travail : 16 % des travailleurs, soit 2 970 000 salariés et 780 000 autonomes, sont définis comme travailleurs pauvres¹⁵. Les jeunes entre 16 et 24 ans sont les plus concernés, car leur risque d'être des travailleurs pauvres atteint 41,4 %. Le taux de risque de pauvreté est de 20,1 % pour les femmes, contre 18,1 % pour les hommes¹⁶.

¹² Donnée OCDE

¹³ Audition d'Eric HEYER au COE le 5 mai 2015.

¹⁴ OCDE, Programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes (PIACC), 2013

¹⁵ Ils vivent sous le seuil de pauvreté, en gagnant moins de 60% du revenu médian après transferts sociaux

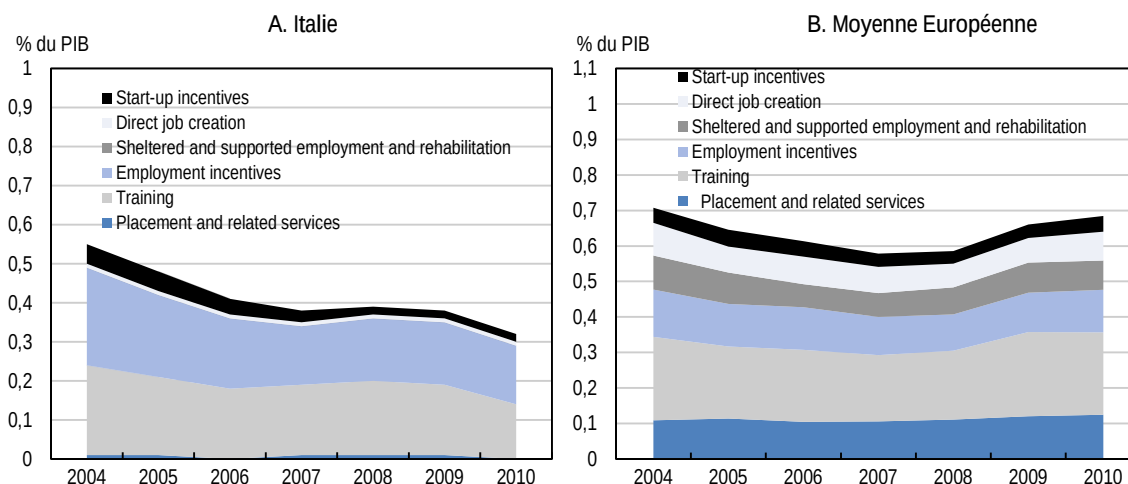
¹⁶ Données Eurostat (2013).

Enfin, la situation de l'emploi en Italie recouvre des **réalités très différentes entre le Nord et le Sud**. Ainsi, en 2014, le taux de chômage n'était que de 7,7 % dans le Nord-Est, mais il atteignait 20,4 % dans le Sud (et plus de 23 % en Calabre).

1.1.3 Une faiblesse des politiques actives du marché du travail

Alors même que les difficultés du marché du travail étaient structurelles, l'Italie se distinguait de ses principaux partenaires par une mobilisation moindre des politiques actives.

Graphique 7 : Evolution des dépenses publiques en matière de politiques actives du marché du travail



Source : Données OCDE, 2015.

1.2 Entre 2008 et 2011, les mesures conjoncturelles ont dominé¹⁷

Sur la **période 2008-2009**, des mesures conjoncturelles ont été mises en œuvre afin de limiter les premiers effets de la crise. Disposant d'une faible marge de manœuvre budgétaire, le gouvernement a choisi de ne pas introduire de mesures discrétionnaires de relance et a réagi à la crise en réallouant notamment des dépenses vers les aides sociales et le soutien à l'industrie. Les mesures ont donc été conçues pour être budgétairement neutres. En ce qui concerne les aides sociales, l'État a abondé la « *Cassa Integrazione Guadagni* » (Encadré 3) : caisse d'indemnisation du chômage technique normalement financée par les seules contributions des employeurs et des salariés. Cet abondement a permis d'élargir la couverture à des travailleurs et entreprises qui n'y avaient pas accès auparavant, et d'allonger la durée d'indemnisation des travailleurs privés d'emploi, particulièrement pour les salariés en fin de CDD. Des réductions temporaires de

¹⁷ Cf. COE (2012), *L'emploi et les politiques de l'emploi depuis la crise : une approche internationale*, mai 2012.

cotisations ont été mises en place pour les entreprises qui embauchaient des seniors bénéficiant de l'indemnité de chômage ordinaire, sous réserve qu'elles n'aient pas licencié de salariés au cours du semestre précédent. Toutefois, l'indemnité de chômage ordinaire couvre très peu de travailleurs, ce qui a limité la portée de la mesure.

Pendant la deuxième phase de la crise (2010-2011), ces politiques conjoncturelles ont été prolongées. Les fonds de l'Etat pour financer les amortisseurs sociaux ont été augmentés en 2010 et l'abondement de la CIG prolongé d'un an.

1.3 Les réformes structurelles ont été peu nombreuses avant la crise

Le niveau du chômage était structurellement un peu plus élevé en Italie que dans la moyenne de l'UE dès les années 1980. Cette situation avait conduit les gouvernements à prendre des réformes, sans que celles-ci aient pu significativement inverser la tendance et réduire la dualité du marché du travail italien.

Ainsi, le programme Treu de 1997 (loi n.196/1997) puis la « loi Biagi » de 2003 (loi n.30/2003), qui avaient principalement pour ambition de favoriser l'entrée sur le marché du travail, notamment des jeunes, et de mieux prendre en compte les préoccupations des entrepreneurs inquiets de la croissance du coût salarial des CDI, ont conduit à la **création d'une grande diversité de contrats de travail « atypiques »**. On peut citer notamment le *contrat d'insertion* (qui prévoit une activité de formation), le *contrat occasionnel ou accessoire*, le *contrat de collaboration à projet*, le *contrat de location de main-d'œuvre* (« staff leasing »), le *contrat de solidarité*, le *travail intermittent* (ou à appel). Ces réformes ont également visé à flexibiliser les contrats et formes d'emploi existants, tels que l'apprentissage, le temps partiel et surtout le CDD. Par ailleurs, les agences d'intérim ont été légalisées et les services de placement privés ont été libéralisés.

Au moins pendant les premières années, les effets des réformes ont été plutôt positifs : ils ont permis une baisse du taux de chômage et une plus grande mobilité de la main-d'œuvre, et ces contrats temporaires ont souvent pu être transformés en contrats à durée indéterminée. Mais ces effets se sont dissipés au moment de la crise et le bilan des réformes du tournant des années 1990-2000 est aujourd'hui débattu. En effet, elles auraient nui à une insertion durable sur le marché de l'emploi des travailleurs les plus fragiles : jeunes, notamment peu qualifiés, femmes ou encore travailleurs du Mezzogiorno¹⁸. En flexibilisant les contrats à durée déterminée sans accès effectif à la formation continue ni aux indemnités chômage, tandis que les contrats à durée indéterminée restaient protégés, elles auraient fortement **accentué la dualité du marché du travail** italien. Un autre reproche concerne le montant des cotisations qui, étant plus faible, peut avoir des conséquences sur la soutenabilité du système de retraites.

Face ce constat, le **gouvernement Prodi** avait présenté avant la crise un **projet de réforme structurelle de grande ampleur**, adopté en décembre 2007 dans le cadre de la loi de finances pour 2008. Ce projet prévoyait le renforcement de la négociation collective, l'amélioration du fonctionnement des services pour l'emploi, des incitations fiscales pour les employeurs qui embauchent en CDI, des mesures concernant la formation et l'apprentissage, et des mesures en faveur de l'emploi des jeunes, des femmes et des seniors. Il prévoyait également des mesures

¹⁸ Bruno G., Caroleo F., Dessy O. (2012) « Stepping stones versus dead end jobs: exits from temporary contracts in Italy after the 2003 reform », in *IZA discussion paper* n°6746, July.

concernant l'élargissement du système d'indemnisation du chômage, la limitation des abus en matière de contrats temporaires et surtout la suppression de certains types de contrats temporaires mis en place par la loi Biagi. Ce programme ne fut cependant pas mis en œuvre, la plupart des décrets n'ayant jamais été adoptés compte tenu du changement de gouvernement en janvier 2008.

Les réformes structurelles ont donc été d'une ampleur très relative depuis 2003, la loi de 2007 étant en partie revenue sur la flexibilisation introduite par celle de 2003, et elles ont manqué de continuité.

Les mesures conjoncturelles n'ayant pas été suffisantes pour lutter contre les effets de la crise et contre les faiblesses récurrentes du marché du travail italien, le gouvernement de Mario Monti, sous l'impulsion de l'Union européenne notamment, s'est engagé en 2012 à restructurer en profondeur le marché du travail, objectif poursuivi à partir de 2014 par le gouvernement de Matteo Renzi.

2 Les réformes du marché du travail mises en œuvre depuis la crise

2.1 Les méthodes de réforme

2.1.1 Comment ont été préparées les réformes ?

Les réformes structurelles du marché du travail de ces dernières années en Italie ont été essentiellement prises dans le contexte d'une crise persistante et d'une pression, tant de l'Union européenne que des marchés financiers et des entreprises.

Si le dialogue social a historiquement une place importante en Italie en matière de législation sur le travail (*cf. partie sur la négociation collective*), les réformes ont été préparées par les gouvernements successifs sans véritable concertation avec les partenaires sociaux. En 2012, le principe d'une consultation des syndicats sur la suppression de l'article 18 du Statut des travailleurs de 1970 (*cf. infra*) n'a par exemple été finalement accepté par le gouvernement Monti que parce que deux centrales syndicales importantes, la CISL et l'UIL, ont laissé entendre qu'elles étaient disposées à trouver un compromis sur cette question. Surtout, si le gouvernement a fini par infléchir son projet initial de suppression de l'article 18, c'est moins le fait des partenaires sociaux que du Parti démocrate, dont le soutien parlementaire était nécessaire au vote de la réforme¹⁹.

Cette tendance a été renforcée par Matteo Renzi qui, dès son arrivée à la tête du gouvernement, a critiqué les syndicats comme « conservateurs » et partie intégrante d'un « vieux système », déclarant vouloir se passer des corps intermédiaires qui constitueraient un frein aux réformes²⁰. Toutefois, sur certains sujets, le gouvernement a choisi de laisser aux partenaires sociaux le soin de mettre en œuvre des orientations gouvernementales. Ainsi, s'agissant du salaire minimum, si une loi d'habilitation a fixé le principe de son expérimentation, les partenaires sociaux se sont vu confier le soin d'en fixer les modalités : les négociations entre partenaires sociaux n'ont à ce stade pas abouti.

2.1.2 Quel a été le séquençage des réformes ?

En Italie, les réformes du marché du travail s'intègrent dans un mouvement plus large de réformes. Ainsi, celles du gouvernement Monti en 2012 ont accompagné la réforme des retraites de 2011. De même, le gouvernement Renzi présente le *Jobs act* comme le volet d'un plan de réforme plus large comprenant une réforme constitutionnelle, une réforme du système éducatif, une réforme de l'administration publique et une réforme de la compétitivité (*via* une baisse des charges sur le travail et les entreprises).

¹⁹ Rehfeldt U. (2014), « Nouvel accord sur la représentativité : mérites et dangers d'une règle majoritaire », in *Chronique internationale de l'IRES*, n° 147, septembre.

²⁰ *Ibid.*

Pour s'en tenir au seul marché du travail, certaines réformes structurelles ont été adoptées avant 2012, telles que celle de l'apprentissage en 2011²¹, mais **c'est surtout à partir du gouvernement Monti, en 2012, qu'un grand programme de réformes structurelles du marché de l'emploi est engagé.**

La réforme menée par la ministre de l'économie du gouvernement Monti, Elsa Fornero, a été mise en œuvre par la loi 92/2012. Elle s'organise autour de deux axes. Premièrement, elle vise à introduire plus de flexibilité, notamment en réduisant significativement l'obligation de réintégration en cas de licenciement illégal (article 18 du Statut des travailleurs de 1970) et en facilitant pour partie le recours aux CDD, mais tout en cherchant à lutter contre la dualité du marché du travail (en encadrant notamment l'intérim, les contrats de travail sur appel ou les prestations de service). Deuxièmement, elle réforme l'assurance chômage, qu'elle étend à tous les travailleurs salariés.

Dès son arrivée au pouvoir, en février 2014, dans un contexte encore très dégradé et marqué par une hausse rapide du chômage, **le gouvernement de Matteo Renzi a cherché à dynamiser très rapidement le marché du travail en alliant flexibilité et sécurité par une réforme structurelle, le *Jobs act*.** Celui-ci a fait l'objet d'une adoption en Conseil des ministres le 12 mars 2014. Le projet de loi prévoit deux étapes.

La première étape, consistant en des dispositions urgentes pour favoriser la relance de l'emploi et simplifier les obligations des entreprises, a fait l'objet du décret législatif n° 34, dit « décret-loi Poletti », converti en loi n° 78 du 16 mai 2014. Elle supprime notamment l'obligation d'indiquer le motif du recours aux CDD dont la durée ne peut excéder (entre un même employeur et un même salarié) trois ans et simplifie le contrat d'apprentissage. L'idée sous-jacente était de faciliter l'entrée ou le retour en emploi, y compris dans des contrats temporaires.

La deuxième étape est un projet de loi habilitant le gouvernement à réformer les politiques de l'emploi, le droit du travail et les amortisseurs sociaux, notamment par la création d'un « contrat à durée indéterminée à protection croissante ». Il prévoit des mesures concernant les contrats de travail, l'assurance chômage, les services pour l'emploi, les procédures de formation, les démarches administratives, l'activité d'inspection du travail, et la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale. Il est voté le 8 octobre 2014 par le Sénat, et approuvé définitivement par la Chambre des députés le 3 décembre 2014. La loi d'habilitation n.183/2014 a donné 6 mois au gouvernement pour prendre des décrets législatifs qui, une fois délibérés en Conseil des ministres, doivent faire l'objet dans un délai de 30 jours d'un avis non liant des commissions compétentes des deux assemblées, avant d'être définitivement adoptés en Conseil des ministres. La loi d'habilitation ne produit pas d'effets en tant que tel, ce sont ces décrets législatifs qui donneront une mesure de la portée du *Jobs act*.

Au 23 septembre 2015, huit décrets, définitivement adoptés et publiés, sont entrés en vigueur :

- deux premiers décrets ont été présentés en Conseil des ministres le 24 décembre 2014 et définitivement adoptés par le Conseil des ministres du 20 février 2015 (n. 22 et 23) : ils concernent la mise en place du CDI à protection croissante, entré en vigueur le 7 mars, et la réforme de l'assurance chômage, entrée en vigueur au 1^{er} mai ;

²¹ Cf. COE (2012), *L'emploi et les politiques de l'emploi depuis la crise : une approche internationale*.

- deux autres décrets ont été présentés lors de ce Conseil des ministres et définitivement adoptés au Conseil du 11 juin 2015 (n. 81 et 82) : l'un porte sur la réorganisation des contrats de travail et l'autre sur la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale ;
- en juin 2015, quatre nouveaux décrets ont été présentés en Conseil des ministres avant d'être soumis à la consultation parlementaire. Ils concernent la création d'une Agence d'inspection du travail, la simplification des procédures et des obligations des entreprises, la réorganisation de la caisse de chômage technique et la création d'une Agence nationale de l'emploi. Ces quatre décrets (n. 148, 149, 150 et 151) ont été définitivement adoptés le 4 septembre par le Conseil des ministres et publiés le 23 septembre.

A ce stade, seule la question de l'expérimentation d'un salaire minimum légal reste donc encore en suspens.

2.2 Les axes de réforme

Les réformes engagées en Italie au moins depuis 2012 ont eu pour caractéristiques de viser l'ensemble des institutions du marché du travail. Structurées autour d'un nombre très important de mesures, elles s'articulent autour d'un certain nombre d'orientations principales :

- un assouplissement du droit du licenciement, assorti d'une aide financière importante à l'embauche, pour favoriser l'embauche en CDI ;
- un recours facilité aux CDD pour répondre rapidement à la crise de l'emploi ;
- une extinction progressive d'un bon nombre de « contrats autonomes para-subordonnés » pour lutter contre le dualisme du marché du travail ;
- une décentralisation du droit de la négociation collective ;
- la recherche d'une maîtrise du coût du travail au travers de la modération des évolutions salariales et d'une baisse du coin socio-fiscal ;
- une réforme profonde de l'assurance chômage qui devient plus universelle, mais dont les allocations sont désormais clairement conditionnées à la recherche effective d'emploi ;
- une réforme du service public de l'emploi tant dans sa gouvernance (recentralisation) que dans son mode de fonctionnement (contractualisation accrue avec les demandeurs d'emploi, recours à des opérateurs privés de placement) ;
- un accent mis sur les politiques actives pour améliorer la qualification de la population active et augmenter le taux d'activité.

2.2.1 Droit du travail : contrats de travail et régime de licenciement

Le régime du licenciement

Les réformes de 2012 puis de 2014 ont tout d'abord modifié le régime du licenciement.

Le licenciement des salariés en CDI était considéré comme à la fois complexe, incertain et onéreux pour les employeurs²².

S'il n'existe pas à proprement parler d'indemnités légales de licenciement²³, des indemnités sont versées sous la forme du « traitement de fin de rapport » (TFR), sorte de salaire différé dont le fait générateur est la rupture du contrat (démissions comprises), et qui correspond à la partie du salaire (6,9 % de la rétribution brute) mise de côté chaque année par l'employeur²⁴. Indépendamment du versement du TFR, les salariés peuvent naturellement contester le licenciement en justice. C'est ce régime des licenciements injustifiés, traditionnellement fondé sur le principe d'une stricte réparation (via la réintégration du salarié) plus que sur une logique d'indemnisation, et considéré par les employeurs comme un frein à l'embauche, qui a fait l'objet de réformes.

Des mesures ont été prises dès 2012 pour réduire le nombre et la durée du contentieux du licenciement :

- Un aménagement de la procédure de licenciement individuel pour motif économique est mis en œuvre par la réforme Monti-Fornero de 2012 : il instaure une procédure de **conciliation préalable obligatoire**, visant à prévenir les actions en justice, donc à en réduire le nombre. Avant de licencier un travailleur pour motif économique, l'employeur doit communiquer sa décision à la Direction territoriale du travail et au salarié en indiquant la cause ainsi que les éventuelles mesures d'aide au reclassement. Dans les 7 jours suivants, la direction du travail doit convoquer les deux parties pour une tentative obligatoire de conciliation. Elles peuvent être assistées par leurs organisations syndicales respectives. La procédure doit s'achever dans les 20 jours suivant la convocation. En cas de désaccord ou à l'échéance de ce terme, l'employeur peut procéder au licenciement du travailleur. Ce n'est qu'alors que ce dernier peut saisir la justice.
- **Une procédure accélérée de jugement** est instituée par la réforme de 2012. Le délai de contestation du licenciement est lui-même raccourci, passant de 5 ans à 6 mois.

Surtout, les **règles relatives à la sanction des licenciements jugés injustifiés sont modifiées** afin de **passer d'une logique de réparation (qui implique prioritairement une réintégration dans son poste de travail du salarié victime de licenciement abusif) à une logique d'indemnisation**. En effet, l'article 18 du Statut des travailleurs de 1970 prévoyait la réintégration du salarié dans le poste de travail pour tout type de licenciement jugé abusif dans les entreprises de plus de 15 salariés (un seuil institué en 1990). Certes, 97 % des sociétés italiennes (4,3 millions d'entreprises) comptaient moins de 15 salariés en 2010²⁵, mais 7,7

²² En 2008, le régime du licenciement individuel est considéré comme l'un des plus stricts de l'OCDE (selon l'indice de protection de l'emploi).

²³ La durée de préavis du licenciement est en revanche relativement longue, pouvant aller jusqu'à 6 mois.

²⁴ Les sommes ainsi épargnées sont gérées par l'entreprise, ce qui constitue pour elle une source de financement très bon marché, et pour le salarié un taux de rentabilité très faible. Toutefois, depuis 2007, le salarié peut affecter tout ou partie du TFR à un fonds de retraite complémentaire. Auparavant, il ne pouvait utiliser le TFR hors rupture du contrat qu'en justifiant une dépense exceptionnelle telle qu'un achat immobilier ou une dépense de santé. La loi de stabilité pour 2015 prévoit, à titre expérimental et sur la base du volontariat, le versement mensuel du TFR. Cette avance sera financée par les banques et garantie par l'Etat italien.

²⁵ Donnée ISTAT.

millions de personnes travaillaient dans les 110 000 entreprises restantes, contre 4,1 millions dans les petites entreprises. **L'article 18 concernait donc 3 % des entreprises et 65 % des salariés italiens.** Or il engendrait une imprévisibilité, une insécurité et une complexité régulièrement dénoncées par les entreprises, notamment au vu de la longueur des procédures (23 mois²⁶). En conséquence, la réforme Monti-Fornero de 2012 l'a modifié : l'obligation de réintégration, sans être complètement supprimée, est significativement réduite, et une indemnisation plafonnée et graduée par le juge (que le législateur a tenté de lier par des critères objectifs tels que l'ancienneté, le motif du licenciement, ou la taille de l'entreprise) est prévue dans les autres cas. À l'issue de la réforme de 2012 :

- La réintégration est obligatoirement prononcée par le juge dans deux cas. Premièrement, en cas de licenciement (économique ou personnel)²⁷ discriminatoire²⁸, nul²⁹ ou signifié oralement, cette protection étant alors étendue aux entreprises de moins de 15 salariés et assortie du paiement de dommages et intérêts qui incluent tous les salaires dus à compter du jour du licenciement jusqu'à la réintégration effective, et qui ne peuvent pas être inférieurs à 5 mois de salaire. Les cotisations sociales non versées pendant cette période doivent également être remboursées. Deuxièmement, la réintégration est obligatoire en cas de licenciement disciplinaire³⁰ jugé illégitime car : 1) le fait contesté n'a pas eu lieu ; 2) le travailleur ne l'a pas commis ; 3) le fait ou le comportement n'entre pas dans ceux sanctionnés par le licenciement dans les conventions collectives nationales. La réintégration est alors assortie du paiement de dommages et intérêts dus à compter du jour du licenciement jusqu'à la réintégration effective, et qui sont compris entre 5 et 12 mois de salaire, ainsi que les cotisations dues pour la même période. Dans ce cas, le travailleur peut renoncer à la réintégration et opter, dans les 30 jours suivant le dépôt du verdict, pour une indemnisation égale à 15 mois de salaire.
- La réintégration peut être également prononcée par le juge, mais de façon non obligatoire dans un seul cas : celui d'un licenciement économique dont le motif³¹ est « manifestement inexistant ». Cette possibilité de réintégration est une concession faite aux syndicats par

²⁶ Présentation d'Andrea Bassanini devant le Conseil d'orientation pour l'emploi, 16 juin 2015.

²⁷ Le droit italien prévoit deux types de licenciements. Premièrement, le licenciement avec préavis pour « motif justifié », correspondant à une cause réelle et sérieuse, peut être d'origine objective (motif économique) ou subjective (personnel au salarié). Deuxièmement, le licenciement sans préavis pour "juste cause", correspondant à une faute grave.

²⁸ Sont considérés comme discriminatoires les licenciements fondés sur les orientations politiques ou religieuses, l'orientation sexuelle, le genre, l'activité syndicale, la race, la nationalité, l'ethnie, la langue, l'origine régionale, le handicap ou encore l'âge.

²⁹ Le licenciement est nul s'il est fondé sur une discrimination ou des représailles, le mariage d'une travailleuse (de la publication à un an après le mariage), la maternité (de la conception à un an après la naissance), ou un autre motif illicite déterminant (par exemple un refus de commettre un délit).

³⁰ Le licenciement disciplinaire est la conséquence d'un non-respect des obligations prévues par le code disciplinaire ou d'une infraction pénale.

³¹ Le licenciement économique peut se justifier par les exigences techniques, organisationnelles ou de production de l'entreprise : suppression du poste de travail, remplacement par une personne dotée d'une autre compétence, nécessité de déménagement impossible pour le salarié, nécessité de changement des horaires impossible pour le salarié, manque de fiabilité de la personne au regard d'événements sans lien avec le contrat de travail mais importants pour son exécution, faible rendement quand non causé par un handicap.

le gouvernement, qui prévoyait initialement de supprimer totalement la possibilité de réintégration en cas de licenciement économique. Toutefois, l'esprit de la mesure initiale demeure car, outre l'absence d'obligation de réintégration pour les juges, la condition de licenciement pour motif « manifestement inexistant » est restrictive et ne vise que les cas d'abus exceptionnels.

- Le juge ne peut condamner qu'à une indemnisation dans tous les autres cas, c'est-à-dire les licenciements économiques dont le motif n'est pas « manifestement inexistant » et les licenciements disciplinaires n'entrant pas dans les 3 catégories susmentionnées. L'indemnisation va alors de 12 à 24 mois de salaire, selon l'appréciation du juge.

Tableau 4 : Règles de réparation du licenciement injustifié à l'issue de la réforme Monti-Fornero (2012)

	Licenciement discriminatoire, nul ou signifié oralement	Licenciement disciplinaire (pour faute grave ou justifié par un motif subjectif) injustifié		Licenciement économique (fondé sur un motif objectif) injustifié	
Entreprises de plus de 15 employés	<u>Réintégration obligatoire</u> et indemnisation supérieure à 5 mois de salaire	Fait inexistant/non commis par le travailleur/non sanctionné par le licenciement dans les conventions collectives nationales <u>Réintégration obligatoire</u> et <u>indemnisation</u> entre 5 et 12 mois de salaire, à l'appréciation du juge L'employé peut demander, en substitution de la réintégration, une indemnisation de 15 mois de salaire	Autres cas : <u>Indemnisation</u> entre 12 et 24 mois de salaire, à l'appréciation du juge	Motif économique « manifestement inexistant » <u>Réintégration possible</u>	Autres cas <u>Indemnisation</u> entre 12 et 24 mois de salaire, à l'appréciation du juge
Entreprises de 15 employés ou moins		<u>Indemnisation</u>		<u>Indemnisation</u>	

Source : COE, sur la base de la réponse au questionnaire par la conseillère sociale de l'ambassade de France en Italie

À l'issue de la réforme de 2012³², certaines incertitudes dans l'interprétation et l'application du nouveau régime (notamment la notion de « fait manifestement inexistant » soumis au contrôle du juge³³) ont laissé craindre une nouvelle insécurité juridique. De surcroît, l'article 18 du Statut des travailleurs concernait toujours potentiellement 6 millions de travailleurs sur un total de 22 millions, même si sa portée avait été fortement limitée, puisque seulement 3 000 personnes en 2013 ont été réintégrées à ce titre. Le gouvernement Renzi, qui avait dans un premier temps envisagé de supprimer cet article, a finalement décidé de créer un nouveau régime de licenciement applicable à tous les CDI conclus à partir de mars 2015. L'article 18 reste applicable aux anciens contrats dans son régime issu de la réforme de 2012, et voit son application très restreinte, voire supprimée en cas de licenciement économique, pour les nouveaux contrats.

Un CDI « à protection croissante » (*contratto a tutele crescenti*) est institué par le *Jobs act*. Au sens strict, il ne s'agit pas d'une nouvelle forme de CDI, mais d'un nouveau régime du licenciement applicable aux CDI conclus à partir de mars 2015. Adopté définitivement par le décret législatif n. 22 du 4 mars 2015 (deuxième volet du *Jobs act*) et entré en vigueur le 7 mars 2015, le CDI « à protection croissante » est applicable à toutes les nouvelles embauches en CDI et aux conversions de CDD ou de contrats d'apprentissage en CDI, dans le secteur privé comme public, quelle que soit la taille de l'entreprise. Pour les anciens contrats, les règles précédentes restent en vigueur, sauf si, par une nouvelle embauche, une entreprise dépasse le seuil de 15 employés, les nouvelles règles s'appliquant alors à tous les salariés. Le CDI « à protection croissante » rend le licenciement (s'il n'est pas justifié) de plus en plus onéreux avec l'ancienneté du salarié, alors que le CDI se caractérisait jusqu'à présent (au moins depuis 2012) en Italie par des indemnités de licenciement (injustifié) qui ne variaient pas directement en fonction de l'ancienneté (entre 12 et 24 mois de salaire).

Le CDI « à protection croissante » se voit appliquer de nouvelles règles pour le licenciement injustifié :

- Le principe en cas de licenciement injustifié devient l'indemnisation. Le droit à l'indemnisation est certain et croissant avec l'ancienneté dans l'entreprise. Les indemnités s'élèvent à 2 mois de salaire pour chaque année de travail, avec un plancher à 4 mois et un plafond à 24 mois. Cette indemnité est fixée a priori, et non plus par les juges, ce qui réduit leur pouvoir discrétionnaire et rend le coût exact du licenciement prévisible pour l'employeur ;
- Le droit à la réintégration est limité aux cas de licenciements discriminatoires (mais la charge de la preuve est désormais inversée : c'est au salarié d'apporter la preuve de la discrimination) ou à des cas spécifiques de licenciements disciplinaires injustifiés (si le salarié prouve que le fait matériel n'existe pas). La réintégration devient désormais impossible pour tout licenciement économique³⁴. Pour les licenciements discriminatoires, des dommages et intérêts proportionnels aux salaires dus depuis la date du licenciement

³² Au total, en 2013, les indicateurs de l'OCDE sur législation sur la protection de l'emploi (LPE) ont légèrement baissé pour l'Italie, l'indice de protection des travailleurs en CDI contre les licenciements individuels diminuant de 2,7 en 2012 à 2,5 en 2013.

³³ Ainsi, le juge continuait de prononcer la réintégration dans 50 à 80 % des cas selon qu'il s'agisse d'un licenciement économique ou personnel (A. Bassanini, présentation devant le COE).

³⁴ Alors qu'il était prévu initialement d'accorder une possibilité de réintégration pour les travailleurs ayant subi un licenciement collectif sans consultation préalable des organisations syndicales, cette disposition ne figure pas dans la version finale du décret-loi du 20 février 2015.

sont versés, et les cotisations sociales non versées jusqu'à la réintégration sont remboursées. Pour les cas spécifiques de licenciements disciplinaires injustifiés provoquant réintégration, les dommages et intérêts s'élèvent à 12 mois de salaire. Toutefois, l'employé peut demander comme précédemment, en substitution de la réintégration, une indemnisation de 15 mois de salaire.

Tableau 5 : Règles de réparation du licenciement injustifié à l'issue du *Jobs act* (2015)

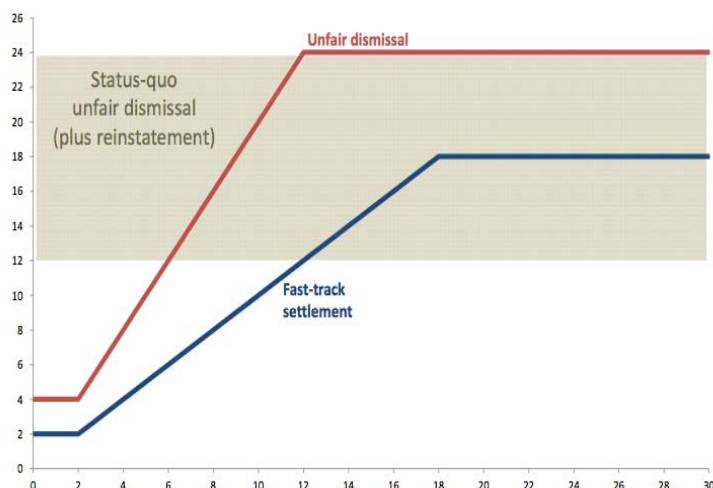
(rappel : il n'y a pas d'indemnisation pour les licenciements justifiés)

	Licenciement discriminatoire, nul ou signifié oralement	Licenciement disciplinaire (pour faute grave ou justifié par un motif subjectif) illégitime		Licenciement économique (fondé sur un motif objectif) injustifié
Entreprises de plus de 15 employés	<u>Réintégration obligatoire.</u> L'employé peut demander, en substitution de la réintégration, une indemnisation de 15 mois de salaire	Le fait matériel n'existe pas : <u>Réintégration obligatoire</u> et indemnisation de 12 mois L'employé peut demander, en substitution de la réintégration, une indemnisation de 15 mois de salaire	Autres cas : <u>Indemnisation</u> de 2 mois de salaire pour chaque année de travail (minimum 4 mois, maximum 24 mois)	<u>Indemnisation</u> de 2 mois de salaire pour chaque année de travail (minimum 4 mois, maximum 24 mois)
Entreprises de 15 employés ou moins		<u>Indemnisation</u> : 1 mois de salaire pour chaque année de travail (minimum 2, maximum 6 mois)		<u>Indemnisation</u> : 1 mois de salaire pour chaque année de travail (minimum 2, maximum 6 mois)

Source : COE, sur la base de la réponse au questionnaire par la conseillère sociale de l'ambassade de France en Italie.

- Une **procédure de « Conciliation rapide »** (ou « rupture conventionnelle ») est instituée: pour éviter l'intervention du juge, l'employeur peut (à sa seule initiative) dans un délai de 60 jours proposer au salarié licencié une indemnité immédiate sur laquelle aucun impôt ni cotisation sociale n'est dû et dont le montant correspond à un mois de salaire pour chaque année d'ancienneté (minimum 2 mois, maximum 18 mois). Cette indemnité est plus faible que celles qui seraient accordées par le juge, mais elle est versée immédiatement, sans attendre l'issue incertaine et lointaine du jugement, elle est non imposable (contrairement aux indemnités versées suite à un jugement) et surtout elle est versée même si le licenciement avait été considéré comme justifié. Si le travailleur accepte, l'affaire est terminée. L'objectif est de réduire tant le recours au juge que l'incertitude inhérente à la procédure judiciaire pour l'employeur et le salarié.

Graphique 8 : Nouveau barème des indemnités pour les licenciements économiques injustifiés et en cas de rupture négociée sous le régime du CDI à protection croissante



Lecture : En ordonnée, les indemnités en mois de salaire, en abscisse, l'ancienneté en années. Avant le *Jobs act*, les indemnités étaient comprises entre 12 et 24 mois de salaire, indépendamment de l'ancienneté (partie grise). Désormais, elles sont proportionnelles à l'ancienneté, et encadrées par un plancher et un plafond. En dessous de 6 ans d'ancienneté, les indemnités sont donc inférieures aux 12 mois de salaire qui constituaient auparavant l'indemnité minimum versée en cas de licenciement injustifié.

Source : Présentation de Marco Leonardi et Tommaso Nannicini au COE le 12 mai 2015.

L'effet de ce nouveau régime est donc de diminuer le coût du licenciement économique pour l'employeur et son incertitude.

Encadré 1 : Règles applicables au licenciement collectif

Le licenciement collectif donne lieu à moins de contentieux que le licenciement individuel. Il peut toutefois être contesté dans deux cas, avec des sanctions qui ont été réformées par le décret législatif n.22 du 4 mars 2015 :

- S'il n'est pas notifié sous forme écrite. Auparavant, la réintégration était prévue. Désormais, une indemnité d'un mois par année d'ancienneté (2 mois minimum et 12 mois maximum) est prévue.
- S'il est entaché de certains vices de procédure substantiels ou d'une violation des critères légaux de choix des employés licenciés. L'indemnisation était alors prévue, selon les règles du licenciement économique. Cela ne change pas.

La possibilité de réintégration a donc été supprimée. Pour les anciens contrats, les anciennes règles restent en vigueur.

Un élément de sécurisation de la sortie du contrat de travail

Le *Jobs act* prévoit également une mesure de **sécurisation de la sortie du contrat de travail**. Il s'agit de la réglementation des démissions, pour éviter la pratique des « démissions en blanc », qui consiste à obliger les employés à signer une lettre de démission non datée que l'employeur est susceptible d'utiliser quand il le souhaite. Cette mesure a été mise en œuvre par le décret législatif n. 151/2015.

La flexibilité à l'entrée du marché du travail

Les réformes italiennes agissent également sur la flexibilité « à l'entrée » du marché du travail, tant pour lutter contre la précarité que pour favoriser l'embauche sous des formes de contrats temporaires mais offrant davantage de garanties pour le travailleur.

Le nombre de contrats précaires est réduit et leur usage fait l'objet d'un encadrement accru. La réforme Fornero avait commencé à réduire le nombre de contrats existants, revenant ainsi sur les réformes Biagi de 2003, mais également sur le Plan triennal pour le travail du 30 juillet 2010, qui avait réintroduit certains contrats mis en place par la loi Biagi et supprimés dans l'intervalle. L'objectif était ainsi de lutter contre la forte dualité du marché du travail tant en réduisant le nombre de ces contrats qu'en encadrant leur usage pour éviter les usages abusifs, au profit du recours au CDI (pour lequel le licenciement économique a été facilité, mais qui reste la « forme commune du contrat de travail ») et au CDD (dont le régime est assoupli, mais dont le caractère dérogatoire demeure).

Ce travail est poursuivi par le *Jobs act* du gouvernement Renzi : la loi d'habilitation de décembre 2014 a ainsi autorisé la simplification, l'encadrement ou la suppression des 47 catégories de contrats de travail existantes.

Certains types de contrats ont vu leur régime modifié :

- Le **recours au CDD** a été mieux encadré mais aussi beaucoup facilité en 2012 puis en 2014 :
 - La période de carence à respecter entre deux CDD pour un même salarié a été allongée par la réforme Fornero³⁵, mais cet allongement a été supprimé par le décret législatif n° 34 de mai 2014 ;
 - Depuis 2012, il n'est plus nécessaire de justifier le motif de recours aux CDD de moins d'un an³⁶. Cette durée est portée à 3 ans par le décret législatif n° 34 de mai 2014³⁷, premier volet du *Jobs act*, qui prévoit toutefois que la proportion de salariés titulaires de ce type de contrat dans une entreprise ne pourra dépasser 20 % de l'effectif en CDI décompté au 1^{er} janvier de l'année d'embauche³⁸, sauf pour les contrats ayant pour objet exclusif l'activité scientifique, et pour les entreprises de moins de 5 salariés. En cas de dépassement, l'employeur est sanctionné par une amende, correspondant à 20 % ou 50 % (si plus d'un travailleur est concerné) de la rémunération versée

³⁵ L'intervalle entre les CDD d'un même salarié était passé à 60 jours si le contrat était inférieur à 6 mois et à 90 jours au-delà (contre 10 et de 20 jours auparavant)

³⁶ Auparavant, une embauche en CDD sans motif était sanctionnée par une requalification en CDI par le juge

³⁷ Dispositions désormais intégrées au décret législatif n. 82/2015

³⁸ De tels plafonds relevaient auparavant des seules conventions collectives

pendant la durée de la relation de travail. Il sera possible de déroger à ce plafond par accord collectif. Par ailleurs, les actuels plafonds des conventions collectives nationales ou d'entreprise restant en vigueur, les employeurs peuvent donc choisir la disposition leur étant la plus favorable. Les employeurs ayant dépassé le plafond doivent se mettre en règle à partir de 2015. Alors que la réforme de 2012 interdisait le renouvellement des CDD sans motif³⁹, celle de mai 2014 autorise à les renouveler jusqu'à 5 fois en 3 ans si cela est justifié par des raisons objectives et que le poste de travail reste le même ;

- Élément de sécurisation pour les travailleurs, le plafond de 36 mois au-delà duquel l'entreprise doit convertir le CDD en CDI inclut aussi les périodes d'intérim du salarié dans l'entreprise depuis la réforme Monti-Fornero ;
- Afin de favoriser les CDI, une cotisation patronale additionnelle de 1,4 % est instituée pour les CDD par la réforme Monti-Fornero (ce qui porte les cotisations patronales à 2,7 % pour les CDD, contre 1,3 % pour les CDI), mais elle est remboursable dans la limite de 6 mois en cas de conversion en contrat à durée indéterminée.
- **Le contrat intérimaire** a été encadré en 2012, puis flexibilisé en 2015. L'entreprise devait depuis 2012 indiquer les exigences techniques, organisationnelles, productives ou de remplacement qui l'obligeaient à utiliser ce type de contrat. Le décret législatif n. 81/2015 supprime l'obligation d'indiquer un motif de recours au contrat intérimaire mais institue une limite de 20 % de travailleurs intérimaires dans les effectifs de l'entreprise ;
- Le **contrat à temps partiel** a fait l'objet de clarifications en 2012 et en 2015. Depuis 2012, afin d'éviter les abus, une obligation de communication administrative des changements d'horaire de travail a été mise en place. En outre, le salarié a désormais la possibilité de passer son contrat de temps partiel en temps plein en fonction des besoins de sa famille. Le décret législatif n. 81/2015 prévoit que l'employé et l'employeur peuvent établir des clauses flexibles (possibilité d'augmenter les heures de travail avec l'accord du salarié avec majoration conventionnelle) ou élastiques (possibilité de modifier la répartition des heures de travail) en l'absence de convention collective ;
- La **prestation de service** a été encadrée en 2012. Il arrive que les entreprises proposent aux jeunes un contrat de « prestataire de service ». Avec ce type de contrat, le jeune est obligé de travailler en qualité de conseiller ou de profession libérale. À la fin du mois, il doit fournir une facture pour recevoir sa rémunération. Il ne peut pas bénéficier de protection sociale. Des mesures ont été introduites en 2012 pour réduire l'usage abusif de cette pratique. En particulier, les prestations d'une durée supérieure à 6 mois dans une période d'un an sont désormais considérées comme salariées et elles sont donc réglementées par le droit du travail qui s'applique aux salariés. Enfin, si les prestations prévoient le déroulement de l'activité directement auprès de l'employeur, celui-ci est désormais obligé d'embaucher le travailleur en contrat à durée indéterminée ;
- A l'inverse, le « **contrat de mise à disposition** » (*contratto di somministrazione*), qui permet à un employeur de mettre un salarié à disposition d'une autre entreprise, moyennant rémunération, verra son champ d'application étendu. Le nombre de salariés ainsi mis à disposition doit rester inférieur à 10 % de l'effectif en CDI de l'entreprise ;

³⁹ Ils ne pouvaient être que prolongés de 50 jours au maximum sans obligation de conversion

- Le **contrat de travail « sur appel »** est encadré en 2012 puis davantage encore en 2015. Par ce contrat de travail à durée déterminée ou indéterminée, un travailleur se rend disponible pour répondre à un besoin ponctuel et précis de l'employeur sur simple appel de celui-ci, et effectuer sa prestation. Il concerne par exemple les professions de la restauration, de l'hôtellerie, les pompistes, coiffeurs, etc. La réforme Monti-Fornero l'a plafonné à 400 heures sur 3 ans, limite confirmée par le décret législatif présenté en Conseil des ministres le 20 février 2015.

D'autres types de contrats ont été supprimés :

- Le **contrat de collaboration à projets**⁴⁰ (« co-co-pro ») a été encadré en 2012, puis supprimé en 2015, de même que le **contrat de collaboration coordonnée et continue**⁴¹ (« co-co-co »). Ces deux types de contrats concernaient environ 200 000 personnes. La réforme Monti-Fornero définissait le « projet » des « co-co-pro » de façon plus restrictive et protectrice afin d'éviter les abus, notamment les cas de salariat déguisé : les collaborateurs de projet ne pouvaient plus avoir les mêmes tâches que les autres salariés de l'entreprise, et le projet devait être distinct de l'objet social de l'entreprise. De plus, les contrats devaient désormais fixer une durée au projet, et ne pouvaient être rompus avant leur échéance, sauf motif légitime. Enfin, le contrat de projet ne pouvait plus être renouvelé. Le décret législatif présenté en Conseil des ministres le 20 février 2015, dans le cadre de l'acte II du *Jobs act* supprime les contrats de collaboration coordonnée et continue et les contrats de collaboration à projets, à quelques exceptions près⁴². De nouveaux contrats ne peuvent plus être conclus et les collaborations encore en vigueur devront être transformées en contrats de travail salarié à partir du 1^{er} janvier 2016 (1^{er} janvier 2017 pour les administrations publiques). Une incitation est prévue pour les employeurs qui transforment les contrats de projet en CDI (qui seront désormais des CDI « à protection croissante ») avant le 31 décembre 2015 : ils n'auront à payer aucune amende pour la violation des obligations liées aux cotisations et aux impôts, à l'exception des violations déjà vérifiées avant l'embauche à durée indéterminée ;

⁴⁰ Créés en 2003, les contrats de collaboration à projets sont liés à la réalisation d'un projet, qu'ils définissent dans ses différentes phases, et se concluent une fois le projet réalisé. Le collaborateur n'est pas lié par un rapport d'exclusivité et est donc libre de contracter d'autres types de collaboration avec d'autres entreprises (l'exclusivité peut tout de même être prévue par le contrat). Ils offrent un niveau de garantie supérieur à celui des « co-co-co ». Si les grilles salariales des conventions collectives ne s'appliquent pas à ces contrats, la rémunération doit tenir compte des rémunérations moyennes dans l'entreprise. Des garanties sont accordées en cas de grossesse, de maladie, d'accidents du travail et de retraite. L'écart de protection avec les salariés reste important mais il se réduit. Des garanties procédurales sont également accordées.

⁴¹ Créés en 1973, les contrats de collaboration coordonnée et continue permettent à un collaborateur autonome de fournir une prestation pour le compte d'un employeur dont il n'est pas le salarié, mais en étant inséré de façon continue dans l'organisation de l'entreprise, et coordonné avec elle par l'employeur. La rémunération est celle normalement versée pour des prestations de travail autonome analogues, mais sans bénéfice des grilles salariales des conventions collectives ni des garanties prévues par le droit du travail pour les contrats salariés (maladie, maternité, AT/MP, retraite, notamment). Les cotisations (patronale et employée) sont très nettement inférieures à celles prévues pour les travailleurs salariés.

⁴² L'usage des contrats de collaboration sera toujours autorisé dans un nombre de cas restreint : les contrats de collaboration réglementés par des conventions collectives, les contrats de collaboration avec des associations sportives, pour certaines professions intellectuelles, et les contrats de collaboration pour les travailleurs publics dans le cadre de leurs fonctions.

- Le **contrat de travail partagé** (*job sharing*⁴³) et la **société en participation**⁴⁴ sont supprimés en 2015. Cette suppression est prévue par le décret législatif présenté en Conseil des ministres le 20 février 2015 ;

2.2.2 La négociation collective

La démocratie sociale italienne accorde traditionnellement une large place à la négociation collective, tout particulièrement au niveau national. C'est **l'accord tripartite du 7 juillet 1993** ou « Protocole Ciampi » qui formalise les règles de la négociation collective.

Outre le niveau interprofessionnel, le système italien de négociation collective s'articule autour de deux niveaux : celui de la branche et celui, subsidiaire, de l'entreprise. Le principe de faveur s'applique : les accords de branche⁴⁵ peuvent être améliorés par des accords d'entreprise. Pour les petites entreprises dépourvues de représentation syndicale, le second niveau de négociation peut être constitué par le « territoire » (la province). Toutefois **la négociation collective au niveau des entreprises ou des territoires n'est que très peu entrée dans les pratiques** à l'exception des très grandes entreprises⁴⁶. Ainsi, alors que 85 % des contrats de travail sont couverts par une forme de négociation collective, seules 30 à 40 % des entreprises italiennes négocieraient des accords d'entreprise, cette part tombant quasiment à 0 dans le sud du pays⁴⁷.

L'accord tripartite de 1993 prévoit un plafonnement national unique des augmentations salariales négociées dans le cadre des conventions collectives de branche, à travers un « taux d'inflation programmé » négocié à échéance régulière au cours d'une concertation tripartite nationale dédiée (remplacé en 2009 par un indicateur prévisionnel basé sur des indicateurs européens et élaboré par une institution indépendante). Les augmentations salariales négociées au sein de l'entreprise sont elles-mêmes plafonnées par celles négociées au niveau de la branche, sauf en cas d'« accord d'entreprise de productivité » préalable liant une partie du salaire à des objectifs d'augmentation de la productivité, de la qualité, ou « d'autres éléments de la compétitivité » (une possibilité rarement utilisée).

Ce système est peu adapté à un pays où les écarts de productivité entre les territoires et les entreprises sont particulièrement forts, puisqu'il rigidifie le cadre de la négociation salariale et l'empêche de s'adapter finement au niveau de productivité des salariés et à la

⁴³ Dans ce type de contrat, deux travailleurs se partagent une prestation de service. Il est comparable au contrat à temps partiel, à la différence qu'il prévoit un seul contrat de travail et non deux, chaque travailleur étant personnellement et directement responsable de l'accomplissement de la totalité de la prestation.

⁴⁴ La société en participation est un contrat par lequel un associé qui ne contribue que par son travail est rétribué en fonction des bénéfices de l'entreprise.

⁴⁵ Il n'y a pas de mécanisme d'extension des conventions collectives de branche, mais les tribunaux veillent à ce que les entreprises les appliquent.

⁴⁶ Rehfeldt U. (2013), « Italie, succès et fragilité d'un modèle volontariste de démocratie sociale », in IRES, *La démocratie sociale à l'épreuve de la crise. Un essai de comparaison internationale*, octobre.

⁴⁷ Manasse P. et Manfredi T. (2014), « Wages, productivity and employment in Italy: Tales from a distorted labour market », avril 2014

situation de chaque entreprise, **ce qui notamment a contribué à empêcher l'adaptation des coûts salariaux avant et durant la crise**⁴⁸.

Trois accords nationaux interprofessionnels ont été conclus en 2009, 2011 et 2012, afin de favoriser la décentralisation des négociations collectives, notamment pour permettre une meilleure adéquation des salaires à la productivité.

Une possibilité d'« opt out » des accords de branche par les accords d'entreprise a été introduite par l'accord interprofessionnel de 2009, et renforcée par l'accord interconfédéral unitaire du 28 juin 2011 (accord signé par tous les syndicats, contrairement à celui de 2009, qui n'avait pas été signé par la CGIL, première confédération syndicale italienne en importance). S'inspirant de l'exemple allemand, est introduite la possibilité de passer des « accords modificateurs », accords d'entreprise dérogatoires aux accords de branche *« pour gérer des situations de crise ou pour favoriser le développement économique ou celui de l'emploi »*. Les modifications admises se limitent à la prestation du travail, aux horaires et à l'organisation du travail. Elles doivent respecter les salaires minimum, les droits des salariés et indiquer les parties de l'accord cadre auxquelles elles dérogent, et pour combien de temps. Le décret législatif du 13 août 2011 sur la négociation « de proximité » va plus loin encore, avec la création d'*« accords de proximité »* qui peuvent déroger non seulement à la convention collective de branche mais aussi à certaines dispositions légales, notamment à l'article 18 du statut des travailleurs qui impose la réintégration des salariés licenciés abusivement (*cf. supra*). Toutefois, la *Confindustria* (patronat) a engagé ses adhérents à faire usage des accords modificateurs plutôt que des accords de proximité introduits par le gouvernement.

Dans la pratique, les effets de ces tentatives de décentralisation ont cependant été limités⁴⁹, peu de branches ayant mis en œuvre la nouvelle possibilité de dérogation et peu d'entreprises l'ayant utilisée. Les pouvoirs publics ont alors cherché à inciter davantage à la négociation d'accords d'entreprise.

La négociation d'accords d'établissement est facilitée et encouragée :

- Tout d'abord, l'accord interprofessionnel de 2011 permet de négocier les accords d'entreprise avec les seuls RSU (représentations syndicales unitaires, instances représentatives du personnel élues⁵⁰), alors que jusqu'alors la négociation devait obligatoirement s'opérer avec les organisations syndicales ;
- Ensuite, des incitations fiscales ont été mises en œuvre. Depuis 2009, les entreprises négociant des accords locaux de productivité (augmentations de salaires indexées sur l'augmentation de la productivité) bénéficient d'allègements d'impôts et de cotisations sociales. Depuis 2012, en contrepartie de la consécration par l'accord national interprofessionnel de novembre 2012 (ou « pacte pour la productivité ») de la flexibilisation des horaires et de l'organisation du travail comme priorité des accords locaux, les augmentations de salaires dans le cadre d'un accord local de productivité bénéficient d'une exemption d'impôt (déduction de la base taxable de l'impôt régional sur les activités

⁴⁸ Trottmann C. (2015), « Italie, le chemin escarpé des réformes », Note de l'Institut de l'Entreprise, Février.

⁴⁹ Rehfeldt U. (2013), « Italie, succès et fragilité d'un modèle volontariste de démocratie sociale », in IRES, *La démocratie sociale à l'épreuve de la crise. Un essai de comparaison internationale*, octobre

⁵⁰ Equivalents des comités d'entreprise français, créées à partir du seuil de 15 salariés.

productives – IRAP). Un fonds spécial a été créé à cet effet, doté de 950 millions d'euros pour 2013, 1 milliard pour 2014 et 200 millions pour 2015.

Enfin, la représentativité des syndicats est réformée. La démocratie sociale italienne étant principalement fondée sur la négociation collective « volontariste », c'est-à-dire sur la seule reconnaissance mutuelle des acteurs, la représentativité revêt une importance particulière, de même que la question connexe des critères de validité des accords collectifs :

- Concernant les critères de représentativité, l'accord interconfédéral unitaire du 28 juin 2011 les aligne sur le secteur public : pour avoir le droit de participer à la négociation collective de branche, un syndicat doit désormais dépasser un seuil de 5 % d'un indicateur formé par la moyenne du pourcentage des votes et des adhérents ;
- Concernant les critères de validité des accords collectifs : l'accord du 28 juin 2011 revoit les **règles de validité des accords d'entreprise** : ils doivent être approuvés par la majorité de la RSU ou, à défaut de RSU dans l'entreprise, signés par une ou plusieurs organisations représentant la majorité des salariés dans l'entreprise. Il reste possible, à la demande d'une organisation ou de 30 % des salariés concernés, de le soumettre à un vote des salariés pour en garantir la validité. L'accord d'application interconfédéral de mai 2013 vient le compléter sur les **accords de branche**. Dorénavant, il y a une double exigence de validité d'un accord de branche : il doit être signé par des syndicats majoritaires dans la branche (sur la base d'un indicateur mixte vote/adhésion) et il doit avoir eu l'approbation d'un vote majoritaire des salariés de la branche. Cela rend impossibles à l'avenir des accords séparés et minoritaires (comme ceux signés dans la métallurgie), mais seulement dans les entreprises affiliées aux confédérations signataires des accords de juin 2011 et mai 2013 (ce qui n'est pas par exemple le cas de Fiat). Un deuxième accord d'application interconfédéral est signé le 10 janvier 2014. Il apporte des précisions techniques à l'accord du 28 juin 2011, concernant le calcul et la certification des taux de représentativité et accentue la règle majoritaire⁵¹.

Cette réforme intervient dans un contexte où le taux de syndicalisation a connu depuis 1993 une baisse continue bien que modeste, mais enrayée depuis 2006 : après un plus bas de 33,2 % en 2006, le taux de syndicalisation est remonté à 36,9 % en 2013, soit un niveau inédit depuis 1997⁵².

2.2.3 Flexibilité interne et politique salariale

Pendant une première phase de la crise, l'ajustement s'est produit en grande partie via la flexibilité interne, par la baisse de la durée du travail et de la rémunération horaire dans le cadre

⁵¹ Rehfeldt U. (2014), « Nouvel accord sur la représentativité : mérites et dangers d'une règle majoritaire », in *Chronique internationale de l'IRES*, n°147, septembre.

⁵² Source: OCDE

d'accords collectifs de modération salariale. Cela a permis un ajustement de l'emploi (flexibilité externe) limité au regard de l'ampleur de la récession.

Encadré 2 : La législation sur la durée du travail en Italie

La durée légale de travail (40 heures) est fixée par le décret législatif n° 66 du 8 avril 2003 mais les conventions collectives de branche ont la possibilité de la modifier, notamment à la baisse. Cette possibilité a déjà été mobilisée dans de nombreuses branches dès la fin des années 1990, en général en échange d'une plus grande flexibilité permettant d'utiliser davantage les équipements ou en contrepartie d'un accroissement de la productivité à la place des augmentations de salaire. Dans le *Mezzogiorno*, où le chômage atteint des records, elle a permis d'éviter des suppressions d'emplois. La réduction du temps de travail a souvent été expérimentée dans la chimie, la métallurgie, le textile et l'agroalimentaire.

Des heures supplémentaires peuvent également être effectuées au-delà de la durée légale. Le temps de travail total ne peut dépasser 48 heures (heures supplémentaires comprises) calculées sur une période de 7 jours et sur une durée de 4 mois maximum. Les heures supplémentaires effectuées au-delà de la durée légale sont majorées de 10 % (une convention collective pouvant prévoir un taux supérieur).

Entre 2008 et 2010, la durée moyenne du travail a sensiblement diminué (- 1,6 %), même si cela s'est accompagné d'un ajustement important de l'emploi (- 3,8 %)⁵³. Toutefois, rapporté à la baisse de l'activité (- 6,5 % de croissance du PIB), l'ajustement de l'emploi n'a pas été très important, du fait d'un recours au chômage partiel subventionné par la *Cassa Integrazione Guadagni* (cf. *infra*). Et cela avec une intensité jamais constatée lors des précédentes récessions⁵⁴, s'expliquant notamment par la faiblesse du système d'assurance chômage. Le nombre d'heures de chômage partiel a ainsi été multiplié par cinq entre septembre 2008 et septembre 2009, pour atteindre 2 % de la population active. Les entreprises italiennes ont donc préféré diminuer la durée du travail et favoriser le chômage partiel au moment le plus violent de la crise.

Sur plus long terme, le nombre de personnes en chômage partiel a fortement augmenté en 2009, avant de diminuer jusqu'en 2011 puis de repartir à la hausse, confirmant la tendance des entreprises italiennes à y avoir recours en période de crise. Cette priorité donnée au chômage partiel plutôt qu'au licenciement a au demeurant été formalisée par l'accord d'application interconfédéral d'avril 2013 de l'accord national interprofessionnel de novembre 2012 (« pacte pour la productivité »), qui fixe comme objectif prioritaire des accords « locaux » (d'entreprise ou territoriaux), la flexibilisation des horaires et de l'organisation du travail.

⁵³ Deroyon J. et. Nouveau C. (2010), Commentaire de « Diversité des réactions des marchés du travail face à la crise », in DARES, *Economie et Statistiques*, n° 438-440,.

⁵⁴ Eco Focus (2013), « Chômage partiel en zone euro : quel stock de chômeurs potentiels ? », Crédit Agricole, n°13/28, 5 avril.

Tableau 6 : Nombre de personnes en chômage partiel en Italie (en milliers)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
230,1	270,3	435,0	331,3	194,6	345,3	360,8

Source : INPS

Le *Jobs act* prévoit désormais de restreindre les conditions d'accès à la CIG dans l'objectif de la ramener à sa vocation initiale, celle d'aider les entreprises en difficulté en subventionnant le temps partiel, la dimension d'amortisseur social étant transférée à une assurance chômage étendue (*cf. infra*). Cela devrait contribuer à réduire le recours au chômage partiel.

Encadré 3 : La *Cassa Integrazione guadagni* (CIG)⁵⁵

La CIG est une caisse publique de compensation des revenus des salariés en période de suspension d'emploi ou de réduction du temps de travail, créée en 1954 et gérée par l'Institut national de prévoyance sociale (INPS). Initialement, ce fonds était exclusivement réservé aux salariés des entreprises industrielles, puis il a été ouvert aux petites entreprises du bâtiment (en 1963) et a connu des extensions successives, pour finalement couvrir les salariés des entreprises commerciales employant plus de 200 employés.

L'indemnité compensatoire correspond à 80 % du salaire normalement perçu pour les heures non travaillées, dans la limite d'un plafond. La durée maximum d'indemnisation est normalement de 13 semaines, mais de manière dérogatoire, le dispositif peut prendre en charge des travailleurs pendant 12 mois, voire 24 mois dans certaines régions. Il s'agit donc d'un amortisseur social puissant, offrant aux employeurs une alternative aux licenciements collectifs en cas de baisse d'activité.

La participation au dispositif est en principe assortie d'une obligation pour les bénéficiaires de souscrire à une déclaration de disponibilité immédiate au travail et aux parcours de requalification professionnelle. On distingue plusieurs formes de CIG :

- **la CIG ordinaire** (*CIG ordinaria*) en cas de difficultés économiques conjoncturelles : versement de l'indemnité jusqu'à 12 mois / financée par l'Etat et par les cotisations patronales ;
- **la CIG extraordinaire** (*CIG straordinaria*) en cas de crises structurelles ou de restructurations : s'adresse à des entreprises industrielles employant plus de 15 salariés et à des entreprises du commerce comptant plus de 50 salariés / versement de l'indemnité jusqu'à 12 mois lors d'une situation de crise pour l'entreprise, 18 mois en cas de faillite de l'entreprise et 24 mois pour une restructuration ou une reconversion / financée par l'Etat, les cotisations patronales et salariales / après consultation des organisations syndicales ;
- **la CIG dérogatoire** (*CIG in deroga*) : intervention salariale sur la base de décrets ministériels, en soutien aux entreprises ou travailleurs qui n'ont pas droit à la CIG ou à la CIGS / durée établie par des accords régionaux/territoriaux / entièrement pris en charge par l'Etat.

⁵⁵ Pour davantage de prévisions sur la CIG, voir le rapport du COE de 2012 sur l'emploi et les politiques de l'emploi depuis la crise

Autant les mesures de flexibilité interne et le recours à la CIG ont permis d'atténuer fortement l'impact de la crise sur l'emploi jusqu'en 2011, autant cette politique de rétention d'emplois a nettement moins bien fonctionné à partir de 2011, soulignant de la sorte la vocation prioritairement conjoncturelle de ce type d'instruments : à plus long terme, ils ne peuvent empêcher les ajustements rendus nécessaires.

C'est pourquoi d'autres instruments de flexibilité interne que la CIG ont été introduits par le décret législatif sur la révision du régime des fonctions des travailleurs, adopté définitivement le 20 février 2015 dans le cadre du *Jobs act* :

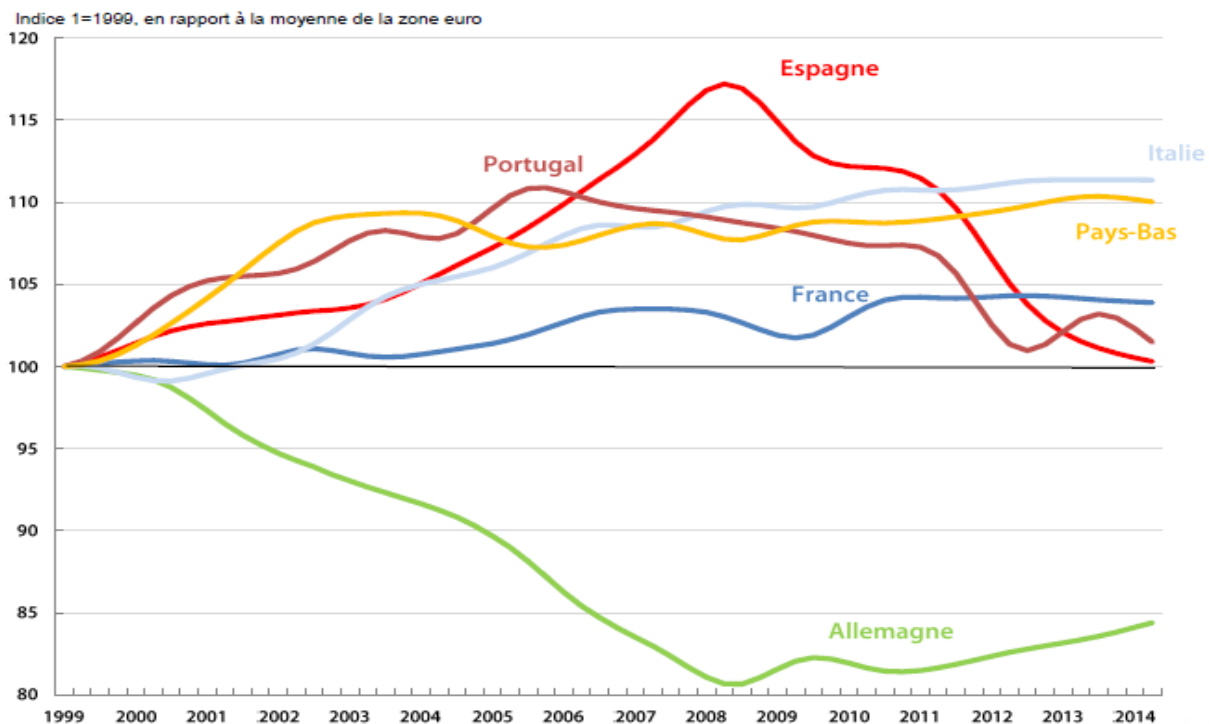
- il prévoit **la possibilité pour l'employeur de revoir la fiche de poste en cas de « modification de l'organisation » de son entreprise, même si les nouvelles activités sont d'un niveau inférieur**, à condition que le salaire soit sauvegardé. Jusqu'à présent, la modification des fonctions d'un salarié n'était acceptée par la jurisprudence italienne qu'en cas de maladie ou afin d'éviter un licenciement, et en aucun cas pour des fonctions correspondant à un niveau hiérarchique inférieur ;
- il **clarifie les règles concernant les modifications d'horaires pour les contrats à temps partiel et les heures supplémentaires** en l'absence de convention collective. Le travailleur pourra désormais demander le passage à temps partiel en cas de maladie grave ou comme alternative au congé parental. Tout temps de travail supplémentaire est soumis à l'accord du travailleur. Les conventions collectives peuvent prévoir la majoration de la rémunération pour les heures supplémentaires, qui sont plafonnées à 15 % du nombre d'heures inscrites au contrat de travail. S'agissant des heures complémentaires des salariés à temps partiel, elles ne peuvent dépasser 25 % de la durée hebdomadaire prévue par le contrat, sauf indication différente de la convention collective.

2.2.4 Le coût du travail

Si le coût du travail italien n'est que le 11^e d'Europe, à 28,3 euros par heure ⁵⁶, le coût salarial unitaire a connu l'une des augmentations les plus dynamiques d'Europe (+ 37 % entre 2000 et 2010), du fait d'une productivité déclinante, d'augmentations salariales dynamiques et décorrélées de la productivité ainsi que d'une fiscalité du travail élevée, avec un taux de taxation implicite sur le travail de 42,8 % en 2012 (soit le taux le plus élevé de l'Union européenne avec la Belgique).

⁵⁶ Donnée Eurostat 2014

Graphique 9 : Évolution du coût salarial unitaire



Source : Commission européenne, présentation d'Eric Heyer au COE le 5 mai 2015.

L'Italie a donc tenté de diminuer le coût du travail, tant en encourageant la modération salariale par une meilleure corrélation de la dynamique des salaires et de la productivité qu'en réduisant la fiscalité pesant sur le travail.

Encouragement de la modération salariale

Pour mieux adapter les hausses de salaire à la situation de chaque entreprise, et notamment à l'évolution de la productivité, la décentralisation de la négociation collective et la négociation d'accords d'entreprise ont été encouragées par des accords nationaux interprofessionnels en 2009, 2011 et 2012 (*cf. supra, partie sur la négociation collective*). **Ainsi, selon l'OCDE, alors que le salaire annuel réel moyen avait augmenté en moyenne de 0,5 % chaque année sur la période 2000-2007, il a diminué en moyenne de 0,3 % chaque année entre 2007 et 2014⁵⁷.**

Réduction de la fiscalité pesant sur le travail

L'Italie a pris depuis 2008 des mesures visant à réduire temporairement le coût du travail. Ainsi la loi de stabilité du 23 décembre 2013 prévoyait une baisse du coût du travail de 1,2 milliard

⁵⁷ OCDE (2015), *Perspectives de l'emploi*.

d'euros pour 2014, dont 1 milliard alloué aux entreprises pour diminuer leurs cotisations d'assurance contre les accidents du travail et les maladies professionnelles.

Toutefois, **des mesures plus pérennes et structurelles ont également été prises.**

Certaines mesures de réduction du coût du travail ont une visée globale de baisse générale du coût du travail :

- le programme national de réforme 2008-2010 avait institué une défiscalisation des heures supplémentaires et des primes des salariés, mais cette mesure a été abrogée dès la fin de l'année 2008, le gouvernement arguant d'une forte hausse du taux de chômage ;
- le coin socio-fiscal sur le travail a été diminué depuis 2011, en contrepartie d'une augmentation du taux normal de TVA de 1 point en septembre 2011 et de 1 point en octobre 2013, ainsi que d'une hausse des droits d'accise.

D'autres mesures, ciblées, ont été prises pour promouvoir l'embauche en CDI :

- la loi de stabilité du 23 décembre 2014 portant budget pour 2015 supprime la part salariale de la taxe sur les activités de production (IRAP) pour les personnes employées en CDI, qui devrait permettre de réduire de 36,8 % en moyenne le montant de l'IRAP. Il s'est agi d'un « vrai-faux » ciblage, les entreprises n'ayant pas de salariés s'étant vu accorder le bénéfice d'un crédit d'impôt de 10 %.
- cette même loi de stabilité du 23 décembre 2014 prévoit que les employeurs bénéficient d'une exemption de contributions sociales (pour une durée maximale de trois ans) pour les nouvelles embauches en CDI (donc en CDI « à protection croissante ») ou pour la conversion de CDD ou de contrat d'apprentissage en CDI entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2015⁵⁸. Dans la mesure où l'objectif est de favoriser la création de nouveaux CDI, l'exonération ne s'applique pas au recrutement de personnes qui étaient déjà en CDI dans une autre entreprise. Il en résulte une réduction des coûts salariaux allant jusqu'à 8 000 euros par an par contrat. L'objectif est d'encourager l'embauche en CDI en rendant celui-ci moins coûteux en termes de charges directes et indirectes par rapport aux autres contrats, afin de le promouvoir comme forme normale du contrat de travail. Cette mesure est significative par son ampleur mais devrait rester temporaire, même si le gouvernement Renzi, qui s'était engagé à utiliser toute différence du taux de croissance du PIB effectif par rapport aux prévisions pour rendre structurelle cette réduction des coûts salariaux, a prévu dans projet de loi de finances pour 2016 la prolongation de cette exonération pour les embauches qui seront réalisées en 2016 et 2017, avec un plafond et une durée d'exonération qui diminueront progressivement⁵⁹.

Ce ciblage a également été utilisé pour favoriser l'embauche de certains publics en difficulté sur le marché du travail :

- en 2012 et 2013, les déductions de la taxe sur les activités de production (IRAP) avaient déjà été augmentées en cas d'embauche de femmes et de personnes de moins de 35 ans en CDI. En 2014, ces déductions ont été encore augmentées ;

⁵⁸ En contrepartie, la réduction de cotisations sociales pour l'embauche de chômeurs de longue durée est supprimée.

⁵⁹ Ce plafond sera ramené à 3 200 euros pour 2 ans pour les embauches réalisées en 2016, puis à 1 600 euros pour une année seulement pour les embauches réalisées en 2017.

- en 2014, les salariés ayant un revenu inférieur à 55 000 euros ont bénéficié d'une baisse des contributions à la sécurité sociale ;
- la réforme Monti-Fornero de 2012 exonère de contributions sociales les contrats d'apprentissage conclus par les entreprises de moins de dix salariés entre 2012 et 2016 pour une durée de 3 ans.

Enfin, le coût du travail pourrait être affecté par l'introduction d'un salaire horaire minimum légal, prévue à titre expérimental par le *Jobs act* (loi d'habilitation de décembre 2014). Le montant des salaires minima se fonde en effet sur des conventions collectives de travail nationales propres à chaque catégorie d'entreprise ou de secteur d'activité et ayant force de loi. Certains secteurs ne bénéficient toutefois pas de telles conventions. Cependant, cette mesure n'a toujours pas fait l'objet d'un décret d'application. Le gouvernement a souhaité que les partenaires sociaux engagent une négociation sur ce sujet, mais celle-ci a été suspendue en octobre 2015.

2.2.5 Assurance chômage et minima sociaux

Dans un effort pour évoluer vers un modèle de « flexisécurité », la contrepartie de la flexibilisation du marché du travail, en particulier des contrats de travail, a consisté à accroître la sécurité des travailleurs par un renforcement des « amortisseurs sociaux », traditionnellement faibles en Italie.

Cette réforme a été engagée par le gouvernement Monti en 2012, et poursuivi par le *Jobs act* du gouvernement Renzi en 2014-2015.

Jusqu'en 2012, le système italien était morcelé et parcellaire⁶⁰.

L'indemnité de chômage ordinaire ne couvrait qu'un nombre restreint de salariés : cette assurance-chômage classique constituait la principale forme de protection contre le risque de chômage, en cas de perte d'emploi involontaire. Les conditions d'accès étaient strictes : être inscrit au système d'assurance chômage depuis deux ans et avoir cotisé 12 mois sur les 24 derniers mois. Calculée proportionnellement au salaire mensuel brut des 3 derniers mois, l'indemnité était dégressive : 60 % de la rémunération pendant les 6 premiers mois ; 50 % pendant les 2 mois suivant ; 40 % pendant la période suivante. La durée d'indemnisation était de 8 mois pour les moins de 50 ans et 12 mois pour les plus de 50 ans. Son taux de couverture était faible (autour de 30 %), puisqu'elle ne concernait que les salariés en CDI couverts par les grandes conventions collectives.

Compte tenu de cette couverture limitée par l'assurance chômage, une grande part des amortisseurs sociaux reposait sur une conception extensive des mécanismes de protection transitoire :

- contrats de solidarité : les contrats de solidarité sont des accords conclus entre l'entreprise et les organisations syndicales, pour faire face à des situations de crise temporaire. Ils permettent de réduire le nombre d'heures de travail en allouant une

⁶⁰ Le secteur agricole possédait et possède toujours un système spécifique.

indemnité en compensation (60 % de la rémunération) versée par un fonds de solidarité créé par l'entreprise ;

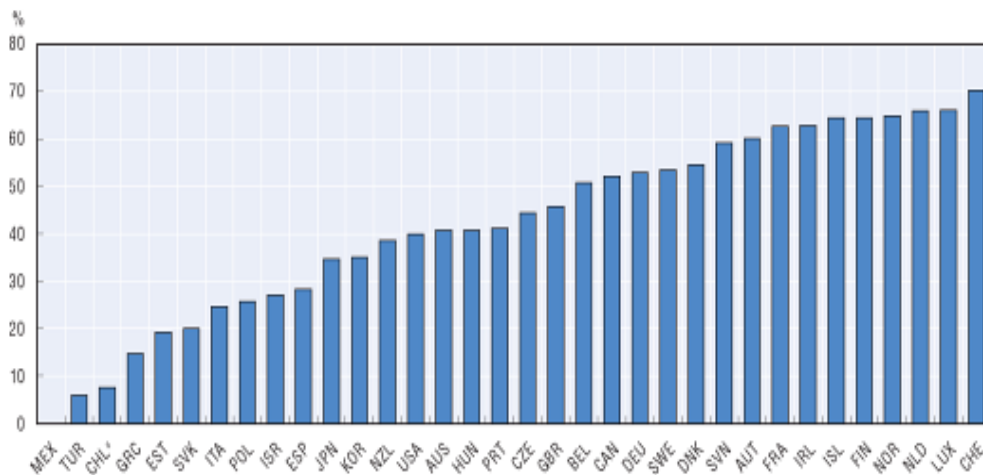
- Caisse de chômage technique ordinaire (*Cassa integrazione guadagni ordinaria*, CIG), extraordinaire (*Cassa integrazione guadagni straordinaria*, CIGS) et en dérogation (*Cassa integrazione guadagni in deroga*, CIGD) : ces caisses de chômage technique sont un dispositif permanent qui permet d'indemniser le chômage partiel des travailleurs en CDI en cas de suspension ou de réduction temporaire de l'activité de l'entreprise. Elles présupposent la continuité du rapport de travail, qui est seulement suspendu.

La CIG a constitué le principal amortisseur social pendant la crise, compte tenu du faible taux de couverture du système d'assurance chômage. Bien qu'étant censée soutenir les entreprises en crise temporaire, elle a souvent été utilisée quand la cessation de l'activité n'était pas temporaire, ou bien pour apporter un revenu à des employés proches de la retraite que l'entreprise ne souhaitait plus prendre à sa charge. A partir des heures de CIG effectivement utilisées par les entreprises, l'OCDE a ainsi estimé à environ 310 000 équivalents temps plein le nombre de personnes couvertes par la CIG en octobre 2010, contre seulement 90 000 en janvier 2007. La quasi-totalité de l'augmentation a eu lieu en 2009. En presque trois ans, le nombre d'équivalents temps plein couverts par la CIG a augmenté de près de 220 000, le nombre de demandeurs d'emploi progressant de 640 000 sur la même période. La relative modération de l'augmentation du chômage masque l'ampleur du choc sur le marché du travail.

Dans une logique conjoncturelle, le gouvernement a, dès 2008, augmenté la durée d'indemnisation de la CIG et autorisé son extension à des travailleurs et des entreprises qui n'y avaient pas accès auparavant. Le plan de relance mis en place en 2009 par le gouvernement italien a notamment étendu ce dispositif aux PME par la constitution d'un fonds sectoriel géré par les partenaires sociaux et cofinancé par l'État. Pour permettre ces élargissements aussi coûteux qu'une assurance chômage, l'État et les régions ont abondé la CIG, normalement financée par les seules contributions des employeurs et des salariés. Depuis 2008, la CIG a été continuellement prorogée. Récemment encore, le ministère du Travail a confirmé en mars 2015 une nouvelle prorogation de la caisse de chômage technique extraordinaire (CIGS) en 2015, dans le cas de cessation de l'activité de l'entreprise ou d'un ou plusieurs établissements⁶¹.

⁶¹ La loi 190/2014 prévoyait un financement de 60 millions pour permettre de compléter, pendant l'année 2015, les plans de CIGS relatifs à l'année 2014. Le décret-loi 192/2014 a augmenté la limite de dépense de 55 millions.

Graphique 10 : Degré effectif d'assurance contre le risque chômage dans les pays de l'OCDE en 2010



Lecture : en pourcentage du salaire net antérieur, tous types de ménages confondus

Source : OCDE (2014), Perspectives de l'emploi.

Toutefois, la couverture de la CIG, bien que plus importante que celle de l'indemnité chômage ordinaire, n'est pas non plus universelle. Ainsi, en mai 2014, sur les 12 millions d'employés du secteur privé (hors secteur agricole), environ 7 millions ne bénéficiaient ni de la CIG ni de la CIGS⁶². Les employés bénéficiant de la CIG étaient au nombre de 1 million et ceux bénéficiant de la CIGS 3 millions, 1 million de travailleurs bénéficiant à la fois de la CIG et de la CIGS. Globalement, le degré effectif d'assurance contre le risque chômage (qui prend en compte à la fois le taux de couverture de l'assurance chômage et le taux de remplacement) en Italie était jusqu'en 2012 l'un des plus faibles de l'OCDE, autour de 25 % du salaire net antérieur.

Face à cette fragmentation de l'indemnisation du chômage, au coût de la CIG, et à un faible taux de couverture, le système italien a entrepris de se réorienter d'une logique d'assurance restreinte vers une logique plus universelle, mais encore assurantielle, par la création d'un instrument unique d'indemnisation et de réinsertion dans le travail, sans distinction de qualification, d'appartenance sectorielle, de taille de l'entreprise et surtout de nature du contrat de travail.

La réforme Monti-Fornaro de 2012 a ainsi réformé les amortisseurs sociaux et en a étendu la couverture. Elle a introduit l'assurance sociale pour l'emploi « Aspi » (*Assicurazione sociale per l'impiego*) qui a remplacé les indemnités de chômage ordinaires⁶³ et étendu la couverture de l'assurance chômage à tous les salariés non agricoles ainsi qu'aux apprentis et artistes. A l'issue de la réforme, le système d'indemnisation se présentait sous la forme suivante :

- « Aspi » : elle remplace l'indemnité de chômage ordinaire. Pour en bénéficier, le travailleur doit avoir cotisé 12 mois lors des 24 derniers mois. Le montant maximal est de 1 195 euros, il est dégressif dans le temps, et la durée maximum d'indemnisation est de 8

⁶² Données ministère du Travail et des Politiques sociales

⁶³ La CIG, ainsi que les indemnités de mobilité et les contrats de solidarité étaient maintenus.

mois. Pour un chômeur de moins de 6 mois précédemment rémunéré au salaire moyen, le taux de remplacement est de 55 %⁶⁴ ;

- « Mini Aspi » (Indemnité de chômage réduite) : ouverte à partir de 13 semaines de cotisations au cours des 12 derniers mois.

Toutefois, en mai 2014, sur les 12 millions d'employés du secteur privé (hors secteur agricole), 500 000 n'étaient couverts par aucune forme d'amortisseur social. En outre, les bénéficiaires de contrats atypiques, notamment les 2 millions de collaborateurs autonomes, restent à l'écart de l'Aspi.

Le *Jobs act* poursuit cette réorganisation. Le décret législatif sur les amortisseurs sociaux a été adopté définitivement par le Conseil des ministres le 20 février 2015 et est entré en vigueur le 1^{er} mai 2015. L'objectif est d'élargir la couverture du dispositif introduit en 2012, en établissant une assurance chômage réellement universelle, et d'augmenter la durée d'indemnisation, tout en introduisant une conditionnalité à la recherche effective d'un emploi. Pour cela, une augmentation des ressources du dispositif de 2,9 milliards d'euros a été prévue pour 2015. Le dispositif définitif est le suivant :

- « Naspi » (Nouvelle assurance sociale pour l'emploi, *Nuova assicurazione sociale per l'impiego*): cette indemnité universelle de chômage remplace l'Aspi à partir du 1^{er} mai 2015. Elle couvre l'ensemble des travailleurs, y compris les autonomes. Les conditions pour en bénéficier sont plus souples que pour l'Aspi : 13 semaines de cotisations au cours des 4 dernières années et 30 jours de travail durant les 12 derniers mois. La durée d'indemnisation est plus longue que pour l'Aspi : la moitié des mois travaillés pendant les 4 dernières années, avec un maximum de 2 ans (18 mois à partir de 2017). Son montant est plus élevé et moins dégressif que pour l'Aspi : il dépend du revenu antérieur (75 % du salaire antérieur jusqu'à 1195 euros). L'allocation mensuelle est toutefois plafonnée à 1 300 euros. A partir du 4^e mois, son montant est réduit de 3 % chaque mois. Pour bénéficier de la Naspi, le chômeur doit chercher activement un nouvel emploi et participer aux programmes de formation qui lui sont prescrits. Le bénéficiaire peut demander le versement de la totalité des indemnités auxquelles il a droit en vue de lancer une entreprise individuelle ;
- « Asdi » (expérimental en 2015): indemnité pour les chômeurs en fin de droits (à la Naspi), conditionnée à la recherche active d'un emploi. Les travailleurs appartenant à des cellules familiales comprenant des mineurs et les travailleurs proches de la retraite en bénéficient prioritairement. Sa durée maximale est de 6 mois et son montant s'élève à 75 % de la Naspi ;
- « Dis-col » : indemnité pour les « co-co-co », jusqu'à leur suppression. Conditionnée à 3 mois de cotisations, sa durée maximale est de 6 mois, et son montant est calculé selon la même règle que le Naspi ;
- Contrat de réinsertion ou retour à l'emploi (« *ricollocazione* »): dans une logique d'activation de la politique de l'emploi, ce contrat expérimental permettra à tout bénéficiaire de l'assurance chômage⁶⁵ de recevoir de la part du Centre pour l'emploi un

⁶⁴ Source : Social Policy Indicator Database (SPIN).

⁶⁵ La version initiale du décret prévoyait de ne le proposer qu'aux personnes injustement licenciées.

chèque de réinsertion dont le montant dépend de sa qualification et de son employabilité. Ce chèque sera destiné au service public de l'emploi ou à un opérateur privé de placement, qui l'encaissera seulement si un nouveau travail est trouvé. L'agence garantira une assistance intensive dans la recherche d'un emploi et proposera des initiatives de formations et requalification professionnelle. En contrepartie, le demandeur d'emploi devra s'engager à respecter le programme ainsi défini. A défaut, le versement de l'allocation chômage sera suspendu.

En contrepartie de cette extension de l'assurance-chômage, le décret législatif encadre l'usage de la CIG tout en élargissant le champ de ses bénéficiaires potentiels. Le dispositif est ainsi étendu aux entreprises de 5 à 15 salariés, ainsi qu'aux apprentis. Cela représenterait 1,4 million de bénéficiaires potentiels supplémentaires. Mais il est aussi plus encadré. La part du temps de travail prise en charge sera plafonnée, le recours pour cessation définitive d'activité supprimé et les autres cas de recours sont clarifiés. Le soutien temporaire ne pourra plus excéder 2 ans (sur 5 années glissantes).

A cela s'ajoute une réforme du financement de ces mécanismes de solidarité. D'une part, le taux de contribution baisse légèrement pour les entreprises déjà couvertes, tandis que les petites entreprises nouvellement couvertes se verront appliquées un taux réduit. D'autre part, le taux de contribution sera modulé selon l'importance du recours à la CIG (système de « bonus malus »).

L'objectif du gouvernement Renzi est ici notamment de favoriser le développement des contrats de solidarité (*cf. supra*) financés par des fonds alimentés par les entreprises. Il est aussi de dégager des économies pour financer le NASPI et les mesures actives.

La gouvernance du dispositif est également réformée par le *Jobs act* :

- Création d'une Agence nationale pour l'emploi unique, sous la tutelle du ministère du Travail, qui disposera d'un guichet unique pour articuler services de l'emploi (notamment la coordination des Centres pour l'emploi provinciaux) et d'assurance-chômage (la Naspi notamment), *cf. infra* ;
- Création d'une Agence d'inspection du travail par regroupement des activités de contrôle de l'Institut national de prévoyance sociale (INPS) et de l'Institut national pour l'assurance contre les accidents du travail (INAIL).

2.2.6 Les politiques actives de l'emploi

Alors même que le chômage de longue durée a fortement augmenté avec la crise, **les politiques actives apparaissent comparativement secondaires en Italie par rapport aux politiques passives**. En 2012, les mesures actives représentaient 0,46 % du PIB en Italie, contre 1,85 % au Danemark, 0,87 % en France, 0,67 % en Allemagne ou 0,61 % en Espagne.

Les autres grands pays européens dépensent entre 4 et 10 fois plus que l'Italie dans les services de l'emploi, et environ deux fois plus dans les autres politiques actives. Ainsi, les dépenses consacrées aux services de l'emploi atteignent 0,11 %, contre 0,25 % en France, 0,34 % en Allemagne et la moyenne OCDE s'élève à 0,15 %⁶⁶.

⁶⁶ Données OCDE (2012).

Les récentes réformes italiennes ont cherché à combler ce retard avec une profonde révision de l'organisation et du fonctionnement du service public de l'emploi, un nouvel accent mis sur la formation et l'apprentissage et un renforcement des conditionnalités (*cf supra*) et des programmes en direction de certains publics prioritaires.

Le service public de l'emploi

Si le Programme national de réformes pour 2008-2010 prévoyait déjà le renforcement des services pour l'emploi, ce n'est qu'en 2012 qu'une réforme du service public de l'emploi a eu lieu. Le gouvernement Monti a en effet renforcé l'accompagnement des chômeurs, harmonisé les services d'accompagnement proposés par les Centres pour l'emploi provinciaux, et créé en 2013 une structure de coordination de acteurs de la politique de l'emploi afin de faciliter leur coopération, notamment en édictant des lignes directrices et en mettant en place un système d'information partagé.

Le gouvernement Renzi a poursuivi ces efforts dans le cadre du *Jobs act*. La loi d'habilitation du 14 décembre 2014 a ainsi autorisé le gouvernement à intervenir dans la réorganisation des services de l'emploi, notamment par la mise en place d'une **Agence nationale pour l'emploi** qui coordonnerait les Centres pour l'emploi régionaux et assurerait les prestations liées à l'assurance chômage (*cf. supra*). En effet, le service public de l'emploi est jusqu'à présent fragmenté entre le niveau central, qui gère le système d'indemnisation du chômage, les régions⁶⁷, qui sont responsables de la formation professionnelle, et les provinces, qui gèrent 556 Centres pour l'emploi. La création d'un guichet unique vise en outre à faciliter les démarches des demandeurs d'emploi, ainsi qu'à réaliser des gains d'efficience pour le service public de l'emploi. Sa création se fera avec la participation de l'État, des régions et des provinces, sous la tutelle du ministère du Travail. Le décret législatif qui s'y rapporte a été présenté en Conseil des ministres en mai 2015. La mise en place de l'Agence se fera de manière progressive jusqu'en 2017. En effet, celle-ci reste subordonnée à la révision constitutionnelle qui reviendra sur la possibilité de compétences partagées entre Etat et régions.

A cette réforme de la gouvernance du service public de l'emploi s'ajoutera une révision profonde de ses modalités de fonctionnement, dont le contrat de réinsertion illustre la logique : selon Pietro Ichino, sénateur et professeur à l'université de Milan, « *le choix substantiel fait par le législateur s'oriente vers une intégration entre le système des centres pour l'emploi publics et les agences spécialisées privées, selon le modèle expérimenté avec succès aux Pays-Bas* »⁶⁸.

L'apprentissage et la formation

Alors que le contrat d'apprentissage avait déjà fait l'objet d'une réforme d'ensemble en 2011⁶⁹, il a été encore simplifié par la réforme Monti-Fornero de 2012. Celle-ci affirme la vocation de ce contrat à devenir « *la modalité prévalente d'insertion des jeunes sur le marché du travail* ». Une durée minimale de 6 mois pour l'« apprentissage pour la qualification professionnelle » est

⁶⁷ Dans le cadre constitutionnel actuel, les politiques actives de l'emploi sont régionalisées.

⁶⁸ Ichino P., (2015), « Le *Jobs act* : de nouvelles normes, mais aussi une nouvelle culture du marché de l'emploi », *Revue de droit du travail*, mai.

⁶⁹ Voir à ce propos le rapport du COE « *l'emploi et les politiques d'emploi depuis la crise : une approche internationale* » (page 132)

instituée, la présence d'un maître de stage est rendue obligatoire, et l'accueil de nouveaux apprentis est conditionné au fait d'avoir embauché en CDI au moins 30 % des apprentis des trois années précédentes, tout en établissant un rapport entre le nombre d'apprentis et celui des travailleurs qualifiés dans l'entreprise (3 apprentis pour 2 salariés).

Le *Jobs act* poursuit cette simplification par le décret législatif n°34 de mai 2014. L'obligation d'avoir embauché 30 % des apprentis sur les trois années précédentes pour en accueillir de nouveaux est supprimée, à l'exception des entreprises de plus de 50 salariés, dans lesquelles le seuil est abaissé à 20 % sur les trois années précédentes. Le plan individuel de formation est simplifié, mais l'obligation de la forme écrite n'est pas supprimée, contrairement à ce que prévoyait le décret initial (cependant l'employeur pourra utiliser des modules ou formules standards établis dans la convention collective ou par les organismes paritaires). Pour l'« *apprentissage pour la qualification professionnelle* », la rémunération des heures de formation sera égale à au moins 35 % de la rémunération ordinaire, sauf si les conventions collectives prévoient d'autres dispositions.

En outre, alors que l'apprentissage était jusqu'à présent réservé aux jeunes de moins de 29 ans, il est désormais ouvert aux chômeurs de plus de 50 ans.

2.2.7 L'élargissement du marché du travail (augmentation du taux d'activité)

L'Italie est le pays d'Europe où la participation au marché du travail est la plus faible : en 2014, le taux d'activité des 15-64 ans est de 63,9 %, soit près de 10 points de moins que la moyenne européenne. Les réformes ont cherché à augmenter les taux d'activité, en ciblant en priorité les femmes, les seniors et le travail informel.

Mesures en faveur de l'emploi des femmes

L'Italie affiche un retard important en matière de mesures de conciliation entre la vie privée et la vie au travail, ce qui peut contribuer à expliquer le très faible taux d'activité des femmes (46,6 %), concourant lui-même au faible taux d'activité global.

Le « Programme d'action pour l'insertion des femmes sur le marché du travail » de décembre 2009 prévoit des formations adressées spécifiquement aux femmes, des dégrèvements fiscaux pour les entreprises qui embauchent des femmes, et une amélioration des services d'assistance à l'enfance et aux personnes âgées dépendantes pour permettre aux femmes une conciliation plus facile entre vie familiale et vie professionnelle.

La réforme Monti-Fornero de 2012 cherche à éliminer les « démissions en blanc », consistant à faire signer à une femme une démission en blanc au moment de la signature de son contrat, pour utiliser cette démission si elle tombait enceinte. À cette fin, une obligation de validation des démissions par le service d'inspection du ministère du Travail jusqu'aux 3 ans de l'enfant est instituée. Le décret n.151/2015 prévoit pour sa part que toute démission doit s'appuyer sur un formulaire daté disponible sur le site internet du ministère du travail. Par ailleurs, en alternative à la période de congé facultatif de maternité dans les 11 mois suivant la période de congé de maternité obligatoire, les jeunes mères peuvent désormais opter pour des chèques emplois pour la garde d'enfants.

Le *Jobs act* vient renforcer ces mesures, par un décret législatif présenté en Conseil des ministres le 20 février 2015, portant « dispositions visant à faciliter la conciliation des temps de vie et de travail ». Les mesures du décret sont expérimentales pour l'année 2015, leur prolongement au-delà étant notamment subordonné à la question de leur financement. Parmi ces mesures :

- en cas d'accouchement prématuré, le congé de maternité est allongé des jours de congé dont la femme n'a pas bénéficié avant l'accouchement, même si la période de congé dépasse la limite de 5 mois ;
- l'INPS continue à attribuer l'indemnité pendant la période du congé de maternité en cas d'interruption du rapport du travail pour licenciement, fin de l'activité de l'entreprise ou échéance du contrat ;
- le congé de paternité peut être étendu aux travailleurs autonomes et aux professions libérales (et non plus aux seuls salariés) pour tout ou une partie de la durée du congé maternité en cas de maladie de la mère, ou si la garde de l'enfant est confiée au père ;
- le congé parental facultatif payé (30 % de la rémunération) peut être obtenu jusqu'à la 6^e année de l'enfant (3 ans précédemment) ;
- le congé parental facultatif non payé peut être obtenu jusqu'à la 12^e année de l'enfant (8 ans précédemment) et il peut être utilisé sur une base horaire et non plus seulement sur une base journalière.

Mesures en faveur de l'emploi des seniors

La réforme Monti-Fornero de 2012 renforce la protection des seniors par un nouveau cadre juridique pour les départs collectifs des travailleurs à qui il manque quatre ans pour partir à la retraite : les coûts de ces départ collectifs sont mis à la charge de l'employeur, qui est donc incité à les maintenir en emploi.

Les mesures de lutte contre le travail informel

Le Plan triennal pour le travail du 30 juillet 2010 prévoyait de renforcer les mesures de contrôle et les services d'inspection. Toutefois, l'économie souterraine continuerait de représenter environ 21 % du PIB officiel (2013)⁷⁰.

⁷⁰ Donnée EURISPES.

3 Premiers éléments d'évaluation et perspectives

La particularité des réformes italiennes est d'avoir simultanément chercher à répondre, en mobilisant une très large palette d'instruments, à un double objectif :

- d'une part, apporter des solutions rapides pour enrayer la hausse importante du chômage constatée surtout depuis 2011 ;
- d'autre part, répondre de manière durable aux faiblesses structurelles qui handicapent le marché du travail italien depuis de nombreuses années (et en premier chef le dualisme du marché du travail et la faiblesse des taux d'activité).

Quelques éléments d'évaluation peuvent d'ores et déjà être dégagés quant aux effets de la réforme de 2012, encore modestes à ce stade. Quant au *Jobs act*, si son ambition est plus grande, il est encore prématuré d'en tirer des enseignements clairs. A cet égard, l'évaluation des réformes est d'autant plus difficile que, les réformes s'étant succédées rapidement, il est compliqué d'isoler les effets des unes et des autres.

3.1 La réforme Monti-Fornero de 2012

Le ministère de l'Économie et des Finances italien estimait que la réforme devrait permettre d'augmenter le PIB à moyen terme, son impact macroéconomique étant estimé entre 0,2 et 0,6 point de PIB à horizon 2015, et entre 0,8 et 2,5 points de PIB à moyen terme⁷¹.

Une première évaluation de la réforme du marché du travail de 2012 a été publiée au début de l'année 2014 par le ministère du Travail italien⁷². De premiers effets positifs de la réforme, encore très limités, sont relevés : une augmentation du nombre de procédures de conciliation préalable au licenciement (+ 14,8 % au deuxième semestre 2013 par rapport à la même période de l'année précédente), une réduction légère de la durée des procédures de licenciement et du nombre de réintégrations d'office, une réduction prononcée du nombre de contrats atypiques à partir du deuxième trimestre 2012.

Une amorce de décrue du chômage ?

Le chômage a continué d'augmenter en 2013 et 2014. Malgré tout, depuis la fin de l'année 2014, quelques signes d'amélioration du marché du travail se font jour :

- une décrue du chômage a été entamée, de 13 % en novembre 2014 à 11,9 % en août 2015⁷³ ;
- le nombre d'actifs occupés en août 2015 a atteint 22 566 000, ce qui représente une augmentation de 325 000, soit + 1,5 % sur un an ;
- à la même date, le nombre de demandeurs d'emploi s'élevait à 3 061 000, en diminution de 5 % sur un an ;

⁷¹ Trottmann C. (2015), « Italie, le chemin escarpé des réformes », Note de l'Institut de l'Entreprise, Février.

⁷² Ministero del Lavoro et delle Politiche Sociale, « Il primo anno di applicazione della legge 92/2012 », Quaderno, n° 1, janvier 2014.

⁷³ Données ISTAT.

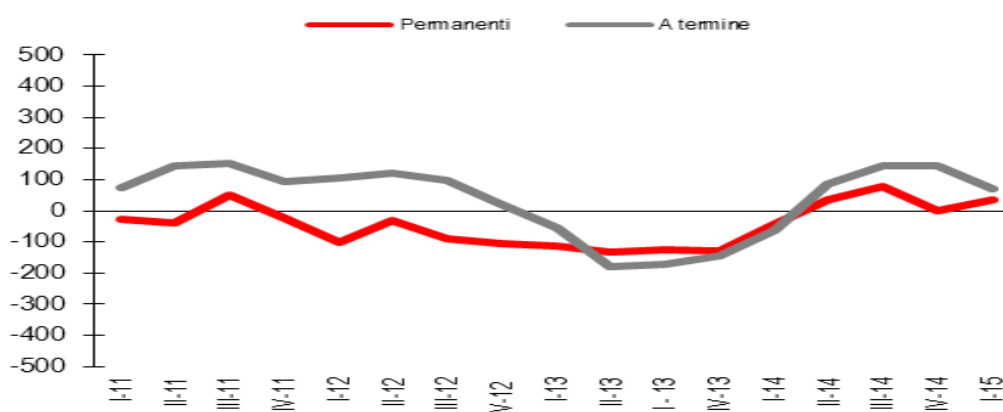
- le taux de chômage des jeunes a atteint 40,7 %, soit une diminution de 2,3 % par rapport à l'année précédente.

Il est cependant difficile pour le moment d'estimer si cette embellie est durable et d'apprécier dans quelle mesure elle est directement liée aux réformes du marché du travail.

Vers une moindre dualité ?

Les effets de cette première vague de réformes apparaissent ambivalents. D'une part, comme l'ont montré Leonardi et Pallini (2013), la réforme a entraîné une baisse relative des contrats autonomes parasubordonnés⁷⁴. D'autre part, si le nombre de contrats atypiques a diminué, la proportion des CDI et des contrats d'apprentissage en revanche n'a pas immédiatement progressé et la part des CDD a augmenté en 2014⁷⁵. La cotisation patronale additionnelle instituée sur les CDD n'a donc pas eu au moins dans un premier temps l'effet désincitatif espéré. Jusqu'en 2014, cela a pu notamment s'expliquer non seulement par la persistance de la faible activité, mais aussi par les interrogations des entreprises face aux nouvelles règles de licenciement introduites en 2012, pour lesquelles la jurisprudence n'est pas stabilisée et qui ont semblé donner au juge un fort pouvoir d'appréciation.

Graphique 11 : évolution trimestrielle du nombre des emplois salariés selon leur durée



Source : Istat (2015)

Au total, il apparaît à ce stade que la réforme Monti-Fornero n'a pas pu apporter, à elle seule et dans un contexte économique dégradé, de réponse globale aux difficultés d'accès à l'emploi de certaines catégories d'actifs, jeunes et femmes notamment.

Elle n'en a pas moins engagé ce qui peut à plus long terme constituer une rupture dans la dualité du marché du travail : une diminution sensible de la part des emplois « parasubordonnés ». La réforme Renzi cherche d'ailleurs à poursuivre et à amplifier cette orientation.

⁷⁴ Perche calano le assunzioni, La Voce, juillet 2013.

⁷⁵ Commission européenne, *Italy in-depth review*, 2014.

Une négociation collective plus dynamique ?

L'impact des accords nationaux interprofessionnels de 2009, 2011 et 2012 visant à décentraliser les négociations collectives et à inciter au recours aux accords d'entreprise demeure pour le moment limité, comme en témoigne la diminution de 15 % entre 2011 et 2013 du nombre d'accords d'entreprise⁷⁶. Il est toutefois à noter que les incitations fiscales à la négociation d'accords d'entreprise ont eu un impact certain, puisqu'ils ont été le facteur déterminant la signature de 61 % des accords conclus en 2013.

Il reste que la dégradation du contexte économique tout au long des années 2012 à 2014 constituait à l'évidence un handicap supplémentaire à ce que la réforme produise des effets immédiats.

3.2 Le *Jobs act* de 2014-2015

Selon la plupart des économistes, l'impact du *Jobs act* devrait se faire sentir avant tout à moyen terme, aucun effet massif n'étant à prévoir avant 4 ans, même si les réformes sont selon eux de nature à participer à une diminution du chômage.

Le FMI estime que la réforme du marché du travail, prise isolément, aurait un impact positif mais mesuré sur la production⁷⁷ : + 1,1 % de PIB à horizon de 5 ans, + 1,8 % à long terme.

De fait, la réforme du marché du travail doit être assortie d'autres types de réformes pour maximiser ses effets. D'autres facteurs structurels expliquent en effet la faible croissance italienne malgré de réels atouts : un tissu d'entreprises familiales dynamiques, mais souvent peu capitalisées, un retard d'investissement depuis 2007, des conditions de financement bancaire des petites entreprises encore difficiles... Selon le FMI, si une réforme du marché des produits accompagnait la réforme du marché du travail, le PIB italien pourrait augmenter de 5,7 % après 5 ans, et de 10,5 % à long terme.

Par ailleurs, les effets possibles du *Jobs act* – et en particulier du nouveau CDI « à protection croissante » – sur la structure du marché du travail, et notamment sur sa dualité, dont la réduction est l'un des principaux objectifs de la réforme, pourraient le cas échéant être affectés par certains biais, soulignés notamment par Pietro Garibaldi lors de son audition.

Le premier biais tiendrait aux effets possibles de la concomitance des réformes du CDI et du CDD. En effet, alors même que la réforme fait du CDI la « forme commune de contrat de travail » et en transforme le régime pour le rendre plus attractif, le CDD est simultanément flexibilisé. Ces deux mesures peuvent sembler contradictoires, même si l'accent mis sur le CDD tient aussi au souci de voir l'emploi repartir au plus vite. Le risque est alors que les entreprises continuent de privilégier le CDD au CDI pour les nouvelles embauches. Les CDI sont certes favorisés en 2015 par des exonérations de cotisations sociales significatives, et qui semblent déjà produire un effet, mais ces dernières ne sont à ce stade que temporaires, même si le gouvernement s'est engagé à y affecter les surplus de recettes fiscales par rapport aux prévisions. Un débat sur la coexistence

⁷⁶ Trottman C. (2015), « Italie, le chemin escarpé des réformes », Note de l'Institut de l'Entreprise, Février.

⁷⁷ Antonin C. (2014), « Réforme du marché du travail en Italie: Matteo Renzi au pied du mur », Note de l'OFCE, N°48

d'incitations parallèles en faveur tant du CDD que du CDI est ainsi en cours en Italie. Il est possible que le curseur ne soit pas définitivement figé et qu'au moment où les créations d'emplois seront reparties, le régime du CDD fasse l'objet d'un encadrement accru.

Le deuxième biais possible concerne l'asymétrie⁷⁸ entre le licenciement économique, pour lequel la possibilité de réintégration a été totalement supprimée, et le licenciement disciplinaire, pour lequel la possibilité de réintégration, bien que significativement réduite, persiste. Le risque est alors que le nombre de contentieux relatifs au licenciement ne diminue pas autant que prévu, les salariés licenciés pour motif économique pouvant être tentés de demander la requalification en licenciement disciplinaire. Deuxièmement, en l'absence d'indemnités légales pour les CDI conclus avant 2015, certains pourraient être incités à engager un procès dans l'espoir d'obtenir des indemnités, même si la procédure de conciliation rapide contribuera à atténuer ce risque à l'avenir.

Enfin, le nouveau CDI pourrait freiner la mobilité. En effet, toutes les nouvelles embauches se font désormais en CDI « à protection croissante », ce qui pourrait désinciter les salariés qui voudraient changer d'entreprise de le faire, de peur de perdre le bénéfice de leur ancien contrat, plus protecteur. De plus, l'incitation au recrutement en CDI par l'exonération totale des cotisations sociales pour une embauche en 2015 n'est pas applicable au recrutement de personnes qui étaient déjà en CDI. Le nouveau système d'assurance chômage, bien plus universel que par le passé, rend toutefois ce risque moins direct.

Ces biais éventuels sont cependant loin d'être avérés en pratique. **On observe en effet actuellement, parallèlement à l'entrée en vigueur du nouveau « CDI à protection croissante », une augmentation de la part des CDI dans les embauches**⁷⁹. Il est certes trop tôt pour y voir une tendance durable. Elle devra être confirmée par la suite.

Tableau 7 : Part des CDI dans les nouvelles embauches (premiers semestres)

	2013	2014	2015
Part des CDI dans les nouvelles embauches	29,7%	27,1%	33,8%

Lecture : de janvier à juin 2015, les embauches en CDI ont représenté 33,8 % du total des embauches, alors qu'elles n'en avaient représenté que 27,1 % de janvier à juin 2014.

Source : données INPS

De même, on constate une **augmentation du taux de transformation des CDD en CDI** : il a augmenté de 34 % entre le 1^{er} semestre 2014 et le premier semestre 2015⁸⁰.

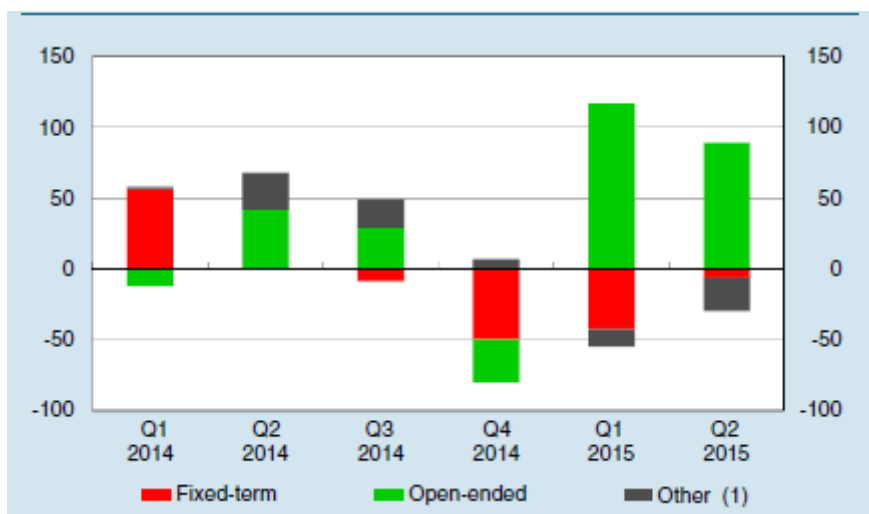
La croissance de l'emploi apparaît donc tirée, depuis le début 2015, par la croissance de l'emploi permanent (Graphique 13 : croissance de l'emploi selon le type de contrats).

⁷⁸ Boeri, Garibaldi, Moen, 2014

⁷⁹ On peut aussi noter que début 2015, 70 % des signatures de CDI ont consisté en des transformations de CDD.

⁸⁰ Données INPS (ce sont ainsi 277.000 CDD qui ont été transformés en CDI au 1^{er} semestre 2015).

Graphique 12 : croissance de l'emploi selon le type de contrats



Lecture : le graphique présente par trimestre la croissance de l'emploi (en milliers) par rapport au même trimestre de l'année précédente, en distinguant la nature des contrats : CDI, CDD ou autres

- (1) : les autres contrats sont principalement les contrats d'apprentissage, les contrats d'insertion, les contrats sur appel

Source : Banque d'Italie, données du ministère du travail

Dans une récente étude⁸¹, la Banque d'Italie a cherché à évaluer l'incidence des mesures du *Jobs act* dans la reprise de l'emploi. Sur la base des données de la région de Vénétie, elle estime que ces mesures seraient à l'origine d'environ un quart de la progression de l'emploi dans le pays, le reste s'expliquant pour l'essentiel par l'évolution de l'activité économique.

Dans la même étude, la Banque d'Italie a également tenté d'apprécier la part respective des exonérations sociales et des nouvelles règles de licenciement dans la croissance de l'emploi permanent constaté depuis le début de l'année. Elle estime que les exonérations sociales en expliqueraient les deux tiers, le tiers restant étant lié aux nouvelles règles de licenciement.

Si ces premières estimations devront naturellement faire l'objet d'enquêtes ultérieures comme le souligne la banque d'Italie, elles tendent à ce stade à souligner un impact significatif du *Jobs act* dans la composition des créations d'emploi et dans le mouvement de création d'emplois.

⁸¹ Banque d'Italie (2015), Economic Bulletin N°4, octobre

Conclusion

Au-delà de la situation très particulière de son marché du travail (hausse du chômage plus tardive, fort dualisme, situation très préoccupante de l'emploi des jeunes, faiblesse des taux d'activité), l'Italie se distingue de la plupart des autres pays européens au moins à un double titre :

- Les réformes du marché du travail ont été pour l'essentiel lancées tardivement après le déclenchement de la crise : principalement en 2012, puis en 2014-2015 avec le *Jobs act* ;
- Ces réformes apparaissent à la fois larges (elles concernent l'ensemble des institutions du marché du travail) et profondes (les changements prévus sont *a priori* importants).

S'il est naturellement prématuré d'évaluer l'impact de ces réformes, il reste que leurs effets dépendront aussi très largement des conditions de leur mise en œuvre. L'inflexion du marché du travail depuis la fin 2014 peut toutefois constituer à ce stade une première indication encourageante.