Italie

Le « Jobs Act », un nouveau pas vers la flexibilité pour les travailleurs et vers la sécurité pour les employeurs

Udo REHFELDT*

Au début des années 2010 s'est opéré un double basculement en Italie. Alors que les réformes du marché du travail votées en 1997 et 2003 avaient pour objectif de flexibiliser la relation du travail à l'entrée, en créant de nouvelles formes atypiques à côté du contrat de travail à durée indéterminée (CDI), celles votées en 2012 et 2014-2015 avaient pour objectif une flexibilisation à la sortie, en rendant le licenciement d'un travailleur en CDI plus facile (Piazza, Myant, 2015). Dans le même temps s'est opéré un autre basculement. Alors que la législation des années 1960 et 1970 avait comme objectif de rééquilibrer la relation de travail en sécurisant les travailleurs, les réformes de 2012 et 2014-2015 ont eu pour effet de renverser ce rapport des forces, en sécurisant prioritairement l'employeur et en réduisant le rôle du juge, le tout au nom de l'objectif de créer des conditions favorables pour une croissance de l'emploi en CDI (Martelloni, 2015). Ce double mouvement a été largement influencé par des injonctions de la Commission européenne et de la Banque centrale européenne (BCE). Contrairement aux proclamations du Premier ministre Matteo Renzi, ce n'est pas son projet de « Jobs Act » de 2014 qui a constitué un tournant, mais la lettre du 5 août 2011 des présidents sortant (Jean-Claude Trichet) et actuel de la BCE de l'époque (Mario Draghi) au Premier ministre Silvio Berlusconi, exigeant, comme condition d'un soutien financier, la réalisation rapide d'un certain nombre de réformes du marché du travail allant dans le sens de la flexibilisation à la sortie et des « besoins des entreprises ».

L'héritage législatif : la Cassa *integrazione*, le Statut des travailleurs et les premières réformes de 1997 et 2012

Dans les années 1960, le marché du travail italien a été régulé par une série de lois, notamment celle de 1960 interdisant le travail intérimaire et celle de 1962 règlementant le CDD. Cet édifice de

* Chercheur à l'IRES.

sécurisation a été couronné en 1970 par la loi appelée « Statut des travailleurs ». Cette loi a été essentiellement une loi de soutien aux syndicats, garantissant l'exercice des droits syndicaux dans l'entreprise. Dans son article 18, cette loi impose aussi la réintégration d'un travailleur victime d'un licenciement considéré comme abusif par le juge.

La sécurisation des CDI a aussi été soutenue par des « amortisseurs sociaux » (Leonardi, 2008). Le plus important amortisseur est la Cassa integrazione guadagni (CIG), une caisse financée par l'État et des cotisations. Elle a été créée après la Seconde Guerre mondiale pour financer le chômage partiel, initialement dans les seules entreprises industrielles, puis aussi commerciales, en difficulté conjoncturelle. La CIG a servi d'équivalent fonctionnel d'une assurance chômage, qui a été en Italie historiquement fragmentée et peu généreuse (Bisignano, 2014). En 1968, une CIG « extraordinaire » a été instituée pour soutenir des entreprises en crise ou restructuration. Les travailleurs en chômage partiel « à zéro heure » pouvaient être totalement dispensés de travailler et toucher une indemnité compensatoire de 80 % de leur salaire pendant une période pouvant aller jusqu'à quatre ans (selon l'âge et la région). En 1991, une « indemnité de mobilité » s'y est ajoutée pour soutenir des travailleurs dans des entreprises en restructuration au-delà de la période d'indemnisation par la CIG. La durée maximale variait également selon l'âge et la région (entre 1 ou 3 ans dans le Centre-Nord et entre 2 et 4 ans dans le Sud). Par ailleurs, l'État disposait d'un monopole de placement et pouvait obliger les entreprises à embaucher prioritairement les travailleurs en chômage inscrits sur des listes locales. L'ensemble de ces lois a valu à l'Italie une réputation de « rigidité ».

Face à la montée du chômage, de premiers éléments de flexibilité ont été introduits par la législation à partir des années 1990 (Pignoni, 2005). Ils concernaient d'abord la flexibilité à l'entrée, en créant de nouvelles formes de travail atypiques à côté du CDI et CDD. La première de ces réformes du marché du travail a été le « paquet Treu » de 1997, une loi nommée d'après le ministre du Travail d'un gouvernement de centre-gauche. Elle est en grande partie la transposition d'un accord national tripartite « pour l'emploi » signé en 1996. La loi Treu a aboli le monopole public du placement et a autorisé l'opération d'agences de travail intérimaire. Elle a aussi permis une utilisation élargie du travail à temps partiel, ainsi que des contrats de formation et d'apprentissage. En outre, elle a aboli la transformation obligatoire du CDD en CDI. Finalement, elle a introduit de nouvelles formes de contrats, notamment un contrat de travail para-subordonné appelé « contrat de collaboration coordonné et continu » (*co.co.co*).

En 2001, avec le gouvernement Berlusconi II, la droite revient au pouvoir, avec l'objectif de réaliser la demande de l'UE d'augmenter le taux d'emploi de l'Italie, alors un des plus bas d'Europe, et celle du patronat d'assouplir la législation du travail pour augmenter la flexibilité. La tâche de préparation des mesures du gouvernement est confiée à deux transfuges de l'ancien Parti socialiste, Maurizio Sacconi, sous-secrétaire au ministère du Travail, et Marco Biagi, un éminent juriste du travail. Les deux présentent en octobre 2001 un « Livre blanc sur le marché du travail en Italie » (Sacconi, Biagi, 2001) qui préconise une série de mesures de flexibilisation : une réforme des amortisseurs sociaux (CIG, allocation

chômage, service de l'emploi), une réforme du droit du licenciement, des assouplissements des règles du travail intérimaire et à temps partiel ainsi que des dérogations aux conventions collectives de branche.

Le gouvernement reprend immédiatement une idée phare du rapport, celle d'abroger, à titre temporaire et expérimental, l'article 18 du Statut des travailleurs, qui oblige la réintégration des travailleurs licenciés abusivement. Mais devant la contestation massive et unitaire des syndicats, il est forcé de retirer son projet de loi. Il se rapproche alors de syndicats minoritaires, la Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori (CISL, Confédération italienne des syndicats de travailleurs) et l'Unione Italiana del Lavoro (UIL, Union italienne du travail), en concluant en juillet 2002 un pacte tripartite « pour l'Italie » que la Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL, Confédération générale italienne du travail) refuse de signer. Ce pacte préconise une suspension temporaire (pour trois ans) de l'article 18 pour les entreprises qui franchissent le seuil de 15 salariés. Il préconise également une réforme des amortisseurs sociaux, notamment l'ouverture aux services privés de placement et une amélioration des prestations pour les chômeurs assortie d'une obligation à participer à des programmes de formation. En février 2003, le gouvernement fait adopter une loi, intitulée « loi Biagi » en souvenir de son promoteur [1]. Elle réalise différentes propositions du Livre blanc et introduit de nouvelles formes de travail atypique, y compris un nouveau contrat de projet, appelé « contrat de collaboration professionnelle » (*co.co.pro*), qui remplace l'ancien *co.co.co*.

Les effets des réformes sur l'emploi sont controversés. Une grande partie des nouveaux emplois créés ne sont qu'une régularisation de travailleurs migrants sortis de l'économie informelle. Jusqu'à la crise de 2008, la situation de l'emploi s'améliore néanmoins, surtout grâce à la croissance du nombre de CDD et du temps partiel, notamment féminin. Avec 6,1 % en 2007, le taux de chômage italien reste inférieur à la moyenne de l'Union européenne (7,2 %). Alors que le taux d'emploi des femmes augmente, celui des jeunes reste toujours très bas. Pour ces derniers, on observe un remplacement des CDI par des CDD (Piazza, Myant, 2015).

La crise de 2008, le tournant de 2011 et la réforme Fornero de 2012

En 2008, l'effondrement des exportations, puis des investissements, engendre un fort recul du PIB. L'emploi, soutenu par le mécanisme du chômage partiel financé par la CIG, recule toutefois beaucoup moins que le PIB. Le taux de chômage augmente, passant de 6 % en 2007 à 8 % en 2010. Face à l'aggravation des déficits publics, le gouvernement Berlusconi décide en juillet 2010 de coupes budgétaires et d'un gel salarial triennal des fonctionnaires. Cette cure d'austérité ne fait qu'approfondir la spirale de récession, provoquant un nouveau ralentissement de la croissance et une baisse des recettes fiscales. À l'été 2011, l'Italie est brusquement emportée dans la crise financière comme plusieurs pays de l'Europe du Sud. Les agences de notation décident de déclasser l'Italie. Comme condition d'un soutien financier et pour

1. Marco Biagi a été assassiné par les Brigades rouges en mars 2002.

« donner confiance aux investisseurs », les présidents sortant et actuel (à l'époque) de la BCE, Jean-Paul Trichet et Mario Draghi, exigent alors, dans une lettre commune au gouvernement Berlusconi du 5 août 2011, qu'il mette « immédiatement » en œuvre un certain nombre de mesures « audacieuses » supplémentaires [1]. Pour réduire le déficit public, la lettre demande :

- de réformer le système de retraites ;
- de diminuer le coût de la fonction publique par la mise en mobilité des fonctionnaires et la réduction de leurs salaires ;
- la libéralisation des services publics locaux, notamment à travers leur privatisation ;
- l'assouplissement de la législation sur les licenciements ;
- une réforme du système de la négociation collective pour « adapter les salaires et les conditions de travail aux besoins des entreprises [2] ».

Toutes ces mesures doivent être mises en œuvre par des décrets ratifiés par le Parlement au plus tard fin septembre 2011.

Des recommandations européennes qui légitiment les projets du gouvernement

Ces demandes sont en partie en ligne avec les premières « recommandations spécifiques » que l'Italie avait reçues en juin 2011 de la Commission européenne dans le cadre de la procédure dite du « Semestre européen » (Rehfeldt, 2013). La Commission y avait déploré que le gouvernement italien n'ait pas abordé dans son premier « programme de réforme national », soumis en mai 2011, le sujet du dualisme du marché du travail, sous prétexte que ce ne serait pas un problème spécifique à l'Italie. Pour la Commission européenne, le dualisme italien résiderait dans la conjonction de deux facteurs : une trop grande protection d'emploi des « *insiders* » sous contrat à durée indéterminée, notamment à travers le chômage partiel financé par la CIG, et une trop faible incitation à l'embauche sous contrat à durée déterminée. La Commission acceptait le recours à l'instrument de la CIG pour sauvegarder l'emploi en temps de crise mais elle estimait qu'il freinerait à long terme la mobilité des travailleurs entre entreprises et secteurs. Elle recommandait donc d'assouplir la législation sur les licenciements, quitte à améliorer le système d'indemnisation du chômage pour les travailleurs licenciés. En affichant ainsi sa préférence pour la flexibilité « externe » plutôt que pour la flexibilité « interne », la Commission épousait la revendication patronale ancienne qui considérait que faciliter les licenciements est une condition nécessaire pour la création d'emplois nouveaux.

Loin d'être offusqué par l'intervention de la BCE et de la Commission européenne dans les affaires internes de l'Italie, le gouvernement Berlusconi a vu dans ces injonctions une opportunité de réaliser enfin le programme de dérégulation du marché du travail du Livre blanc de 2002 dont un des auteurs, Maurizio Sacconi, était entretemps devenu ministre du Travail. En juin 2011, le gouvernement avait présenté un plan d'austérité qui prévoyait notamment la suppression de 250 000 postes dans la fonction publique, un gel des retraites et l'augmentation de l'âge de la retraite

1. Cette lettre a d'abord été tenue secrète, mais elle a été publiée *in extenso* par le *Corriere della Sera* du 29 septembre 2011 (en français dans *Challenge*, 30 septembre 2011).
2. Nous laissons ici de côté la question de la décentralisation dérogatoire de la négociation collective, qui est traitée par nous ailleurs (Rehfeldt, 2013).

pour les femmes. Après l'injonction de la BCE, il y a ajouté, en septembre 2011, un article 8 qui invente un nouveau type d'accord « de proximité » (d'entreprise ou territorial) qui peut déroger non seulement à la convention collective de branche, mais aussi à la loi (y compris à l'article 18 du Statut des travailleurs), afin « d'augmenter l'emploi, améliorer la qualité des contrats de travail, stopper le travail irrégulier, accroître la compétitivité et le salaire, gérer des crises industrielles et de l'emploi, favoriser de nouveaux investissements et le lancement de nouvelles activités [1] ».

Changement de gouvernement, accélération de la flexibilisation du marché du travail

En novembre 2011, Silvio Berlusconi a été contraint à la démission et a été remplacé par un gouvernement de « techniciens » dirigé par Mario Monti. Ce dernier a poursuivi et même accéléré la politique d'austérité et de flexibilisation du marché du travail. Ainsi, en décembre 2011, sa ministre du Travail, Elsa Fornero, a annoncé son intention d'abolir l'article 18 du Statut des travailleurs. Comme en 2002, ce projet a immédiatement provoqué l'opposition des trois confédérations syndicales, mais c'est la CGIL seule qui a appelé à la grève générale pour faire échouer ce projet. La mobilisation syndicale et des pressions du Parti démocrate (PD) ont porté leurs fruits. La loi finalement adoptée le 25 juin 2012, votée seulement par la moitié des députés PD, a atténué le projet initial en maintenant la possibilité de réintégration dans plusieurs cas de figure (tableau 1). La réintégration reste obligatoire en cas de licenciement pour motif discriminatoire. Dans le cas d'un licenciement économique, le juge peut l'ordonner s'il y a « inexistence manifeste » d'une justification économique. Il peut aussi le faire pour les licenciements disciplinaires, mais seulement dans les cas les plus graves. Dans tous les autres cas, y compris le non-respect des procédures (sauf de nouveau pour les cas les plus graves), le juge doit se contenter d'ordonner à l'employeur de payer une indemnisation. Cette dernière doit désormais se situer à l'intérieur d'une fourchette de six à 12 mois de salaire. Si une réintégration est ordonnée, le salarié peut y renoncer en touchant une indemnisation majorée équivalente de 15 mois de salaire.

La loi du 25 juin 2012 élargit également la possibilité de recours à des CDD. L'obligation pour l'employeur de justifier ce recours est supprimée. La durée maximale du premier CDD est portée de six à 12 mois. L'enchaînement autorisé de plusieurs CDD reste limité à 36 mois, mais des dérogations seront dorénavant possibles par accord collectif.

Une nouvelle Assurance sociale pour l'emploi (ASPI) remplace toutes les formes antérieures, jusqu'alors fragmentées, d'assurance chômage. S'inspirant des réformes Hartz en Allemagne, le versement des indemnités est limité à 12 mois pour les travailleurs de moins de 54 ans et à 18 mois pour les autres, avec une baisse du montant des indemnités de 15 % après six mois. En même temps, les possibilités de recours à la CIG pour

1. En ratifiant le 21 septembre 2011 un accord national avec les syndicats, la confédération patronale Confindustria a demandé à ses entreprises affiliées de ne pas négocier des accords dérogatoires selon l'article 8 du décret-loi de Berlusconi, mais d'appliquer l'accord national, dans lequel les dérogations sont possibles uniquement pour « gérer des situations de crise » ou « en présence d'investissements significatifs pour favoriser le développement économique et de l'emploi de l'entreprise ».

Tableau 1. Sanctions pour licenciement abusif selon les réformes Fornero (2012) et Renzi (2014-2015)

A. Entreprise de plus de 15 salariés

Type de licenciement	CDI selon la loi Fornero de 2012	Nouveau CDI du Jobs Act 2014-2015	Montant des Indemnités loi 2012	Montant des indemnités loi 2014-2015
Discriminatoire, « inefficace » (non écrit) ou « nul » (motif illicite, maternité)	Réintégration et indemnisation	*Inchangé*	Min. 5 mois Substitution * : 15 mois	*Inchangé*
Disciplinaire, économique ou motif personnel	Indemnisation	*Inchangé*	Min. 12 mois Max. 24 mois	4 mois pour 2 ans 24 mois pour 12 ans (max.)
… En cas d'inexistence prouvée du fait matériel	Réintégration et/ou indemnisation	*Inchangé*	Min. 12 mois Substitution * : 15 mois	*Inchangé*
Vice de forme (motif non communiqué)	Réintégration et indemnisation	Indemnisation	Min. 6 mois Max. 12 mois	2 mois pour 2 ans 12 mois pour 12 ans (max.)
Licenciement **collectif** sans respect des critères de choix des licenciés	Réintégration et indemnisation	Indemnisation	Max. 12 mois Substitution * : 15 mois	4 mois pour 2 ans 24 mois pour 12 ans (max.)
Licenciement **collectif** sans respect des procédures de consultation syndicale	Indemnisation	*Inchangé*	Min. 12 mois Max. 24 mois Substitution * : 15 mois	4 mois pour 2 ans 24 mois pour 12 ans (max.)

B. Entreprise de 15 salariés ou moins

Discriminatoire, « inefficace » (non écrit) ou « nul » (motif illicite, maternité)	Réintégration et indemnisation	*Inchangé*	Min. 5 mois Substitution * : 15 mois	*Inchangé*
Licenciement disciplinaire, économique, motif personnel ou vice de forme	Réintégration dans les 3 jours ou indemnisation **	Indemnisation	Min. 2,5 mois Max. 6 mois	2 mois pour 2 ans 6 mois pour 12 ans (max.)

* Indemnité de substitution au cas où le travailleur renonce à sa réintégration.
** Indemnité de substitution au cas où l'employeur refuse la réintégration.
Source : Auteur d'après Rausei (2015).

financer le chômage partiel sont réduites. L'indemnité de mobilité sera supprimée à partir du 1er janvier 2017 et remplacée par la nouvelle indemnité chômage qui est nettement moins généreuse.

La loi Fornero constitue un premier pas pour passer de la flexibilité interne à la flexibilité externe souhaitée par la Commission européenne, qui salue cet avancement. Le bilan établi par Piazza et Myant (2015) montre pourtant que cette réforme n'a nullement résolu les problèmes d'emploi de l'Italie. Le chômage continue à croître et l'emploi à décroître. Malgré l'abolition partielle de l'article 18, la part des CDI dans l'emploi n'a pas augmenté et reste aussi minoritaire. Cette aggravation de la situation de l'emploi va être la motivation principale d'une nouvelle réforme, le « Jobs Act » de 2014, qui va cependant dans la même direction, en faisant un pas supplémentaire dans la dérégulation, avec les mêmes résultats négatifs comme on le verra.

Le « Jobs Act » de Matteo Renzi (2014-2015)

En février 2013 ont lieu de nouvelles élections générales qui sont marquées par l'échec de la liste présentée par Mario Monti et par un recul du parti « Peuple de la Liberté » (PdL) de Silvio Berlusconi. Pour la première fois, les partis à la gauche du PD ne sont pas représentés au Parlement. Le PD est presque vainqueur, mais rate la majorité absolue des sièges au Sénat, en raison du succès de la liste antipolitique « Cinquestelle » du comique Beppe Grillo, qui refuse de voter pour le secrétaire PD, Pier Luigi Bersani, candidat désigné par des primaires de gauche au poste de Premier ministre. Après cet échec, le PD est contraint de soutenir, conjointement avec le PdL et deux petits partis centristes, un nouveau gouvernement de « techniciens » dirigé par Enrico Letta (PD), avec comme vice-Premier Angelino Alfano (PdL). Sa base parlementaire se rétrécit lorsque Berlusconi se retire de la coalition. Le gouvernement est alors sauvé par une scission du PdL provoquée par Angelino Alfano, qui crée un nouveau petit parti appelé « Nouveau Centre-Droite » (NCD) [1]. Paradoxalement, cela augmente son poids dans la coalition gouvernementale. Après la démission de Pier Luigi Bersani comme secrétaire du PD, le parti élit Matteo Renzi comme nouveau secrétaire. Ce dernier pousse Enrico Letta à la démission et se fait élire Premier ministre, en février 2014, à la tête d'une coalition inchangée, avec toujours Alfano comme vice-Premier.

Renzi avait proposé en janvier 2014 un grand programme appelé d'abord « Job Act », puis « Jobs Act [2] ». Initialement un projet de relance de l'industrie italienne et de création d'emplois, le projet de Renzi s'est progressivement rétréci, sous l'influence de ses collaborateurs et conseillers ainsi que de son partenaire de coalition, pour devenir essentiellement un projet de réforme du marché du travail d'inspiration néolibérale, visant prioritairement à instaurer une flexibilité de l'emploi à la sortie et à sécuriser les employeurs. Les objectifs initiaux

1. Maurizio Sacconi, président de la Commission Travail du Sénat et ancien ministre du Travail de Berlusconi, rejoint le NCD. Silvio Berlusconi rebaptise le PdL par son ancien nom, « Forza Italia ».
2. La novlangue politique et économique en Italie est maintenant l'anglais (ou plutôt l'américain). Le Jobs Act de Renzi se réclame d'un Jobs Act à la Barack Obama de 2011, mais ce dernier était un plan de soutien aux petites entreprises et a peu en commun avec le Jobs Act de Renzi.

d'un plan industriel pour sept secteurs clés, d'un salaire minimum légal, de nouvelles règles sur la représentativité syndicale et de l'introduction de représentants des salariés dans les conseils d'administration des grandes entreprises ont été progressivement abandonnés ou remis à plus tard. Le Jobs Act dans sa forme finale présente néanmoins une certaine complexité, car il est composé d'un décret-loi de mars 2014, d'une loi d'habilitation votée en dernière lecture en décembre 2014, ainsi que de huit décrets d'application approuvés entre mars et septembre 2015.

Du projet initial sont restés quatre éléments essentiels :

- la réduction du nombre des formes de travail atypique ;
- la création d'un CDI « à protection croissante » ;
- une réforme des amortisseurs sociaux ;
- des simplifications administratives pour les entreprises [1].

D'autres mesures ont été ajoutées en cours de route, notamment concernant la conciliation vie familiale-vie professionnelle (par une généralisation des congés maternité). Nous allons maintenant analyser plus en détail les éléments les plus importants, en commençant par le cœur de la réforme, le nouveau CDI, puis les changements pour les autres formes de contrats de travail et finalement la réforme des amortisseurs sociaux, avant de tirer un premier bilan des effets de la loi sur l'emploi.

Un nouveau CDI « à protection croissante » avec indemnités faibles et suppression des droits à la réintégration

La création d'un nouveau CDI « à protection croissante » constitue le cœur du Jobs Act et la fierté de son promoteur. La dénomination « à protection croissante » est cependant trompeuse, car il s'agit seulement d'une indemnisation monétaire faible selon un barème fixé par la loi, en fonction de la seule ancienneté. Le véritable protégé du Jobs Act est l'employeur. La loi lui garantit, en réduisant le rôle du juge, le non-retour d'un travailleur licencié et lui permet de calculer par avance avec précision le coût d'un licenciement. C'était un des objectifs affichés de la loi : éliminer l'incertitude de l'employeur comme frein à l'embauche (Ichino, 2015). Comparé à la situation précédente, le montant des indemnités est très limité, surtout pour une ancienneté faible (jusqu'à deux ans : quatre mois de salaire), alors qu'avant le juge pouvait déterminer pour tous les cas un montant entre 12 et 24 mois de salaire (tableau 1).

Pour un licenciement d'un nouveau CDI, l'employeur a la possibilité d'opter pour une procédure extrajudiciaire de « conciliation ». Dans ce cas, il peut proposer au travailleur licencié une indemnité qui est fixée à un niveau inférieur à celle à laquelle le travailleur a droit si le juge considère le licenciement comme abusif, avec néanmoins un minimum de deux mois pour une ancienneté

1. Nous ne traitons pas de cet objectif ici. Plusieurs mesures du Jobs Act rentrent dans cette catégorie. Deux de ces mesures, introduites *in extremis* dans le Jobs Act, étendent les droits unilatéraux de l'employeur, notamment celui de déclasser un travailleur. En cas de restructuration ou de réorganisation productive, l'employeur pourra dorénavant unilatéralement redéfinir un poste et placer un travailleur à un échelon inférieur de classification, sans toutefois diminuer son salaire. Une diminution du salaire est cependant possible par accord individuel entre l'employeur et le salarié, assisté par un délégué syndical, avec comme objectif de « conserver l'emploi, de changer de métier ou d'améliorer ses conditions de vie ». Une autre mesure réintroduit le droit de contrôler les travailleurs à distance, en modifiant un article du Statut des travailleurs.

de deux ans et 18 mois pour 18 ans d'ancienneté. Cette indemnité n'est ni assujettie aux cotisations sociales ni soumise à l'impôt. Si le salarié l'accepte, il renonce définitivement à une contestation devant le juge. Il s'agit donc d'une indemnité sûre et immédiate, comparée à l'incertitude d'un contentieux judiciaire qui peut durer plusieurs années. En raison de la rapidité avec laquelle l'employeur peut se protéger contre d'éventuels litiges, cette procédure est appelée « *fast track* » par ses concepteurs.

Sauf dans des cas résiduels, maintenus pour s'assurer le vote de la minorité de gauche du PD, il n'y a plus de droit automatique à la réintégration. Ce droit a été notamment supprimé pour les cas d'un vice de forme ou d'un licenciement collectif sans respect des critères de choix des licenciés [1]. La réintégration reste obligatoire pour un licenciement discriminatoire, non écrit, pour motif illicite ou pendant la maternité. Pour les licenciements disciplinaires (pour faute grave), économique ou pour motif personnel, le juge peut toujours ordonner la réintégration, mais seulement s'il arrive à démontrer « l'inexistence du fait matériel incriminé ».

Le nouveau CDI ne rentre nullement dans l'objectif affiché de la réduction du nombre des formes d'emploi, car il ne remplace pas le CDI ancienne manière, mais s'y ajoute. En effet, il ne s'applique qu'aux nouvelles embauches en CDI et n'abolit ni l'embauche en CDD ni les droits accolés aux anciens CDI [2]. Pour les anciens CDI, le juge continue à avoir la possibilité de déterminer lui-même les indemnités, à l'intérieur de la fourchette fixée par la loi Fornero de 2012. Il peut tenir compte non seulement de l'ancienneté, mais aussi d'autres critères comme la taille de l'entreprise ou le comportement des deux parties dans la procédure.

La création du nouveau CDI constitue un compromis avec son partenaire de coalition Angelino Alfano qui avait demandé l'abolition totale de l'article 18 du Statut des travailleurs qu'avaient tentée sans succès les gouvernements Berlusconi en 2002 et Monti en 2012. Ce compromis a permis au gouvernement Renzi de rejeter formellement le reproche d'avoir aboli ce droit symbolique, puisqu'il conserve sa validité pour les CDI conclus avant l'entrée en vigueur du Jobs Act. Cela n'a pas empêché Alfano de se féliciter après l'adoption du Jobs Act : « Nous avons réussi là où avait échoué Berlusconi. »

Face aux accusations des syndicats [3] de vouloir détruire la protection des travailleurs, Renzi a déclaré que l'article 18 était un « totem idéologique » et ne correspondait pas à un vrai problème. La réintégration n'aurait concerné que « 3 000 personnes dans tout le pays ». Cette affirmation est pourtant difficile à vérifier, car il n'existe pas de statistiques fiables. Une grande partie des litiges se résolvent par des accords extrajudiciaires et les statistiques du ministère du Travail ne renseignent pas sur l'issue judiciaire des différends. Selon la CGIL, en 2014, dans 80 à 90 % des cas, le juge aurait ordonné la réintégration, mais 65 % des

1. Dans ce dernier cas, le Jobs Act introduit une inégalité entre licenciés, car les salariés embauchés sous le nouveau CDI ne bénéficient plus d'un droit de réintégration et risquent de toucher moins d'indemnités que les autres.
2. Un seul cas fait exception : si une entreprise franchit le seuil des 15 salariés, tous les salariés basculeront désormais automatiquement vers le nouveau CDI. Cette mesure a été ajoutée pour ne pas créer de nouvelles barrières à l'embauche.
3. Les positions et actions des syndicats italiens sont détaillées dans Rehfeldt (2015).

travailleurs concernés auraient renoncé à cette réintégration et auraient préféré toucher une indemnité majorée, conformément à la réforme Fornero. Seuls 741 licenciés auraient effectivement réintégré leur entreprise [1].

Si ces chiffres peuvent donner raison à ceux qui parlent d'un « totem idéologique », pourquoi alors tant d'efforts des gouvernements pour l'abolir ? La raison affichée est la nécessité de donner un « signal » aux marchés pour les inciter à faire venir des capitaux en Italie. C'est aussi la position de la BCE et de la Commission européenne, qui affirment que « les marchés » voient dans la réglementation italienne des licenciements un frein à l'embauche. L'indicateur de protection de l'emploi établi par l'OCDE est ici souvent cité comme un exemple de rigidité du marché du travail. Or, cet indicateur place l'Italie tout à fait dans la moyenne européenne. Ainsi, même avant la réforme Fornero de 2012, l'indicateur italien de protection des CDI était inférieur à celui de la France et de l'Allemagne et il a encore baissé depuis (Piazza, Myant, 2013:23) [2].

Des recrutements en CDD ou en apprentissage plus attractifs grâce à la dérégulation

Les mesures du Jobs Act pour rendre un CDI plus attractif sont en contradiction avec une nouvelle dérégulation pour favoriser l'embauche en CDD, décidée par le décret-loi du 15 mai 2014 élaboré par le même gouvernement. Par ce décret-loi, la durée du premier CDD est portée de 12 à 36 mois. Il est prolongeable cinq fois dans la limite de trois ans. Les intervalles obligatoires entre CDD sont supprimés. Toutefois, le nombre total de travailleurs en CDD ne pourra pas dépasser un plafond de 20 % des CDI. Un éventuel dépassement donnera lieu à une simple amende, correspondant à 20 % de la rémunération du travailleur pendant la durée du CDD (50 % si plusieurs travailleurs sont concernés par le dépassement).

Pour remédier à la chute du nombre de contrats d'apprentissage, le décret-loi a supprimé l'obligation d'embauche des anciens apprentis avant de pouvoir en recruter de nouveaux. L'obligation d'embaucher au moins 30 % des apprentis en CDI est ramenée à 20 % et ne concerne plus que les entreprises de plus de 50 salariés (avant : 10 salariés). La rémunération d'un apprenti est fixée à un minimum de 35 % du poste pour lequel il doit être formé.

Par ailleurs, le Jobs Act supprime le « contrat de collaboration professionnelle » (*co.co.pro*). Ces contrats doivent être transformés en CDI ou CDD.

La réorganisation des « amortisseurs sociaux »

Les « amortisseurs sociaux », notamment l'assurance-chômage et le chômage partiel financé par la CIG, sont le deuxième thème central du Jobs Act, qui étend les bénéficiaires de ces deux amortisseurs à des travailleurs et entreprises auparavant non couverts. Il crée une Nouvelle assurance sociale pour l'emploi (Naspi) et une Agence nationale pour les politiques actives de l'emploi (Anpal), qui a comme mission de coordonner les politiques de formation et d'emploi dont

1. *La Repubblica*, 15 novembre 2014.
2. Jusqu'à la révision de 2013, l'indicateur était plus élevé pour l'Italie parce que l'OCDE y avait inclus, de façon erronée, l'indemnité « *trattamento di fine rapporto* » (TFR), versée automatiquement par l'employeur lors de la cessation d'emploi quel qu'en soit le motif et pas seulement en cas de licenciement (OCDE, 2013). Pour une critique détaillée de l'indicateur, voir Dalmasso (2014).

les compétences doivent rebasculer des régions vers l'État central.

La durée de l'indemnisation du chômage est portée de 12 à 24 mois. Le Jobs Act réaffirme des principes déjà inscrits dans la réforme Fornero selon lesquels les chômeurs sont obligés d'accepter les offres d'embauche sous peine de perdre leur droit aux indemnités. Un chômeur pourra signer un contrat de réinsertion avec une agence accréditée de placement (publique ou privée) de son choix, qui recevra une dotation par chèque qu'elle ne pourra encaisser qu'en cas de réinsertion réussie du chômeur. Le chômeur sera obligé de suivre les formations prescrites. S'il ne le fait pas ou s'il refuse l'emploi proposé, l'organisme de placement doit le signaler, avec comme conséquence la perte de l'indemnité pour le chômeur, mais aussi la perte du chèque pour l'agence de placement. Jusqu'alors, seulement 1 % des embauches s'effectuaient par l'intermédiaire d'une agence de placement.

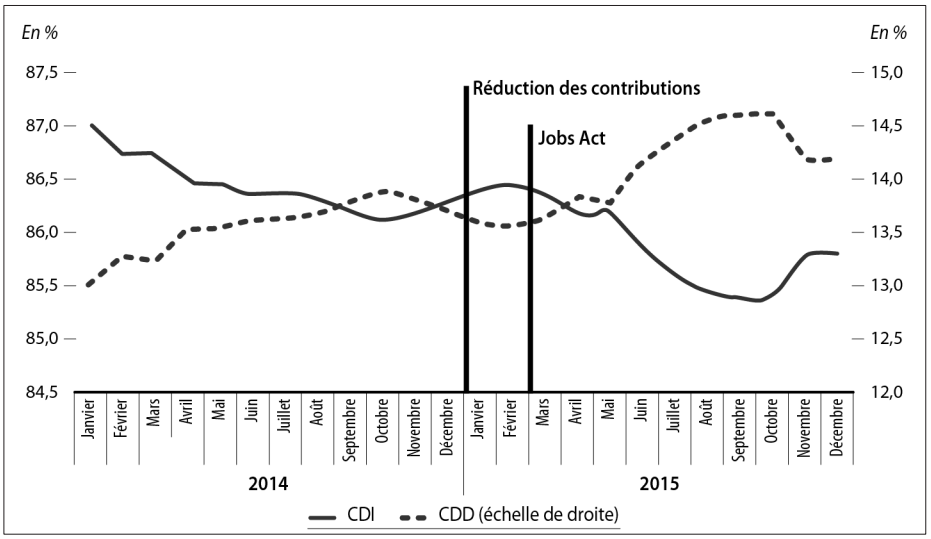
La réforme Fornero avait déjà réduit les possibilités de financement du chômage partiel par la CIG. Dorénavant, elle ne pourra être utilisée qu'après épuisement d'autres formes de réduction du temps de travail. La durée des indemnités sera généralement limitée à 24 mois durant cinq ans. Les travailleurs en chômage à plus de 50 % seront tenus de suivre des formations de requalification. Pour responsabiliser davantage les entreprises bénéficiaires, leur part de financement de la CIG sera augmentée, celle des autres entreprises réduite en conséquence. La CIG ne pourra plus être utilisée en cas d'arrêt définitif de l'activité. Le chômage partiel permanent « à zéro heure de travail » sera interdit à partir de fin 2017. Les secteurs qui ne participent pas à la CIG doivent créer des fonds de solidarité paritaires.

Le rôle des allègements fiscaux dans les premiers bilans des effets du Jobs Act

Ce n'est pas seulement sur l'allègement de la protection légale des CDI que le gouvernement a compté pour inciter à la création massive de CDI, mais il a assorti cette mesure d'allègements fiscaux et de cotisations, de façon à rendre une embauche en CDI financièrement plus attractive pour l'employeur qu'une embauche en CDD. Fin 2014, la loi de finances pour 2015 a supprimé pour les CDI la part salariale de l'impôt régional sur les activités productives (Irap), une sorte de taxe professionnelle, réduisant le montant de cet impôt d'environ un tiers. En plus, elle a totalement supprimé les cotisations patronales pour les nouvelles embauches en CDI durant l'année 2015, pendant trois ans et jusqu'à un plafond de 8 060 euros par an – un montant nettement supérieur à ce que coûterait à l'employeur un licenciement après trois ans. La mesure a été reconduite en 2015 pour les embauches en CDI durant 2016, mais avec une exonération réduite à 40 % pour une durée de seulement deux ans.

Les premiers bilans des effets du Jobs Act montrent une incidence très importante de ces allègements sur l'évolution de l'emploi, plus importante que les effets attendus des allègements réglementaires. Selon une étude de deux chercheurs de la Banque d'Italie sur les embauches en Vénétie entre janvier 2013 et juin 2015 (Sestito, Viviano, 2016), environ la moitié des embauches ont été motivées par les incitations du gouvernement. 40 % des embauches sont attribuables aux allègements fiscaux, mais seulement 5 % à la réduction du coût du licenciement contenue dans le Jobs Act (mais en « combinaison » avec les allègements fiscaux).

Graphique 1. Part des CDI et CDD dans l'emploi total (2014-2015)



Source : Fana *et al.* (2016 ; données Istat).

Malgré ces incitations fiscales, la part des CDI dans l'emploi n'a pas durablement augmenté, contrairement à ce qu'a fait croire le gouvernement en utilisant des données non corrigées des variations saisonnières. Selon une évaluation des effets du Jobs Act par des universitaires de Pise (Fana *et al*., 2015), la part des CDI dans les nouvelles embauches continue à rester minoritaire par rapport aux CDD. En 2015, il y a juste eu deux pics d'embauches en CDI, en janvier lors de l'entrée en vigueur de la Loi de finances, puis en décembre lors de l'annonce que le taux de réduction fiscale serait réduit en 2016. Cela montre un comportement d'aubaine de la part d'entreprises qui ont d'abord reporté les embauches pour pouvoir bénéficier de la suppression annoncée des cotisations, puis les ont avancées, apprenant que les réductions fiscales allaient baisser de moitié l'année suivante (Fana *et al*., 2016). L'entrée en vigueur du Jobs Act en mars 2015 n'a en revanche eu aucun effet pour contrecarrer la nouvelle montée de la part des CDD (graphique 1).

On observe en 2015 une croissance de l'emploi (100 000 créations nettes) et une baisse concomitante du taux de chômage de 12,7 % à 11,9 %. Cela est dû essentiellement à une modeste reprise de la croissance italienne en 2015. Selon les prévisions, cette croissance est appelée à fléchir de nouveau à partir de la seconde moitié de 2016. La croissance de l'emploi a encore continué au premier semestre 2016, mais en même temps le nombre de chômeurs est reparti à la hausse et le taux de chômage dépasse de nouveau 12 %.

Selon les données publiées en septembre 2016 par le ministère du Travail, le nombre des licenciements durant le premier semestre 2016 est en hausse de 7 % par rapport au premier semestre 2015. Certes, le nombre total de cessations de contrat a diminué de 312 000 et le solde entre entrées et sorties reste pour le moment positif. Cela est en partie dû à la diminution du nombre de résiliations de contrats à la demande d'un salarié, probablement en raison de la crainte de

perdre la protection de l'article 18 en cas de changement d'employeur. Ici, le Jobs Act a donc eu un effet contraire à celui escompté, en ralentissant la mobilité des travailleurs. Il faudrait attendre la fin de la période d'exonération en 2017 pour voir si les nouveaux emplois créés grâce à la suppression des cotisations sont durables ou si les employeurs vont de nouveau s'en débarrasser.

Conclusion

La récente croissance de l'emploi et des embauches en CDI, tirée par la brève reprise de la croissance économique et les allègements fiscaux et de cotisations semble avoir épuisé sa dynamique. Le gouvernement cherche donc à trouver d'autres instruments pour rendre la croissance plus durable. Un des moyens actuellement en discussion est d'augmenter la défiscalisation des primes de productivité accordées sur la base d'accords d'entreprise et selon les modalités d'un accord national tripartite de 2012.

Le gouvernement est aussi en train de chercher des solutions de transition pour les travailleurs victimes des restructurations qui ne seront plus couverts par la CIG ou qui ne pourront plus recevoir l'indemnité de mobilité, abolie à partir du 1er janvier 2017, sans pour autant être pris en charge par le nouveau système d'assurance chômage. En septembre 2016, la Confindustria et les trois confédérations syndicales ont fait une proposition conjointe au gouvernement pour instaurer de nouveaux amortisseurs sociaux pour la gestion des restructurations. Cette proposition vise à augmenter les indemnités de la CIG et à en utiliser une partie, sur la base de plans sectoriels de reconversion et d'accords d'entreprise, pour des opérations de formation, qui sont les grands oubliés de la réforme Renzi.

Sources :

Bisignano M. (2014), « Contester, retarder ou empêcher les licenciements *via* le chômage partiel ? Usages syndicaux de la *Cassa Integrazione Guadagni* en Italie », *Travail et Emploi*, n° 137, p. 69-84.

Dalmasso R. (2014), « Les indicateurs de législation protectrice de l'emploi au crible de l'analyse juridique », *La Revue de l'IRES*, n° 82, p. 37-61.

Fana M., Guarascio D., Cirillo V. (2015), « Labour Market Reforms in Italy: Evaluating the Effects of the Jobs Act », *ISI Growth Working Paper*, 5/2015, December.

Fana M., Guarascio D., Cirillo V. (2016), « Lavoro e Jobs Act, ecco perché l'inversione di tendenza non pare essere all'orizonte », www.econopoly.ilsole24ore.com, 10 Febbraio.

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, p. 299.

Leonardi S. (2008), « Italie : les débats sur les amortisseurs sociaux : comment dépasser un système fragmenté et peu équitable ? », n° spécial, « Indemnisation du chômage – débat sur les réformes », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 115, novembre, p. 133-146.

Martelloni F. (2015), « Le Jobs Act : le chemin italien vers la sécurisation de l'entreprise (et de ses abus) », *Revue de droit du travail*, mai, p. 304.

OCDE (2013), « Protéger l'emploi, renforcer la flexibilité : un nouveau regard sur la législation sur la protection de l'emploi », in *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2013*, Paris, Éditions OCDE.

Piazza G., Myant M. (2015), « Italy's Labour Market Reforms of 2012: Did They Reduce Unemployment? », *Working Paper*, n° 2015.11, ETUI, Brussels.

Pignoni M.T. (2005), « Italie : le travail atypique entre autonomie et subordination, nouvel enjeu de la représentation syndicale », n° spécial, « Précarisation de l'emploi et représentation syndicale », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 97, novembre, p. 84-96.

Rausei P. (2015), « Jobs Act, licenziamenti individuali e collettivi: il nouvo sistema sanzionatorio », *IPSOA Quotidiana*, 9 marzo, www.ipsoa.it.

Rehfeldt U. (2013), « Italie : des recommandations européennes à la résistance syndicale », *Chronique internationale de l'IRES*, n° spécial, « Les syndicats face à la nouvelle gouvernance européenne », n° 143-144, novembre, p. 93-107.

Rehfeldt U. (2015), « Italie : tensions persistantes entre syndicats et gouvernement Renzi sur le "Jobs Act" », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 151, octobre, p. 3-15.

Sacconi M., Biagi M. (coord.) (2001), *Libro bianco sul mercato di lavoro in Italia*, Roma, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ottobre.

Sestito P., Viviano E. (2016), « Hiring Incentives and/or Firing Cost Reduction? Evaluating the Impact of the 2015 Policies on the Italian Labour Market », *Questioni di Economia e Finanza* (Occasional Papers), n° 325, Bank of Italy, March.

www.jobsact.lavoro.gov.it.

CGIL, *Tutto quello che non ti hanno detto sul Jobs Act*, www.adessolosai.it.

Planet Labor, Rassegna sindacale, La Repubblica, Il Sole 24 Ore, EurWork.