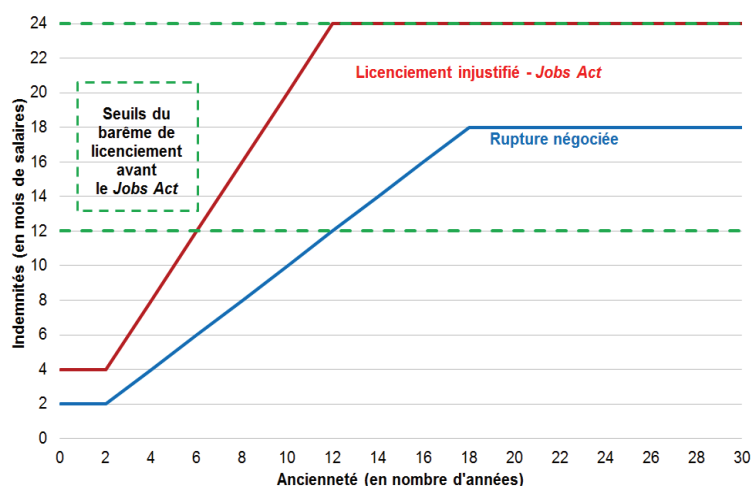


## Les réformes du marché du travail italien

- L'Italie a adopté en 2015, sous le gouvernement Renzi, une réforme du marché du travail, dite « *Jobs Act* », pour répondre à un taux d'activité relativement faible et une dualité importante entre contrats. Par ailleurs, l'économie transalpine ne réalise plus de gains de productivité, contrairement à ses partenaires, et a perdu en compétitivité.
- Dans la continuité de la réforme *Fornero* de 2012, le *Jobs Act* a assoupli le statut protecteur des salariés en contrat à durée indéterminée notamment en instaurant un barème fixe d'indemnisation du licenciement, fonction de l'ancienneté du salarié (cf. Graphique). Parallèlement, une possibilité de rupture amiable du contrat de travail entre l'employeur et le salarié a été instaurée pour éviter le recours au juge.
- De plus, le *Jobs Act* encadre et clarifie le recours aux contrats courts, notamment aux contrats à durée déterminée (CDD) et aux contrats dits atypiques, dont le nombre est réduit. La réforme s'accompagne également de mesures provisoires de soutien à l'emploi, en particulier d'exonérations temporaires de cotisations patronales. Enfin, elle renforce les amortisseurs sociaux, en étendant en particulier la couverture de l'assurance chômage.
- Si le faible temps écoulé ne permet pas d'établir un bilan définitif de la réforme, la littérature académique souligne que le *Jobs Act* devrait soutenir la productivité et les salaires, avec des effets ambigus sur l'emploi. Il pourrait également réduire la durée passée au chômage.
- Les réformes du marché du travail menées en Italie et en France ont assoupli le cadre du licenciement et ont globalement conduit à rapprocher les législations applicables en matière de licenciement, de CDD, et de couverture sociale. Alors que les ordonnances prises pour le renforcement du dialogue social ont accordé une place centrale à la négociation collective en France (branche et entreprise), le *Jobs Act* ne contient pas de volet sur les négociations salariales. Toutefois, en avril 2018, les partenaires sociaux italiens ont conclu un accord réaffirmant la nécessité de disposer de deux niveaux de contractualisation, national (branche) et déconcentré (entreprise ou territoire).
- Le 7 août 2018, le parlement italien a adopté la loi de conversion du décret-loi dit « décret dignité », contenant plusieurs amendements au *Jobs Act*, notamment une hausse du barème d'indemnisation en cas de licenciement injustifié ou à l'amiable, et un recours aux CDD plus contraint.

**Barèmes des indemnités en cas de licenciement injustifié : Italie**



Source : OCDE et calculs DG Trésor.

Lecture : Avant le *Jobs Act*, les indemnités pour licenciement injustifié étaient comprises entre 12 et 24 mois de salaire, indépendamment de l'ancienneté (partie verte). Désormais, elles sont proportionnelles à l'ancienneté avec un plancher de 4 mois de salaires et un plafond de 24 mois (courbe rouge). Dans le cas de rupture négociée, le barème des indemnités est plus faible (courbe bleue).

# 1. La crise financière et celle de la dette souveraine ont mis en évidence les faiblesses structurelles du marché du travail en Italie

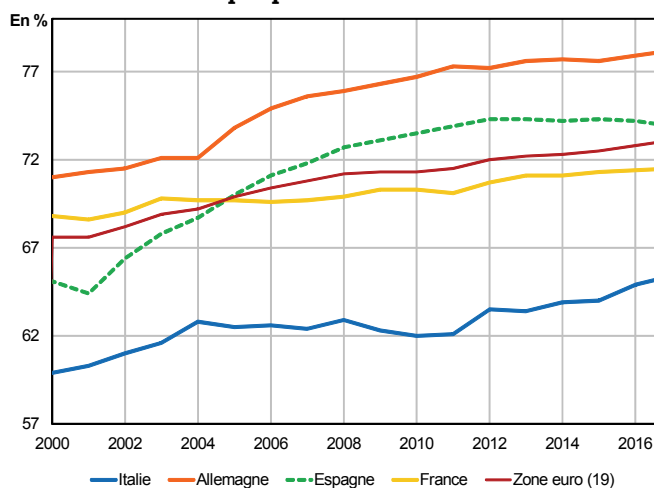
## 1.1 Un marché du travail fragmenté

Le marché du travail transalpin est marqué par de fortes divergences entre les régions du Nord et celles du Sud. En 2017, le taux de chômage n'était que de 7,1 % au Nord et atteignait 19,7 % au Sud. Ce contraste est également visible pour le chômage de longue durée (12 mois et plus) où le taux était à 3,5 % au Nord contre 12,4 % dans le *Mezzogiorno*.

Le taux d'activité –le rapport entre le nombre d'actifs et la population totale en âge de travailler– en Italie est nettement inférieur à celui de la moyenne de la zone euro (cf. graphique 1). Cette faible participation au marché du travail italien concerne davantage les femmes et les jeunes.

Le marché du travail italien se caractérise également par une forte dualité, avec d'une part, des salariés en contrats à durée indéterminée (CDI) très protégés et, d'autre part, une multiplicité de formes de contrats de travail temporaires ou atypiques.

Graphique 1 : Taux d'activité



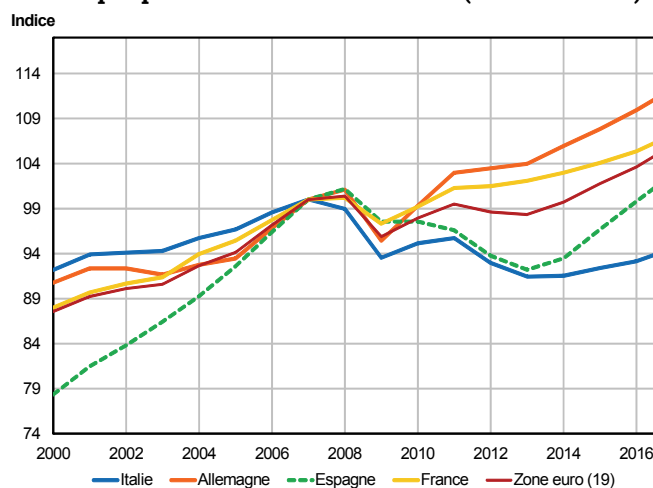
Sources : Eurostat.

## 1.2 L'Italie connaît un taux de chômage élevé et une faible croissance de la productivité

Entre 2008 et 2014, l'Italie a durement été affectée par une double récession (2008-2009 puis 2012-2013), conséquence de la crise financière puis de la crise des

dettes souveraines en zone euro qui l'a particulièrement touché. Si l'Italie a renoué avec la croissance depuis 2014, l'activité est moins dynamique que la moyenne de la zone euro. Le produit intérieur brut (PIB) italien reste inférieur de 5 % en 2017 à son niveau de 2007, alors qu'au sein de la zone euro dans son ensemble il a augmenté de 6 % (cf. graphique 2). Les dysfonctionnements du marché du travail et la faiblesse des gains de productivité ont conduit à des pertes importantes de compétitivité et à une hausse du taux de chômage.

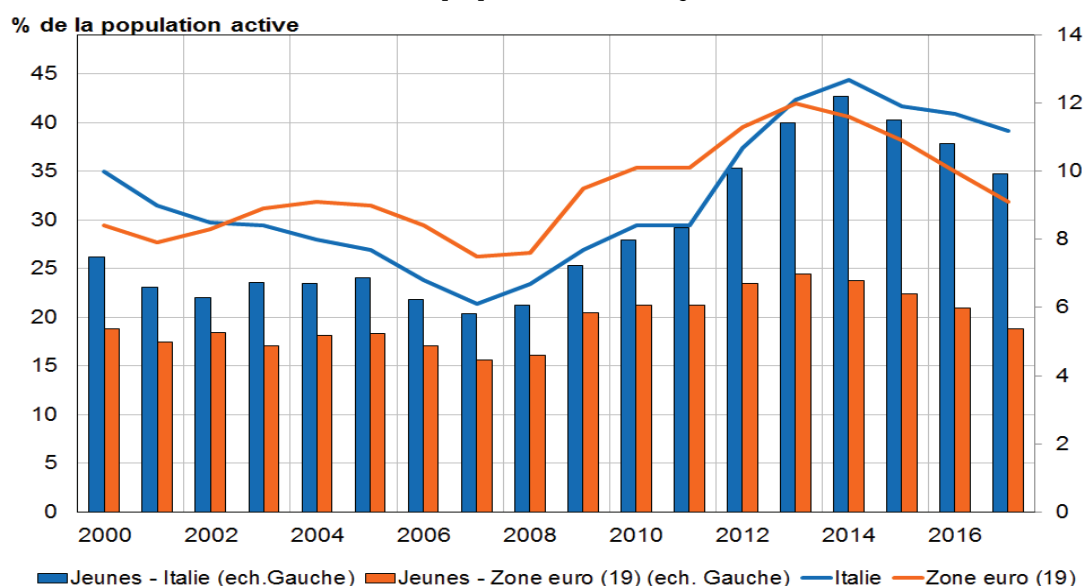
Graphique 2 : Produit intérieur brut (base 100=2007)



Sources : Eurostat.

Entre 2008 et 2014, le taux de chômage en Italie a presque doublé, affectant particulièrement les jeunes. Dans les années 2000, le taux de chômage italien a graduellement baissé, jusqu'en 2007 où il atteignait son plus bas historique, inférieur à la moyenne de la zone euro (6,1 % contre 7,5 %). Malgré la crise financière, le chômage est demeuré en-deçà du niveau moyen de la zone monétaire jusqu'à la crise des dettes souveraines, avant d'atteindre un pic historique à 12,7 % en 2014. Cette hausse a été plus marquée chez les jeunes avec un taux de chômage passant de 20 à 43 % alors que celui de la zone euro passait de 16 à 24 % (cf. graphique 3) car en effet, les jeunes ont davantage perdu leur emploi comme plus généralement les personnes détenant des contrats de travail temporaires.

Graphique 3 : Taux de chômage



Source : Eurostat.

Depuis fin 2014, le chômage italien a reculé mais demeure élevé. La persistance d'un chômage de masse en Italie augmente le risque de chômage de longue durée (58 % des demandeurs d'emploi sont chômeurs depuis plus d'un an, contre 49 % en zone euro en 2017<sup>1</sup>), entraînant des pertes de compétences et d'employabilité des demandeurs d'emplois. Ces effets dits d'hystérèse peuvent se traduire par une hausse du chômage structurel. Ainsi, selon Rusticelli (2015), la hausse du chômage de longue durée se traduirait à terme pour environ deux tiers dans une hausse du chômage structurel, si bien que deux chômeurs de longue durée sur trois resteraient au chômage même après une reprise de l'activité italienne<sup>2</sup>.

Par ailleurs, depuis 2000, l'Italie enregistre une baisse de sa productivité, contrairement à ses principaux partenaires<sup>3</sup>. Des facteurs structurels semblent à l'origine de cette situation atypique en Europe (cf. graphique 4). D'une part, l'Italie accuse un retard en termes de formation et d'éducation de la population active, celles des jeunes en particulier, limitant l'offre d'emploi qualifié. Parallèlement, l'insertion des jeunes sur le marché du travail est difficile, y

compris pour les plus diplômés, ce qui peut entraîner une mauvaise utilisation du capital humain. D'autre part, les investissements en recherche et développement (R&D) et en technologies de l'information et de la communication (TIC) ont été beaucoup plus faibles que dans les autres pays européens<sup>4</sup>. Des études plus récentes suggèrent en outre que l'absence de gains de productivité du travail en Italie durant les dernières décennies viendrait aussi de l'inefficacité des pratiques managériales, insuffisamment fondées sur le mérite<sup>5</sup>.

En parallèle, les salaires dynamiques entraînent des pertes de compétitivité. Dès avant la crise financière, les salaires nominaux italiens croissaient en ligne avec ceux de la zone euro, alors que la productivité baissait, ce qui s'est traduit par une dégradation de la compétitivité-coût (cf. graphique 5). En dépit d'une compression marquée des marges des entreprises pour faire face à cette situation, la compétitivité-prix italienne s'est dégradée aussi. Depuis 2010, les pertes de productivité se poursuivent mais le ralentissement des salaires a permis de regagner légèrement en compétitivité et de stabiliser les marges.

(1) Source Eurostat.

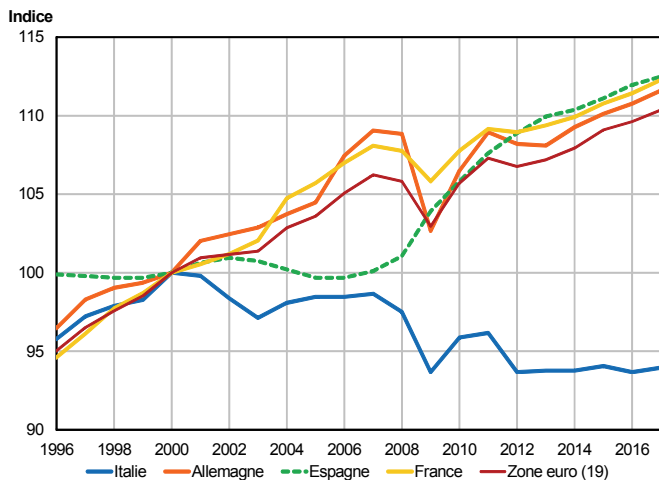
(2) Rusticelli (2015), "Rescuing the Phillips curve: Making use of long term unemployment in the measurement of the NAIURU", OCDE *Journal Economic Studies*, Volume 2014.

(3) Une part de l'écart de croissance peut résulter des différences de mesure. L'Insee estime que la divergence des méthodes choisies par les comptes nationaux français et italiens (notamment le cas du partage volume-prix de certains postes de consommation ou de l'investissement) expliquerait environ 0,2 point d'écart de croissance entre les deux pays depuis 2000 (Giraud et Quévat (2017), « Pourquoi la croissance de l'Italie a-t-elle décroché depuis 2000 comparée à la France », Dossier *Note de conjoncture* juin 2017 de l'Insee).

(4) Cf. Mrabet H. (2016), « Comment expliquer la faiblesse de la productivité en Italie ? », *Lettre Trésor-éco* n° 170, mai.

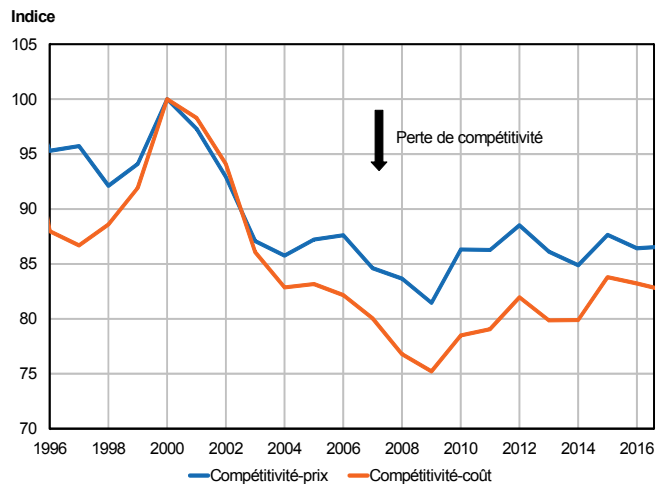
(5) Pellegrino and Zingales (2017), "Diagnosing the Italian disease", *NBER Working Paper* 23964.

**Graphique 4 : PIB par personne employée (base 100=2000)**



Source : Eurostat, calculs DG Trésor.

**Graphique 5 : Italie : Compétitivité- prix et coût (base 100=2000)**



Source : OCDE, calculs DG Trésor, champ : ensemble de l'économie.

Lecture : la compétitivité-prix correspond au ratio des prix d'exportations de biens et de services des partenaires de l'OCDE et des prix d'exportations italiens, tandis que la compétitivité-coût correspond au ratio des coûts salariaux unitaires (CSU) des partenaires de l'OCDE et des CSU italiens.

## 2. Les réformes mises en œuvre depuis la crise poursuivent un objectif de flexisécurité

En Italie, le régime de protection des salariés s'est développé avec l'interdiction du travail intérimaire en 1960 et la réglementation du CDI en 1962. En particulier, le statut des travailleurs de 1970 (article 18) a permis de sécuriser très significativement les CDI. Ce statut – qui s'applique aux salariés en CDI signé avant le *Jobs Act* – prévoit dans certains cas la réintégration automatique du salarié lorsque son licenciement est déclaré illégitime par le juge et le versement des salaires de la date du licenciement à celle de la réintégration. Pour les entreprises de moins de 15 salariés, le choix est laissé au juge entre une réintégration du salarié ou une indemnisation. Cette règle entraîne un coût important et faiblement prévisible du licenciement.

La réforme *Fornero* de 2012 avait déjà sensiblement atténué l'application de l'obligation de réintégration de l'article 18. Après cette réforme, la réintégration ne s'appliquait plus que dans les cas de licenciement non motivé (dit « inefficace » en droit italien) ou discriminatoire, ou en cas d'inexistence manifeste de fait à l'origine du licenciement. Dans les autres cas, la sanction n'était plus une réintégration mais le versement d'indemnités dont le montant, fixé par le juge, variait de 12 à 24 mois de salaires, sans lien direct avec l'ancienneté<sup>6</sup>.

Dans la continuité des précédentes réformes amorcées dès 2012 sous le Gouvernement Monti, deux objectifs principaux ont été mis en avant dans la réforme du *Jobs Act*, portée par le gouvernement Renzi en 2015, visant à assouplir le statut protecteur des salariés en CDI et à fluidifier davantage le marché du travail italien. Les principales évolutions sont : *i*) l'instauration d'un « CDI à protection croissante » ; *ii*) l'assouplissement et l'encadrement des contrats courts et dits atypiques ; *iii*) l'assouplissement du système des « vouchers » (dispositif comparable dans la forme aux chèques emploi-service, mais avec un champ d'utilisation beaucoup plus large) ; *iv*) le renforcement des amortisseurs sociaux.

### 2.1 Un assouplissement important de la réglementation du CDI, mais loin de l'instauration d'un contrat de travail unique

Le CDI à protection croissante du *Jobs Act* se distingue de l'ancien CDI par le régime de sanction du licenciement qualifié d'injustifié (ou illégitime) par le juge, par la suppression de la règle de réintégration automatique du salarié (sauf dans certains cas exceptionnels) et l'instauration d'un barème fixe d'indemnisation du licenciement. Il s'agit donc d'une réforme du licenciement injustifié plutôt que d'une nouvelle forme juridique de contrat de travail. Désormais, la

(6) Prouet E. (2015), « Contrat de travail : les réformes italiennes », France stratégie, Note d'analyse n° 30, mai.

réintégration ne s'applique qu'aux licenciements déclarés nuls pour cause de discrimination, et dans certains autres cas très restreints. Dans les autres cas, le juge ne peut condamner l'employeur qu'au paiement d'une indemnité, déterminée par un barème légal proportionnel à l'ancienneté du salarié avec un plancher (4 mois de salaires) et un plafond (24 mois)<sup>7</sup> (cf. Graphique en page de garde). Ces nouvelles règles ne s'appliquent toutefois qu'aux CDI conclus après le vote de la loi. Les 14,5 millions de salariés italiens titulaires d'un CDI signé antérieurement au 7 mars 2015 restent soumis aux anciennes dispositions.

Parallèlement, une possibilité de rupture amiable du contrat de travail – à la seule initiative de l'employeur, à la différence de la rupture conventionnelle française – a été instaurée pour éviter le recours au juge. Son barème d'indemnisation de référence (entre 2 et 18 mois) est inférieur à celui du licenciement et dépend de l'ancienneté du salarié dans l'entreprise. Ce barème moins avantageux pour le salarié lui permet toutefois de percevoir plus rapidement une indemnité : l'acceptation de l'indemnité par le salarié confirme la rupture du contrat de travail et permet d'éviter la contestation judiciaire du licenciement.

## 2.2 Des contrats courts encadrés et clarifiés

La loi italienne autorise le recours aux contrats à durée déterminée (CDD) pour des raisons techniques ou tenant à des impératifs de production, d'organisation ou de remplacement de salariés, y compris dans le cadre de l'activité ordinaire de l'entreprise. La réforme en a assoupli l'usage en allongeant leur durée maximale de 12 à 36 mois sans obligation d'en justifier le recours<sup>8</sup>. Les périodes de carence à respecter entre deux CDD ont également été supprimées<sup>9</sup>, ce qui autorise le renouvellement d'un CDD jusqu'à 5 fois pendant cette durée de 36 mois. Le *Jobs Act* a toutefois plafonné le nombre de salariés en CDD à 20 % de l'effectif sala-

rié de l'entreprise<sup>10</sup>, à l'exception des entreprises dont l'effectif est inférieur à 5 salariés.

La réforme restreint également le nombre de contrats « atypiques » afin de lutter contre les pratiques abusives. L'Italie recensait une multitude de contrats de travail temporaires tels que les contrats de collaboration à projet (« co-co-pro »)<sup>11</sup> les contrats de collaboration coordonnée et continue (« co-co-co »)<sup>12</sup>, les « *jobs on call* », les « *jobs sharing* », et les « contrats d'association en participation avec apport de travail ». Ainsi, les « *Job sharing* » (contrat de travail partagé entre deux personnes) et les « contrats d'association en participation avec apport de travail » (contrat par lequel un associé est rétribué en fonction des bénéfices de l'entreprise) ont été supprimés. Le *Jobs Act* a également modifié les règles permettant de requalifier les « co-co-pro » et les « co-co-co » en CDI à « protection croissante »<sup>13</sup> lorsqu'ils correspondent à une situation effective de travail subordonné. Certains sont en revanche maintenus, à l'instar des contrats de collaboration règlementés par des conventions collectives, ou ceux qui sont propres aux associations sportives et à certaines professions intellectuelles.

La réforme de 2015 incite à l'embauche des apprentis. Les entreprises de plus de 50 salariés doivent obligatoirement embaucher en CDI au moins 20 % des apprentis qui ont été maintenus pendant une période de 36 mois avant de pouvoir en accueillir un nouveau. Le *Jobs Act* a également ouvert la possibilité aux salariés de plus de 50 ans d'être embauchés en contrat d'apprentissage, sous réserve qu'ils perçoivent une indemnité chômage. En effet, à la suite du recul de l'âge de départ à la retraite (initié en 2011), les difficultés d'insertion des séniors sur le marché du travail se sont accentuées.

(7) Pour les entreprises de moins de 15 salariés, le plancher est de 2 mois et le plafond de 6 mois de salaire.

(8) Décret-loi Poletti du 12 mai 2014 (DL 34/2014).

(9) Auparavant, la réforme *Fornero* de 2012 prévoyait une période de carence de 60 jours pour les CDD inférieurs à 6 mois et de 90 jours pour les CDD supérieurs à 6 mois.

(10) Cette disposition est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015. En cas de non-respect de ce plafond, l'entreprise s'expose à des sanctions financières.

(11) Le collaborateur n'est pas lié par un rapport d'exclusivité et la rémunération tient compte des rémunérations moyennes de l'entreprise.

(12) Ce contrat permet à un collaborateur autonome de fournir une prestation pour le compte d'un employeur dont il n'est pas salarié.

(13) Le cococo ou cocopro est désormais requalifié en CDI en présence de 3 conditions : (1) prestation de travail exclusivement personnelle (pas de collaborateur en sous-ordre, pas de substitution possible avec un autre travailleur), (2) activité continue (pas de durée déterminée fixée à l'avance), (3) le donneur de travail organise le travail du collaborateur (fixation des horaires et du lieu de travail).

## Encadré 1 : Le système des « vouchers » : assoupli par le *Jobs Act* puis recadré en 2017

Afin de favoriser la régularisation de certains travailleurs temporaires non déclarés, le *Jobs Act* a libéralisé en 2015 le système dit des « vouchers », introduit par le gouvernement Berlusconi. D'une valeur unitaire de 10 €, ces bons pouvaient être achetés par une entreprise ou un particulier, chez un buraliste, afin de rémunérer à l'heure tout travail occasionnel, y compris agricole. Le *Jobs Act* a augmenté leur plafond annuel de 5 000 € à 7 000 € par travailleur. Cette formule a connu un succès majeur, et il y aurait eu 800 000 travailleurs précédemment inconnus – et, éventuellement, travailleurs non déclarés – qui auraient été déclarés en emploi grâce aux vouchers en 2015, dont une part significative de jeunes<sup>a</sup>.

Selon les syndicats italiens, ce dispositif aurait été massivement détourné et aurait favorisé le développement de l'emploi précaire. Certaines entreprises les auraient utilisés en lieu et place de contrats de travail classiques pour des emplois stables. Les « voucheristes » étaient ainsi devenus une nouvelle catégorie de travailleurs privés de congés maladie, de congé maternité ou d'indemnités de licenciement.

Un nouveau dispositif de vouchers a été introduit en 2017 (loi du 21 juin 2017) avec des règles destinées à prévenir les abus. Le voucher « PrestO » est destiné aux entreprises jusqu'à cinq salariés permanents désirant recourir à une main d'œuvre occasionnelle. Son montant unitaire est de 12,41 € bruts et 9 € nets (rémunération par heure). Le voucher « libretto famiglia » est destiné aux particuliers employant des personnes à domicile, d'une valeur de 10 € brut et 8 € nets. Le plafond annuel par travailleur est abaissé à 5 000 €, avec une limite de 2 500 € par employeur (personne physique pour le « libretto famiglia » ou entreprise). Désormais les prestations sont enregistrées en ligne, sur une plateforme de l'Institut National de Sécurité Sociale (INPS - la sécurité sociale italienne), ce qui permet un meilleur contrôle de leur exécution et du respect des plafonds.

a. Selon la *Fondazione consulenti del lavoro*, mars 2017.

### 2.3 Le renforcement des amortisseurs sociaux

En contrepartie de la flexibilisation du marché du travail, la réforme accroît la sécurité des travailleurs par un renforcement des « amortisseurs sociaux ». Pour ce faire, le *Jobs Act* étend le bénéfice de ces amortisseurs à des travailleurs et des entreprises auparavant non couverts<sup>14</sup>. En matière d'assurance-chômage, une réforme a été engagée en 2012 (*Fornero*) et poursuivie par le *Jobs Act* dans le but d'organiser une assurance-chômage universelle dénommée « *Naspi* »<sup>15</sup>. Celle-ci couvre désormais l'ensemble des travailleurs, y compris certains travailleurs indépendants dits « parasubordonnés ». Pour bénéficier de cette assurance chômage, le travailleur doit faire état de 13 semaines de cotisations au cours des 4 dernières années et de 30 jours de travail durant les 12 derniers mois. La durée d'indemnisation est plus longue que l'*Aspi* (ancien régime), avec un maximum de 18 mois depuis 2017. Son montant dépend de manière dégressive du revenu antérieur et est plafonné à 1 300 € mensuel<sup>16</sup>. Il est également décroissant dans le temps à partir du quatrième mois (3 % chaque mois). Le bénéfice de l'assurance-chômage est conditionné à la parti-

icipation effective du bénéficiaire aux mesures prévues dans le cadre des politiques actives pour l'emploi.

Parallèlement, le recours aux *Cassa Integrazione Guadagni* (CIG), les caisses de « chômage technique », est encadré. Ce dispositif est comparable au système français d'activité partielle qui permet de maintenir les salariés en emploi lorsque leur entreprise fait face à des difficultés économiques conjoncturelles. Ce système apporte un complément de revenus aux salariés de certains secteurs (principalement industrie, artisanat et bâtiment) faisant l'objet d'une suspension temporaire du contrat de travail ou d'une réduction du nombre d'heures travaillées. Ces caisses, gérées par l'*Istituto Nazionale Previdenza Sociale* (INPS) – la sécurité sociale italienne – et alimentées par des cotisations salariales, versent une indemnisation à hauteur de 80 % des salaires non perçus aux salariés concernés. Ce système est désormais étendu à toutes les entreprises dont l'effectif est compris entre 5 et 15 salariés, qui en étaient auparavant exclues (seulement celles de plus de 15 salariés étaient auparavant concernées). En contrepartie, le *Jobs Act* diminue la durée de versement et interdit l'utilisation du dispositif en cas de cessation d'activité de l'entreprise<sup>17</sup>.

(14) 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<sup>er</sup> mai 2015. L'objectif étant d'élargir la couverture du dispositif introduit en 2012, en établissant une assurance chômage réellement universelle.

(15) *Nuova assicurazione sociale per l'impegno*, qui remplace l'« *Aspi* » depuis le 1<sup>er</sup> mai 2015.

(16) Le taux de remplacement est de 75 % pour les revenus inférieurs au salaire mensuel de référence (1 195 €), de 25 % pour les revenus au-delà de ce niveau, jusqu'à ce que les indemnités atteignent le plafond de 1 300 € mensuels. Ces montants s'entendent avant application du système dégressif dans le temps.

(17) Le soutien temporaire ne peut plus excéder 2 ans sur 5 années glissantes.

## 2.4 Les politiques actives de l'emploi

La réforme institue une Agence Nationale pour les Politiques Actives de l'Emploi (ANPAL)<sup>18</sup> chargée de coordonner au niveau national les différents services pour l'emploi publics et privés répartis sur le territoire. L'objectif est d'harmoniser les prestations aux demandeurs d'emploi et aux entreprises, jusqu'alors assez hétérogènes selon les régions, et de mettre en œuvre une politique de l'emploi unifiée sur l'ensemble du territoire national. Toutefois, en raison du rejet de la réforme constitutionnelle du 4 décembre 2016, qui devait permettre une recentralisation au profit de l'État des compétences en matière de politique de l'emploi, partagées entre l'État et les régions, le rôle de l'agence est resté en deçà de l'ambition initiale. Dans ce contexte, l'ANPAL a créé en novembre 2016 une plateforme unique d'échange d'informations entre les différents acteurs des politiques de l'emploi. Les demandeurs d'emploi peuvent y insérer leur CV et consulter leur dossier et les offres d'emploi proposées.

Le *Jobs Act* a également instauré un dispositif de « chèques de remplacement » utilisable par le demandeur d'emploi au profit des services publics ou privés d'aide à la recherche d'emploi. Ce dispositif concerne les personnes qui perçoivent les allocations chômage (*Naspi*) pendant au moins 4 mois. Le montant de la subvention est versé à l'agence qui a fourni le service d'accompagnement, à condition que le demandeur d'emploi se soit réinséré de nouveau sur le marché du travail, ce qui constitue une incitation au résultat.

## 3. Si l'inflexion du marché du travail observée depuis 2014 est encourageante, le peu de recul temporel rend difficile l'établissement d'un bilan définitif des réformes du *Jobs Act*

Les réformes du *Jobs Act* décrites plus haut, dans la continuité des réformes du gouvernement Monti en 2012 (réforme *Fornero*), ont permis d'allonger la durée moyenne des indemnités chômage (cf. graphique 6). De plus, le nombre de contentieux relatifs aux contrats de travail a fortement diminué depuis 2012, notamment ceux relatifs aux CDD (baisse de 90 % entre 2012 et 2017) et ceux relatifs aux licenciements de CDI (baisse de 60 % entre 2012 et 2017). Cela pourrait notamment s'expliquer par l'introduction du CDI à protection croissante qui encadre le pouvoir d'appréciation du juge, et par l'instauration du

Son montant varie de 250 € à 5 000 € en fonction du profil d'employabilité et du type de contrat (en moyenne de l'ordre de 3 000 € à 4 000 €). L'allocation est par exemple plus élevée pour un demandeur d'emploi signataire d'un contrat de travail dans le *Mezzogiorno*.

## 2.5 Des mesures fiscales temporaires pour soutenir l'emploi à court terme

À ces mesures structurelles s'ajoutent des incitations fiscales sous forme d'allégements temporaires des cotisations patronales pour les embauches en CDI – y compris les transformations de CDD en CDI. Ainsi, la loi de finances pour 2015 prévoit des incitations fiscales accordées pendant trois ans aux employeurs qui embauchent en 2015 (100 % d'exonérations pendant trois ans, plafonnée à 8 060 € par an) prolongées en 2016 (40 % pendant deux ans, dans la limite de 3 250 € par an) et en 2017 pour les entreprises du *Mezzogiorno* (100 % pendant un an, plafonnée à 8 060 €)<sup>19</sup>.

Par ailleurs, l'apprentissage est encouragé fiscalement. Dans la loi de finances 2017, des exonérations de cotisations sociales patronales jusqu'à 36 mois ont été prévues pour les embauches d'étudiants en CDI – réalisées en 2017 et 2018 – à l'issue de leur période d'apprentissage. Depuis le *Jobs Act*, un nombre important de contrats d'apprentissages ont été convertis en CDI : 48 % des personnes en apprentissage en 2014 ont été recensées en CDI en 2016 (selon le Rapport Annuel de l'*INPS*).

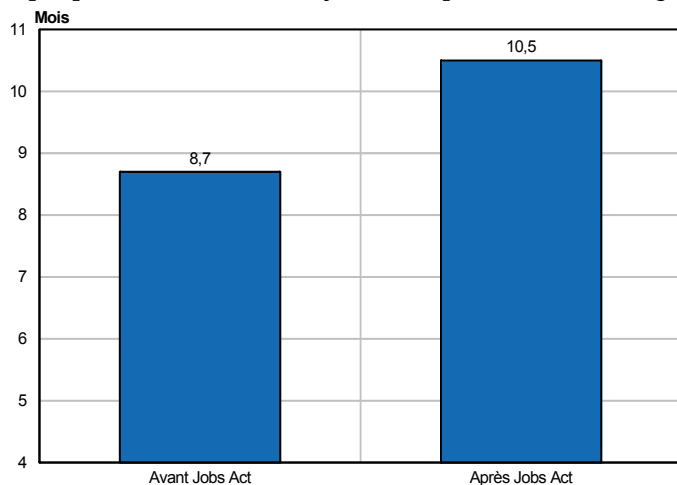
dispositif de rupture négociée. En 2015, on observe une augmentation des dépenses allouées aux politiques actives de l'emploi (cf. graphique 7), portée principalement par les mesures d'incitation à l'emploi et en faveur de la formation professionnelle. Les effets des réformes devraient soutenir l'activité sur le long terme et fluidifier le marché du travail même si, contrairement aux réformes du marché du travail en Espagne en 2010 et 2012<sup>20</sup>, elles ne contiennent pas de volet sur les négociations salariales, qui aurait pu contribuer à réduire plus nettement la rigidité des salaires, et accroître la compétitivité italienne.

(18) Instituée par le décret-législatif 150/2015, l'ANPAL est opérationnelle depuis début 2016.

(19) Après 2017, ces mesures ont été recentrées sur les jeunes.

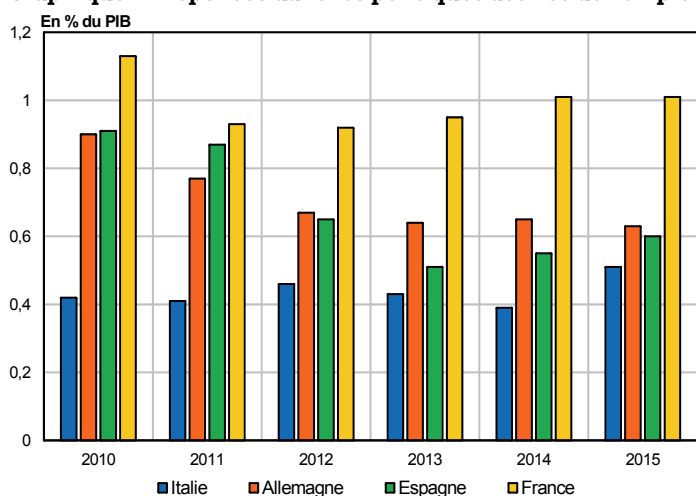
(20) Cf. Anne-Braun J., Bogue M., Gouardo C. et R. Mathieu (2016), « Quel premier bilan tirer de la réforme du marché du travail adoptée en Espagne ? », *Lettre Trésor-éco* n° 174, Août.

**Graphique 6 : Italie : durée moyenne des prestations chômage**



Source : INPS ; calculs OCDE (2016).

**Graphique 7 : Dépenses dans les politiques actives de l'emploi**



Source : OCDE.

### 3.1 Les évaluations *ex ante* suggèrent un impact positif des réformes visant à assouplir le degré de protection des emplois permanents

Le *Jobs Act* se traduit par une baisse de la protection de l'emploi qui pourrait soutenir la productivité et les salaires. Le *Jobs Act* rend le marché du travail plus flexible, en raison

de règles moins restrictives sur le licenciement individuel. Après le *Jobs Act*, l'indicateur de protection de l'emploi des CDI de l'OCDE (EPL) est passé de 2,74 à 2,54 – sur une échelle de 0-6 du moins au plus restrictif –, soit une réduction de 0,2 point.

Cette évolution est susceptible de soutenir la productivité et les salaires réels. D'une façon générale, les réformes visant à réduire le coût des licenciements permettent avant tout de réduire la dualité et d'améliorer la croissance de la productivité à long terme (OCDE, 2016)<sup>21</sup>, en améliorant l'appariement entre offre et demande de travail et en facilitant les réallocations de main d'œuvre vers les entreprises et les secteurs les plus productifs. Cet accroissement de la productivité est susceptible d'entraîner des hausses de salaires réels. Cette meilleure allocation de la main d'œuvre permet également de réduire la durée passée au chômage, ce qui est susceptible d'augmenter le taux de participation au marché du travail et de limiter le phénomène de « chômeur découragé ».

Ces effets théoriques sont confirmés par la littérature empirique. D'une part, Egert (2017) trouve un coefficient de corrélation négatif entre le niveau de protection de l'emploi (indicateur EPL des CDI) et le capital humain<sup>22</sup> tandis que Bassanini *et al.* (2009) estiment qu'une réduction de l'indicateur de 0,2 point augmenterait la productivité d'environ 0,1 point à long terme<sup>23</sup>. D'autre part, l'OCDE estime qu'à long terme, une réforme en faveur de l'assouplissement de la législation sur les licenciements de CDI (réduction de 0,2 point de l'indicateur de protection des CDI) élèverait les salaires horaires de 0,4 % et que les réformes auraient un impact positif sur l'emploi des travailleurs peu qualifiés tandis que l'effet resterait non significatif sur l'emploi salarié total<sup>24</sup>. De plus, les travaux empiriques indiquent que ces réformes ont tendance à réduire la part des contrats temporaires dans l'emploi total<sup>25</sup>.

(21) OCDE (2016), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2016*.

(22) Egert (2017), "Regulation institutions and productivity - new macroeconomic evidence from OECD countries", OCDE Economics Department, *Working Papers* N° 1393. Les coefficients de corrélation sont corrigés des effets fixes par pays et par an.

(23) Bassanini *et al.* (2009), "Job protection legislation and productivity growth in OECD countries", *Economics Policy*, vol. 24, N° 58, Avril, pp. 349-402, trouve qu'une baisse d'un point de l'indicateur EPL augmenterait la productivité de 0,3 point dans les secteurs où le taux de licenciement est supérieur à la moyenne des États-Unis entre 2001-2003.

(24) *Perspectives de l'emploi de l'OCDE (2016)*. Estimations de l'OCDE fondées sur EU KLEMS et la base de données de la législation sur la protection des CDI.

(25) Il s'agit là, d'un résultat relativement consensuel dans la littérature, par exemple : Bassanini *et al.* (2009), "Job protection legislation and productivity growth in OECD countries", *Economics Policy*, vol. 24, N° 58 Avril, pp. 349-402..



Dans une analyse *ex ante* des réformes italiennes passées, le FMI trouve un impact positif de l'assouplissement de la protection de l'emploi sur l'activité. Dans une évaluation de l'impact macroéconomique des réformes structurelles en Italie, le FMI souligne qu'une réforme du marché du travail prise isolément aurait un impact positif significatif sur le PIB<sup>26</sup>. Ces estimations portent sur les effets des réformes *Fornero* du gouvernement Monti (2012) et non sur la réforme du *Jobs Act*. Le FMI estime – à partir d'un modèle DSGE<sup>27</sup> – que ces réformes auraient conduit à une augmentation du PIB à horizon 5 ans et sur le long terme respectivement de +1,1 % et +1,8 %. Le FMI décompose l'effet de ces réformes sur le PIB en trois composantes : la législation sur la protection de l'emploi, les politiques actives de l'emploi et le taux d'activité. La baisse de l'indicateur EPL, de -0,1 point après la réforme *Fornero*, aurait eu un effet positif sur le PIB, mais relativement faible (+0,1 % à 5 ans et +0,3 % sur le long terme)<sup>28</sup>. Une extrapolation de ces résultats sur l'ampleur de l'assouplissement de l'indicateur EPL suite à la réforme du *Jobs Act* (-0,2 point selon l'estimation de l'OCDE discutée ci-dessus) suggérerait un impact légèrement plus marqué sur le PIB (+0,6 % à long terme).

### 3.2 Selon les premières évaluations *ex post* réalisées par la Banque d'Italie, le *Jobs Act* expliquerait une faible part du redressement récent de l'emploi

La Banque d'Italie a cherché à évaluer l'incidence des mesures prises en 2015 (exonérations de cotisations sociales et *Jobs Act*) sur la reprise de l'emploi salarié<sup>29</sup>. Les résultats suggèrent que la dynamique de l'emploi est à ce stade principalement soutenue par la reprise économique et les mesures incitatives sur les cotisations. Sur la base de données individuelles<sup>30</sup> de la région de Vénétie en 2015, elle estime que : *i*) les mesures seraient à l'origine d'environ un quart de la progression de l'emploi en Vénétie au cours des quatre premiers mois (environ 10 000 emplois), le reste s'expliquant pour l'essentiel par l'évolution de l'activité économique ; *ii*) les exonérations de cotisations sociales expliqueraient deux tiers de la croissance des emplois imputable aux mesures prises, le tiers restant étant lié aux nouvelles règles de licenciement<sup>31</sup>. De plus, les auteurs soulignent que les mesures prises auraient favorisé les créations d'emplois et les transformations de contrats temporaires en CDI, grâce à la réduction des coûts de rupture en cas d'erreur d'embauche.

---

(26) Lusinyan et Muir (2013), "Assessing the Macroeconomic Impact of Structural Reforms: The Case of Italy", *FMI Working Papers* 13/22.

(27) Part de l'hypothèse selon laquelle les réformes permettent de réduire l'écart entre la réglementation du marché du travail en Italie et les meilleures pratiques en vigueur dans la zone OCDE, à chaque fois, l'écart est réduit de moitié. Les réformes devraient être mises en œuvre au cours de la période 2013-2018.

(28) L'effet de long terme des réformes sur le PIB estimé à +1,8 % est principalement plus largement porté par la hausse du taux d'activité des femmes (+1,0 pt) et par les politiques actives de l'emploi (+0,5 pt).

(29) *Economic Bulletin* n° 4 /2015 se référant au papier de Sestito and Viviano (2016), "Hiring incentives and/or firing cost reduction? Evaluating the impact of the 2015 policies on the Italian labour market", Banque d'Italie, *occasional papers* N° 325.

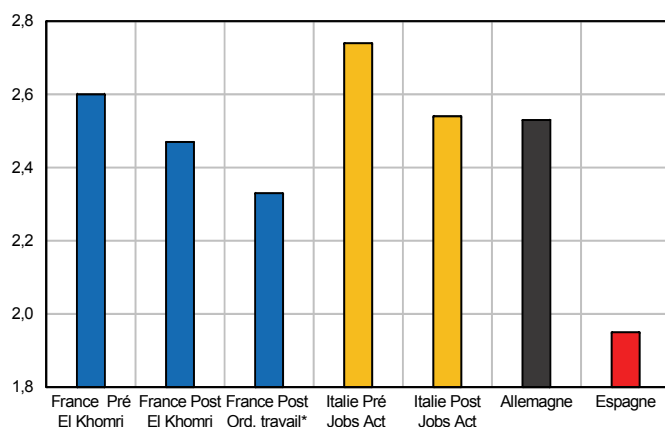
(30) Données administratives provenant des déclarations obligatoires des employeurs au ministère du Travail et de la Politique sociale (Comunicazioni obbligatorie).

(31) Les résultats sont obtenus à l'aide d'estimateurs de différences de différences, qui comparent la tendance des emplois des entreprises avant et après mise en application de la réforme, en distinguant les firmes par leur taille et les travailleurs par leur éligibilité.

## Encadré 2 : Comparaison des réformes du marché du travail France - Italie

Les réformes du marché du travail ont conduit à une réduction de l'indicateur EPL dans les deux pays. En effet, les réformes du *Jobs Act* en Italie mais aussi la loi du 8 août 2016 (*loi El Khomri*) et les ordonnances du 22 septembre 2017 (*loi Travail*) en France ont assoupli le licenciement des salariés.

**Graphique 8 : Indice de protection de l'emploi permanent (CDI) contre les licenciements individuels**



\* Ordonnances pour le renforcement du dialogue social

Sources : Dernières données publiées par l'OCDE pour l'Allemagne (2013), l'Espagne (2013) et la France pré El Khomri (2013), pour l'Italie Pré Jobs Act (2014), pour l'Italie post Jobs Act (2015). Estimations DG Trésor pour les données France Post El Khomri (2016) et France post Ordonnances travail (2017).

Ces réformes poursuivent un objectif de flexibilité du marché du travail sur les axes suivants :

- **Licenciement individuel** : la réforme du *Jobs Act* a supprimé la règle de réintégration automatique du salarié (sauf cas exceptionnels) et a instauré un barème fixe d'indemnisation du licenciement, en fonction de l'ancienneté du salarié. En France, la réintégration n'est quasiment jamais appliquée. La loi *El Khomri* a introduit un barème pour la fixation des indemnités contentieuses de licenciement, rendu contraignant par les ordonnances de 2017.

- **Définition du licenciement économique** : en Italie, la notion de licenciement économique<sup>a</sup> est plus large que celle utilisée en droit français qui se fonde sur l'existence de difficultés économiques, dont les critères ont été précisés par la loi *El Khomri* afin de sécuriser les licenciements économiques. Depuis les ordonnances de 2017, le périmètre d'appréciation du motif économique est fixé au niveau national – et non plus au niveau mondial – comme dans la plupart des pays européens.
- **Législation relative aux CDD** : en Italie, le recours au CDD n'a plus à être justifié, jusqu'à une durée maximale de trente-six mois et de cinq renouvellements. En France, depuis les ordonnances, le recours au CDD reste encadré par la loi (cas de recours) mais les branches pourront définir les règles encadrant les CDD : durée, renouvellement et période de carence.
- **Amortisseurs sociaux** : en Italie, les réformes ont étendu l'assurance chômage à davantage de bénéficiaires. En France, le gouvernement a prévu d'étendre l'assurance chômage aux indépendants et aux démissionnaires.
- **Négociation collective** : en France, les réformes successives réalisées depuis 2008<sup>b</sup> ont encouragé le dialogue social et accordé une place centrale à la négociation collective, en donnant aux entreprises la capacité de s'adapter de manière rapide et sécurisée à leur environnement économique. En Italie, où la négociation collective est traditionnellement importante, les partenaires sociaux (la *Confindustria* – organisation représentative des entreprises italiennes – et les principaux syndicats de salariés) ont conclu en avril 2018 un accord cadre national réaffirmant les principes de démocratie syndicale et les deux niveaux de contractualisation : national (branche) et décentralisé (entreprise). L'accord-cadre vise notamment à lutter contre la prolifération d'accords d'entreprises « moins-disant », pour lesquels la représentativité des signataires n'est pas assurée.

- a. Elle se fonde sur « un motif objectif justifié » du fait de « raisons inhérentes à l'activité productive, à l'organisation du travail et au fonctionnement régulier de celle-ci ».
- b. Loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail, loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, ordonnances du 22 septembre 2017.

### Encadré 3 : Modification des réformes du *Jobs Act*

Le 7 août 2018, le parlement italien a adopté la loi de conversion du décret-loi dit « décret dignité », contenant plusieurs amendements au *Jobs Act*. Ce texte apporte les modifications suivantes :

- Licenciement individuel : le barème des indemnités concernant les licenciements injustifiés est relevé, son plafond étant désormais fixé à 36 mois pour 12 années d'ancienneté ou plus contre 24 dans le *Jobs Act*, et son plancher à 6 mois au lieu de 4. En cas de licenciement à l'amiable, le barème est également relevé : son plafond à 27 mois de salaire, contre 18 dans le *Jobs Act*, et son plancher à 3 mois, au lieu de 2 mois.
- Législation des CDD (applicable à partir du 31 octobre 2018) : les possibilités de renouvellement ou de prorogation sont encadrées<sup>a</sup>. Le nombre maximal de renouvellement est ramené à 4 pour une durée totale de 24 mois, contre 5 pour une durée de 36 mois pour le *Jobs Act*.
- Système des « vouchers » (dispositif PrestO) : la durée maximale continue de la prestation occasionnelle est portée jusqu'à 10 jours (contre 3 jours précédemment) et le dispositif peut bénéficier aux entreprises du secteur de l'hôtellerie et hébergement jusqu'à 8 salariés en CDI (contre 5 précédemment).

a. Le renouvellement du CDD n'est autorisé que pour les motifs suivants : (i) besoins temporaires et objectifs, sans lien avec l'activité ordinaire de l'employeur, ou pour des besoins de remplacement, (ii) augmentation temporaire, importante et non prévisible de l'activité ordinaire, (iii) activités saisonnières et pics d'activité. De plus, tout renouvellement conduit à une hausse de 0,5 % des cotisations sociales employeurs.

**Haroun BA, Axel BRUNETTO, Arnaud GUIGNÉ**

## Éditeur :

Ministère de l'Économie  
et des Finances  
Direction générale du Trésor  
139, rue de Bercy  
75575 Paris CEDEX 12

## Directeur de la Publication :

Michel Houdebine

## Rédacteur en chef :

Jean-Luc Schneider  
(01 44 87 18 51)  
tresor-eco@dgtresor.gouv.fr

## Mise en page :

Maryse Dos Santos  
ISSN 1777-8050  
eISSN 2417-9620

## Derniers numéros parus

### Septembre 2018

**N°227.** Perspectives mondiales à l'automne 2018 : toujours soutenues malgré des vents contraires  
Louis Boisset, Diane de Waziers, Laetitia François, Carole Hentzgen, Julien Lecumberg, Morgane Salomé

**N°226.** Quel effet macroéconomique du PACTE ? Premiers éléments de réponse  
Cyril de Williencourt, Alejandro Faci, Simon Ray

### Juillet 2018

**N°225.** Le ralentissement de la productivité dans les pays émergents est-il un phénomène durable ?  
Amandine Aubry, Louis Boisset, Laetitia François, Morgane Salomé

**N°224.** Péages urbains : quels enseignements des expériences étrangères ?  
Carole Gostner

<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/tags/Tresor-Eco>

[in](#) Direction générale du Trésor

[t](#) @DGTrésor

*Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et ne reflète pas nécessairement la position du ministère de l'Économie et des Finances.*