

## Les réformes du marché du travail en Italie et leurs enseignements pour la France



Le 7 juin 2019 la Chaire Travail a organisé un séminaire intitulé “Les Réformes du Marché du Travail: Leçons des deux Côtés des Alpes”. Sont intervenus Paolo Sestito (Banque d’Italie), Thomas Breda (CNRS, PSE), Tommaso Nannicini (Membre du parlement italien et professeur à l’Université Bocconi), Philippe Askenazy (CNRS, ENS), Selma Mahfouz (DARES), Christine Erhel (CNAM) et Andrea Garnero (OECD). La note suivante résume les échanges de vues pendant ce séminaire sur les réformes italiennes<sup>1</sup>. Ce texte n’engage en rien les institutions dont relèvent les intervenants.

### LA RÉFORME ITALIENNE DU MARCHÉ DU TRAVAIL DE 2015

En 2015 le gouvernement italien adopte une importante réforme du marché du travail, dite “Jobs Act”. Cette réforme introduit une exonération des charges sociales d’une durée de 3 ans pour les recrutements en CDI, y compris pour les transformations de CDD en CDI. Elle introduit également une assurance chômage universelle sur le modèle des autres pays européens<sup>2</sup>.

Le volet le plus controversé de la réforme est toutefois dans la remise en cause de certaines dispositions de protection de l’emploi, et notamment de l’article 18 du code du travail. Historiquement, cet article permet aux salariés licenciés pour faute d’être réintégrés dans leur entreprise dès lors que la cause du licenciement est jugée

injustifiée (cette disposition s’appliquant aux entreprises de plus de 15 salariés). Le « Jobs Act » n’est pas la première tentative de modification de cet article considéré par certains comme introduisant une incertitude trop élevée sur le coût des licenciements pour les entreprises, avec des répercussions négatives sur l’emploi.

En 2012, la réforme dite “Fornero” avait déjà ouvert la possibilité de procédures de conciliation pour éviter le passage par les tribunaux, ainsi que la possibilité de remplacer la réintégration du salarié par une compensation pécuniaire, plafonnée en théorie à 24 mois de salaire. Néanmoins, la réforme de 2012 laissait aux tribunaux beaucoup de libertés pour définir le montant de la compensation due aux travailleurs en cas de

licenciement injustifié, beaucoup de liberté également pour autoriser la réintégration des salariés dans les cas où la faute ne pouvait pas être démontrée. Une des innovations majeures du Jobs Act est d’éliminer l’incertitude juridique en introduisant un nouveau contrat à durée indéterminée qui (1) restreint le droit à la réintégration au seul cas de licenciement discriminatoire (2) plafonne le montant de compensation à 2 mois de salaire pour chaque année d’ancienneté dans l’entreprise (avec au minimum 2 mois et au maximum 24 mois de salaire). En outre, la réforme prévoit d’importantes incitations financières en faveur d’un règlement du conflit en dehors des tribunaux. Il doit être souligné que ces nouvelles règles s’appliquent uniquement

1. Le programme et les transparents sont disponibles sur le site à l’adresse suivante : <https://www.parisschoolofeconomics.eu/fr/actualites/7-juin-invitation-au-workshop-labor-market-reforms-lessons-from-both-sides-of-the-alps/>

2. La question de la réforme italienne de l’assurance-chômage n’ayant pas été traitée pendant le séminaire, nous ne développerons pas ce point ici.

aux contrats d'embauche signés après le 7 mars 2015, pas aux contrats signés avant la réforme.

### FRANCE VS. ITALIE : DES RÉFORMES SIMILAIRES DANS LEURS OBJECTIFS, DIFFÉRENTES DANS LES MÉCANISMES

Peut-on comparer le « Jobs Acts » italien à la réforme française de 2017 ? La philosophie italienne est proche de celle qui nourrit les récentes lois françaises, à savoir réduire l'incertitude juridique sur le coût des licenciements pour les entreprises, celle-ci étant particulièrement forte en Italie et le montant de la compensation dépendant aussi de la durée du procès. Mais le tableau ci-contre montre qu'il y a des différences dans le traitement des licenciements, la plus importante étant le fait que, dans la législation française, il n'y a pas de réinsertion obligatoire des travailleurs, avant comme après la réforme, au contraire de l'Italie.

### JOBS ACT :

#### UNE ÉVALUATION DIFFICILE

L'évaluation de la réforme du marché du travail italien est rendue difficile par le fait qu'elle joue sur deux paramètres en même temps (les charges sociales et la régulation des licenciements) et que toutes les entreprises peuvent avoir été concernées directement ou indirectement à peu près au même moment. Dans ces conditions, il est difficile de séparer les effets de la réforme des effets du cycle macroéconomique, difficile également d'identifier le rôle spécifique de chacun des deux paramètres sur lesquels joue la réforme.

Une première évaluation est produite par Sestito et Viviano (2018), centrée sur la région du Veneto et analysant l'évolution au cours du temps des différences de comportement d'embauche et de licenciement entre entreprises de plus de 15 salariés et de moins de 15 salariés. Comme la réforme de la protection de l'emploi a surtout affecté les seules entreprises de plus de 15 salariés,

## Les dispositions sur les licenciements en France et Italie

	Italie	France
<i>Cadre Institutionnel avant la Réforme</i>		
<b>Réintégration en cas de licenciement abusif? (avec paiement rétroactif des salaires et des contributions sociales)</b>	Oui	Non
<b>Durée moyenne du procès</b>	21 mois	13 mois
<b>Indemnité de départ</b>	Non	1/5 du salaire mensuel par année d'ancienneté
<b>Indemnisation moyenne statuée par la cour d'appel</b>	?	5 mois de salaire + 1/2 du salaire mensuel par année d'ancienneté
<i>Changements Induits par la Réforme</i>		
<b>Date de la Réforme</b>	Mars 2015	Septembre 2017
<b>Supprime la réintégration</b>	Oui	Non
<b>Plafond légal aux indemnités</b>	2 mois de salaire par année d'ancienneté	1 mois de salaire par année d'ancienneté
<b>Plafond légal aux indemnités</b>	Min 4, max 24 mois de salaire effectif. Réduit de moitié en cas d'accord à l'amiable.	Min 1, max 12 mois de salaire.
<b>Réforme jugée inconstitutionnelle</b>	Oui. Automne 2018	Non. Jugement favorable de la Cour de Cassation. Été 2019.

Source : Présentation de Thomas Bréda, journée France-Italie

ce type d'analyse (en « double différence ») permet d'isoler les effets de l'aspect "licenciement" de la réforme. A l'issue de leur analyse, les auteurs défendent l'hypothèse que la réforme a contribué à une hausse significative des embauches à durée indéterminée, essentiellement du fait de la baisse des charges sociales, et de manière plus marginale du fait de la baisse des coûts de licenciements.

Un travail plus récent effectué par Boeri et Garibaldi (2019) dans la recherche d'un impact causal des réformes sur l'emploi étend la couverture spatiale et temporelle de l'analyse. Il remet en question l'hypothèse selon laquelle la réforme de la protection de l'emploi n'aurait pas eu d'effet indirect sur les petites entreprises, notamment en affectant les possibilités de mobilité des salariés entre petites et grandes entreprises. Leur analyse (« en simple différence » cette fois) suggère

que la réforme a contribué à un accroissement des embauches à durée indéterminée plus particulièrement important dans les petites entreprises (les plus sensibles aux baisses de charges) et d'une hausse des flux de licenciements surtout concentrée dans les grandes entreprises.

## UNE RÉFORME REJETÉE PAR L'OPINION PUBLIQUE

Indépendamment des débats entourant l'évaluation de la réforme, le Jobs Act s'est heurté à une forte opposition populaire, focalisée sur la suppression de l'article 18, avec de nombreuses grèves et protestations. Le mouvement a culminé dans le « non » au référendum du 4 décembre 2016, ce qui a entraîné la fin du gouvernement de Matteo Renzi. De plus, la Cour Constitutionnelle Italienne a récemment conclu que la mise en place d'un barème strict des compensations à verser aux travailleurs licenciés de façon abusive pour faute est anticonstitutionnel, ce qui annule de facto ce point fondamental de la réforme.

Pourquoi une réaction si négative de la part du public et quelle leçon peut-on en tirer ? Un premier problème est venu du fait qu'alors que la réforme avait été pensée comme un ensemble de dispositifs cohérents - avec la création d'une

d'une assurance chômage universelle et différentes politiques actives de l'emploi comme compensations à la baisse des indemnités de licenciements - , seul ce dernier point a été largement médiatisé. En conséquence, au lieu d'être perçue comme un compromis raisonnable entre les intérêts des employeurs et des employés, cette politique a été vue comme une pure perte de droits pour les travailleurs. Même si l'article 18 ne concernait en pratique qu'une minorité de cas, l'opinion publique a trouvé injuste et inacceptable le principe de refuser la réintégration de salariés licenciés à tort. Les enquêtes qualitatives montrent que les citoyens italiens étaient en partie prêts à accepter une réforme du marché du travail mais ont estimé que le gouvernement aurait dû ouvrir un dialogue avec les syndicats et les protestataires au lieu d'ignorer leurs préoccupations. Un autre élément perçu comme particulièrement injuste est le fait

que seuls les nouveaux contrats soient soumis aux nouvelles règles, en mettant le poids de ce supplément de précarité sur les jeunes générations qui avaient déjà beaucoup souffert de la crise économique de 2008. Interrogés lors de la table ronde sur la principale cause de l'échec du Jobs Acts, les participants à ce séminaire ont souligné un déficit de communication sur la réforme prise dans son entier ainsi que le manque de consultation des partenaires sociaux pendant la phase de mise en place des nouveaux dispositifs.

## Références

- Boeri, T., & Garibaldi, P. (2019). A tale of comprehensive labor market reforms: Evidence from the Italian jobs act. *Labour Economics*. In Press.
- Sestito, P., & Viviano, E. (2018). Firing costs and firm hiring: evidence from an Italian reform. *Economic Policy*, 33(93), 101-130.