

Réforme du marché du travail en Italie : Matteo Renzi au pied du mur

Céline Antonin

► **To cite this version:**

Céline Antonin. Réforme du marché du travail en Italie: Matteo Renzi au pied du mur. Note d'actualité de l'OFCE, 2014, pp.1 - 9. <hal-01096678v2>

HAL Id: hal-01096678

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01096678v2>

Submitted on 20 Aug 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Réforme du marché du travail en Italie : Matteo Renzi au pied du mur

Céline Antonin

Alors que l'élection de Matteo Renzi, en février 2014, avait fait naître une vague d'espoir, le premier bilan est décevant. Les réformes visant à transformer l'Italie passent mal alors même que le pays connaît sa troisième année consécutive de récession (-0,2 % de croissance prévue pour 2014) et qu'elle doit affronter les critiques de la Commission européenne sur son incapacité à réduire son déficit structurel. La réforme du marché du travail vise à instaurer en Italie la « flexi-sécurité » en s'inspirant des réformes de Tony Blair. Le deuxième volet de cette réforme d'inspiration libérale a été adopté par le Sénat en décembre 2014, ce qui a donné lieu à une contestation sociale d'envergure.

Cette note se propose d'étudier la réforme du marché du travail en Italie, un enjeu crucial pour le pays en raison de la segmentation du marché du travail, du taux de chômage des jeunes élevé et de l'inadéquation des coûts à la productivité du travail. Initiée par Mario Monti en juin 2012, la réforme du marché du travail est l'un des chevaux de bataille du Premier ministre Matteo Renzi depuis son arrivée au pouvoir. Celui-ci s'est engagé à mettre en œuvre un véritable *Jobs Act*, dont le premier volet a été adopté dès le mois de mars 2014. Or, le niveau de chômage continue d'augmenter et le marché du travail reste fortement polarisé. Le vote du deuxième volet du *Jobs Act* est-il susceptible de changer la donne ? Rien n'est moins sûr. Même s'il est légitime de vouloir réformer le marché du travail italien, ce texte paraît trop partiel pour avoir de véritables effets.

À court terme, la priorité de l'Italie doit être mise sur l'investissement. Seule la poursuite d'une politique monétaire expansionniste, la poursuite de l'Union bancaire et une politique d'investissement public ambitieuse pourront permettre au pays de normaliser l'accès au financement bancaire et de retrouver de la croissance. Une fois ces conditions réunies se pose la question d'une réforme structurelle du marché du travail ; cette réforme doit être couplée avec celle du marché des produits pour permettre à l'Italie de restaurer sa productivité et d'améliorer durablement sa croissance potentielle.

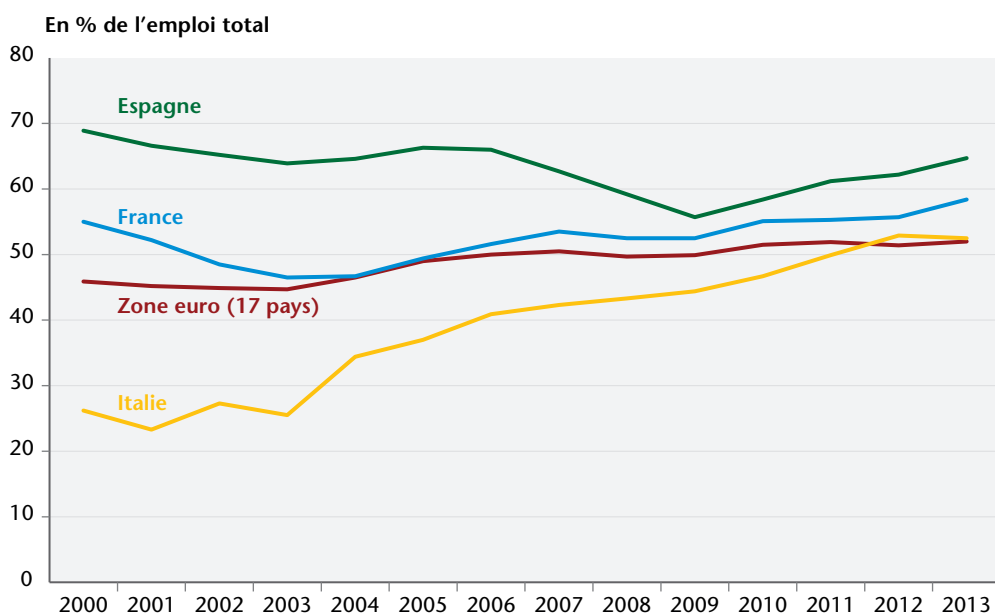
Le marché du travail italien : un marché dual et peu compétitif

Le marché du travail italien souffre de plusieurs faiblesses, préexistantes à la crise de 2009. La compétitivité italienne est ainsi grevée par les faiblesses structurelles du marché du travail, avec un taux d'activité insuffisant, un taux de chômage des jeunes élevé et une inadéquation entre coût du travail et productivité.

Le marché du travail italien est un marché dual. À côté des contrats à durée indéterminée protégés, on trouve des contrats temporaires qui s'adressent surtout aux jeunes. Les réformes adoptées en 1997, 2001 et 2003 ont été marginales et asymétriques : elles ont concerné la flexibilisation des contrats à durée déterminée tandis que les contrats à durée indéterminée demeuraient protégés. Ainsi, les indicateurs du degré de protection de l'emploi calculés par l'OCDE montrent que la protection de l'emploi a baissé pour les CDD (passant d'un score de 3,25 à 2,0¹), alors qu'elle a quasiment stagné pour les CDI (passant de 2,76 à 2,51).

Parallèlement, la part des CDD dans le total de l'emploi salarié a légèrement crû en Italie, depuis 2000, passant de 10,1 % à 13,2 %, alors qu'elle est restée stable autour de 15 % en zone euro. Le CDD s'est clairement imposé comme référence pour les nouvelles embauches, et la part des jeunes de 15 à 24 ans en CDD est passée de 26 % de l'emploi salarié en 2000 à 52,5 % en 2013 (graphique 1).

Graphique 1. Part de l'emploi en contrat à durée déterminée dans l'emploi total chez les jeunes de 15-24 ans

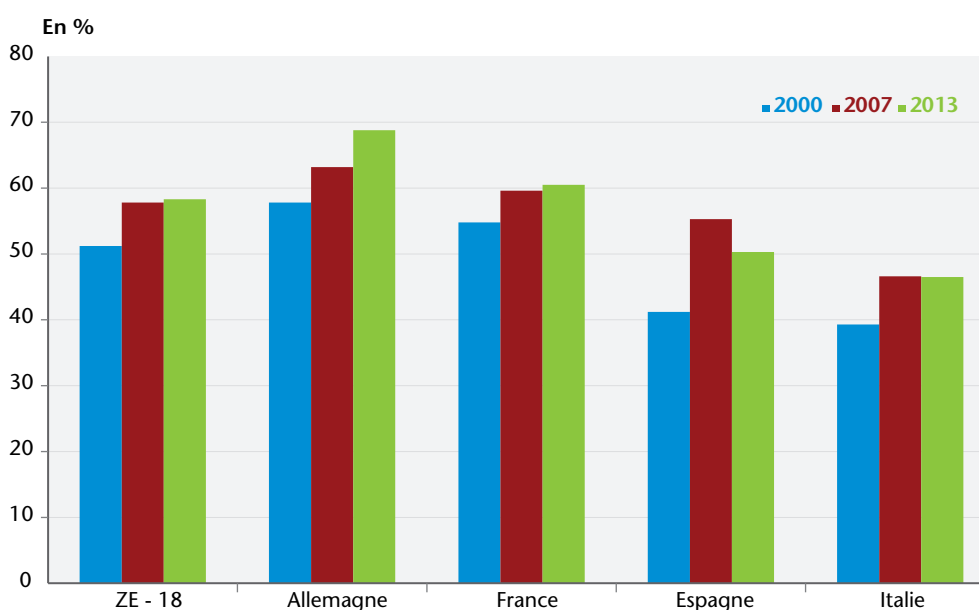


Source : Eurostat.

1. Sur une échelle de 0 (grande flexibilité) à 5 (marché très rigide).

Par ailleurs, le taux d'emploi des femmes et des jeunes est particulièrement faible, et ce depuis bien avant la crise (graphiques 2 et 3). Au sein de l'Union européenne, l'Italie est, après la Grèce, le pays où le taux d'emploi des femmes et des jeunes de 15 à 24 ans est le plus faible. Le problème des jeunes est particulièrement prégnant : en 2013, 22,2 % des 15-24 ans n'étaient ni en emploi, ni en formation, ni en scolarité, ce qui représente le taux le plus élevé de l'Union européenne (source : Eurostat). Ce constat doit néanmoins être nuancé, étant donnée l'importance de l'économie souterraine en Italie, qui représenterait 21,1 % du PIB officiel en 2013² (contre 18,4 % en moyenne pour l'ensemble de l'Union européenne).

Graphique 2. Taux d'emploi des femmes, 2000, 2007 et 2013



Source : Eurostat.

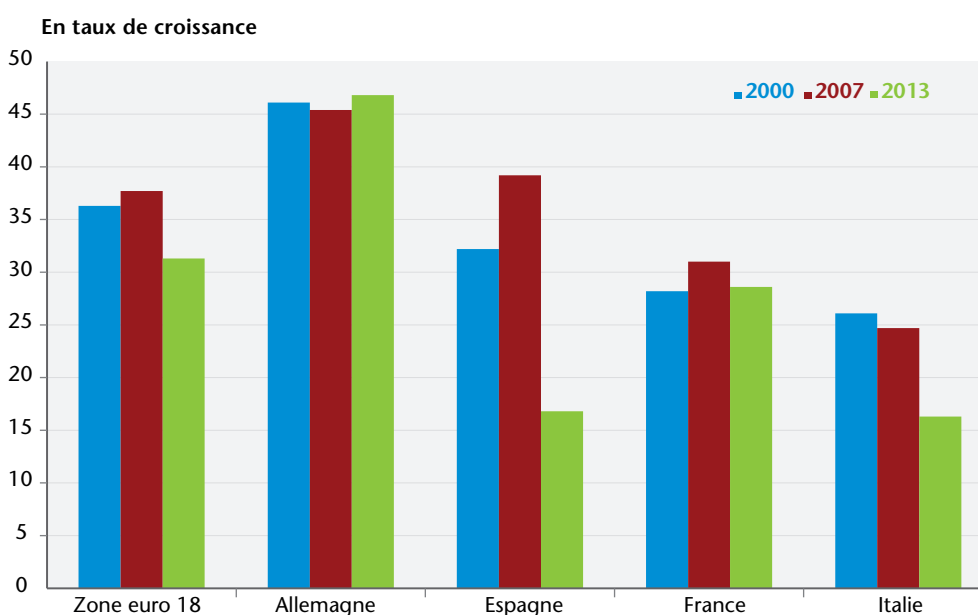
La formation de la main-d'œuvre est insuffisante et l'investissement en recherche et développement est faible. Parmi les 25-64 ans, 16,3 % seulement sont diplômés de l'enseignement supérieur en Italie en 2013 (à l'avant-dernière place au sein de l'Union européenne), contre une moyenne de 27,9 % en zone euro. En outre, les dépenses en recherche et développement ne représentent que 1,27 % du PIB en 2012, contre 2,17 % en zone euro. Les chercheurs ne représentent que 0,9 % de la main-d'œuvre totale en 2012 (contre 1,4 % en France ou en Allemagne).

Conséquence de la dualité du marché du travail, de l'insuffisance en recherche et développement et de la faiblesse de l'investissement public et privé, la productivité du travail est faible. Le décrochage est perceptible depuis le

2. F. Schneider, "Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2013: A Further Decline", janvier 2013, [Document de travail](#).

début des années 2000. Les coûts salariaux par tête ont progressé plus rapidement que la productivité, entraînant une hausse des coûts salariaux unitaires (**graphique 4**). Il en a résulté une dégradation de la compétitivité de l'Italie par rapport à l'Allemagne (qui mène une politique de modération salariale depuis 2004) et à ses principaux concurrents d'Europe du Sud (notamment l'Espagne), qui mènent une politique de modération salariale depuis 2009 (graphique 4). Ainsi, la compétitivité-coût de l'Italie s'est-elle fortement dégradée. Seule la baisse des marges des entreprises a permis d'atténuer la perte de compétitivité, mais cela s'est fait au détriment de l'investissement des entreprises, qui est aujourd'hui à son niveau le plus bas depuis vingt ans.

Graphique 3. Taux d'emploi des 15-24 ans, 2000, 2007 et 2013



Source : Eurostat, OFCE, calculs de l'auteur.

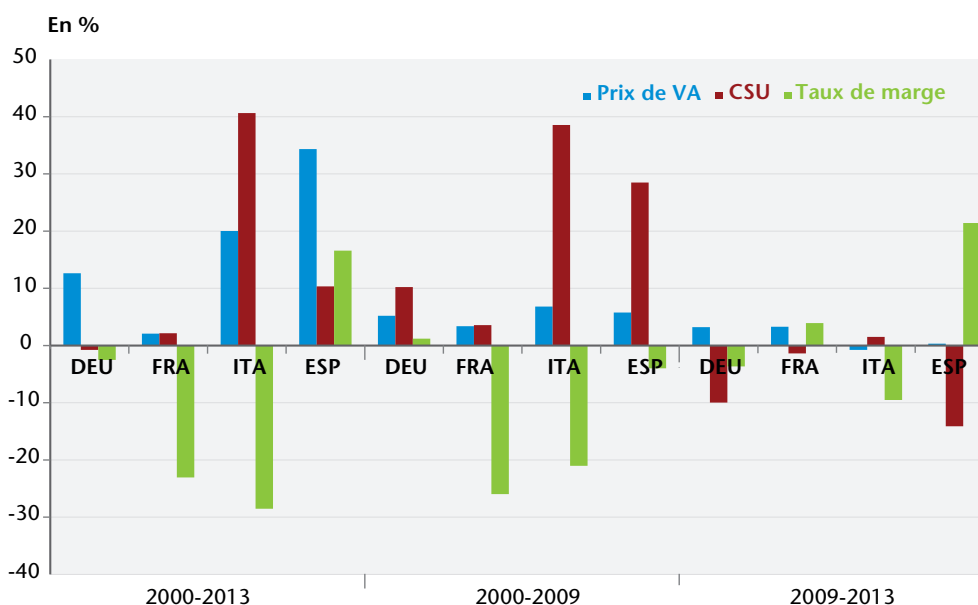
Le marché du travail italien est peu attractif, avec une fiscalité élevée et des rigidités administratives. L'Italie se classe au 65^e rang d'après le classement *Doing Business* de la Banque mondiale, et en 19^e place par rapport aux pays de l'UE-28. Au niveau fiscal, le taux de taxation implicite sur le travail était de 42,8 % en 2012, soit le taux le plus élevé au sein de l'Union européenne, *ex aequo* avec la Belgique³. Dans le cas de l'Italie, ce niveau élevé ne s'explique pas par l'impôt sur le revenu, relativement faible, mais par des contributions sociales payées par les employeurs et les employés particulièrement élevées. À l'opposé, le taux de taxation implicite sur la consommation est en Italie l'un des plus bas de l'Union européenne.

3. Eurostat et Customs Union (2014), *Taxation trends in the European Union*, Eurostat Statistical books.

Le Jobs Act de Matteo Renzi : une réponse encore insuffisante

Les faiblesses endémiques du marché du travail ont donné lieu à plusieurs décrets-lois, depuis le début des années 2000. Les réformes, qui se sont avant tout concentrées sur la flexibilisation des contrats à durée déterminée, n'ont pas permis de régler le problème de l'emploi de certaines catégories d'actifs (jeunes et femmes notamment). Pire, en précarisant davantage le marché du travail, elles ont réduit l'investissement en capital humain. En faisant de la réforme du marché du travail sa priorité, Matteo Renzi entend enfin remédier à ces faiblesses endémiques. Pour autant, la première réforme adoptée, dans le sillage de la réforme Fornero de 2012, privilégie à nouveau la flexibilité et reste très timide. Quant aux réformes contenues dans l'acte II, elles sont plus ambitieuses même si l'essentiel doit encore être précisé dans les décrets d'application.

Graphique 4. Évolution nominale des prix de VA, des coûts salariaux unitaires (CSU) et du taux de marge, entre 2000 et 2013



Source : Eurostat.

Les prémisses du Jobs Act : la réforme Fornero de 2012

La réforme Fornero de 2012 (DL 92/2012), mise en œuvre par le gouvernement de Mario Monti, a constitué l'étape préliminaire du Jobs Act. Elle s'organise autour de deux axes. D'abord, elle vise à introduire plus de flexibilité. Mesure-phare, la loi modifie le dispositif en matière de licenciement et notamment l'article 18 de la loi 300/1970, qui prévoyait, en cas de licenciement illégal, une sanction cumulant réintégration et indemnisation. Dorénavant, avec la réforme Fornero, quatre régimes de sanctions (indemnisations de montant différent) sont prévus et la réintégration est significativement réduite. Pour flexibiliser

l'embauche, la réforme prévoit également un recours plus aisé aux CDD : ainsi, pour les primo-entrants sur le marché du travail, il n'est plus nécessaire de justifier le recours aux CDD de moins de 12 mois. Ces CDD sont non-renouvelables et peuvent être prolongés de 50 jours au maximum sans obligation de conversion. La réforme crée également un nouveau contrat de travail, incluant une période d'apprentissage de trois ans de façon à flexibiliser l'embauche des jeunes : pendant cette période probatoire, l'entreprise est libre de licencier le primo-entrant mais elle doit obligatoirement l'embaucher une fois le délai écoulé.

Deuxième axe de la réforme, l'extension de la protection sociale à tous les salariés. Alors que l'assurance chômage était auparavant réservée aux salariés couverts par des conventions collectives, elle est étendue à tous les salariés (une part significative puisque 95 % des entreprises italiennes emploient moins de 10 salariés).

Acte I du Jobs Act : le décret-loi Poletti

Le premier acte de la réforme du marché du travail, lancée début mars, a donné lieu au décret-loi Poletti (DL 34/2014) du 12 mai 2014. La loi permet d'allonger la durée des CDD de 12 à 36 mois. Elle supprime également les périodes de carences et permet de renouveler jusqu'à 5 fois un CDD pendant ces 36 mois. Cela étant, à compter du 1^{er} janvier 2015, le nombre de CDD signés ne pourra excéder 20 % de l'effectif salarié d'une entreprise, sous peine de sanctions financières (sauf dans le cas des entreprises de moins de 5 salariés, qui peuvent embaucher en CDD sans conditions). Concernant l'apprentissage, l'embauche des apprentis ne sera plus soumise à l'obligation de transformer 30 % des contrats en emploi pérenne. Dans les entreprises de plus de 50 salariés, l'embauche sera obligatoire pour au moins 20 % des apprentis stabilisés dans les 36 mois précédents.

La réforme Fornero et le décret-loi Poletti vont certes dans le sens d'une flexibilité accrue, avec une simplification des procédures de licenciement. Cela étant, ces réformes concernent essentiellement les CDD, elles accentuent donc la dualité du marché du travail au lieu de la réduire, et instaurent la flexibilité sans accroître la sécurité de l'emploi. En outre, elles ne résolvent pas la question de la productivité : le fort pouvoir de négociation des salariés protégés a en effet conduit à une forte hausse des coûts salariaux non corrélée avec l'évolution de la productivité, que les entreprises n'ont pu compenser que par une baisse des marges, entraînant la faiblesse de l'investissement.

Ces points sont plutôt liés à des projets de réformes qui n'ont pas encore vu le jour. La situation appelle donc des mesures ciblées pour résoudre la polarisation du marché du travail, restaurer la productivité et la compétitivité. Dans son acte II, le gouvernement Renzi a annoncé d'autres mesures, qui doivent encore être discutées et adoptées en 2015.

Acte II du Jobs Act : enfin une véritable réforme ?

Le deuxième acte de la réforme du marché du travail a été adopté par le Sénat italien le 3 décembre 2014. D'inspiration libérale, la loi, qui entrera en vigueur en janvier 2015, introduit plusieurs nouvelles dispositions :

- Suppression de l'article 18 du Code du travail qui permettait une réintégration en cas de licenciement manifestement abusif. Les cas de réintégration avaient déjà été réduits par la loi Fornero (voir supra), ils vont quasiment disparaître dans les nouveaux décrets d'application (sauf en cas de racisme, sexisme ou homophobie avérée). L'obligation de réintégration disparaît au profit d'une obligation d'indemnisation.
- Réduction de la dualité du marché du travail et introduction de la flexi-sécurité. Une nouvelle forme de contrat, intermédiaire entre CDD et CDI, est prévue : les nouveaux contrats s'accompagneraient d'une protection croissante, avec un licenciement facilité pendant les trois premières années suivant l'embauche et des indemnités de licenciement croissantes avec l'ancienneté du salarié ;
- Introduction d'un salaire horaire minimum « à titre expérimental » ;
- Refonte du système d'indemnisation du chômage. Une nouvelle indemnité chômage serait créée, avec l'extension de l'ASPI (assurance sociale pour l'emploi), notamment aux collaborateurs autonomes. La création d'une Agence Nationale pour l'Emploi avec l'introduction d'un guichet unique, permettant d'articuler la formation et l'emploi, est également envisagée, mais dépendra des décrets d'application ;
- Baisse de la fiscalité sur le travail : les mesures prises en 2012 et 2013 s'orientent vers la diminution du coin socio-fiscal sur le travail (augmentation du taux normal de TVA de 1 point en septembre 2011 et de 1 point en octobre 2013, hausse des droits d'accise). Parallèlement, les déductions de la taxe sur les activités de production IRAP⁴ ont été augmentées en cas d'embauche de femmes et de personnes de moins de 35 ans en contrat à durée indéterminée. En 2014, les déductions de coût du travail sur l'IRAP ont été augmentées tandis que les salariés (ayant un revenu inférieur à 55 000 euros) bénéficient d'une baisse des contributions à la sécurité sociale. Le projet de budget pour 2015 prévoit également que les employeurs bénéficient d'une exemption de paiement (pour une durée maximale de 3 ans) des contributions de sécurité sociale pour les nouvelles embauches faites d'ici à décembre 2015. Pour réduire la fiscalité sur les nouvelles entreprises créées en 2015, les coûts du travail concernant les embauches en CDI pourraient également être déduits de l'impôt.

Une réforme précipitée et partielle

Étant donnée la faiblesse du marché du travail italien, la réforme de Matteo Renzi est légitime. Cela étant, l'acte II du *Jobs Act* paraît insuffisant pour permettre une réforme en profondeur du marché du travail et le redressement de l'économie italienne.

4. Taxe régionale sur les activités de production, dont l'assiette est la valeur ajoutée (et non le revenu net avant impôt).

D'abord, on peut s'interroger sur la pertinence d'adopter ce type de réformes structurelles au moment où l'Italie est engluée dans la récession et connaît une forte progression du taux de chômage. Certes, l'Italie est sommée, par la Commission européenne, de procéder à des réformes structurelles. Cependant, comme pour toute réforme structurelle, la période de transition sera difficile. Les marges des entreprises étant très creusées, et la productivité italienne étant faible par rapport à celle de ses concurrents, l'Italie devra d'abord restaurer sa productivité avant de pouvoir à nouveau embaucher. Cela se traduira forcément par une hausse du chômage à court terme, d'autant plus marquée que les dispositifs d'indemnisation du chômage partiel devraient progressivement disparaître.

De plus, la réforme proposée paraît incomplète. Il est légitime de vouloir agir sur le taux d'emploi et la dualité du marché du travail, mais cela ne peut résoudre la question de la productivité. La question de l'investissement, public comme privé, est cruciale, de même que la question de l'éducation, de la recherche et du développement. Ces réformes pourraient d'ailleurs s'inscrire dans un cadre européen plus large, même si les mesures ciblées sur l'emploi des jeunes, discutées au niveau européen, ont malheureusement conduit à des résultats décevants⁵. Au niveau de l'Italie, la réforme de Matteo Renzi devrait en outre s'accompagner d'un approfondissement de la réflexion sur la taxation des facteurs de production, notamment sur la taxation relative du travail et de la consommation. L'Italie gagnerait également à décentraliser les processus de négociation salariale au niveau de l'entreprise, afin que la productivité soit davantage en phase avec l'évolution des coûts salariaux.

En outre, la réforme du marché du travail prise isolément sera-t-elle suffisante pour résoudre le problème de croissance potentielle de l'Italie ? Rien n'est moins sûr. D'autres facteurs structurels expliquent la faible croissance italienne. En premier lieu, l'appareil productif italien est fait de nombreuses entreprises familiales sous-capitalisées et investissant peu en recherche et développement. Les problèmes du financement bancaire des petites entreprises perdurent ; les banques se montrent peu enclines à répercuter la baisse des taux de politique monétaire sur les taux de crédit aux entreprises. En second lieu, à côté des rigidités du marché du travail, le pays souffre également de la rigidité des réglementations, des barrières à l'entrée et de la faiblesse de ses services publics. À partir de son modèle GIMF⁶, le FMI estime que la réforme du marché du travail, prise isolément, aurait un impact positif mais modeste sur la production. En augmentant la productivité et l'offre de travail, elle aurait, à horizon de 5 ans,

5. Une garantie pour la jeunesse a été mise en place, prévoyant qu'aucun jeune Européen de moins de 25 ans ne reste plus de quatre mois sans proposition d'emploi, de formation ou de stage. Cela étant, et malgré une enveloppe de 6 milliards d'euros sur deux ans, à peine 1% de ces fonds ont été débloqués.

6. Pour les détails concernant le modèle GIMF (Global Integrated Monetary and Fiscal Model) et les hypothèses utilisées par le FMI, voir L. Lusinyan et D. Muir, « [Assessing the Macroeconomic Impact of Structural Reforms: The Case of Italy](#) », FMI, WP/13/22. En l'occurrence, les réformes sur le marché du travail incluent la réduction des coûts de licenciement, une politique active du marché de l'emploi et l'augmentation de la participation des femmes au marché du travail. Les dépenses publiques associées à la mise en place de ces politiques sont considérées comme étant compensées par des baisses de dépenses dans d'autres domaines.

un impact positif de 1,1 % sur le PIB, et de seulement 1,8 % à long terme. L'impact relativement modeste des réformes du marché du travail montre que les effets de ces réformes sur la productivité et le PIB sont assez faibles (voir [Barnes et alii, 2011](#), [Bouis et Duval, 2011](#)), surtout si les dépenses publiques associées à ces mesures sont compensées par des mesures d'austérité supplémentaires par ailleurs. En revanche, selon le modèle du FMI, si la réforme du marché du travail s'accompagne de réformes du marché des produits, alors le PIB italien pourrait augmenter de 5,7 % après 5 ans, et de 10,5 % à long terme.

Pour réussir, Matteo Renzi doit donc d'abord penser à restaurer la croissance à court terme *via* des politiques monétaires et fiscales adaptées, notamment une relance de l'investissement public qui tourne le dos à l'austérité. La politique monétaire accommodante doit se poursuivre et s'intensifier, afin que la transmission des taux publics vers les taux privés puisse se produire et libérer l'investissement privé. Une fois la question de l'investissement réglée, la réforme du marché du travail ne doit pas être pensée isolément, mais couplée à une réforme du marché des biens. Ainsi, cette réforme structurelle globale devrait avoir un véritable effet sur la croissance potentielle italienne et mettre fin à la stagnation qui dure depuis trop longtemps.