

# Contrat de travail : les réformes italiennes

Emmanuelle Prouet\*

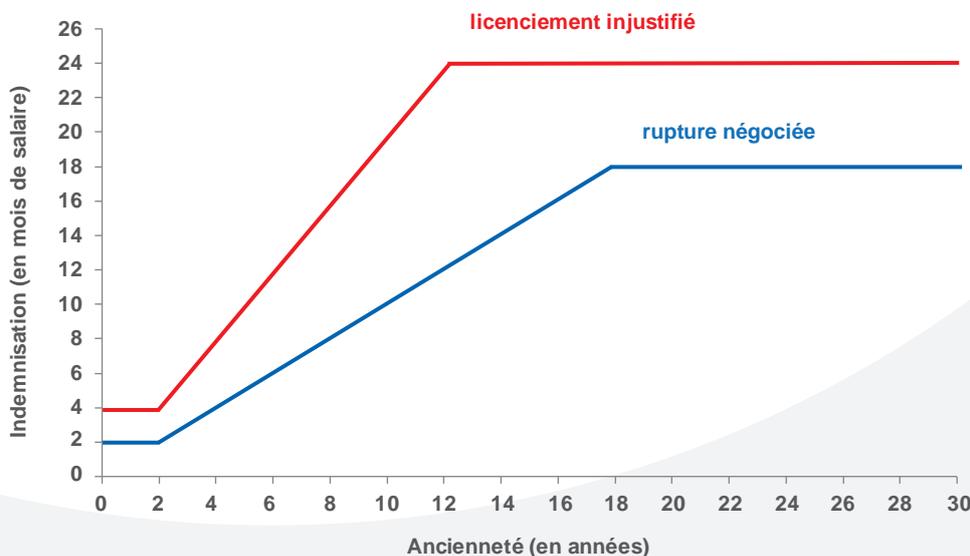
Matteo Renzi a fait de la réforme du marché du travail l'un de ses principaux objectifs, pour répondre à une situation de l'emploi particulièrement dégradée (taux de chômage de 13 %, dualisme du marché du travail, disparités régionales...) et stimuler le retour de la croissance.

La réforme lancée en 2014 crée notamment un nouveau contrat de travail à durée indéterminée, dit « à protection croissante », qui s'applique aux nouvelles embauches et remplace (en règle générale) l'obligation de réintégration du salarié – en cas de licenciement déclaré injustifié par le juge – par une indemnité fonction de son ancienneté dans l'entreprise et dont le barème est fixé. Une nouvelle forme de rupture négociée est également créée. Ces modifications du régime juridique s'accompagnent de fortes incitations financières à l'embauche dans le cadre de ce nouveau CDI (en particulier des exonérations de cotisations sociales). Le but est à la fois d'inciter à de nouvelles embauches dans la phase de reprise qui s'amorce et d'augmenter la part des CDI dans l'emploi, en diminuant notamment le coût potentiel d'un licenciement injustifié.

Cette réforme renvoie ainsi à des débats actuels en France sur le coût du licenciement et son caractère prévisible, ainsi que sur la dualisation du marché du travail, et pose la question des mesures d'incitation financière à l'embauche en CDI.

Les répercussions sur l'accès à l'emploi stable, en particulier pour les jeunes, de ce contrat à protection croissante dépendront de l'effet d'entraînement de cette réforme, en phase de reprise économique, mais aussi de son interaction avec d'autres mesures, en faveur du développement du CDD (possibilité de conclure des CDD sans motif spécifique) ou destinées à limiter le recours à d'autres types de contrats de travail atypiques, particulièrement développés en Italie.

## Nouveaux barèmes d'indemnisation pour licenciement injustifié et en cas de rupture négociée (dans les entreprises de + de 15 salariés)



## INTRODUCTION

La réforme du marché du travail engagée en 2014 et connue sous le nom de « Jobs Act » s'inscrit dans un contexte déjà en évolution. Elle est, pour partie, encore concomitante de la mise en œuvre de la réforme Fornero décidée en 2012 et fait suite à d'autres réformes plus anciennes (en particulier la réforme Biagi de 2003).

Elle s'est déroulée en deux temps : le décret-loi « Poletti » du 12 mai 2014 (portant notamment sur les contrats à durée déterminée – CDD) et une loi d'habilitation<sup>1</sup> votée le 3 décembre 2014, suivie de différents décrets. Les premiers décrets, adoptés en Conseil des ministres le 20 février 2015, concernent le contrat « à protection croissante » et l'assurance chômage. Deux autres projets de décrets sont en discussion (sur la simplification de la typologie des contrats de travail et sur la conciliation de la vie personnelle et de la vie professionnelle) et devraient être publiés en juin. À ces textes s'ajoute la loi de finances pour 2015 (« loi de stabilité financière »), qui prévoit aussi différentes mesures.

Initiée par le gouvernement, cette réforme a suscité de vifs débats à la fois au Parlement (y compris au sein de la majorité) et chez les organisations syndicales. Si le nouveau

contrat de travail « à protection croissante » a pour partie focalisé ces débats, le « Jobs Act » est une réforme d'ensemble du marché du travail qui comporte comme telle différents volets, dans une logique de flexisécurité (voir annexe).

On présentera d'abord succinctement certains traits marquants de la situation du marché du travail en Italie et les spécificités relatives aux contrats de travail (1), avant d'examiner précisément le nouveau contrat à durée indéterminée « à protection croissante » (2) et de s'interroger sur ses effets en lien avec les mesures prises concernant les autres types de contrat de travail (3), puis de conclure sur ses enseignements pour la France.

## LES ENJEUX DE LA RÉFORME DU CONTRAT DE TRAVAIL

### *Une situation de l'emploi dégradée, surtout pour les jeunes*

Après avoir fortement diminué au début des années 2000, le taux de chômage a augmenté depuis la crise de 2008, pour atteindre 12,7 % (42,6 % pour les jeunes) en février 2015 (cf. graphique ci-dessous). À la même date, le taux d'emploi des 15-64 ans était de 55,7 % et de seulement 46,8 % pour les femmes<sup>2</sup>.

### Évolution du taux de chômage en Italie, en France et dans la zone euro depuis 1990



Source : Enquêtes sur les forces de travail, Eurostat.

1. La loi d'habilitation donne six mois au gouvernement pour adopter les décrets législatifs. Ces décrets, une fois adoptés en Conseil des ministres, doivent faire l'objet dans les trente jours d'un avis consultatif des commissions compétentes des deux assemblées, avant retour en Conseil des ministres pour adoption définitive.

2. Selon l'Institut national de statistique (ISTAT).



## Dualité et diversité des contrats de travail

Outre un chômage élevé, le marché du travail italien se caractérise par une forte dualité entre contrats de travail « standards » (CDI à temps plein) et autres formes d'emplois (CDD, emplois à temps partiel notamment), et par une proportion importante de travailleurs indépendants.

À cette dualité, s'ajoute une forte diversité des contrats de travail.

## Diversité des types de contrats de travail

Parmi les principaux contrats "atypiques" en Italie, on trouve :

- les contrats de « collaboration » (ou de parasubordination) : statut intermédiaire entre salariat et travail indépendant, destiné à des travailleurs non soumis à un lien de subordination mais « coordonnés » avec l'entreprise et créateur de certains droits sociaux. Il s'agit de travailleurs indépendants mais qui, dans les faits, dépendent d'une seule entreprise cliente (qui exerce des pouvoirs de direction limités, par exemple en matière d'organisation du travail et de temps de travail) ;

- « job on call », contrat de travail subordonné dans lequel un travailleur se rend disponible pour répondre à l'appel de l'employeur et effectuer sa prestation ;

- « job sharing », contrat de travail partagé entre deux personnes, qui s'engagent de façon solidaire à réaliser une prestation ;

- « contrat d'association en participation avec apport de travail », par lequel un associé est rétribué en fonction des bénéfices de l'entreprise.

Les contrats de collaboration, initialement appelés « cococo » (contrat de collaboration coordonnée et continue), se sont fortement développés, parfois pour dissimuler des situations de salariat. La loi Biagi de 2003 a tenté d'encadrer ce statut dans un contrat de collaboration « de projet » en le liant à la définition d'un projet spécifique. Désormais, ce type de contrat est soumis à un taux de cotisation sociale proche de celui des contrats de travail subordonné. Néanmoins, il conserve un régime juridique spécifique, en n'étant pas soumis, par exemple, aux dispositions du licenciement, et continue donc à être parfois utilisé pour

contourner les obligations juridiques liées à un contrat de travail standard.

Aujourd'hui, les formes d'emploi atypiques représentent une part importante de l'emploi total, avec en particulier 22 % d'indépendants (catégorie qui regroupe une partie des contrats de parasubordination).

## Le régime du licenciement

- Les règles du licenciement applicables au contrat de travail à durée indéterminée reposent sur la distinction entre trois motifs possibles de rupture du contrat.

- **Le motif de « juste cause »** : il correspond à des faits d'une particulière gravité (violences ou vol par exemple) qui justifient la rupture sans préavis du contrat de travail. Il s'agit de faits inhérents à la personne du salarié, mais qui peuvent se produire en dehors du lieu ou de l'horaire de travail.

En droit français, ce cas est comparable à ceux de la faute grave ou lourde qui justifient un licenciement pour motif personnel.

- **Le motif « subjectif » justifié** : il vise le cas d'une inexécution notable d'obligations contractuelles incombant au salarié.

En droit français, ce cas est comparable à la cause réelle et sérieuse de licenciement pour motif personnel.

- **Le motif « objectif » justifié** : il se rapporte à des faits liés à « l'activité productive, à l'organisation du travail et à ses règles de bon fonctionnement ». Ce motif peut correspondre à une réorganisation de l'entreprise ou de la production. Il s'agit alors de raisons liées au fonctionnement de l'entreprise.

En droit français, ce motif est comparable au licenciement pour motif économique, même si on peut noter l'absence de référence à des « difficultés économiques » dans la définition italienne.

Mais il peut s'agir aussi d'éléments objectifs attachés à la personne du salarié, telles l'inaptitude physique, l'incarcération du salarié ou la perte de permis ou d'autorisations nécessaires à la prestation de travail (qui relèvent en droit français du motif personnel).

- L'article 18 du statut des travailleurs (loi du 20 mai 1970)

Avant la réforme, cet article prévoyait l'obligation de réintégration d'un salarié dont le licenciement était

illégitime (c'est-à-dire déclaré non motivé, non justifié ou discriminatoire par le juge), pour les entreprises de plus de quinze salariés. La sanction de réintégration s'accompagnait du versement d'indemnités et du versement des salaires dus pendant la période allant de la date du licenciement à celle de la réintégration, période qui pouvait durer plusieurs années et se traduire par un coût élevé.

Pour les entreprises plus petites, le choix était laissé à l'employeur entre une réembauche ou le dédommagement du préjudice par le versement d'une indemnité comprise entre 2,5 et 6 mois de salaire.

Il s'agissait d'une législation très protectrice des salariés, avec une forte charge symbolique<sup>3</sup>, mais qui ne s'appliquait qu'à une partie des travailleurs, ceux en CDI et travaillant dans des entreprises de quinze salariés et plus (ce qui excluait 97 % des entreprises italiennes – de moins de quinze salariés – et 35 % des salariés en 2009<sup>4</sup>).

## NOUVEAU CONTRAT DE TRAVAIL OU RÉFORME DU LICENCIEMENT ?

La réforme de 2014 consiste, par la création d'un CDI « à protection croissante », à modifier cet article 18 du statut des travailleurs et donc le régime applicable en cas de licenciement jugé injustifié. L'objectif est de limiter les cas de réintégration de salariés licenciés et de baisser ainsi le coût des licenciements déclarés injustifiés par le juge.

### *Une première tentative de réforme de l'article 18, en 2012*

La réforme Fornero de 2012 avait déjà restreint l'application de l'obligation de réintégration de l'article 18. Après cette réforme, celle-ci continuait à s'appliquer en cas de licenciement non motivé (dit « inefficace » en droit italien) ou discriminatoire – quelle que soit la taille de l'entreprise. En cas de licenciement pour motif « subjectif » ou « juste cause », elle ne s'appliquait plus que si la faute n'était pas réelle ou dans le cas où la convention collective prévoyait des sanctions moins sévères que le licenciement. De même, en cas de licenciement pour motif « objectif », les possibilités de réintégration étaient limitées aux cas « d'inexistence manifeste » de la raison économique avancée par l'employeur. 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 mois à 24 mois de salaire, sans lien direct avec l'ancienneté.

La réforme de 2012 a également permis à l'employeur de revenir sur ce licenciement dans les quinze jours qui suivent sa contestation. Dans ce cas, la relation de travail reprend (avec rattrapage de la rémunération non versée pendant cette période), sans sanction pour l'employeur.

Ces dispositions ont en fait généré des difficultés d'interprétation et un contentieux importants, liés notamment aux modifications apportées à la procédure de contestation du licenciement et à la nouvelle notion « d'inexistence manifeste » des faits, que le juge doit vérifier. Le « Jobs Act » de 2014 vise ainsi à aller plus loin dans ce sens afin de réduire le coût potentiel d'un licenciement jugé injustifié.

### *Le nouveau CDI « à protection croissante » (décret du 20 février 2015)*

Le projet de loi d'habilitation de décembre 2014 prévoit simplement la création d'un « contrat à durée indéterminée à protection croissante selon l'ancienneté dans le poste » pour les nouvelles embauches ainsi que de nouvelles restrictions à l'application de l'article 18, le limitant aux cas de discrimination.

Cette formulation fait écho à des propositions anciennes<sup>5</sup> d'un nouveau contrat « unique » comportant une première phase d'« insertion » – par exemple de trois ans – durant laquelle le licenciement économique serait autorisé mais moyennant une indemnisation, puis d'une phase de « stabilité » durant laquelle l'article 18 s'appliquerait sans modification. Il était proposé parallèlement de restreindre l'accès au CDD.

### **Modification du régime du licenciement injustifié**

Le dispositif décidé par le décret du 20 février 2015 diffère toutefois sensiblement de cette proposition. Le nouveau contrat s'applique en effet aux seules nouvelles embauches en CDI, à compter du 7 mars 2015, et modifie uniquement le régime des sanctions applicables en cas de licenciement injustifié.

3. En 2013, environ trois mille cas de réintégration ont été recensés (*La Lettre d'Italie*, n°5, Centre de droit et de politique comparée Jean-Claude Escarras, université de Toulon-CNRS, octobre 2014).

4. Selon l'ISTAT.

5. Voir le site Lavoce <http://www.lavoce.info/>.



Désormais, la réintégration ne s'applique qu'aux licenciements déclarés nuls pour cause de discrimination, aux licenciements « inefficaces » (c'est-à-dire non motivés) et, dans certains cas très restreints, aux licenciements disciplinaires injustifiés. Dans les autres cas, notamment les

licenciements économiques, le juge ne pourra condamner l'employeur qu'au paiement d'une indemnité, non soumise à cotisations sociales et déterminée strictement par un barème en fonction de l'ancienneté du salarié.

**Nouveau régime applicable en cas de licenciement jugé injustifié par le juge (pour les embauches à compter du 7 mars 2015)**

	Licenciement nul (discrimination ou non motivé)	Licenciement pour « juste cause » ou motif subjectif (licenciement disciplinaire) jugé injustifié par le juge		Licenciement pour motif objectif (licenciement économique) jugé injustifié par le juge
<b>Entreprises de plus de 15 employés</b>	<b>Réintégration</b> et indemnisation. Le salarié peut demander, en substitution de la réintégration, une indemnité de 15 mois de salaire.	Si l'inexistence du fait à l'origine du licenciement est démontrée : <b>réintégration</b> et indemnisation de 12 mois au maximum. L'employé peut demander, en substitution de la réintégration, une indemnisation de 15 mois de salaire.	Autres cas : <b>indemnisation égale à 2 mois de salaire par année d'ancienneté</b> (minimum 4 mois et maximum 24 mois).	<b>Indemnisation égale à 2 mois de salaire par année d'ancienneté</b> (minimum 4 mois et maximum 24 mois).
<b>Entreprises de 15 employés ou moins</b>		<b>Indemnisation</b> : 1 mois de salaire par année d'ancienneté (minimum 2 mois, maximum 6 mois).		<b>Indemnisation</b> égale à 1 mois de salaire par année d'ancienneté (minimum 2 mois, maximum 6 mois).

Le « Jobs Act » introduit également une nouvelle possibilité de conciliation, pendant la phase de contestation. L'employeur peut proposer une indemnisation exonérée d'impôt et de cotisations sociales d'un montant égal à 1 mois de salaire pour chaque année de service (et comprise entre 2 et 18 mois de salaire). L'acceptation par le salarié de l'indemnité confirmera la rupture du contrat de travail et mettra fin à la contestation judiciaire du licenciement. Le législateur espère avec cette procédure diminuer quantitativement le nombre de procédures judiciaires. Si le barème est moins avantageux pour le salarié, cette procédure lui offre en revanche la garantie d'une indemnité versée rapidement et exonérée d'impôt. S'il se rapproche de la rupture conventionnelle en France, ce mode de conciliation peut toutefois intervenir pendant la phase de contentieux et il est à l'initiative seule de l'employeur.

Le CDI dit « à protection croissante » consiste ainsi en une modification du régime de sanction des licenciements déclarés non justifiés par le juge :

- d'une part, en revenant sur la possibilité – beaucoup plus

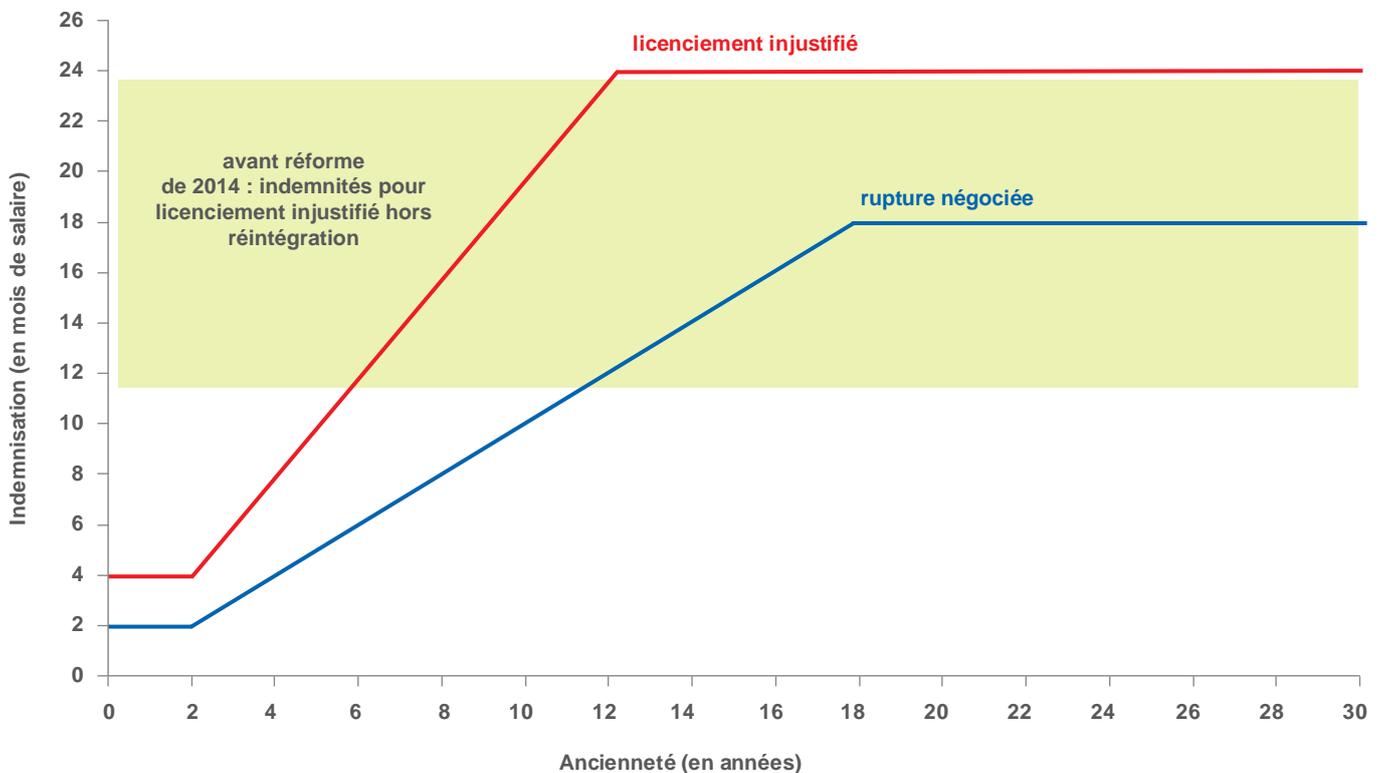
large avant la réforme que dans d'autres systèmes juridiques européens, tel celui de la France<sup>6</sup> – qu'avait le juge d'obliger à la réintégration de salariés licenciés ;

- d'autre part, en prévoyant un système d'indemnisation qui ne repose pas sur l'évaluation par le juge du préjudice subi par le salarié mais sur un barème forfaitaire, en fonction uniquement de l'ancienneté du salarié, et connu à l'avance.

De plus, le barème fixé par cette réforme réduit le coût du licenciement injustifié pour les salariés avec une faible ancienneté. Selon l'ancien dispositif, le salarié pouvait prétendre au minimum à 12 mois de salaire quelle que soit son ancienneté (au lieu de 4 mois désormais).

La réduction de la protection du salarié en cas de licenciement pour motif de nature disciplinaire (« juste cause » et « objectif ») étant moins importante qu'en cas de licenciement pour motif « objectif » (économique), le risque existe toutefois de voir les employeurs qualifier d'économiques des licenciements pour motif personnel, ce qui pourrait générer de nouveaux contentieux.

### Barème des indemnités en cas de licenciement injustifié (avant et après la réforme de 2014) et barème en cas de rupture négociée



6. En France, la réintégration ne peut être imposée par le juge qu'en cas de nullité du licenciement pour motif personnel (par exemple, motif discriminatoire) ou économique (absence de plan de sauvegarde de l'emploi validé ou homologué).



### ***Incitations financières***

À ces évolutions importantes du dispositif juridique et des principes qui le sous-tendent, s'ajoutent des incitations financières fortes (à court terme) pour l'embauche dans ce nouveau contrat et en CDI.

La loi de stabilité 2015 supprime ainsi pour les CDI la part salariale de l'impôt régional sur les activités productives (IRAP)<sup>7</sup>.

Surtout, elle supprime les cotisations sociales patronales – sauf les cotisations « accidents du travail » – pendant trois ans pour les nouveaux CDI « à protection croissante ». Cette exonération concerne les personnes embauchées entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 2015, et qui n'ont pas été employées en CDI dans les six mois précédents. L'exonération est égale au montant des cotisations patronales vieillesse<sup>8</sup> dans la limite de 8 060 euros par an.

### ***Un CDI « à protection croissante » pour encadrer le coût du licenciement***

Si l'idée d'un contrat de travail à droits progressifs peut faire écho également aux débats sur le « contrat de travail unique » en France, la réforme italienne est en fait assez éloignée des propositions de contrat unique. Le « nouveau » contrat italien laisse en effet subsister les différentes formes de contrats, en particulier les CDD et CDI, et la « protection croissante » concerne uniquement les indemnités prescrites par le juge en cas de licenciement injustifié. Le pari est que la réduction du coût potentiel en cas de licenciement injustifié et les incitations financières à l'embauche vont conduire à ce que ce nouveau contrat se substitue progressivement aux contrats existants. Dans une phase de reprise économique,

l'effet d'entraînement de ces mesures pourrait contribuer à créer une nouvelle dynamique et à rehausser plus généralement la confiance.

En plafonnant et en fixant à l'avance les indemnités éventuelles à verser en cas de licenciement jugé injustifié, le nouveau contrat italien vise surtout à permettre un meilleur équilibre entre une plus grande prévisibilité du coût du licenciement pour l'employeur et la place nécessaire à laisser au juge dans le contrôle des licenciements. Si la logique de l'indemnisation n'est pas nouvelle en Italie, la législation précédente prévoyant déjà des plafonds, le rôle du juge est désormais fortement limité puisqu'il doit appliquer un barème fixe. En cela, il rejoint les motivations du « contrat unique », qui cherche à réduire l'écart entre le coût indirect du CDI lié à l'incertitude juridique et celui du CDD.

En France, à la différence de l'Italie, est prévue une indemnité légale de licenciement<sup>9</sup> croissante avec l'ancienneté, avec un plancher minimal (1/5<sup>e</sup> de mois de salaire)<sup>10</sup>, qui s'applique même si le licenciement n'est pas contesté devant le juge.

En cas de licenciement abusif, le juge fixe des dommages et intérêts en fonction du préjudice réel subi et de différents critères (notamment l'ancienneté). Il est jusqu'à présent libre de fixer le montant de cette indemnité afin de permettre une réparation intégrale du préjudice subi, là où le nouveau contrat italien prévoit un barème imposé. Le projet de loi « croissance et activité », actuellement en discussion au Parlement, crée un barème indicatif que pourrait utiliser le juge en cas de licenciement irrégulier.

7. L'IRAP est une taxe régionale applicable sur la valeur ajoutée produite, dont le taux communément appliqué est de 3,9 %.

8. Cotisations invalidité-vieillesse-survivants dont le montant varie selon les secteurs – 23,81 % en 2014 par exemple dans le secteur industriel et commercial.

9. Outre d'éventuelles dispositions conventionnelles.

10. Il n'existe pas en Italie d'indemnité légale, mais un Traitement de fin de rapport (TFR) doit être versé à la fin de tout type de contrat, quel que soit le motif de rupture. Il correspond à une partie du salaire mise de côté chaque année et gardée par l'employeur. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, les salariés peuvent choisir de destiner ce TFR à un fonds de retraite complémentaire.

## Régime juridique actuel du licenciement en France\* et en Italie

FRANCE	ITALIE
<p><b>Indemnité légale</b> de licenciement croissante avec l'ancienneté, à partir d'un an d'ancienneté (identique pour les licenciements économique et personnel depuis 2008) : ne peut pas être inférieure à 1/5<sup>e</sup> de mois de salaire par année d'ancienneté. Au-delà de dix ans d'ancienneté, l'indemnité est de 2/15<sup>e</sup> de mois de salaire par année d'ancienneté.</p>	<p><b>Pas d'indemnité légale de licenciement.</b> Une prime de fin de contrat (6,9 % du salaire brut), réformée pour inciter au versement dans des fonds de retraite en capitalisation. En cas de licenciement économique : versement par l'employeur d'une contribution à l'assurance chômage modulée en fonction de l'existence d'un accord éventuel avec les syndicats sur le plan de licenciement.</p>
<p><b>Motivation :</b> licenciement économique ou personnel.</p> <p>L'un et l'autre doivent être motivés par une cause « réelle et sérieuse ». Constitue un licenciement pour motif économique, le licenciement effectué par un employeur pour un ou plusieurs motifs non inhérents à la personne du salarié résultant d'une suppression ou transformation d'emploi, ou d'une modification, refusée par le salarié, d'un élément essentiel du contrat de travail, consécutive <i>notamment</i> à des difficultés économiques ou à des mutations technologiques.</p>	<p>Le licenciement doit être motivé par :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>un motif « subjectif » justifié</i> (= licenciement personnel) – en cas d'inexécution notable des obligations contractuelles incombant au salarié ou pour une « <i>juste cause</i> » (= faute grave) ;</li> <li>- <i>un motif « objectif » justifié</i> (= licenciement économique) pour des faits liés à l'activité productive, à l'organisation du travail et aux règles de bon fonctionnement.</li> </ul>
<p><b>Licenciement injustifié :</b> le juge fixe des dommages et intérêts en fonction du préjudice réel subi et de différents critères (notamment l'ancienneté du salarié). Il est libre de fixer le montant pour permettre une réparation intégrale du préjudice subi. L'obligation de réintégration est limitée à des cas rares (en particulier la nullité du licenciement pour discrimination ou absence de plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) dans le cas d'un licenciement économique).</p>	<p>Avant la réforme : art. 18 du statut des travailleurs : la réintégration peut être imposée par le juge pour tout licenciement injustifié, pour les entreprises de plus de 15 salariés.</p> <p>Après la réforme : cf. tableau page 5. Cas de réintégration rares et application d'un barème en fonction de l'ancienneté pour les autres cas.</p>

\* En France, des modifications du mode de fixation des indemnités en cas de licenciement injustifié sont en discussion dans le cadre du projet de loi "Croissance et activité", avec la création d'un barème indicatif.



Enfin, le fait que le nouveau régime du licenciement injustifié ne soit applicable qu'aux nouveaux contrats comprend le risque de créer une nouvelle segmentation entre anciens salariés bénéficiant de la « protection réelle » de l'article 18 et nouveaux salariés, en particulier les jeunes.

Néanmoins, une disposition particulière est prévue pour limiter les effets de seuil de la mesure et inciter à l'embauche, y compris dans les petites entreprises. Si un recrutement a pour effet de faire franchir le seuil des quinze salariés à une entreprise, le nouveau régime du licenciement injustifié est applicable aux nouveaux embauchés ainsi qu'aux anciens contrats. Ainsi, le nouveau régime juridique est susceptible de s'appliquer potentiellement à un nombre plus important de salariés que les seuls nouveaux signataires d'un CDI.

## LES AUTRES MESURES DU « JOBS ACT » : ENCOURAGEMENT OU LIMITATION DES FORMES PRÉCAIRES DE CONTRAT DE TRAVAIL ?

L'impact en termes de création d'emplois de ce nouveau contrat est difficile à anticiper. Il devrait favoriser, comme le met en avant le gouvernement, l'embauche de salariés, en baissant le coût potentiel d'un licenciement injustifié. Il risque également, comme le dénoncent les opposants à la réforme, et pour les mêmes raisons, de faciliter et accroître ces licenciements. Au-delà d'un objectif de meilleure allocation des emplois, cette mesure est d'abord présentée comme devant permettre de réduire la précarité sur le marché du travail. Elle vise à encourager le recrutement en CDI plutôt qu'en CDD et à limiter le recours abusif à certains contrats atypiques, notamment les contrats de collaboration (parasubordination) quand ils visent à masquer des situations de subordination effective.

Or, sur ce point, d'autres volets de la réforme pourraient limiter ou renforcer, selon les mesures, les effets de la création du CDI « à protection croissante ». Le décret-loi du 12 mai 2014 a ainsi plutôt conduit à assouplir les recours aux contrats autres que les CDI, en particulier les CDD. Un futur décret devrait en revanche restreindre les possibilités de recours aux formes d'emploi atypiques développées en Italie.

### Nouvel assouplissement des règles du CDD...

La législation relative au CDD a beaucoup évolué en Italie, le plus souvent dans le sens d'un assouplissement, pour faciliter les embauches et lutter contre le travail dissimulé.

Ainsi, les cas de recours possible au CDD ne sont pas définis de façon limitative<sup>11</sup>, mais par une clause générale qui prévoit que son usage est autorisé « pour des raisons techniques ou des raisons tenant à des impératifs de production, d'organisation ou de remplacement de salarié », y compris dans le cadre de l'activité ordinaire de l'entreprise. De plus, depuis le décret du 12 mai 2014, le recours au CDD n'a plus à être justifié du tout, sous réserve d'une durée maximale de trente-six mois, ce qui facilite très largement son utilisation. Il n'existe pas non plus de prime de précarité à verser à la fin du contrat, à la différence des CDD en France.

Néanmoins, les conventions collectives peuvent prévoir des clauses limitant le nombre de CDD autorisés dans l'entreprise (clause de « *contingentamento* »). Avec le « Jobs Act », ce seuil est désormais fixé par la loi à 20 %, sous peine d'amende, mais les plafonds prévus par accords collectifs restent en vigueur et il est possible de déroger à l'application de ces seuils.

En revanche, le coût du CDD a été augmenté en 2012 (augmentation des cotisations d'1,4 point), les employeurs pouvant récupérer une partie de cette cotisation supplémentaire s'ils transforment les CDD en CDI. Une priorité d'embauche en CDI pour les CDD (de plus de six mois) arrivés à échéance est fixée.

Les effets cumulés des mesures concernant les CDD et de la création du CDI « à protection croissante » ne sont pas simples à anticiper.

Ainsi certains experts<sup>12</sup> craignent, en particulier pour les jeunes, que les entreprises soient tentées de recruter pour de longs parcours de précarité : par exemple, d'abord en CDD pendant trois ans puis en CDI. En tenant compte du fait que le coût potentiel d'un licenciement injustifié est faible les deux premières années du CDI (4 mois de salaire), la période de forte précarité pourrait durer alors cinq ans<sup>13</sup>.

11. Contrairement au droit français, pour lequel le recours au CDD de droit commun n'est possible que pour des cas précis, en particulier le remplacement d'un salarié ou l'accroissement temporaire d'activité.

12. « Il contratto a tutele crescenti è legge. E una buona notizia ? », Pietro Garibaldi, 24/02/2015, site La Voce.

13. Le décret de 2014 facilite également le recours à l'apprentissage. Un autre texte en discussion prévoit d'élargir le champ du travail « accessoire » (secteur des services à la personne) rémunéré par chèque emploi.

### ... mais des restrictions apportées aux contrats atypiques

Le projet de décret présenté en janvier 2015 sur la simplification de la typologie du contrat de travail prévoit l'interdiction de conclure de nouveaux contrats de collaboration sur projet. Ceux en cours pourront se poursuivre jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2016 seulement, sauf ceux liés à l'application d'accords collectifs. Les contrats de collaboration sur projet et les contrats de collaboration coordonnée et continue pourront être convertis en CDI « à protection croissante », s'ils correspondent à une situation effective de salariat subordonné.

Le projet de décret vise également à restreindre l'usage du « *job on call* » et à supprimer le « contrat d'association en participation avec apport de travail » et le « *job sharing* » (contrat de travail partagé entre deux personnes, qui s'engagent de façon solidaire à réaliser une prestation).

D'après les objectifs affichés à ce stade, il s'agit donc de restrictions importantes au développement de certaines formes précaires d'emploi, même si les effets de ces mesures ne se feront pas sentir avant 2016 et que leur champ reste à préciser<sup>14</sup>.

## CONCLUSION

Il est difficile à ce jour de savoir quel sera l'impact du « Jobs Act » sur le marché du travail en Italie, notamment parce que les différents textes d'application ne sont pas encore tous adoptés, et parce qu'il associe des mesures assez différentes, dont les effets combinés et dans le temps sont difficiles à anticiper. Néanmoins, plusieurs enseignements peuvent être tirés de l'initiative du gouvernement Renzi.

Tout d'abord, les réformes italiennes présentent des convergences avec les évolutions récentes ou des débats en cours en France. Même si la méthode diffère, les convergences sont sur le fond plus fortes qu'il n'y paraît à première vue. S'il ne crée pas un contrat unique, le « Jobs Act » cherche à rendre prévisible et à réduire le coût du licenciement d'un salarié en CDI, en remplaçant l'obligation de réintégration par un barème d'indemnités croissantes avec l'ancienneté qui s'impose au juge. Les dispositions du projet de loi de « croissance et activité » visant à encadrer les indemnités prescrites par le juge par un barème indicatif ou les débats sur d'éventuels plafonds à instaurer vont dans le même sens. Il en est de même des mesures cherchant à réduire les délais des procédures devant les prud'hommes. Sur d'autres aspects, comme la rupture négociée, l'Italie « rejoint » la France, où un dispositif proche, la rupture conventionnelle, existe depuis plusieurs années.

Cependant, des différences notables existent et méritent d'être soulignées. La première concerne les incitations financières importantes associées au nouveau contrat, pour les seules nouvelles embauches, qui visent à orienter fortement les comportements, au moins les premières années (la pérennisation du dispositif est envisagée mais pas décidée). L'effet visé est une accélération des embauches en phase de reprise économique. S'agissant des seules embauches attendues en 2015, le coût prévu est de 3,5 milliards sur trois ans, dont 1,2 milliard en 2015, pour partie financé par la suppression d'une réduction de cotisations sociales pour l'embauche de chômeurs de longue durée. Des premiers chiffres<sup>15</sup> publiés par le gouvernement pour le premier trimestre 2015 montrent ainsi une progression forte de l'embauche en contrat à durée indéterminée (+ 24 %), qui résulterait d'abord d'un transfert de salariés anciennement embauchés en CDD plutôt que de nouvelles embauches.

La seconde différence concerne la combinaison de mesures incitant au recrutement en CDI avec des dispositions assouplissant le recours au CDD, tout en limitant leur nombre au niveau de l'entreprise, et une restriction des contrats atypiques. Après avoir fait preuve d'une particulière inventivité en matière de formes atypiques du contrat de travail (en tentant notamment de donner un statut à la parasubordination), le législateur italien cherche ainsi aujourd'hui à limiter ce foisonnement et à lutter contre les abus et contournements, en combinant mesures incitatives et coercitives, et à trouver un nouvel équilibre entre flexibilité pour les entreprises et sécurité pour les salariés.

**Mots clés :** nouveau contrat de travail italien, CDI à protection croissante, Jobs Act, réintégration, barème d'indemnisation du licenciement, article 18 du Statut des travailleurs

14. « Cosa succede con la fine di collaboratori e finte partite Iva », Marco Leonardi, 24/02/2015, site La Voce.

15. Sur ce point, on notera que la date de mise en œuvre des incitations sociales et fiscales au recrutement en CDI (1<sup>er</sup> janvier 2015) étant différente de celle de mise en œuvre du nouveau CDI (7 mars 2015), il sera possible d'apprécier pour partie l'impact relatif des deux mesures.



## ANNEXE. VERS UN SYSTÈME D'ASSURANCE CHÔMAGE UNIFIÉ

La réforme du marché du travail en Italie vise d'autres aspects que celui du contrat de travail, dont une révision importante du système d'assurance chômage.

L'un des deux décrets définitivement adoptés le 20 février 2015 porte sur la nouvelle indemnité universelle de chômage qui entrera en vigueur au 1<sup>er</sup> mai 2015, la NASPI<sup>16</sup>. Celle-ci vient compléter le dispositif créé en 2012 qui avait mis en place une assurance sociale pour l'emploi (ASPI). Auparavant, il existait différents dispositifs, avec des conditions d'attribution variables, notamment selon les secteurs et les régions. Au total, le niveau d'indemnisation et le taux de couverture (lié aux critères d'éligibilité) étaient faibles, comparés aux autres pays européens. L'objectif est donc de revenir sur cette spécificité en assouplissant les conditions d'indemnisation et en améliorant le montant et la durée d'indemnisation.

Désormais, le montant de l'allocation est fixé en pourcentage du salaire anciennement perçu (75 % pour un salaire mensuel inférieur ou égal à 1 195 euros) et est plafonné à 1 300 euros. Il est dégressif à partir du cinquième mois (réduction de 3 % chaque mois). La durée maximale d'indemnisation est de deux ans. À titre de comparaison, on notera par exemple que les taux de remplacement (en début d'indemnisation) varient de 57 % en France à 80 % en Suède, mais avec des systèmes de dégressivité variables selon les pays. Le décret du 20 février 2015 introduit également, au niveau national et à titre expérimental, une indemnisation d'une durée maximale de six mois pour certaines catégories de chômeurs en fin de droits, soumise à des conditions de recherche active d'emploi<sup>17</sup>.

Si l'assurance chômage a été peu développée en Italie, cette faiblesse était en partie compensée par la Cassa integrazione guadagni (CIG). La CIG permet de suspendre temporairement le contrat de travail de salariés, ou de réduire le nombre d'heures travaillées, en cas de difficultés économiques temporaires (CIGO) ou structurelles (CIGS). Cette caisse, alimentée majoritairement par l'État, verse une indemnisation à hauteur de 80 % des salaires non perçus aux salariés concernés. Il s'agit d'un dispositif comparable dans sa définition à l'« activité partielle » en France, mais largement plus développé en Italie (1,4 million de salariés concernés en 2011) et qui peut aboutir à prendre en charge de façon durable des salariés sans activité. Le « Jobs Act » vise à rendre universelle la couverture des salariés par ce dispositif (pour les entreprises de plus de cinq salariés), mais en diminuant la durée de versement et en prévoyant que les employeurs ne pourront plus l'utiliser en cas de cessation d'activité de l'entreprise.

La création d'une agence nationale de l'emploi a été également annoncée sans que l'on connaisse pour l'instant le détail de la mesure. Elle devrait gérer à terme les services pour l'emploi, les politiques actives et l'ASPI, qui dépendent aujourd'hui soit des régions soit d'une administration nationale (INPS).

Enfin, il est prévu la création d'un « contrat de réinsertion » (« *ricollocazione* »). Selon le décret du 20 février 2015, ce contrat permettra aux demandeurs d'emploi de recevoir un chèque de « réinsertion », dont le montant dépend de sa qualification et de son « employabilité ». Ce chèque est destiné à une agence pour l'emploi (publique ou privée) – choisie par le demandeur d'emploi – qui ne pourra l'encaisser que si le demandeur trouve un emploi. L'agence garantit l'assistance dans la recherche d'un nouveau travail et propose des initiatives de formation et de requalification professionnelle. Le travailleur doit garantir sa disponibilité et coopérer avec l'agence. L'objectif est d'éviter à la fois que les agences pour l'emploi ne soient trop sélectives dans le choix des chômeurs accompagnés (le choix de l'agence revenant au demandeur d'emploi) ou au contraire insuffisamment actives dans l'accompagnement et donc inefficaces pour trouver un emploi (auquel cas, elles ne toucheront pas le chèque).

16. « *Nuova assicurazione sociale per l'impiego* » (nouvelle assurance sociale pour l'emploi).

17. Il n'existe pas de revenu du type assistance chômage ou revenu minimum garanti au niveau national, ces dispositifs étant décentralisés.

## DERNIÈRES PUBLICATIONS À CONSULTER

[www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr) (rubrique publications)

## RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



[www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)



CommissariatStrategieProspective



@Strategie\_Gouv

La *Note d'analyse* est publiée sous la responsabilité éditoriale du commissaire général à la stratégie et à la prospective. Les opinions exprimées engagent leurs auteurs.

Directeur de la publication :  
**Jean Pisani-Ferry,**  
commissaire général

Directrice de la rédaction :  
**Selma Mahfouz,**  
commissaire générale adjointe

Secrétaire de rédaction :  
**Valérie Senné**

Impression :  
Commissariat général  
à la stratégie et à la prospective

Dépôt légal :  
Mai 2015 - N° ISSN 1760-5733

Contact presse :  
**Jean-Michel Roullé,**  
responsable du service  
Édition-Communication  
01 42 75 61 37  
[jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr](mailto:jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr)



**FRANCE STRATÉGIE**



France Stratégie est un organisme de concertation et de réflexion. Son rôle est de proposer une vision stratégique pour la France, en expertisant les grands choix qui s'offrent au pays. Son action repose sur quatre métiers : évaluer les politiques publiques ; anticiper les mutations à venir dans les domaines économiques, sociétaux ou techniques ; débattre avec tous les acteurs pour enrichir l'analyse ; proposer des recommandations au gouvernement. France Stratégie joue la carte de la transversalité, en animant un réseau de huit organismes aux compétences spécialisées.