

« Jobs Act », le grand bluff de Matteo Renzi

Andrea Fumagalli*, *Le Monde diplomatique*, juillet 2016

Le président du conseil italien Matteo Renzi aime à se présenter comme un dirigeant politique moderne et innovant. Ainsi, sa réforme du marché du travail aurait libéré le pays de ses archaïsmes et fait baisser le chômage. Connues sous le nom de «Jobs Act», les mesures adoptées par son gouvernement pour relancer l'emploi n'ont pourtant fait que pousser plus loin encore la logique des vieilles recettes libérales.



Gianmaria Giannetti, Foto di Amicizia, 1980

La flexibilisation du marché du travail italien a débuté en 1983, quand les partenaires sociaux (fédérations syndicales, patronat et ministère du travail) ont signé l'accord Scotti (1). En plus de limiter l'indexation des salaires sur les prix, ce texte introduisit le premier contrat atypique, à durée déterminée et destiné aux jeunes : le «contrat de formation et de travail». Depuis, de nombreuses lois ont élargi l'éventail des contrats disponibles, si bien qu'il en existe aujourd'hui près de quarante. En 1997, la loi Treu a légalisé le travail temporaire; en 2003, la réforme Biagi-Maroni a inventé le contrat de sous-traitance. En 2008 a été mis en place le système des *vouchers*, ces « bons de travail » d'une valeur de 10 euros brut de l'heure surtout utilisés dans les secteurs peu ou pas qualifiés. La diversification des types de contrat s'est accompagnée de mesures visant à accroître le pouvoir des employeurs. Parmi les plus récentes, la loi dite du «travail lié» (*collegato lavoro*), votée en 2010, limite les possibilités pour les salariés de recourir à la justice en cas d'abus patronal ; et la loi Fornero (2012) facilite les licenciements individuels pour raisons économiques.

* Professeur d'économie au département de sciences économiques et commerciales de l'université de Pavie. Auteur de *La Vie mise au travail. Nouvelles formes du capitalisme cognitif*. Eterotopia France, Paris, 2015.

Les réformes mises en oeuvre par M. Renzi en 2014 et 2015 s'inscrivent dans la continuité de cette histoire, et peut-être l'achèveront-elles, tant elles ont institutionnalisé la précarité. Ainsi, le contrat à durée indéterminée (CDI) «à protection croissante», entré en vigueur en 2015, n'a pas grand-chose de pérenne ni de protecteur. Au cours des trois premières années, les employeurs peuvent y mettre fin à tout moment et sans motivation. Leur seule obligation est de verser au salarié licencié une indemnité proportionnelle à son ancienneté. L'emblématique article 18 du statut des travailleurs (2), qui oblige à motiver tout licenciement individuel par une «juste cause» (faute grave, vol, absentéisme...), se retrouve ainsi mis entre parenthèses pendant trente-six mois. La formule rappelle le contrat première embauche (CPE) imaginé par le premier ministre français Dominique de Villepin en 2006, sauf que le dispositif italien ne se limite pas aux moins de 26 ans, mais concerne l'ensemble de la main-d'oeuvre.

Le gouvernement Renzi a également déréglementé l'usage des contrats à durée déterminée (CDD). Depuis mars 2014, la loi Poletti - du nom du ministre du travail Giuliano Poletti - permet aux employeurs d'y recourir sans avoir à se justifier et de les renouveler jusqu'à cinq fois sans période de carence. Cette limitation est de surcroît théorique ; elle ne s'applique pas aux personnes, mais aux postes de travail. Il suffit donc de modifier sur le papier une fiche de poste pour condamner un salarié au travail instable à vie.

Dans ces conditions, pourquoi des entreprises choisiraient-elles des CDI à «protection croissante» plutôt qu'une succession de CDD? La réponse est simple : par intérêt financier. Le gouvernement Renzi a en effet mis en place des incitations fiscales qui permettaient, pour tous les CDI signés en 2015, d'économiser jusqu'à 8000 euros par an. Austérité oblige, ce dispositif très coûteux pour l'État a été revu à la baisse par la loi de stabilité 2016, et les gains possibles pour les employeurs s'établissent désormais à 3 300 euros. Le Jobs Act a donc créé un effet d'aubaine : faire signer un contrat «à protection croissante », puis licencier son salarié sans justification, devient plus rentable que de recourir à un CDD. Grossière entourloupe statistique, le basculement des CDD vers les CDI permet de gonfler artificiellement les chiffres de l'emploi dit «stable», alors même que la précarité continue d'augmenter.

Les réformes de M. Renzi n'ont pas déclenché de grèves ou de manifestations comparables au mouvement contre la loi El Khomri en France. Contrairement à sa voisine, l'Italie n'a pas de salaire minimum, sauf pour les professions couvertes par des conventions collectives, qui protègent un nombre toujours plus faible de travailleurs (moins de 50 % aujourd'hui). Par ailleurs, le «principe de faveur» n'y existe pas : rien n'oblige les accords d'entreprise à proposer des conditions plus avantageuses pour les salariés que les accords de branche, qui, eux-mêmes, ne sont pas nécessairement plus favorables que le code du travail (3). Les employés sont ainsi très vulnérables au chantage de leur patron. Le pays n'a pas non plus d'équivalent du revenu de solidarité active (RSA), même sous condition de réinsertion professionnelle. Les amortisseurs sociaux sont surtout pensés pour le salarié en CDI; la masse des nouveaux précaires s'en trouve exclue. Conjuguée à la crise économique, à la faiblesse des syndicats, à la stagnation des revenus et au renforcement du contrôle patronal - le Jobs Act autorise certaines techniques de contrôle à distance des salariés, au risque de porter atteinte à leur vie privée-, cette situation explique la faible résistance rencontrée par les récentes mesures.

Plus de 40% des jeunes au chômage

Afin de défendre leurs réformes, M. Renzi et ses ministres se sont retranchés derrière les mêmes arguments que leurs prédécesseurs à Rome et que leurs homologues conservateurs en Allemagne ou socialistes en France : l'« assouplissement » du code du travail serait une condition nécessaire (et suffisante) pour construire une économie moderne et faire baisser le chômage, en particulier celui des jeunes. *« L'article 18 date des années 1970. et la gauche ne l'avait alors même pas voté. Nous sommes en 2014 ; cela revient à prendre un iPhone et à demander : "Où faut-il mettre le jeton ?" , ou à prendre un appareil photo numérique et à essayer d'y mettre une pellicule »* a estimé le président du conseil (4).

Le gouvernement et beaucoup de médias présentent le Jobs Act comme un succès indiscutable. *« Un demi-million d'emplois en CDI créés en 2015. [L'Institut national de la statistique] démontre l'absurdité des polémiques sur le Jobs Act »* claironnait M. Renzi sur Twitter le 19 janvier 2016. *« Avec nous, les impôts diminuent et l'emploi augmente »*, écrivait-il encore le 2 mars. Il est vrai qu'en 2015, pour la première fois depuis le début de la crise économique, qui a détruit environ un million d'emplois, la courbe du chômage a été (légèrement) inversée : - 1,8 %... Cependant, cette diminution modeste s'explique surtout par le coup de pouce fiscal qui a accompagné la création du CDI « à protection croissante ». La période probatoire étant de trois ans, il faudra attendre 2018 pour dresser un bilan de ces nouveaux contrats; mais on peut d'ores et déjà constater que la baisse des incitations financières a entraîné une contraction immédiate des créations d'emplois. Le nombre de CDI signés au premier trimestre 2016 a chuté de 77 % par rapport aux mêmes mois de l'année précédente (5).

Par ailleurs, la diminution du chômage en 2015 masque le recours exponentiel au système des *vouchers*, en particulier dans les secteurs peu qualifiés où les employés sont considérés comme interchangeables. En 2015, 1,38 million de personnes étaient concernées (contre 25 000 en 2008), et 115 millions de « bons » ont été vendus (contre 10 millions en 2010) (6). Logiquement, le taux de précarité a lui aussi suivi une courbe ascendante : d'après les données de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), en 2011, 43 % des jeunes Italiens se trouvaient dans une situation professionnelle instable ; en 2015, ils étaient 55 %. Dans le même temps, le taux de chômage des 15-24 ans s'est accru de dix points, pour dépasser la barre des 40 %.

L'Italie n'a pourtant pas ménagé ses efforts pour se conformer aux normes de l'économie moderne : le « degré de protection de l'emploi » - un indice imaginé par l'OCDE pour mesurer la « rigidité » du marché du travail - y a baissé d'un tiers en dix ans...

Depuis son arrivée à la présidence du conseil, M. Renzi a tout misé sur une politique de l'offre. Outre le Jobs Act, les lois de stabilité 2015 et 2016 ont planifié des baisses d'impôts pour les entreprises, une réduction des taxes sur le patrimoine, une diminution des dépenses des collectivités locales, la privatisation de certains services publics (dans le secteur des transports, de l'énergie ou des postes). Selon la philosophie qui guide ces mesures (7), l'augmentation des profits et la baisse des coûts entraîneraient automatiquement une hausse des investissements, donc de la production et de l'emploi.

Ce raisonnement est largement faux. Le chômage en Italie ne s'explique pas par les structures internes du marché du travail : il résulte avant tout de la faiblesse de la demande, car aucun entrepreneur ne se risque à augmenter sa production s'il redoute que ses marchandises ou services ne trouvent pas preneurs. Or le gouvernement Renzi n'a rien fait pour relancer la demande de manière structurelle : ni salaire minimum, ni réforme de la protection sociale en faveur des bas salaires, ni revenu garanti.

Résultat, depuis 2014, le produit intérieur brut (PIB) stagne, et le ratio dette/PIB n'est pas prêt de se réduire, puisque le dénominateur du rapport n'augmente pas.

Le Jobs Act a divisé le marché du travail en trois segments principaux, et chacun d'eux voit l'instabilité érigée en norme. Le premier regroupe les jeunes sans diplôme universitaire, qui entrent généralement dans la vie active avec des contrats d'apprentissage (peu protecteurs) et, de plus en plus, des *vouchers* (encore moins protecteurs). Dans le deuxième, on trouve les jeunes disposant d'un niveau de qualification moyen ou élevé (niveau licence ou master). Pour favoriser leur insertion, le gouvernement s'appuie sur le plan «Garantie jeunes». Financé par l'Union européenne et destiné aux pays affichant un taux de chômage élevé, ce plan vise officiellement à améliorer l'« employabilité » des jeunes en leur proposant, à travers des plates-formes régionales rassemblant des entreprises privées et publiques, des «parcours d'insertion» adaptés aux besoins de ces mêmes entreprises : le service civique (gratuit), le stage (presque gratuit) et le travail bénévole. D'abord expérimenté en 2013 pour l'embauche de 700 personnes en vue de l'Exposition universelle de Milan (en plus des milliers de bénévoles), ce modèle a ensuite été transposé au niveau national (8). Il a déjà permis d'occuper 600 000 jeunes et de les faire sortir, à moindres frais, des statistiques du chômage. Enfin, pour le reste des travailleurs - c'est-à-dire les actifs de 30 ans et plus - le CDD indéfiniment renouvelé et le CDI « à protection croissante » sont destinés à devenir les contrats standards jusqu'à l'âge de la retraite. Seuls les employés jugés efficaces, indispensables au coeur de métier de l'entreprise, seraient embauchés de manière stable et fidélisés.

Comme en témoigne le plan « Garantie jeunes », le travail gratuit, alimenté par l'« économie de la promesse » (9) qui remet toujours à plus tard l'obtention d'un emploi rémunéré et stable, devient la nouvelle frontière de la déréglementation du marché du travail italien. Les réformes de M. Renzi ont consacré le statut de précaire, lui conférant une nature à la fois structurelle et généralisée. Or le développement de la précarité figure justement parmi les premières causes de la stagnation économique de l'Italie, laquelle sert à justifier les mesures visant à accroître la précarité du travail...

(1) Accord du 22 janvier 1983 porté par M. Vincenzo Scotti, ministre du travail démocrate chrétien. Il introduisait également l'annualisation du temps de travail.

(2) Adopté le 20 mai 1970, le statut des travailleurs fixe certaines normes du droit du travail italien.

(3) Lire Sophie Bérout, « Imposture de la démocratie d'entreprise », *Le Monde diplomatique*, avril 2016.

(4) Discours lors de la « Leopolda », réunion annuelle publique du Parti démocrate, 26 octobre 2014.

(5) «Lavoro, INPS : "Nei primi tre mesi nuovi posti stabili giù del 77 % dopo il dimezzamento degli sgravi" », *Il Fatto Quotidiano*, Rome, 18 mai 2016.

(6) Valentina Conte, «Boom di voucher : 277 milioni di ticket venduti in 8 anni », *La Repubblica*, Rome, 16 mai 2016.

(7) Selon le «théorème de Helmut Schmidt» (ancien chancelier ouest-allemand, 1918-2015), «les profits d'aujourd'hui sont les investissements de demain et les emplois d'après-demain». Lire Frédéric Lordon, « Le paradoxe de la part salariale », Les blogs du Diplo, 25 février 2009.

(8) Lorenzo Bagnoli et Lorenzo Bodrero, «Expo, i contratti di lavoro nell'occhio del ciclone», *Wired.it*, 27 avril 2015.

(9) Marco Bascetta (sous la dir. de), *Economica politica delpromessa*, Manifestolibri, Rome, 2015.