

G20

Fiches pays



Bureau
international
du Travail

ITALIE

Afrique du Sud
Allemagne
Arabie saoudite
Argentine
Australie
Brésil
Canada
Chine
Corée, République de
Espagne
Etats-Unis
France
Inde
Indonésie
Japon
Mexique
Royaume-Uni
Russie, Fédération de
Turquie

Politiques pour promouvoir le retour au travail

Malgré une grave récession et une reprise plutôt hésitante, l'impact sur le marché du travail italien a été relativement modéré. En juin 2010, le taux de chômage harmonisé en Italie a atteint un niveau record de 8,7 pour cent, soit une augmentation de 2,7 points de pourcentage par rapport à la fin de 2007. Le taux de chômage des jeunes qui, avec 20 pour cent, était déjà au début de la crise l'un des plus élevés des pays les plus avancés du G20, s'est envolé à près de 29 pour cent, son niveau maximal, en avril 2010. Le pourcentage de population active occupant un emploi a diminué de 2 points depuis le dernier trimestre de 2007. Cette baisse s'est produite alors que le taux d'emploi était déjà modeste (environ 59 pour cent au début de la crise), en grande partie à cause de la participation toujours aussi faible des femmes sur le marché du travail.

Dans la phase de reprise actuelle, le taux de chômage global et le taux de chômage des jeunes ont commencé à diminuer à cause du modeste taux de croissance réelle du PIB (1,3 pour cent en 2010). Ayant étendu ses mesures de protection sociale au début de la crise¹, le gouvernement italien a profité de la reprise pour prendre un certain nombre d'initiatives propres à favoriser le retour au travail. Il convient notamment de citer celles prises par le ministère du Travail, à savoir les subventions temporaires à la création d'emplois, les mesures d'incitation pour les agences d'emploi privées, les nouveaux contrats d'apprentissage, ainsi que la création par le ministère du Travail d'un site Web intégré pour la recherche d'emploi et l'affichage d'avis de vacance («Cliclavoro»).

Aides temporaires à l'emploi

Plusieurs mesures temporaires d'aide à l'emploi ont été mises en œuvre au cours de la période 2010-2012, notamment en conjonction avec la loi de stabilité 2010-2012. Les employeurs qui embauchent avec un contrat permanent des allocataires d'indemnités de chômage peuvent demander une subvention d'un montant égal au total des prestations auxquelles le travailleur aurait eu droit pendant le reste de la durée de validité de ses droits. Cela s'applique également aux travailleurs percevant des sommes dans le cadre

du plan de chômage partiel (Cassa Integrazione Guadagni-CIG). Cette subvention peut également être demandée par les sans-emploi qui montent leur propre entreprise, éventuellement en association avec d'autres personnes sans emploi dans le cadre d'une coopérative. Dans ce cas, le chômeur peut demander à recevoir comme somme forfaitaire le solde de la subvention. Dans le sud du pays (Mezzogiorno), les personnes sans emploi qui montent une nouvelle entreprise peuvent aussi bénéficier d'abattements fiscaux et de prêts subventionnés. De plus, les travailleurs affiliés à la CIG ont la possibilité de consacrer une partie de leur temps de travail perdu à des programmes de formation et de requalification pour différentes tâches ou occupations. Ils ont aussi le droit d'exercer par ailleurs des microemplois occasionnels, rémunérés selon un système de coupons spéciaux.

Incitations pour les agences d'emploi privées

Au cours de la dernière décennie, plusieurs prérogatives ont été décentralisées vers les autorités régionales, provinciales et municipales. En particulier, la responsabilité pour la politique du marché du travail, notamment le service public de l'emploi et la plupart des activités de formation, est dévolue aux autorités infranationales. Depuis 2003, la loi Biagi permet aux agences d'emploi privées de fournir des services de l'emploi et des activités de recherche d'emploi aux côtés des services publics de l'emploi². Mais, dans la pratique, la plupart des services sont fournis par des agences d'emploi publiques régionales. Seules quelques agences privées opèrent dans ce domaine et s'occupent généralement des travailleurs qualifiés, faciles à placer³.

Dans ce contexte, le gouvernement envisage une série de mesures incitatives afin d'encourager les agences d'emploi privées accréditées à s'occuper du placement de travailleurs défavorisés. Ces agences recevront une prime pour leurs services. Cette prime variera en fonction du client et du type de contrat: entre 800 euros (EUR) pour chaque chômeur (ou travailleur affilié à la CIG) recruté sur la base d'un contrat

temporaire d'un à deux ans et 1200 EUR pour un placement avec un contrat permanent ou avec un contrat temporaire d'une durée d'au moins deux ans. Ces agences peuvent aussi recevoir une prime entre 2 500 et 5 000 EUR pour chaque personne handicapée embauchée avec un contrat permanent ou avec un contrat temporaire d'au moins une année.

Nouveaux contrats d'apprentissage

Le 5 mai 2011, le Conseil des ministres a approuvé l'introduction de trois nouveaux types de contrat d'apprentissage de durée indéterminée, à savoir: i) la formation qualifiante sanctionnée par un diplôme officiel (*apprendistato per la qualifica professionale*) pour les jeunes de 15 ans ou plus; ii) le stage professionnel (*apprendistato professionalizzante* ou *contratto di mestiere*) pour les jeunes entre 19 et 29 ans qui ont encore besoin d'être formés, notamment en cours d'emploi; et iii) un stage de formation supérieure ou de recherche (*apprendistato di alta formazione et ricerca*), axé sur la formation, à un niveau supérieur, aux activités de recherche et aux services professionnels. En échange des services de formation, tous ces contrats autorisent les employeurs à payer aux stagiaires un salaire inférieur au niveau stipulé dans les accords collectifs. En même temps, cette formule comporte un certain nombre de garanties pour prévenir l'exploitation des personnes recrutées avec ce type de contrats, notamment pour empêcher les employeurs de licencier des stagiaires (sauf en cas de faute professionnelle) pendant la période de formation. Il est envisagé que la formation fournie par les entités publiques vienne compléter la formation assurée ou financée par l'employeur.

Site Web Cliclavoro

Depuis le 22 octobre 2010, le ministère du Travail a créé un nouveau site Web intitulé «Cliclavoro» pour la recherche d'emplois et l'affichage d'avis de vacance, conçu pour améliorer la mise en adéquation de l'offre et de la demande d'emploi. Les employeurs peuvent y afficher gratuitement leurs avis de vacance et les demandeurs d'emploi leur curriculum vitae. Ce site contient une base de données sur tous les allocataires d'indemnités de chômage ainsi que des informations sur les vacances de postes dans l'administration publique et sur les activités de placement. Cliclavoro offre d'importantes possibilités d'améliorer l'accessibilité de l'information sur les postes vacants et les candidats potentiels, même si les réseaux sociaux italiens continuent de jouer un rôle important dans la présélection des candidats dans le secteur privé⁴.

Toutes les mesures susmentionnées sont censées favoriser une reprise rapide sur le marché du travail, même si les objectifs n'ont pas encore été clairement définis. Le coût budgétaire de ces mesures est estimé à 1,5 milliard d'EUR. En même temps, un budget important a été consacré à l'extension de la CIG, dont le budget avoisine 8 milliards de dollars (USD) (environ 0,5 pour cent d'un PIB annuel) pour la période 2009-10.

Questions restant à résoudre: faible mobilité de main-d'œuvre et contrats atypiques

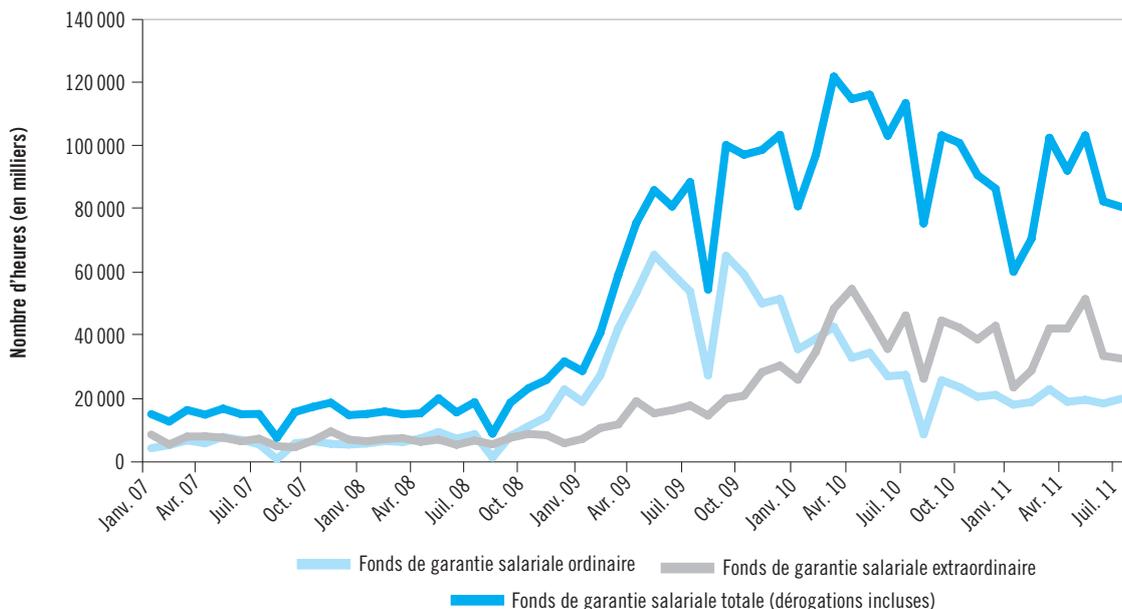
En Italie, la mobilité du travail est encore relativement limitée. Lors d'une année moyenne, environ un travailleur sur trois seulement se sépare de son employeur ou est embauché, contre un sur deux dans des pays comme le Danemark ou les Etats-Unis⁵. En outre, au début de la crise, des emplois «atypiques»: au cours du dernier trimestre 2007, 9,8 pour cent des salariés occupaient des postes temporaires et 25,5 des personnes en activité étaient des travailleurs indépendants. C'est essentiellement sur les emplois atypiques que les mesures d'ajustement en matière d'emploi ont pesé pendant la récession. Ainsi, au cours de l'année se terminant au deuxième trimestre 2009, 442 000 travailleurs sous contrat de durée déterminée et travailleurs indépendant ont vu leur emploi détruit, même si 65 000 emplois réguliers ont été créés pendant cette même période⁶. La prévalence de formes d'emploi temporaires et atypiques est particulièrement élevée chez les jeunes.

Aide au revenu pour les sans-emploi

En termes d'aide au revenu pour les sans-emploi, le système de protection sociale repose essentiellement sur deux piliers: un vaste système d'emploi de courte durée et une pluralité de systèmes d'assurance chômage.

1. Créée en 1945, la Cassa Integrazione Guadagni (CIG), qui est un fond de garantie salariale, reste le principal pilier. Ce système aide les entreprises rencontrant des difficultés financières passagères à garder leur main-d'œuvre qualifiée en lui permettant de travailler à temps partiel et en versant aux employés des indemnités de perte de salaire. Initialement limité aux grandes entreprises manufacturières, le gouvernement a réagi à la crise en étendant temporairement la couverture accordée aux petites et moyennes entreprises et au secteur tertiaire; il l'a notamment étendue aux entreprises de distribution comptant plus de 50 employés, aux agences de tourisme et opérateurs ayant plus de 50 employés et aux entreprises de sécurité de plus de 15 employés. Les estimations établies par l'OCDE permettent de penser que la CIG a permis de sauver 120 000 emplois en 2008 et 2009⁷. Les données sur le travail à temps réduit émanant de l'Institut national de la sécurité sociale illustrent le rôle joué par la CIG pendant la récession et pendant la phase initiale de la reprise (figure 1).
2. L'Italie compte quatre types d'indemnités de chômage: i) les indemnités de chômage ordinaires (180 jours); ii) les primes de mobilité, qui varient entre 12 et 48 mois en fonction de l'âge et de la région de résidence du demandeur (qui ne peut être rebauché par le même employeur ou qui a été licencié dans le cadre d'un licenciement collectif); iii) les indemnités pour personnes licenciées dans

Figure 1. Le travail à temps réduit autorisé couvert par les caisses de chômage partiel janvier 2007-juillet 2011



Source: Institut national de la sécurité sociale (INPS).

l'agriculture et iv) les indemnités pour personnes licenciées dans le bâtiment. En 2009, la couverture de chômage a été étendue aux travailleurs qui n'étaient pas éligibles auparavant, notamment à ceux qui avaient un contrat de durée déterminé ou un contrat atypique. Ces demandeurs ont désormais droit à une somme forfaitaire correspondant à 30 pour cent de leur salaire d'employé ou de leur revenu de travailleur indépendant de l'année précédente. Les indemnités de chômage et les versements de la CIG sont servis par l'Institution nationale de la sécurité sociale (INPS), qui finance également des activités de formation. Les allocataires d'indemnités de chômage sont tenus par la loi de chercher du travail, mais les services publics de l'emploi ne disposent souvent que de faibles moyens pour la faire respecter.

Evaluation de l'efficacité

Ces mesures sont censées renforcer la capacité des services de l'emploi à apporter un soutien efficace aux sans-emploi. En 2009, les dépenses publiques consenties par l'Italie aux programmes d'intervention active sur le marché du travail ont représenté 0,4 pour cent du PIB, c'est-à-dire moins que le taux moyen de l'Union européenne, à savoir 0,8 pour cent. Une bonne part de la responsabilité pour la politique du marché du travail est largement décentralisée, mais son efficacité est réduite du fait des finances limitées. En canalisant des ressources vers des organismes privés, on espère obtenir des résultats positifs, même si le nombre limité de fournisseurs accrédités et leur inégale répartition géographique restreignent clairement leur champ d'intervention.

Comme d'autres pays parmi les plus avancés, l'Italie doit relever le défi consistant à empêcher le chômage

de s'installer. Au dernier trimestre 2007, 2,9 pour cent de la main-d'œuvre était sans emploi depuis plus d'une année. Ce chiffre a augmenté depuis; au premier trimestre 2011, le chômage de longue durée a atteint 4 pour cent de la main-d'œuvre (50 pour cent des sans-emploi). Dans ce contexte, les nouveaux systèmes d'aide à l'embauche introduits en Italie sont un pas dans la bonne direction dans la mesure où ils facilitent la réinsertion professionnelle des chômeurs. Toutefois, l'évaluation des dernières subventions à l'embauche dans d'autres pays montre des données contradictoires sur leur efficacité, dans la mesure où les effets d'aubaine et de remplacement peuvent être importants. Les aides à l'emploi sont plus rentables quand elles visent l'embauche nette. Il sera important de suivre les taux de participation (aux programmes sociaux), notamment la question de savoir si ces programmes encouragent les employeurs à embaucher des travailleurs au début de leur période de chômage au détriment des chômeurs de longue durée et des travailleurs n'ayant que des droits limités en matière d'indemnités de chômage (par exemple, ceux qui occupent des emplois précaires ou atypiques).

Le nouveau contrat d'apprentissage est une autre mesure importante pour faciliter aux jeunes la transition de l'école au marché du travail. En Italie, les employeurs éprouvent des difficultés à embaucher les travailleurs qualifiés dont ils ont besoin pour être compétitifs sur les marchés internationaux⁸, alors même que de nombreux jeunes sont sous-employés du fait que leurs compétences sont mal adaptées aux besoins des entreprises ou ne sont exploitables que dans des secteurs ou domaines caractérisés par une faible croissance de l'emploi⁹. Cette mauvaise adéquation implique, d'une part, l'adoption de directives améliorées et, d'autre part, une réorganisation et une modernisation de l'éducation technique.

Références

Bureau international du Travail (BIT). 2010: *Italy's response to the crisis*, fiches pays préparées pour la Réunion des ministres du Travail et de l'Emploi du G20, tenue les 20 et 21 avril 2010 à Washington, DC (Genève).

Cingano, F.; Rosolia, A. 2006: *People I know: Workplace networks and Job Search Outcomes*, Temi di discussione del Servizio Studi, n° 600, Banca d'Italia (Rome).

ItaliaLavoro. 2007: *Piano di azione per l'occupabilità dei giovani attraverso l'integrazione tra apprendimento e lavoro* (Rome).

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). 2007: *Perspectives de l'emploi* (Paris).

—. 2009: *Perspectives de l'emploi* (Paris).

—. 2010: *Perspectives de l'emploi* (Paris).

—. 2011a: *Perspectives économiques* (Paris).

—. 2011b: *Perspectives de l'emploi* (Paris).

Conclusions

Le programme d'intervention sur le marché du travail mis au point par l'Italie en réponse à la crise se veut un remède à plusieurs grandes faiblesses des politiques passives et actives du marché du travail et aura probablement pour effet de renforcer la reprise en termes de création d'emplois. Cependant, des réformes structurelles radicales seront probablement nécessaires. Il faudra notamment mener une réforme globale des contrats d'emploi, recouvrant les travailleurs temporaires et permanents. Cette réforme

devra s'accompagner d'efforts supplémentaires pour garantir l'octroi d'indemnités de chômage suffisantes et améliorer les possibilités de formation, eu égard aux contraintes budgétaires.

¹ BIT (2010).

² La loi Biagi est un décret ministériel approuvé par le Conseil des ministres le 6 juin 2003.

³ La loi budgétaire de juillet 2011 comprend des dispositions qui élargissent le cercle des institutions autorisées à fournir des services de l'emploi, y compris des institutions académiques et des associations spécialisées à but non lucratif.

⁴ Cingano et Rosolia (2006).

⁵ OCDE (2010).

⁶ Eurostat, epp.eurostat.ec.europa.eu.

⁷ OCDE (2010).

⁸ ItaliaLavoro (2007).

⁹ OCDE (2011b).