

Entre Macron et Salvini, une vision économique partagée

ROMARIC GODIN

Au-delà de l'opposition qui se dessine entre un Emmanuel Macron « progressiste » et ses adversaires « nationalistes », l'analyse des actions économiques des deux côtés des Alpes montre une troublante ressemblance.

L'opposition entre Emmanuel Macron et Matteo Salvini, destinée selon ces deux protagonistes à structurer la prochaine élection, a-t-elle un sens sur le plan économique ? La « démocratie illibérale » fustigée par Paris et dont Rome serait en passe de devenir un exemple mène-t-elle une politique différente du libéralisme revendiqué par l'hôte de l'Élysée ?

À première vue, et à écouter les protagonistes, ce serait l'évidence même. D'un côté, la coalition italienne a recruté dans les milieux keynésiens anti-euro, comme le montre l'élection du sénateur de la Ligue Alberto Bagnai, devenu président de la commission des finances du Sénat. Le gouvernement Conte a lancé un bras de fer avec la Commission européenne et les marchés sur son déficit public. Le vice-président du Conseil et ministre du travail Luigi Di Maio (Mouvement Cinq Étoiles) revendique une politique de rupture avec les anciens gouvernements sur la dépense publique.

En regard, le programme Macron a été (et l'est encore en grande partie) soutenu par une grande partie des économistes orthodoxes, d'Olivier Blanchard, ancien du FMI, à Jean Tirole, prix de la Banque de Suède. Son ministre de l'économie et des finances, Bruno Le Maire, ne cesse de faire de la baisse des déficits et des dépenses publiques une priorité. Bref, sur le plan théorique, l'opposition entre progressistes et nationalistes semble recouper une opposition économique entre néolibéraux et hétérodoxes.

Des déficits qui filent des deux côtés des Alpes

Mais cette vision est beaucoup moins vraie si l'on regarde dans le détail et des intentions et des mesures prises. Le gouvernement français ne se prive certes pas de faire la leçon à son homologue italien, mais, comme le font régulièrement remarquer les membres de la coalition transalpine, le déficit français sera supérieur en 2019 comme en 2018 à celui de l'Italie. Le projet de loi de finances français prévoit ainsi un déficit public de 2,8 % du PIB l'an prochain contre 2,4 % pour le projet italien. Entre 2018 et 2019, le déficit français est en hausse de 0,2 point, l'italien de 0,6 point.

Certes, le décalage s'explique, côté français, par une « *dépense exceptionnelle* » de 0,9 point de PIB liée à la concomitance de la baisse des cotisations remplaçant le CICE et du dernier versement de ce crédit d'impôt. On peut considérer que le surcoût de cette mesure est provisoire alors que le gouvernement italien prend des mesures structurelles (baisse des impôts sur les entreprises et revenu citoyen).

Mais ce serait oublier que ce creusement du déficit français est le fruit d'un choix : celui de lancer la baisse des cotisations alors qu'un dernier dû de CICE est à payer au titre de 2018. Il y a là le choix assumé de transférer 0,9 point de PIB aux entreprises et de financer ce transfert par des baisses de dépenses réelles et par le déficit. Ce soutien aux entreprises, qui s'incarne aussi dans le processus de réduction du taux de l'impôt sur les sociétés jusqu'à 25 % d'ici à 2022, constitue, avec les réformes du marché du travail et la loi Pacte, le socle de la politique économique française.

En va-t-il différemment des projets italiens ? Pas vraiment. Le point de départ des politiques du gouvernement Conte, ce sont les baisses d'impôts, centrées principalement sur les entreprises. Si le rêve d'une *flat tax* à 15 % pour tous avancé pendant la campagne par la Ligue a finalement dû être repoussé à plus tard, cela a surtout concerné les ménages. Les entreprises, elles, vont bénéficier d'une baisse de leur fiscalité avec une introduction progressive, d'abord limitée aux PME, de ce taux unique pour un coût de 600 millions d'euros en 2019 (1,7 milliard d'euros à plein régime). Mais c'est clairement un premier pas.

Dans le document publié le 4 octobre et préparatoire au projet de loi de finances (Nadef), le ministre des finances italien Giovanni Tria a précisé qu'il entendait réduire le coût du travail « *pour créer un climat plus favorable à la croissance et à l'emploi* ». Du reste, une des mesures phare du budget italien pour 2019 est l'amnistie fiscale pour les entreprises s'élevant à 100 000 euros avec des taux bonifiés pour le reste. Cette mesure a été imposée par la Ligue et est une façon de réduire *de facto* le taux d'imposition dû.

C'est une logique de baisse des prélèvements obligatoires à laquelle le gouvernement français adhère pleinement. Et de fait, la politique de la coalition italienne et celle d'Emmanuel Macron semblent se rejoindre dans une vision centrée sur l'offre plus que sur la demande et obsédée par la fiscalité trop lourde. Alors que le Nadef italien juge que le taux de prélèvement obligatoire « *reste très lourd* », le projet de loi de finances français réaffirme que la volonté de réduire ce taux demeure un objectif de l'action gouvernementale...

Le revenu citoyen est-il « Macron-compatible » ?

Qu'en est-il du « revenu citoyen » ? Le Mouvement Cinq Étoiles a obtenu le financement d'un des principaux points de son programme, celui qui lui avait apporté une forte part des votes du sud du pays. Mais ce revenu citoyen n'est pas davantage un revenu de base que le revenu universel d'activité (« RUA ») annoncé par Emmanuel Macron lors de la présentation du plan pauvreté le 18 septembre dernier. L'économiste Stefano Palombarini rappelle que l'estimation de campagne du revenu citoyen était de 17 milliards d'euros. Il a été finalement évalué dans le budget 2019 à 9 milliards d'euros, près de moitié moins, donc. Et de fait, il a été redimensionné. Comme le RUA en projet en France, le revenu citoyen sera conditionné à l'acceptation d'au moins une des trois offres « raisonnables » d'emploi. C'est donc un « *workfare* » : il faudra travailler pour toucher ce revenu, ce qui a été également revendiqué par Emmanuel Macron.

La logique développée par ce revenu citoyen est donc bien celle d'une protection minimale permettant aux chômeurs et inactifs de revenir sur le marché du travail dans des conditions décentes. Une telle logique n'a rien qui puisse en théorie provoquer l'indignation d'Emmanuel Macron. Du reste, Luigi Di Maio, qui est aussi ministre du travail, s'est rendu à

Berlin pour assurer à son homologue allemand social-démocrate Hubertus Heil, que le revenu citoyen était une « politique active du travail ». « *Ce n'est pas une mesure d'assistance, mais plutôt une mesure proche de l'allocation Hartz IV* », a-t-il assuré. On voit mal Emmanuel Macron fustiger une mesure proche de son RUA et fondée sur l'exemple des lois Hartz allemandes que lui-même estime tant.

La différence est cependant que l'Italie part de plus bas que la France. Selon l'OCDE, les dépenses sociales publiques italiennes sont inférieures de 2,6 points de PIB à celles de la France avec des dépenses liées aux retraites supérieures de 3 points. Alors que le gouvernement français peut, globalement, rassembler dans un seul dispositif les aides existantes, notamment le RSA, l'Italie doit en grande partie les créer *ex nihilo*.

Une différence de récits avant tout, sauf sur les retraites

Parallèlement, les effets des politiques d'austérité ont conduit au maintien d'une pauvreté également plus présente qu'en France. De l'autre côté des Alpes, le taux de pauvreté calculé par l'OCDE est supérieur de 77 %. Le coût est donc supérieur *a priori*, même s'il ne faut pas oublier que l'on ignore exactement le coût du RUA et qu'un nouveau pilier de la Sécurité sociale lié à la dépendance pourrait coûter également... 9 milliards d'euros. Le gouvernement italien peut cependant assurer qu'il ne fait pas de l'assistance. Il est désormais établi que le chômage de longue durée et la pauvreté empêchent le bon fonctionnement du marché du travail et conduisent à un taux de chômage structurel élevé. La réforme visant à abaisser ce taux n'est nullement hétérodoxe, elle vise avant tout à fluidifier le marché du travail. C'est un objectif également revendiqué par le gouvernement français.

Pourtant, alors qu'Emmanuel Macron a poursuivi en France les réformes du marché du travail entamées au cours du quinquennat précédent, les deux partis de la coalition gouvernementale italienne avaient fait campagne sur le renversement des réformes du même type engagées sous le gouvernement Renzi. Dès fin juin, une « réforme des réformes » a été engagée par le nouveau gouvernement sous le nom de « Décret Dignité ». Mais ce décret s'est montré très limité. « *Le fonds du Jobs Act de Matteo Renzi n'a pas été remis en cause* », affirme Stefano Palombarini. Pas question notamment de rétablir le fameux article 18 du code du travail qui permettait de réintégrer des salariés licenciés abusivement. Pas davantage question de modifier le nouveau type de CDI créé par le *Jobs Act*, plus facile à rompre.

La seule véritable modification a consisté à durcir légèrement l'usage des CDD en obligeant la justification des renouvellements. Mais l'usage des CDD demeure libre et ce durcissement n'a guère de sens si l'on conserve un CDI « *assoupli* ». Même si le gouvernement a revendiqué un durcissement de la politique du travail en Italie, il a conservé l'essentiel de la flexibilisation promue par les exécutifs précédents. Et du reste, le durcissement de l'usage du CDD est aussi une ambition affichée du gouvernement français qui songe toujours à un système de « bonus-malus ». L'idée est simple : la flexibilisation du CDI rend, en théorie, l'usage du CDD plus limité. Mais en refusant de revenir sur le *Jobs Act*, la coalition italienne a confirmé qu'elle adhère à l'équation défendue également par Emmanuel Macron d'une identité entre flexibilité et emploi.

En revanche, les positions sont assez différentes sur la question des retraites. Le budget 2019 italien met en place une réforme du système des retraites qui revient sur la réforme engagée par le gouvernement Monti et sa ministre des affaires sociales Elsa Fornero en 2011. La

nouvelle loi va permettre des départs en retraite moins tardifs, ce qui coûtera 7 milliards d'euros aux comptes publics italiens, en partie payés par une baisse des pensions les plus élevées. Cette loi Fornero était cependant devenue odieuse à une majorité d'Italiens qui y voyaient l'exemple de la politique d'austérité du gouvernement Monti. Par ailleurs, en favorisant les départs anticipés, elle va permettre de réduire le nombre d'actifs et de remplacer les anciens CDI par des CDI façon *Jobs Act*, plus souples.

Il n'empêche, la différence avec le gouvernement français est ici frappante. Avec sa réforme et l'introduction d'une retraite par points, Paris ne cache pas sa volonté de réduire le poids de la retraite dans la dépense publique et de repousser l'âge de départ effectif à la retraite. On notera cependant que les contextes sont très différents : le poids de l'échec de la politique austéraitaire de Mario Monti pèse d'autant plus en Italie que l'âge effectif de départ à la retraite y est supérieur à celui de la France.

Des baisses des dépenses et des privatisations

Concernant les investissements publics, le gouvernement affiche un projet de 3,5 milliards d'euros sur 2019. Mais Emmanuel Macron promettait 10 milliards d'euros par an en 2017, dans une vision prétendument équilibrée de la politique économique qui fait écho, là aussi, à ce que vise le gouvernement italien. En fait, Rome compte beaucoup sur la bonne volonté des grands groupes que le président du conseil a réunis vendredi 12 octobre et qui ont promis « *15 à 20 milliards d'euros d'investissement* » sur trois ans. Une promesse qui ne se tiendra pas sans compensation fiscale... *In fine*, on voit mal comment ces 3,5 milliards d'euros, soit 0,2 point de PIB, pourraient faire la différence. D'autant qu'ils pourraient être aussi fantomatiques que dans les plans français.

Les commentateurs européens se sont beaucoup concentrés sur les déficits italiens. Mais si le déficit transalpin dévie de la trajectoire promise par le gouvernement précédent, le financement des mesures prises par la coalition ne se fait pas que par le déficit. Rome prévoit aussi de fortes réductions de dépenses. En termes nominaux, sur 2019, les dépenses publiques seront réduites de 6,9 milliards d'euros. D'ici à 2020, les coupes pourraient s'élever à 15 milliards d'euros. À cela devrait s'ajouter un vaste programme de privatisations à hauteur de celui du gouvernement français (environ 10 à 15 milliards d'euros sur trois ans).

Dès lors, faire du gouvernement italien un gouvernement keynésien relançant l'activité par la dépense publique est une vision fautive de l'intention des dirigeants italiens. Leur idée est bien plutôt de relancer l'investissement par la baisse des impôts et l'emploi par des mesures ciblées sur les personnes en voie de marginalisation. C'est une vision qui n'a radicalement rien de différent avec la vision du gouvernement français.

Globalement, les politiques économiques ne semblent pas fondamentalement différentes des deux côtés des Alpes. La vraie différence tient à deux éléments : la première est que la situation économique italienne est très différente de la situation française. L'Italie sort exsangue de la crise, tandis que la France a, grâce à ses stabilisateurs automatiques, tenu le choc avec des performances supérieures à la moyenne de la zone euro. Les deux gouvernements ne partent donc pas du même point, ce qui ouvre la porte à des récits différents.

Cela est vrai au niveau politique également. La coalition se définit politiquement en opposition aux gouvernements précédents « réformateurs ». À l'inverse, Emmanuel Macron a écrit l'histoire d'un gouvernement réformateur s'opposant au conservatisme précédent. Mais cette narration de rupture, si elle est posée sur le papier, ne l'est guère dans les faits. Dans les deux cas, la continuité et les fondements idéologiques sont très proches.