

## RENTREE 2014 :

### NE PAS REDUIRE LE DEBAT ACTUEL DE POLITIQUE ECONOMIQUE A UNE SIMPLE ALTERNATIVE ENTRE LA POLITIQUE DE L'OFFRE ET LA POLITIQUE DE LA DEMANDE<sup>1</sup>

#### I- LE CHOC DE L'ETE 2014

Les annonces cet été de la persistance d'une croissance nulle depuis le début 2014 et d'une hausse des prix (CVS) réduite à 0,1% en août 2014 ont créé un choc car ces deux informations complètent celles concernant le recul du pouvoir d'achat des ménages<sup>2</sup> et la baisse de l'investissement des entreprises et des ménages. Le risque de l'entrée de l'économie française dans une phase durable de déflation a pris de la consistance.

La dégradation de la situation économique met à mal, une fois encore, l'idée de la sortie d'une crise qui, en réalité, a débuté comme une crise financière en 2007, dont on nous avait annoncé la fin en 2011, alors qu'elle a muté en une crise de la dette souveraine ; cette dernière débouchera sur la seconde récession de la période, en 2012-2013, mais devait être suivie par une accélération progressive de la croissance à partir de 2014<sup>3</sup> ; c'est ce pronostic qui a été déçu cet été.

Le retour de la croissance annoncé par la plupart des économistes et des gouvernements n'étant pas au rendez-vous, les objectifs budgétaires sur lesquels se sont engagés les gouvernements deviennent hors d'atteinte, provoquant le doute sur la pertinence des politiques économiques suivies, en France et dans la zone euro. Faut-il durcir encore cette politique pour préserver l'objectif d'un retour rapide du déficit public à son niveau objectif de 3%, et donc peser encore plus sur la demande et prendre le risque de provoquer une grave récession due aux économies imposées notamment sur les dépenses dites structurelles ou faut-il soutenir la demande afin de restaurer les ressources publiques, en acceptant pour ce faire de retarder le rééquilibrage des finances publiques ?

Le débat sur la définition de la politique économique oppose donc, en France notamment, les partisans des politiques de soutien de l'offre à ceux du soutien de la demande. Mais même chez les défenseurs les plus intransigeants des politiques d'offre, l'idée d'un assouplissement souhaitable du calendrier de restauration des équilibres publics a progressé, le prix à payer de cet assouplissement étant le durcissement des « réformes » jusqu'à la remise en cause du modèle français de protection sociale, tel qu'il s'est construit progressivement depuis la fin de la guerre.

Les grandes institutions internationales que sont l'OCDE, le FMI et même la Banque Centrale Européenne, ont ainsi fait évoluer leur doctrine, malgré l'opposition plus ou moins explicite du gouvernement allemand et de la Bundesbank. La déclaration de Mario Draghi, lors de la conférence de Jackson Hole (21/08/2014), résume parfaitement le nouveau positionnement de ces institutions : « Sans une demande agrégée plus élevée, nous risquons de connaître un chômage structurel plus élevé et les gouvernements qui font des réformes structurelles n'iront pas très loin. Mais sans réformes structurelles, alors les mesures pour augmenter la demande vont rapidement s'essouffler pour finalement devenir moins efficaces ». Pour sa

<sup>1</sup> La présente note reprend une intervention orale faite par l'auteur lors de la réunion du bureau de Lasaire le 10 septembre 2014.

<sup>2</sup> L'indicateur le plus pertinent nous semble l'évolution du revenu disponible par unité de consommation. Mesuré ainsi le pouvoir d'achat des ménages a reculé selon l'Insee de 0,4% en 2011, de 1,5% en 2012 et de 0,6% en 2013

<sup>3</sup> Un communiqué de presse de la Commission européenne du 5 mai 2014 a officialisé la fin de la crise et déclare : « Les perspectives de l'Union Européenne s'améliorent encore. Les principaux indicateurs montrent non seulement que la croissance du PIB devrait se renforcer à court terme, mais également que les conditions sont réunies pour une reprise durable à moyen terme ». On ne saurait être plus clair !!

part, le Conseil Européen lui-même, sans remettre en question sa doctrine, a accepté, en juin 2013, de reporter de 2015 à 2017 son exigence du retour à 3% du déficit public français, mais en durcissant ses exigences de réformes structurelles dans trois domaines : la fiscalité, la protection sociale et la flexibilisation du marché du travail ; Toutefois son acceptation d'un assouplissement des objectifs de rétablissement des finances publiques ne s'inscrit pas exactement dans la même ligne que les institutions internationales, le Conseil précisant que sa décision avait un caractère exceptionnel, signifiant ainsi qu'elle ne saurait faire jurisprudence..

## II -LES RAISONS DE L'ECHEC DES POLITIQUES ECONOMIQUES ACTUELLES

L'évaluation des perspectives de croissance a joué un rôle central pour paramétrer les politiques publiques. Or les prévisions officielles de croissance associées à ces politiques n'ont pas été atteintes : l'impact déflationniste du rétablissement progressif de l'équilibre financier public échoue systématiquement à compenser l'impact expansionniste attendu des mesures d'offre. Les arguments qui fondent cet optimisme sont donc contestables, en particulier sur les points suivants :

- 1- *La réaction de la croissance aux économies de dépense publique dans un contexte de croissance faible a été systématiquement sous-évaluée dans des proportions importantes.* La question de l'évaluation des multiplicateurs budgétaires est aujourd'hui bien documentée bien que la Commission européenne, très isolée, persiste toujours dans son refus de reconnaître son erreur.
- 2- *Les réformes du marché du travail ont très largement échoué à réduire les délais d'ajustement de l'emploi au niveau de production, comme le montre une évaluation récente des sureffectifs du secteur marchand non agricole (OFCE, mai 2014): ceux-ci seraient actuellement de 190 000 personnes. Ce sureffectif, ajouté à celui de la croissance de la population active (+ 124 000 en 2014) sous l'effet d'une évolution démographique favorable et des réformes du système de retraite, rend peu vraisemblable une résorption rapide du chômage.*
- 3- *La généralisation à l'ensemble des pays de la zone euro des mesures d'austérité a désormais, pour la France, des effets récessifs d'un niveau presque équivalent aux effets récessifs des mesures nationales d'austérité.* L'OFCE a ainsi calculé que l'effet récessif des mesures d'austérité décidées par la France - de 0,5 point de PIB en 2010 à 1,4 point en 2013 - devait presque être doublé si l'on y ajoutait les conséquences sur la demande adressée à la France, des mesures d'austérité prises par nos partenaires européens ; l'impact total sur l'économie française des politiques d'austérité tant nationales qu'européennes est en effet chiffré à 0,8 point de PIB en 2010 et 2,2 points de PIB en 2013 ; les mesures à finalité plus expansive n'ont donc pas suffi à compenser l'impact déflationniste des mesures nationales d'austérité puisque, en 2013, la croissance effective a été nulle.
- 4- *Les perspectives de croissance à moyen terme sont surévaluées* du fait de la persistance depuis 7 ans d'une croissance atone. Depuis quelques mois, ce débat émerge à l'occasion du chiffrage de la croissance potentielle, celle que permettent la qualité et le niveau des facteurs de production ; la performance des équipements se dégrade du fait du recul de l'investissement, l'efficacité de la main d'œuvre disponible du fait du développement du chômage de long terme (plus d'un an) qui représente désormais plus de 40% du nombre de chômeurs. La croissance potentielle est estimée officiellement à 1,5% selon le programme de stabilité de 2014-2017, mais d'autres estimations, très vraisemblables, l'évaluent entre 0,5 et 0,8%..

Toutefois l'évaluation de la croissance potentielle est aussi un enjeu concernant la détermination du montant des mesures structurelles exigées par les règles budgétaires actuelles. En effet le déficit budgétaire effectif est décomposé en deux composantes, celle, transitoire, qui résulte de la conjoncture et celle, structurelle, indépendante des évolutions conjoncturelles ; en conséquence, plus la croissance potentielle est forte, moins la Commission Européenne et le Conseil ne sont fondés à exiger un volume important d'économies structurelles. La plus ou moins grande rigueur de la politique budgétaire dépend donc, en partie, de l'évaluation de la croissance potentielle.

- 5- *Enfin l'efficacité des mesures générales de soutien des revenus est amoindrie en raison des inégalités de revenu. Les ménages les plus riches détenaient en 2012, selon l'Insee, 40% du revenu disponible (par unité de consommation) de l'ensemble des ménages. Comme la propension à consommer des plus riches est inférieure à celle des plus pauvres, les mesures générales de soutien des revenus contribuent moins à soutenir la demande que des mesures ciblées sur les plus pauvres.*

### **III -A COTE DU NECESSAIRE SOUTIEN DE LA DEMANDE, LES POLITIQUES D'OFFRE RESTENT NECESSAIRES SOUS LA CONDITION QU'ELLES SOIENT CIBLEES ET COHERENTES**

La perte de compétitivité des entreprises françaises exposées à la concurrence internationale est incontestable et mesurable par le recul des parts de marché françaises à l'exportation et par la persistance du déficit de la balance commerciale, même dans une phase de stagnation de la croissance. La question n'est pas tant de restaurer les marges de ces entreprises que de faire évoluer la spécialisation de l'économie française afin de la rendre compatible avec le niveau de développement national (salaires, protection sociale, prestations publiques). Or les politiques d'offre actuelles sont tout à la fois peu cohérentes, anormalement coûteuses et souvent peu efficaces pour modifier significativement la spécialisation actuelle.

- 1- *Les politiques d'offre actuelles sont peu cohérentes.* Cette incohérence des politiques d'offre résulte de la multiplicité des objectifs qui leur sont officiellement assignés. Ainsi il est officiellement demandé aux mesures de réduction du coût du travail tout à la fois de restaurer les marges des entreprises, de leur permettre de réduire le prix de leurs exportations et d'impulser des techniques de production recourant davantage à du travail qualifié. On comprend mal, par exemple, comment les entreprises bénéficiaires de ces mesures pourraient à la fois améliorer leurs marges et améliorer leur compétitivité prix, sauf à agir à doses homéopathiques et donc de façon inefficace, ni comment la réduction du coût du travail moins qualifié inciterait à la modification souhaitée de la spécialisation.
- 2- *L'efficacité des mesures d'offre est faible lorsqu'elles sont appliquées en période de croissance faible voire de récession.* C'est d'ailleurs ce qu'affirment les entreprises industrielles interrogées par l'Insee : 15% d'entre elles déclarent souffrir seulement d'un problème d'offre et 53% d'un problème de demande (dont 13% de problèmes simultanés d'offre et de demande). Par ailleurs, seulement 14% d'entre elles déclarent avoir des difficultés de trésorerie. En l'absence de demande, comment attendre que les entreprises accroissent leurs investissements, leurs dépenses de recherche, la formation de leur main d'œuvre et leur emploi, seulement parce que l'Etat a réduit le coût du travail et que le coût du crédit est réduit. L'existence d'une demande solvable est la condition du regain des investissements, de plus, c'est la seule condition qui permette un retour rapide sur investissement, condition désormais exigée par les actionnaires et les banques.
- 3- *Les politiques actuelles d'offre sont anormalement coûteuses pour les finances publiques.* Ce coût pose question dans une période où les finances publiques sont fortement contraintes. La priorité accordée aux politiques d'offre résulte pour l'essentiel d'un choix doctrinal de la Commission Européenne, relayée par la quasi-totalité des gouvernements des pays de la zone euro, en faveur des mesures horizontales. Ce choix doctrinal est, aujourd'hui encore plus qu'hier, invalidé par les faits.

L'exemple du CICE<sup>4</sup>, corrigé très partiellement par le Pacte de Responsabilité, est significatif. Ce programme entend alléger de 30 Md€ le coût du travail des entreprises françaises en réduisant les charges sociales patronales sur les emplois les moins qualifiés afin de leur permettre d'investir et de préserver l'emploi, sans faire de ces deux objectifs une véritable conditionnalité. Moins de 20% de ce programme (5,7 Md€) sera fléché vers l'industrie, principal secteur exposé à la concurrence étrangère, alors que des secteurs abrités comme le commerce, les hôtels et restaurants recevront

---

<sup>4</sup> Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi

6,1 Md€, soit plus que l'industrie. Le ciblage sur l'ensemble des entreprises de ces deux programmes emblématiques de la politique d'offre entraîne un véritable gaspillage des ressources publiques qui auraient été mieux employées si elles avaient réellement soutenu les secteurs comme l'industrie qui ont besoin d'infléchir profondément leur spécialisation et leurs technologies. D'autres mesures horizontales, telles que la baisse programmée du taux de l'IS<sup>5</sup>, ne correspondent également pas à une utilisation optimale de la ressource publique, pour les mêmes raisons.

- 4- *Le non-réexamen d'aides inefficaces.* Le CIR (Crédit d'Impôt Recherche) est un exemple d'une mesure coûteuse (6 Md€ par an), mais, cette fois, ciblée sur les seules entreprises faisant de la recherche. L'efficacité du CIR, fort apprécié par les entreprises, les grands groupes en particulier, a été fortement critiquée, notamment par la Cour des Comptes. Le CIR a été créé en 1983 en tant que mesure conditionnelle, finançant le seul accroissement de la dépense de recherche des entreprises ; en 2008, cette conditionnalité a été supprimée et le CIR finance désormais 30% de la dépense totale de recherche (5% au-delà) ; le montant de l'aide a alors progressivement triplé et devrait atteindre 7 Md€ en 2015, après l'élargissement de la définition de l'assiette recherche ; la France est devenu le pays qui subventionne le plus la recherche de ses entreprises pour un résultat médiocre, puisque la dépense privée de recherche stagne à 1,4% du PIB, contrastant avec le niveau de dépense des entreprises allemandes qui, sans aides significatives, atteint 1,9% du PIB.

Cette mesure contraste avec, par exemple, la minceur des moyens publics accordés au financement des 34 secteurs prioritaires, définis en 2011 comme ceux qui conditionnent le développement futur de notre tissu productif. Une enveloppe globale, sous forme de subventions, de prêts bonifiés ou d'avances remboursables, de 3,5 Md€ a été attribuée à ce programme ciblé, enveloppe dramatiquement faible si on la compare au coût des exonérations de cotisations sociales. La hiérarchie de nos dépenses ne correspond pas à l'importance des enjeux, pourtant, dans ce cas, bien identifiés.

## CONCLUSION

Cette note défend l'idée qu'il n'est pas satisfaisant d'opposer frontalement les politiques de demande aux politiques d'offre. Le soutien de la demande est devenu une priorité devant la dégradation de la conjoncture européenne et française. La préservation du système français de protection sociale doit en être une composante importante tout à la fois pour des raisons de solidarité, et aussi pour sauvegarder nos stabilisateurs automatiques, qui ont en partie abrité la France lors de la récession provoquée par la crise financière de 2008. L'inflexion des politiques budgétaires restrictives doit donc être défendue tant au niveau européen que national. Cela étant rappelé, on ne peut contester que les entreprises françaises exposées à la concurrence étrangère aient besoin de faire évoluer leur spécialisation, ce qui justifie le maintien d'une politique d'offre, au point que l'on peut rétroactivement regretter que cette exigence n'ait pas été mieux entendue lors des périodes passées de haute conjoncture.

Cette double face de la politique économique souhaitable doit donc se décliner en une politique de soutien de la demande, même dans les pays déficitaires, et une véritable politique industrielle, objectif que LASAIRE défend depuis longtemps. La proposition d'échanger l'assouplissement des politiques budgétaires contre un durcissement des politiques structurelles n'est pas défendable car elle remet en cause un modèle de croissance auquel la majorité des Français est légitimement attachée. Ce double choix ne signifie pas pour autant que les politiques d'offre actuelles doivent être poursuivies à l'identique ; au contraire, elles doivent être révisées en profondeur. Cela nécessite l'ouverture, non seulement d'un débat national, mais aussi d'un débat européen qui, pour aboutir, devrait probablement reposer sur l'abandon par la France de la recherche d'un partenariat privilégié avec l'Allemagne (qui d'ailleurs n'en a rien à faire) et le rapprochement avec des pays de la zone euro dont les thèses sont plus proches de celles qui sont exposées dans ce papier.

MICHEL FRIED

---

<sup>5</sup> Impôt sur les Sociétés