

DEBATS D'IDEEES

Centre d'études et d'analyse de l'IPAG de Brest

Michel Guivarc'h

Professeur de Sciences Économiques et Sociales, chargé d'enseignement en économie à l'IPAG de Brest (Université de Bretagne Occidentale).

OFFRE *versus* DEMANDE, UN DEBAT BIAISE ?

L'insuffisante compétitivité de l'économie française, soulignée, notamment, par le rapport Gallois de novembre 2012, et plus récemment par celui du World Economic Forum (*The Global Competitiveness Report 2014-2015*) ⁽¹⁾ et les réponses traduites dans la politique économique engagée ont remis au premier plan la traditionnelle opposition entre politiques de l'offre et politiques de la demande.

En quoi sont-elles antinomiques ?

Le choix du Gouvernement français de mettre l'accent sur l'offre est-il pertinent ?

1) Politiques d'offre et politiques de demande, une opposition remise en cause.

1.1 La distinction traditionnelle.

Elle porte sur le contenu et les effets des politiques engagées.

Les politiques d'offre consistent à favoriser l'offre des entreprises. Pour cela, plusieurs

□ .

mesures sont possibles. En premier lieu, des allègements d'impôts et de cotisations sociales permettent une baisse des coûts de production, ce, dans l'optique également d'un partage de la valeur ajoutée plus favorable aux entreprises. Ce type de politique peut aussi s'appuyer sur une flexibilisation accrue du marché du travail et sur une plus grande déréglementation des marchés des biens et services, par exemple, en réduisant les rentes des secteurs (ou professions) réglementés.

Il s'agit ainsi d'offrir plus de liberté aux entreprises pour qu'elles produisent plus, à moindre coût, et de faire en sorte que se vérifie alors la Loi de Say résumée aujourd'hui dans la formule simpliste selon laquelle « l'offre crée sa demande » ⁽²⁾ ce qui permet selon ses thuriféraires une croissance économique sans hausse de l'inflation.

Les politiques d'offre sont généralement considérées comme étant d'inspiration libérale (classique/néo-classique).

Les politiques de demande, elles, sont basées sur le soutien à la consommation, soit à travers des augmentations de salaires soit à travers des allègements fiscaux pesant sur les ménages. Ces politiques peuvent aller jusqu'à augmenter les dépenses publiques, en particulier en période de crise, car dans cette optique, l'augmentation des dépenses publiques génère un « effet multiplicateur » entraînant des revenus supplémentaires pour partie consommés d'où un effet induit positif sur la demande adressée aux entreprises, donc sur l'investissement, donc sur la croissance (et l'emploi).

Les politiques de demande sont habituellement présentées comme d'inspiration keynésienne.

L'antinomie traditionnellement retenue entre ces politiques tient également à leurs effets possibles.

Les politiques d'offre contractent la demande par le biais d'un partage de la valeur ajoutée défavorable aux ménages ne serait-ce qu'à travers les hausses d'impôts qui contrebalancent les allègements accordés aux entreprises et ceci, désormais, dans un contexte de politique budgétaire contrainte par les traités européens, notamment le dernier en date, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (appelé aussi « Pacte budgétaire européen »), entré en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2013. La contraction de la demande peut alors, dans un contexte récessif, générer des effets pro-cycliques.

Les politiques de demande se voient reprocher d'être inefficaces en économie ouverte et d'avoir pour conséquence l'accentuation des déficits publics, contrevenant ainsi à l'orthodoxie budgétaire devenue la règle dans la zone euro

1.2 Une opposition mise à mal.

La distinction traditionnelle est en fait remise en cause d'une part parce que leur opposition peut être considérée comme dogmatique et d'autre part parce que les politiques de demande sont à tort qualifiées de keynésiennes.

Pour Patrick Artus (*Flash économie*, Natixis, 2 novembre 2012), politiques de l'offre et politiques de la demande ne sont pas contradictoires et peuvent même inter-réagir.

Pour le chef économiste de Natixis, tout est lié au contexte. Lorsque la compétitivité et la rentabilité des entreprises sont problématiques, les politiques de soutien à l'offre s'imposent. Par contre, lorsque la rentabilité des entreprises est élevée et qu'elle ne se traduit pas par de nouveaux investissements, des politiques de soutien à la demande se justifient.

S'il reconnaît que les politiques d'offre ont un effet négatif sur la demande à court terme, Patrick Artus juge cependant que mises en œuvre dans un contexte approprié elles finissent par avoir à terme des effets favorables à la demande et prend en exemple l'Allemagne des années 2000 à 2012.

De son côté, Bernard Vallageas (Université Paris-Sud) affirme que « La véritable politique de

l'offre est la politique keynésienne » ⁽³⁾. Pour lui, Keynes met bien l'accent sur l'offre, car si la production est déterminée par la demande anticipée (ou « demande effective »), de fait « l'offre précède la demande ». Si l'offre des entreprises ne répond pas à la demande anticipée, l'État doit produire lui-même des biens d'investissement ou inciter les entreprises à en produire davantage. Dès lors, l'offre permet la distribution de nouveaux revenus qui stimulent la demande, il s'agit donc bien d'une politique de l'offre. Vallageas oppose par conséquent deux types de politiques de l'offre, l'une d'inspiration néo-classique (néo-libérale) qui met l'accent sur la baisse des coûts par la baisse des salaires et des charges sociales, et l'autre d'inspiration keynésienne, qui vise au contraire à augmenter les revenus via l'investissement.

A la lumière de ce débat, peut-on considérer que la politique de l'offre décidée en France permet d'engager le pays sur la voie du redressement de sa compétitivité, donc de la croissance et de la réduction du chômage ?

2) En France : Une politique d'offre qui pose question.

2.1 La politique de l'offre : Le CICE et le Pacte de responsabilité confirmés par le Programme de stabilité 2014-2017.

Un ensemble de décisions liées les unes aux autres donnent la mesure de la politique de soutien à l'offre désormais en œuvre.

Dans le droit fil du rapport Gallois, la loi du 29 novembre 2012 instaure le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (ou CICE) basé principalement sur une baisse d'impôts ciblée sur les bas salaires (jusqu'à 2,5 fois le SMIC), avec montée en charge progressive, le tout représentant 20 milliards d'euros de baisse pour les entreprises. C'est la première avancée d'une nouvelle politique économique, basée sur l'offre, appelée à ses débuts (et brièvement) « socialisme de l'offre ». ⁽⁴⁾

Le CICE est complété au printemps 2014 par le Pacte de responsabilité et de solidarité qui prévoit un allègement du coût du travail de 10 milliards d'euros d'ici 2017 à travers la suppression des cotisations sociales patronales ayant pour objet de financer la branche famille de la Sécurité sociale (jusqu'à 3,5 SMIC). Dans la mesure où le Pacte de responsabilité intègre le CICE, l'ensemble représente 30 milliards d'euros de baisse du coût du travail à l'horizon 2017.

Présenté en avril 2014, le Programme de stabilité 2014-2017 du gouvernement Valls ajoute aux dispositifs précédents des mesures (fin de la contribution sociale de solidarité des sociétés à l'horizon 2017, fin de la contribution exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés pour 2016, et baisse du taux normal de cet impôt à partir de 2017) qui chiffrent au total à 41 milliards d'euros les allègements à destination des entreprises d'ici 2017 ⁽⁵⁾.

L'ensemble constitue donc incontestablement un « choc d'offre » selon l'expression d'Eric Hayer et Bruno Ducoudré (*L'économie française 2015*, OFCE, Éditions La Découverte), un choc « d'une ampleur inégalée dans l'histoire de l'économie française ».

2.2 Les principales critiques adressées à la politique de l'offre.

Le redressement de la compétitivité par la politique de l'offre est au cœur du débat entre économistes.

Certains lui reprochent sa timidité. On trouve notamment cette idée de la nécessité d'une politique de l'offre clairement assumée, visant à rompre avec ce qu'ils appellent « un keynésianisme primitif », dans l'ouvrage *Changer de modèle* (2014) de Philippe Aghion,

□ ~

Gilbert Cette et Élie Cohen, des économistes généralement présentés comme proches du pouvoir en place ⁽⁶⁾.

Mais beaucoup considèrent en fait que ce type de politique est inadapté à la conjoncture et qu'il ne répond qu'imparfaitement aux maux de l'économie française.

Selon les économistes de l'OFCE, Eric Heyer et Bruno Ducoudré (*op. cit.*), trois conditions sont nécessaires pour que les mesures prises puissent avoir un effet positif en termes de croissance et d'emploi : que les entreprises françaises fassent le choix de répercuter les baisses de cotisations et d'impôts dans leurs prix (au lieu de gagner en marges). une politique qui ne soit pas identique chez nos partenaires (sinon, ce serait un jeu à somme nulle), et enfin, de la croissance chez nos partenaires (pour que les entreprises françaises puissent compenser sur les marchés extérieurs la baisse de consommation interne liée à la contraction de la demande),

Or, ces conditions font aujourd'hui défaut. En premier lieu, dans un contexte de marges déjà dégradées, les entreprises hexagonales ne peuvent faire jouer totalement l'effet-prix des mesures prises dans le cadre de la politique de l'offre. Ensuite, nos partenaires-concurrents pratiquent la même politique, que l'on peut qualifier de « néo-mercantiliste », chacun s'efforçant de baisser ses coûts pour être plus compétitif que ses voisins, ce qui équivaut de fait à des dévaluations internes, mais cette politique européenne non coopérative n'est pas viable à terme car les excédents des uns font inévitablement les déficits des autres⁽⁷⁾. Enfin, et c'est le principal problème, la croissance est atone dans la zone euro (+ 0,2 % au troisième trimestre 2014 selon Eurostat). Ce qui caractérise aujourd'hui l'économie européenne c'est en effet la faiblesse de la demande. En témoignent dans l'hexagone les surcapacités de production, confirmées par les déclarations des chefs d'entreprise (enquête INSEE) mettant l'accent sur des carnets de commande insuffisants, ce qui explique alors la dégradation de leur situation financière car face à une demande faible, les sureffectifs accroissent de fait les coûts salariaux et font baisser les taux de marge.

En plus d'être inappropriée à la conjoncture, la politique de l'offre ne cible que pour un tiers les secteurs exposés à la concurrence, ceux-là même qui en ont le plus besoin.

Par ailleurs, le problème de la compétitivité des entreprises françaises, qu'il est hors de question de nier ⁽⁸⁾, est en grande partie lié au manque d'innovation et d'investissement passés, c'est à dire par conséquent à un problème de compétitivité hors-prix, ce qui les contraint aujourd'hui à « rechercher des baisses immédiates de coût, au détriment d'investissements innovants » selon Jean-Luc Gaffard (*L'État de l'économie 2014, Alternatives Ergonomiques, Hors-série 2^{ème} trimestre 2014*), une démarche de court terme compréhensible mais qui ne peut résoudre les problèmes de fond.

Autre reproche fait à la politique de l'offre mise en œuvre, elle aggrave les insuffisances de la demande intérieure. Le Pacte de responsabilité constitue « un choc d'offre positif financé par un choc de demande négatif de même ampleur » selon Eric Heyer et Bruno Ducoudré (*op. cit.*), or, la demande intérieure est déjà contrainte par une politique budgétaire restrictive axée sur la baisse des dépenses publiques.

Le risque principal d'une politique de l'offre inefficace et inappropriée est alors celui de la déflation. En effet, l'atonie de la croissance et le niveau élevé du chômage font pression sur les prix et les salaires, et la faible inflation (bien loin de l'objectif de 2 % des traités européens) rend de son côté plus hypothétique le désendettement (la valeur réelle du stock de dettes ne diminue pas faute d'inflation). Une faible demande ne peut alors que renforcer ce risque déflationniste, un risque qui touche désormais la zone euro.

□ .

Une politique d'offre obsédée par la baisse du coût du travail repose donc sur une erreur d'analyse, et conduit à l'impasse déflationniste.

Des propositions existent pour « une vraie politique de l'offre »⁽⁹⁾ orientées sur l'incitation des entreprises à l'innovation (à condition qu'elles ne se cantonnent pas à l'innovation technologique), sur des investissements publics accrus dans le système éducatif (en particulier l'Université) et la formation professionnelle etc. Mais elle ne peut être dissociée de mesures en faveur de la demande et c'est dans ce cadre, que l'économiste Pierre-Alain Muet, réclame, comme d'autres, « moins d'allègements de charges en faveur des entreprises, moins de coupes dans les dépenses et des baisses d'impôts supplémentaires pour les ménages » (La Tribune du 9 octobre 2014)⁽¹⁰⁾.

Décembre 2014.

(1) Voir *La compétitivité française, objet de la politique de l'offre*, Sarah Guillou, blog de l'OFCE, 8 octobre 2014.

(2) Il s'agit en fait de « la loi des débouchés » de Jean-Baptiste Say (1767-1832) qui indique que « c'est la production qui ouvre des débouchés aux produits » cf. Jean Boncoeur et Hervé Thouément, *Histoire des idées économiques*, Nathan.

(3) Blog du 15 janvier 2014 dans Mediapart.

(4) Pour caractériser la politique économique actuelle, les débats sur les qualificatifs en termes de politique social-libérale ou social-démocrate ne sont pas utilisés ici car ils relèvent plus du discours politique en général. Sur ce point, voir *Un socialisme « social-libéral », c'est à dire ?* Samuel Laurent, Le Monde du 1^{er} septembre 2014.

(5) Le Programme de stabilité prévoit également à l'horizon 2017 une baisse des prélèvements sur les ménages modestes : sortie des 680 000 foyers de l'impôt sur le revenu dès 2014, puis une réduction des cotisations sociales salariales sur les salaires inférieurs à 1,3 SMIC, le tout se chiffrant à 5 milliards d'euros, chiffre à comparer avec les 41 milliards en faveur des entreprises.

(6) Les partisans des politiques libérales se sont toujours efforcés de caricaturer et de discréditer les politiques keynésiennes, mais cette thématique se trouve désormais au cœur du pouvoir politique en France, et si l'ouvrage cité a été élu « Prix du Livre d'économie 2014 » sous l'égide du Ministère de l'économie, il s'agit certainement d'un pur hasard...

(7) Voir *La dévaluation par les salaires dans la zone euro : un ajustement perdant-perdant*, Sabine Le Bayon, Mathieu Plane, Christine Riffart, Raul Sampognaro, blog de l'OFCE, 28 novembre 2014.

(8) Voir *De quoi souffre l'économie française ?* Marc Chevallier, Alternatives Économiques, février 2014.

(9) Voir l'article de Marc Chevallier, Alternatives Économiques, juillet-août 2014.

(10) Voir *Le temps des alternatives*, synthèse des propositions des députés socialistes « frondeurs » et d'économistes, Alternatives Économiques, juillet-août 2014.