

France : trop de politique de l'offre ou pas assez de politique de l'offre ?

On considère souvent que, depuis 2012, la France mène une politique de l'offre avec :

- le CICE, transformé en 2019 en un allègement durable des cotisations sociales des entreprises ;
- depuis 2017, la baisse de 33% à 25% du taux de l'impôt sur les sociétés ;
- en 2018, le plafonnement des indemnités de licenciement, le développement de l'apprentissage, la création du prélèvement forfaitaire unique (PFU) sur les revenus du capital, la suppression de l'impôt sur la fortune (ISF) ;
- dans la loi Pacte de 2019, la simplification des seuils sociaux pour les PME ;
- depuis 2023, la baisse de la CVAE (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises).

Mais, en conséquence de cette politique, le déficit public a beaucoup augmenté, avec un recul des recettes fiscales non compensé par une baisse des dépenses publiques ; cette politique de l'offre est donc maintenant critiquée. Mais faut-il remettre en cause les mesures citées plus haut ? En réalité, la France a mené essentiellement une politique fiscale de l'offre. Une politique globale de l'offre nécessiterait :

- une réforme du système éducatif et de formation professionnelle ;
- une réforme plus globale des retraites, afin de faire monter fortement le taux d'emploi ;
- une réduction du stock de normes ;
- une réforme de l'Etat « à la suédoise » permettant de réduire les dépenses publiques ;
- une modification du financement de la protection sociale ;
- le passage d'une protection de l'emploi à une protection des individus.

En réalité, la France ne mène que très partiellement une politique de l'offre.

Patrick Artus

Conseiller économique senior

patrick.artus-ext@ossiam.com

✕ @PatrickArtus

in Patrick Artus

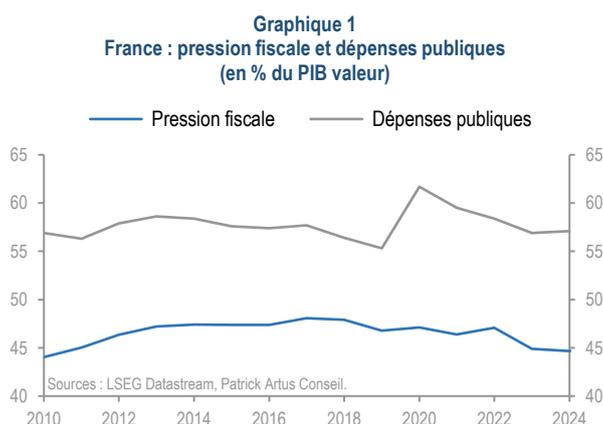
On avance souvent que depuis 2012, et surtout depuis 2017, la France a mené une politique de l'offre

Depuis 2012, et surtout depuis 2017, **de nombreuses mesures qui s'apparentent à une politique de l'offre ont été mises en place en France** :

- le CICE (crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi), en place depuis le 1^{er} janvier 2013, qui allège le coût du travail pour les entreprises, et qui a été transformé en 2019 en un allègement durable des cotisations sociales des entreprises ;
- la baisse de 33% à 25% depuis 2017 du taux d'imposition sur les profits des sociétés ;
- la baisse de la CVAE (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) depuis 2023, ce qui a permis de réduire les impôts de production payés par les entreprises de 3,7% du PIB en 2020 à 3,2% du PIB en 2023 ;
- la mise en place d'un plafonnement des indemnités pour licenciement abusif depuis la fin de 2017 ;
- le développement de l'apprentissage depuis 2018, avec des aides aux entreprises pour l'embauche d'apprentis ;
- la suppression de l'impôt sur la fortune (ISF) en 2018, remplacé par l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) ;
- la création d'un prélèvement forfaitaire unique sur les revenus du capital (PFU, au taux de 30%) en 2018 ;
- la simplification des seuils sociaux pour les PME (dans la loi Pacte de 2019).

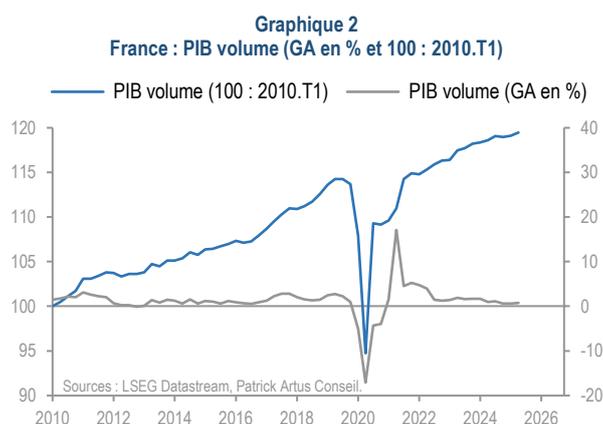
Conséquences de cette politique de l'offre : baisse des recettes fiscales, augmentation du déficit public

La politique de l'offre menée en France a été essentiellement une politique fiscale de l'offre, concentrée sur les baisses d'impôts. Il en a résulté **une baisse de la pression fiscale, non compensée par une baisse des dépenses publiques rapportées au PIB (Graphique 1)**.



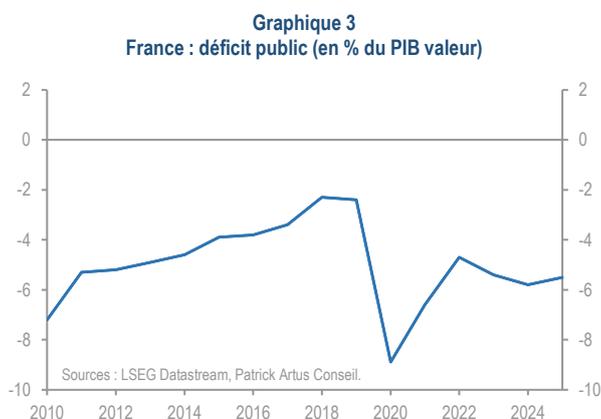
Cette stabilité des dépenses publiques rapportées au PIB résulte à la fois :

- de la hausse nécessaire de certaines dépenses publiques (santé, dépenses militaires, dépendance) ;
- de l'effet décevant de la politique de l'offre qui a été menée sur la croissance du PIB (**Graphique 2**).



Depuis 2017, le PIB en volume a crû en moyenne de 1,15% par an, avec un recul de 1 point de la productivité du travail et une hausse de 3 points du taux d'emploi.

Puisque, pour ces diverses causes, le niveau des recettes fiscales a peu augmenté, **le déficit public de la France s'est creusé (Graphique 3)**.



Faut-il remettre en cause la politique de l'offre ?

Cette constatation amène certains économistes et certains hommes politiques à **remettre en cause la politique de l'offre** et donc essentiellement à vouloir **accroître la pression fiscale** (rétablissement de l'ISF, accroissement de la taxation des revenus du capital, hausse de la taxation des profits des entreprises).

Mais le problème est en réalité que **ce qui a été mené en France est une politique de baisse de la pression fiscale et non une politique globale de l'offre**.

Une politique globale de l'offre et non une seule politique de baisse des impôts, aurait inclus :

- **une réforme du système éducatif et du système de formation professionnelle**, pour améliorer les compétences des jeunes (**Tableau 1**) et des adultes (**Tableau 2**) ;

Tableau 1 : Résultats aux enquêtes PISA de l'OCDE (score global, par score décroissant de l'enquête de 2022)

Pays	2012	2015	2018	2022
Japon	540	529	520	533
Canada	522	523	517	506
Finlande	529	523	516	495
Royaume-Uni	502	500	503	494
Etats-Unis	n.d	488	495	489
Suède	482	496	503	487
Allemagne	515	508	500	482
France	500	496	494	478

Source : OCDE

Tableau 2 : Résultats aux enquêtes PIAAC de l'OCDE (score global, par score décroissant de l'enquête de 2023*)

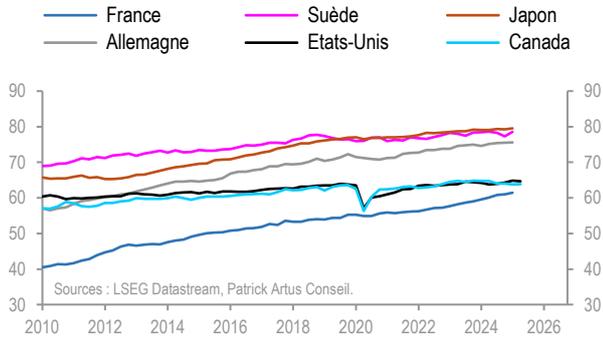
Pays	2016	2023
Finlande	285	289
Japon	292	285
Suède	279	281
Canada	269	267
Allemagne	271	267
Angleterre (RU)	267	266
France	258	253
Etats-Unis	261	251

* En 2016 score moyen en numératie et littérature

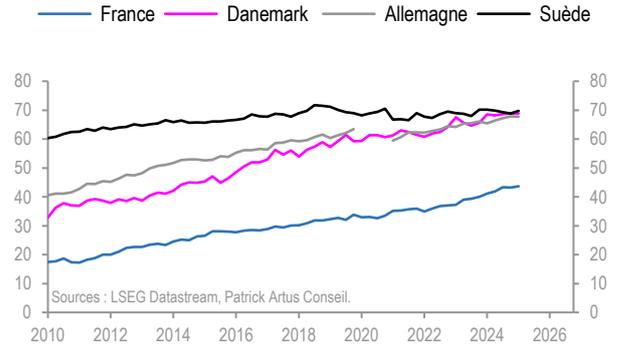
Source : OCDE

- **une réforme globale des retraites**, afin de faire monter significativement le taux d'emploi des plus de 60 ans (**Graphiques 4a/b**) ;

Graphique 4a
Taux d'emploi des 55-64 ans (en %)

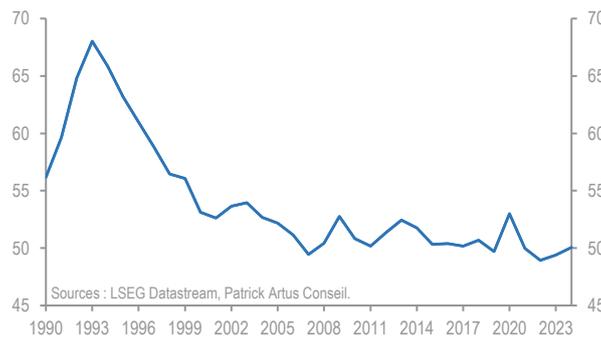


Graphique 4b
Taux d'emploi des 60-64 ans (en %)



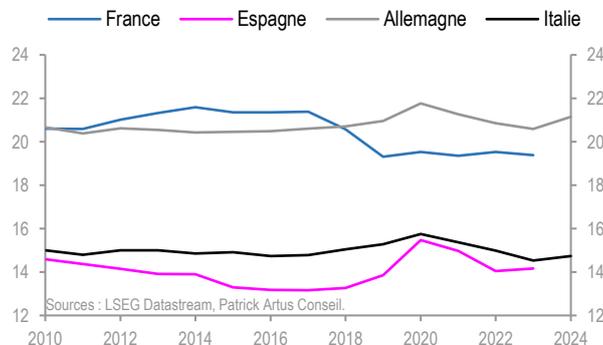
- **une réduction du stock de normes** (le Conseil d'Etat dénombre, au 25 janvier 2018, 80 267 articles législatifs et 240 191 articles réglementaires en vigueur) **et une stabilisation du cadre juridique** (le Conseil d'Etat recense entre 60 et 80 actualisations par an du code général des impôts entre 2005 et 2018) ;
- **une réforme de l'Etat « à la suédoise »** (avec des privatisations et une rationalisation de l'organisation de l'Etat), permettant de réduire fortement les dépenses publiques (**Graphique 5**) sans nuire à la qualité des services publics ;

Graphique 5
Suède : dépenses publiques (en % du PIB valeur)



- **une modification du mode de financement de la protection sociale** qui repose trop en France sur les cotisations sur le travail salarié (**Graphique 6**);

Graphique 6
Cotisations sociales (en % du PIB valeur)



- **le passage d'une protection forte de l'emploi à une protection des individus.**

La protection de l'emploi très forte en France (**Tableau 3**) ralentit la mobilité sur le marché du travail et le transfert des salariés des entreprises moins productives vers des entreprises plus productives.

Tableau 3 : Rigueur de la protection de l'emploi* (2019)

Rigueur de la protection de l'emploi	France	Allemagne	Suède	Danemark	Royaume-Uni	Etats-Unis	Canada
Licenciements individuels et collectifs (contrats à durée indéterminée)	2.68	2.33	2.54	1.94	1.90	1.31	1.68
Licenciements collectifs	3.25	2.61	2.72	2.18	2.31	1.33	1.85
Licenciements individuels (contrats à durée indéterminée)	2.45	2.22	2.48	1.84	1.74	1.30	1.61
Contrats temporaires	2.58	1.67	1.55	1.60	0.41	0.27	0.44

Sources : OCDE

* Echelle de 0 à 6, les valeurs augmentant avec le degré de rigueur de la réglementation

Il faudrait passer de la protection de l'emploi à la protection des personnes, ce qui exige un effort de formation et de requalification importante dès qu'une personne perd son emploi. Un exemple peut être trouvé au Danemark, où la durée moyenne du chômage est de 4 mois, contre 13 mois en France, et où les chômeurs sont immédiatement formés.

Synthèse : plutôt que d'annuler les mesures de politique de l'offre qui ont été mises en place, il faudrait passer à une politique globale de l'offre

Les critiques de la politique de l'offre menée en France se concentrent sur le fait qu'elle n'a pas accru la production et donc n'a pas permis qu'un supplément de recettes fiscales soit obtenu. Mais en réalité, la France n'a mené, depuis 2017, qu'une politique de l'offre très partielle, se résumant à une baisse des impôts. Les autres obstacles à la croissance (système éducatif et système de formation professionnelle de faible qualité, âge précoce du départ à la retraite, excès du nombre de normes, mauvaise organisation de l'Etat, financement de la protection sociale reposant exagérément sur les salaires, protection très forte de l'emploi et non protection des personnes) n'ayant pas été levés, il n'est pas étonnant que la croissance soit restée faible. Plutôt que de revenir sur les baisses d'impôts, il vaudrait mieux s'interroger sur la nature des obstacles à la croissance.

Avertissement

Ossiam, filiale de Natixis Investment Managers, est un gestionnaire d'actifs français agréé par l'Autorité des Marchés Financiers (Agrément n° GP-10000016). Bien que l'information contenue dans le présent document provienne de sources jugées fiables, Ossiam ne fait aucune déclaration et ne donne aucune garantie quant à l'exactitude de toute information dont elle n'est pas la source. Les informations présentées dans ce document sont basées sur les données du marché à un moment donné et peuvent changer de temps à autre. Le présent document a été préparé uniquement à des fins d'information et ne doit pas être considéré comme une offre, une sollicitation d'offre, une invitation ou une recommandation personnelle d'acheter ou de vendre des actions participantes, tout titre ou instrument financier d'un Fonds Ossiam, ou de participer à toute stratégie de placement, directement ou indirectement. Il est destiné à être utilisé uniquement par les destinataires auxquels Ossiam le met directement à disposition. Ossiam ne traitera pas les destinataires de ce document comme ses clients du fait qu'ils aient reçu ce document. Tous les renseignements sur la performance présentés dans ce document sont fondés sur des données historiques et, dans certains cas, sur des données hypothétiques, et peuvent refléter certaines hypothèses à propos des frais, des impôts, des charges de capital, des attributions et d'autres facteurs qui influent sur le calcul de rendements. Toutes les opinions exprimées dans ce document sont des énoncés de notre jugement à cette date et sont susceptibles de changer sans préavis. Ossiam n'assume aucune responsabilité fiduciaire pour les conséquences, financières ou autres, provenant d'un placement dans un titre ou un instrument financier décrit dans ce document ou dans tout autre titre, ou de la mise en œuvre d'une stratégie de placement. Les informations contenues dans ce document ne sont pas destinées à être distribuées ou utilisées par une personne ou une entité, par un pays ou une juridiction, où cela serait contraire à la loi ou à la réglementation ou qui assujettirait Ossiam à toute exigence d'inscription dans ces juridictions. Ce document ne peut être distribué, publié ou reproduit, en entier ou en partie.