Programme de Stabilité : retour à la « normale »

note hussonet n°139, 23 mai 2021

Le gouvernement vient de produire son Programme de Stabilité pour la période 2021-2027[1] destiné à la Commission européenne. Si l'exercice de prévision n'a qu'un intérêt limité en raison de sa cohérence douteuse, son décryptage permet de mettre en lumière les intentions gouvernementales qui couvrent donc le prochain quinquennat. On pourrait le synthétiser autour de deux priorités : le PIB au risque de l'emploi, l'assainissement budgétaire au détriment des dépenses publiques.

A tout seigneur, tout honneur : le PIB

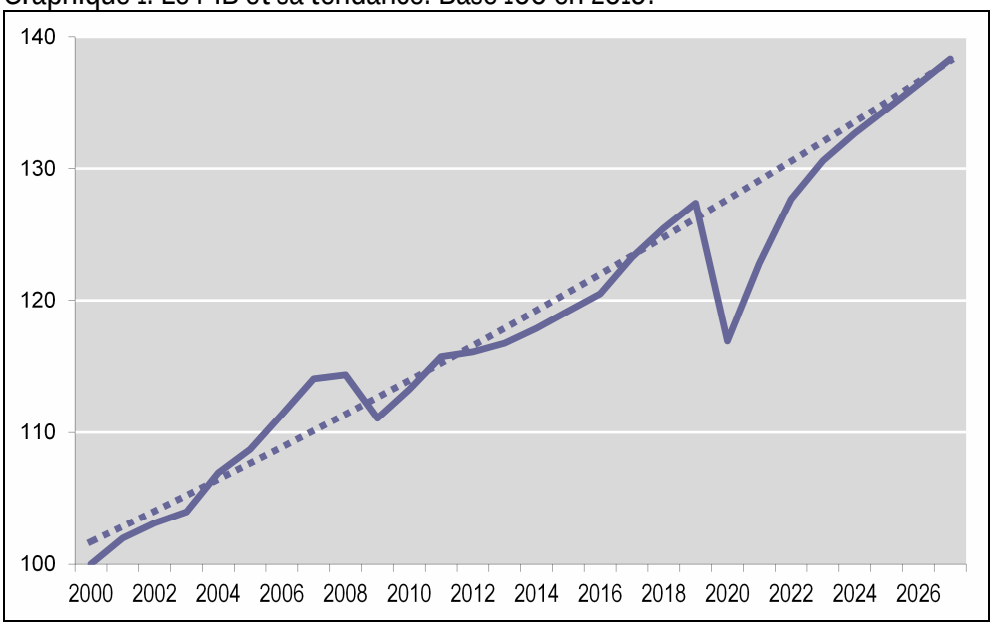
Après le recul de 8,2 % en 2020, il augmenterait de 5 % en 2021, puis le taux de croissance ralentirait progressivement jusqu'à un rythme de croisière de 1,4 % à partir de 2025.

Taux de croissance du PIB 2021-2027

2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
5,0	4,0	2,3	1,6	1,4	1,4	1,4

Le graphique 1 ci-dessous montre que le PIB retrouverait sa tendance 2000-2019 à la fin de la période.

Graphique 1. Le PIB et sa tendance. Base 100 en 2019.

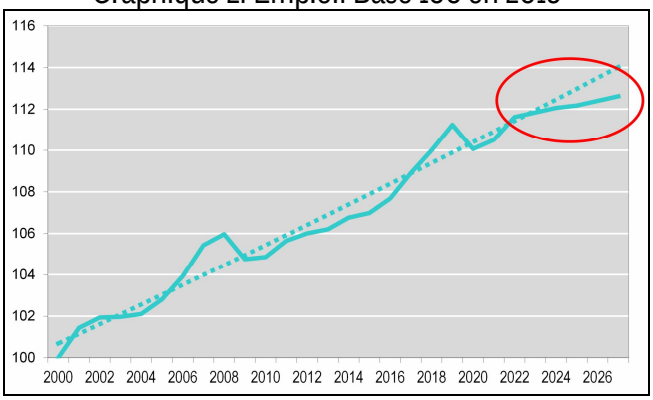


Une reprise (presque) sans emploi

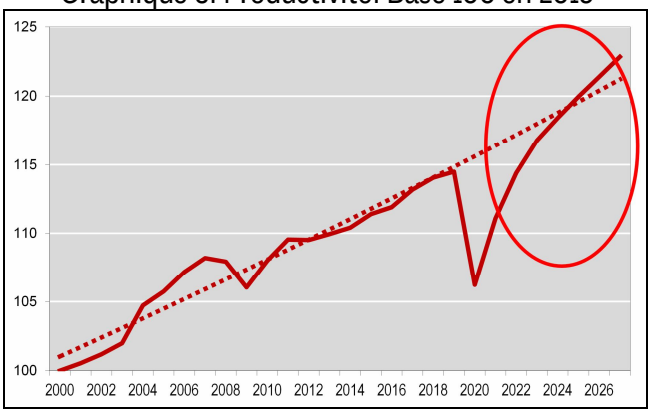
Mais la progression de l'emploi serait faible : il n'y aurait que 50000 créations d'emploi par an entre 2022 et 2027, soit trois fois moins que sur la période 2000-2019. La rupture par rapport à la tendance est très nette (graphique 2). Ce double résultat (rattrapage du PIB, faible croissance de l'emploi) résulte d'une hypothèse de rattrapage rapide de la productivité du travail puisque celle-ci n'est après tout que le rapport entre le PIB et l'emploi (graphique 3).

[1] Programme de Stabilité 2021-2027, avril 2021

Graphique 2. Emploi. Base 100 en 2019



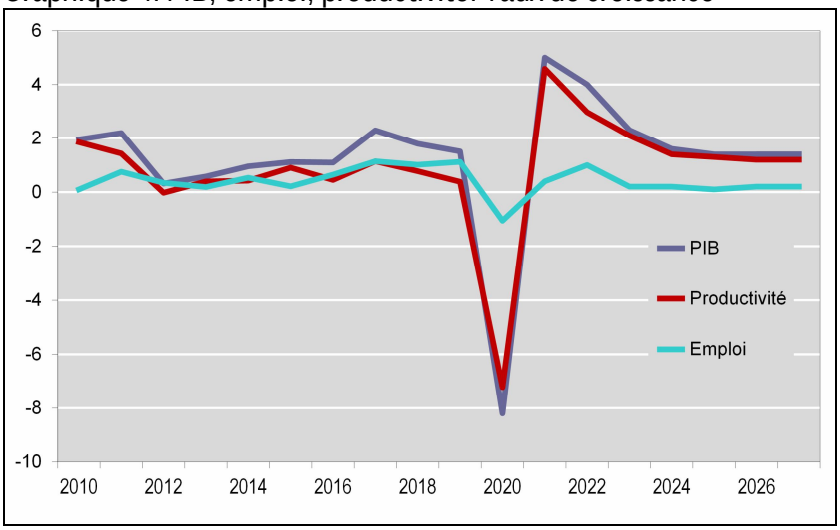
Graphique 3. Productivité. Base 100 en 2019



L'emploi augmente donc quand le PIB croît plus vite que la productivité : c'est une relation comptable. Si l'on examine les taux de croissance de ces trois grandeurs, on vérifie qu'avant la crise, l'emploi progressait grâce à une croissance historiquement faible de la productivité. En 2020, le PIB chute fortement (- 8,2 %) mais la productivité aussi (- 7,3 %), de telle sorte a croissance que l'emploi ne baisse que de 0,9 %. On mesure ici le rôle qu'a joué les dispositifs de maintien dans l'emploi (chômage partiel, etc.) pour amoindrir le choc de la crise sur l'emploi.

Mais tout à une fin. Pour 2021, on a vu que le PIB devait augmenter de 5 %. Mais la productivité devrait elle aussi rebondir (4,6 %) si bien que l'emploi ne progresserait que de 0,4 % : il lui manquerait encore près de 200 000 emplois pour retrouver son niveau de 2019. Le résultat serait meilleur en 2022 (+1 %) mais le rattrapage de la productivité conduirait ensuite à une faible croissance de l'emploi, de moins de 0,2 % sur la période 2023-2027 (graphique 4).

Graphique 4. PIB, emploi, productivité. Taux de croissance



Et le taux de chômage ?

Ces faibles créations d'emplois devraient conduire à se poser la question de l'évolution du taux de chômage. Mais le gouvernement pense que cette question n'est pas susceptible d'intéresser la Commission européenne. En tout cas, la ligne correspondante du tableau consacré au marché du travail est vide, comme celle qui porte sur le volume d'heures travaillées (voir le tableau ci-dessous).

Ensemble de l'économie	Code SEC	2020*	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
		Niveau	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
1. Emploi, personnes physiques[1]		28 179	-0,9	0,4	1,0	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2
2. Emploi, heures travaillées[2]										
3. Taux de chômage (%)[3]										

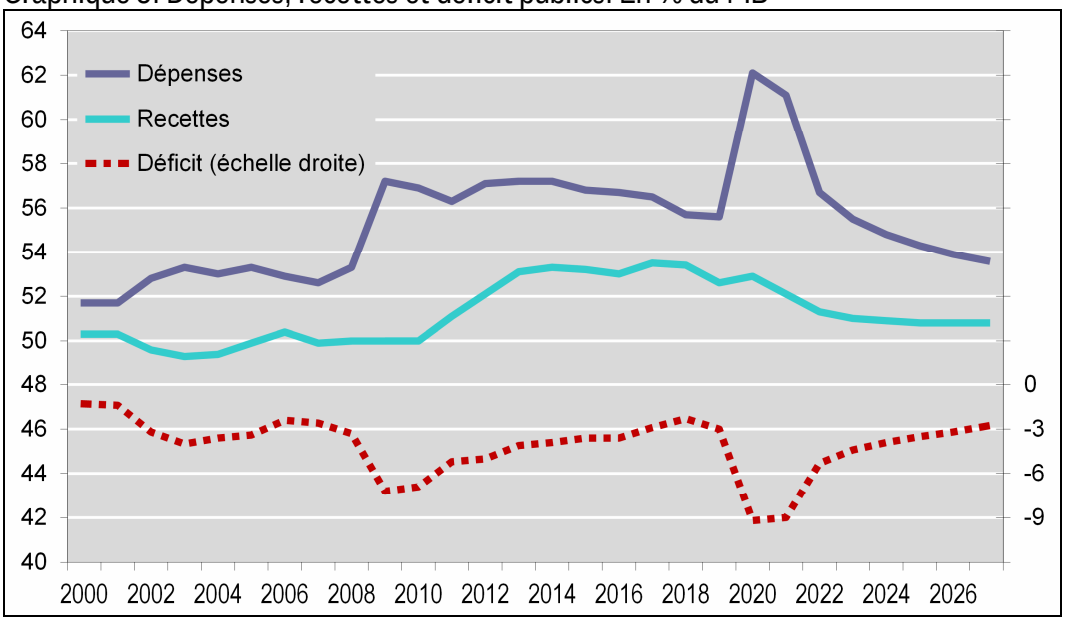
En marche vers les 3 %

La fonction du programme de stabilisation est pour l'essentiel de rassurer les institutions européennes (et les « marchés financiers ») sur la volonté du gouvernement français de mener une politique budgétaire raisonnable. L'objectif est de revenir à un déficit public égal aux fameux 3 % du PIB (graphique 5).

Pour atteindre cette cible la progression des dépenses publiques sera contenue à « +0,7 % par an en volume entre 2022 et 2027 ». Ce rythme, précise le programme, est « ambitieux » et il est même hors d'atteinte selon toute vraisemblance[2]. Si l'on se réfère à nouveau au graphique 5, on voit bien la « bosse » correspondant à la pandémie. En 2020, les dépenses publiques ont augmenté de 4,8 %, tandis que le PIB a baissé de 6,2 % (en valeur) : les dépenses publiques ont donc bondi de 55,6 % du PIB en 2019 à 62,1 % en 2020. Pourtant la bosse serait quasiment effacée en deux ans puisque ce ratio redescendrait à 56,7 % en 2022.

Comment serait obtenu ce résultat fulgurant obtenu principalement en 2022 ? Le PIB augmenterait de 5,1 % en valeur et les dépenses publiques reculeraient de 2,4 % en valeur, et de 3,3 % en volume ! Après ce choc initial le ratio dépenses publiques/PIB continuerait à descendre, effaçant à peu près les effets de la précédente crise. Pendant ce temps, les recettes pourraient continuer à baisser, passant de 52,9 % en 2020 à 50,8 % en 2027.

Graphique 5. Dépenses, recettes et déficit publics. En % du PIB



[2] voir par exemple François Ecalle, « Le programme de stabilité pour 2021-2027 », 21 avril 2021 qui écrit que « dans le contexte politique et social actuel en France, il est peu probable que des réformes de même ampleur [que celles qui ont permis de freiner les dépenses publiques entre 2012 et 2019] puissent être mises en oeuvre dans les prochaines années ».