

V/ Les plans d'urgence et de relance dans les quatre plus grands pays de la zone euro, au Royaume-Uni et aux États-Unis

Céline Antonin, Christophe Blot, Magali Dauvin, Mathieu Plane, Christine Riffart et Raul Sampognaro

La crise sanitaire de la Covid-19 et les mesures prophylactiques pour y répondre ont fait plonger les économies mondiales dans une récession historique, la plus sévère depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Face à cette situation inédite, les gouvernements ont mis en place des soutiens budgétaires de grande ampleur pour éviter l'effondrement des économies. Cela s'est traduit par le déploiement de diverses mesures d'urgence à destination des entreprises et des ménages : mise en œuvre de l'activité partielle, de mesures spécifiques pour l'emploi, de compensations financières pour les entreprises en difficulté et les indépendants, de reports d'échéances fiscales, de facilitations de crédit aux entreprises grâce à des garanties apportées par les États, de soutien monétaire direct aux ménages ou de renforcement des allocations chômage. Dans un second temps, la plupart des pays ont adopté des plans de relance visant au redémarrage rapide de leurs économies, que ce soit par des politiques d'investissement public, des mesures ciblées pour dynamiser l'emploi, des baisses d'impôts aux ménages ou aux entreprises, des mesures spécifiques à certains secteurs ou la mise en place de mesures sociales. Ces mesures d'urgence et de relance se révèlent cruciales à court terme pour éviter un affaissement des économies avec des pertes irréversibles mais aussi pour lever une partie de l'incertitude sur la reprise, préserver les revenus des ménages qui restent exposés au risque du chômage ou à une réduction de l'activité, apporter un soutien aux secteurs en

difficulté et éviter les faillites des entreprises ne parvenant pas à absorber ce choc. À cet égard, les pays européens pourront profiter des subventions de l'UE, dans le cadre du Plan de relance européen, pour mettre en œuvre certaines mesures de soutien.

Ici, nous nous intéressons aux plans d'urgence et de relance des quatre plus grands pays de la zone euro ainsi que ceux du Royaume-Uni et des États-Unis. De ce point de vue, l'année 2020 a été marquée à la fois par une chute historique du PIB dans ces six économies, qui serait comprise entre - 3,6 % aux États-Unis et - 11,8 % au Royaume-Uni, et une dégradation inédite du solde public de ces États, en raison de l'affaissement des assiettes fiscales mais aussi de la mise en place des plans d'urgence visant à soutenir les économies. Le solde public primaire (c'est-à-dire hors charge d'intérêts) se dégraderait en 2020 de 7 points de PIB en Allemagne à plus de 14 points de PIB au Royaume-Uni.

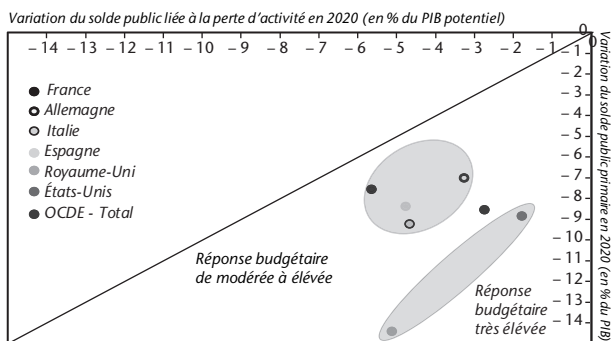
Avant même d'entrer dans le détail des mesures budgétaires par pays, une façon d'analyser l'ampleur de la réponse budgétaire en 2020 est de séparer dans les évolutions du déficit ce qui est lié spontanément à la crise en raison des pertes de recettes fiscales et des dépenses sociales supplémentaires de ce qui est dû aux impulsions budgétaires avec la mise en place de mesures spécifiques d'urgence. Pour ce faire, nous calculons le déficit prévu en raison de la perte d'activité et nous le comparons à la variation du solde public primaire¹.

Le solde public primaire s'est plus dégradé que le seul solde public lié au creusement de la seule activité mesurée par l'*output gap*, révélant une impulsion budgétaire positive dans tous les pays en 2020 (graphique 1). En revanche, les ordres de grandeur sont différents selon les pays. On peut distinguer deux groupes de pays pour 2020 : le premier composé des grands pays de la zone euro ont une réponse budgétaire importante mais plus faible que la moyenne de l'OCDE, allant, d'après ce calcul, de 2

1 La variation du déficit lié à la perte d'activité peut être mesurée à partir de la variation de l'*output gap*. L'*output gap* représente l'écart entre le PIB et le PIB potentiel et mesure le cycle économique. Pour évaluer la variation de l'*output gap* de 2020, nous calculons l'écart entre la dernière prévision de croissance du PIB pour 2020 (perspectives de l'OFCE de décembre) et la prévision de croissance potentielle prévue pour 2020 à la fin 2019. En supposant une élasticité unitaire des recettes fiscales au PIB, la variation spontanée du solde public primaire liée à la perte d'activité se mesure comme celle de la variation de l'*output gap* multipliée par la part des recettes publiques dans le PIB (qui va de 0,33 aux États-Unis à 0,53 en France). La réponse budgétaire des pays pour 2020 peut donc être analysée comme la dégradation du solde public primaire moins la dégradation du solde public liée à la dégradation de l'*output gap*.

Graphique 1. Variation en 2020 du solde public primaire et du solde public lié aux pertes d'activité

En % du PIB potentiel



Sources : prévisions OFCE, OCDE, calculs des auteurs.

points de PIB pour la France à 4,5 points de PIB en Italie (entre 3,5 et 4 points de PIB en Espagne et en Allemagne). La France se distingue dans ce groupe par la réponse budgétaire la plus modérée, étant le pays avec l'Allemagne où la dégradation du solde public primaire en 2020 serait la plus faible alors qu'elle fait partie des pays parmi lesquels la dégradation de l'*output gap* a été la plus forte (graphique 1). L'autre groupe, composé des États-Unis et du Royaume-Uni, affiche une réponse budgétaire très élevée pour 2020, supérieure à la moyenne des pays de l'OCDE. Elle serait, selon ce calcul, comprise entre 7 et 9 points de PIB pour ces deux pays. Les États-Unis connaissent la même dégradation de déficit public primaire que l'Espagne alors que l'*output gap* s'est dégradé de 7 points de PIB de moins qu'en Espagne. Et, dans le cas du Royaume-Uni, la chute du déficit public primaire est de 6 points de PIB de plus que celui de l'Espagne alors que la chute d'activité y est comparable.

Comme on peut le constater, bien que tous les pays aient mis en place des mesures d'urgence, les stratégies et l'ampleur des réponses budgétaires ont été différentes selon les pays, au moins pour l'année 2020. À partir des informations budgétaires

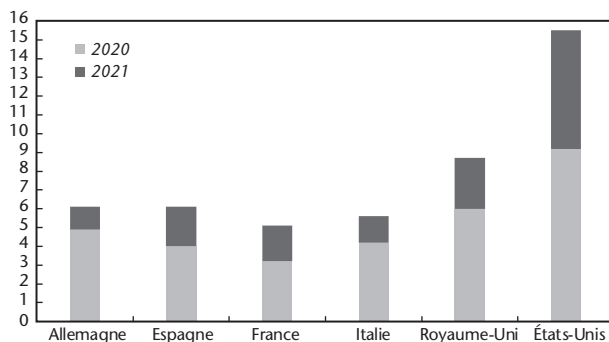
connues, nous avons pu reconstituer les mesures attendues aussi pour 2021², la plupart étant issues des plans de relance présentés. À partir de l'analyse des chiffres présentés, on peut constater que l'impulsion issue des mesures d'urgence et des plans de relance pour 2021 serait comprise pour les quatre grands pays de la zone euro entre 1 et 2 points de PIB, et serait légèrement plus élevée en Espagne et en France qu'en Allemagne et en Italie. Les mesures budgétaires cumulées sur 2020 et 2021 sont relativement proches entre les quatre grands pays de la zone euro et sont comprises entre 5 et 6 points de PIB, avec un arbitrage plus en faveur du court terme pour l'Allemagne et l'Italie que pour la France (graphique 2). À noter cependant que, en raison d'un choc économique environ deux fois moins négatif en Allemagne que dans les trois grands pays latins, au moins pour 2020, la part des pertes d'activité couverte par le plan allemand sera supérieure à celle couverte par les plans français, italien et espagnol.

Enfin, le Royaume-Uni et les États-Unis se distinguent par des plans d'urgence et de relance pour 2020 et 2021 largement supérieurs à ceux mis en place dans les quatre grands pays de la zone euro. Si les mesures sont particulièrement concentrées sur la gestion du court terme, il n'en reste pas moins que des mesures ambitieuses sont également attendues pour 2021. Au total, ces mesures représenteraient près de 9 points de PIB sur deux ans au Royaume-Uni et plus de 15 points de PIB aux États-Unis, soit entre deux et trois fois plus que ce qui a été budgété dans les quatre grands pays de la zone euro. Si une part de cet écart peut s'expliquer par des amortisseurs sociaux moins développés aux États-Unis et au Royaume-Uni qu'en Europe continentale, nécessitant une intervention discrétionnaire plus importante des pouvoirs publics en cas de crise, il n'en reste pas moins que ces deux pays ont fait le choix d'un « quoi qu'il en coûte » sans limite pour couvrir à court terme les pertes économiques issues de la crise. Les quatre grands pays de la zone euro, moins ambitieux à court terme sur la couverture des pertes financières, semblent s'orienter vers une stratégie davantage de moyen terme, avec des plans s'étalant au-delà de 2021, poursuivant l'objectif de la construction du « monde d'après ».

2 Pour 2020, le chiffre est issu des documents budgétaires fournis par les pays, ce qui diffère quelque peu du calcul précédent fondé sur l'évolution du solde public primaire et des *output gaps*.

Graphique 2. Plans d'urgence et de relance pour 2020 et 2021

En % du PIB



Sources : prévisions OFCE, documents budgétaires, calculs des auteurs.

Allemagne : des mesures budgétaires qui jouent un rôle crucial dans le schéma de reprise allemand

Lors du premier confinement, l'Allemagne a, dès le mois de mars, mis en place des mesures budgétaires d'urgence, puis adopté un plan de relance en juin 2020. Les mesures d'urgence, prises en mars 2020, représentent 118 milliards d'euros (3,4 points de PIB) et reposent sur trois piliers. Le deuxième pilier prévoit des mesures pour soutenir le secteur de la santé et la lutte contre la pandémie (58,5 milliards). Le deuxième pilier repose sur des mesures en faveur de la protection de l'emploi, comme l'accès facilité au dispositif d'indemnisation du chômage partiel (*Kurzarbeit*) qui représente 23,5 milliards d'euros. Enfin, une aide d'urgence est fournie aux entreprises, notamment *via* des subventions non remboursables aux travailleurs indépendants, professions libérales et PME. Jusqu'à présent, 18 milliards d'euros ont été dépensés sur les 50 milliards prévus.

À la suite du deuxième confinement, entré en application le 2 novembre, et pour une durée d'un mois, le gouvernement a prévu une mesure supplémentaire d'aide exceptionnelle aux

Tableau 1. Mesures d'urgence et de relance pour l'Allemagne en 2020-2021

| | 2020 | | 2021 | |
|---|--------------|------------|-------------|------------|
| | Milliards | % du PIB | Milliards | % du PIB |
| Aides aux entreprises | 38,0 | 1,1 | 3,8 | 0,1 |
| Aides aux ménages | 20,0 | 0,6 | 13,5 | 0,4 |
| Investissement public | 63,3 | 1,8 | 36,9 | 1,1 |
| Emploi, formation et activité partielle | 23,5 | 0,7 | 0,7 | 0,0 |
| Autres | 24,4 | 0,7 | -13,4 | -0,4 |
| Total | 169,2 | 4,9 | 41,5 | 1,2 |

Sources : Ministère fédéral de l'Économie allemand, calculs des auteurs.

entreprises et aux indépendants touchés par les fermetures temporaires, correspondant à 75 % du chiffre d'affaires de novembre 2019 (enveloppe maximale de 10 milliards).

Quant au plan de relance, présenté en juin 2020, il est essentiellement concentré sur 2020-2021. En 2020, l'ensemble des mesures atteindrait 41 milliards d'euros (1,2 point de PIB) (tableau 1). Elles intègrent notamment des mesures d'aide aux ménages (0,2 point de PIB), comme la baisse du coût de l'électricité pour les clients, et des mesures d'aide aux entreprises (0,2 point de PIB), notamment le suramortissement ou des baisses de fiscalité. En 2021, les mesures atteindraient 38 milliards d'euros (1,1 point de PIB) : le plan se composerait de mesures d'investissement public (35 milliards d'euros), notamment avec un plan « hydrogène », un soutien à la recherche, à l'intelligence artificielle, aux transports (véhicules électriques), ainsi que de nouvelles aides aux ménages (13 milliards d'euros) et aux entreprises (4 milliards).

Au total, si l'on additionne ces deux plans, cela représente plus de 210 milliards d'euros (6,1 % du PIB) sur 2020-2021. Notons qu'à côté de l'impulsion budgétaire immédiate, l'Allemagne a mis en place des reports d'impôts — impôt sur les sociétés, taxes indirectes et contributions sociales — pour un montant d'environ 250 milliards d'euros (7,3 points de PIB), ainsi que des mesures de garantie de prêts pour une enveloppe de 929 milliards d'euros, soit 27 points de PIB. Ces dernières mesures incluent des garanties et subventions fournies par la

banque KfW et par le fonds de stabilisation économique (WSF). Par ailleurs, le plan d'urgence prévoit de possibles recapitalisations pour un montant de 100 milliards d'euros.

Espagne : un plan de relance conduit par les fonds européens

Face à la crise économique et sociale, le gouvernement a débloqué dès le mois de mars un plan d'urgence de 50 milliards d'euros sur l'année 2020 (4 points de PIB) (tableau 2). Le secteur de la santé a reçu 5,3 milliards d'euros (0,4 point de PIB). Mais c'est surtout la prise en charge par l'État du chômage partiel, à travers le mécanisme de l'ERTE (*Expediente de Regulación Temporal de Empleo*), qui représente le principal poste de dépense puisqu'il atteint 17,9 milliards (1,4 point de PIB). Ce soutien au maintien dans l'emploi des salariés s'est accompagné d'autres mesures de protection des travailleurs dont la prise en charge des travailleurs isolés ou infectés par la Covid-19 (1,4 milliard). Les ménages ont bénéficié également d'aides importantes (6 milliards), à travers notamment la prestation exceptionnelle versée aux entrepreneurs individuels (3,8 milliards), mais aussi à travers la mise en place d'un bouclier social en faveur des ménages les plus vulnérables. Enfin, 3,6 milliards ont été débloqués pour aider les entreprises à faire face à des difficultés de trésorerie. Simultanément, un fonds Covid-19 de 16 milliards a été alloué aux régions pour les dépenses exceptionnelles liées à la santé et aux familles. Par ailleurs, le gouvernement a ouvert une ligne de garantie *via* la Banque nationale de développement (ICO) jusqu'à 100 milliards d'euros afin d'aider les entreprises et les travailleurs indépendants à faire face aux besoins de liquidités. Des prêts garantis à vocation sectorielle ont également été mis en place (exportations, tourisme, culture).

La politique budgétaire en 2021 est conduite par deux trains de mesures : l'un financé par le budget européen à travers le Plan national de récupération, de transformation et de résilience sur 2021-2023, l'autre par la réforme fiscale associée à de nouvelles dépenses mises en place par le gouvernement.

Le Plan national de récupération, de transformation et de résilience est de 72 milliards sur trois ans, dont 26,6 (2,2 % du PIB) pour la première année (2021). Deux domaines représentent 70 % des fonds déployés : la transition écologique et le numérique. Les autres domaines ciblés, qui couvrent 30 % des

Tableau 2. Mesures d'urgence et de relance pour l'Espagne en 2020-2021

| | 2020 | | 2021 | |
|---|-------------|------------|-------------|------------|
| | Milliards | % du PIB | Milliards | % du PIB |
| Aides aux entreprises | 3,6 | 0,3 | 8,8 | 0,7 |
| Aides aux ménages | 5,9 | 0,5 | 5,0 | 0,4 |
| Investissement public | 4,3 | 0,3 | 5,0 | 0,4 |
| Emploi, formation et activité partielle | 19,3 | 1,5 | 1,2 | 0,1 |
| Autres | 17,1 | 1,4 | 6,6 | 0,5 |
| Total | 50,1 | 4,0 | 26,6 | 2,1 |

Sources : Ministère des Affaires économiques espagnol, calculs des auteurs.

fonds du plan, sont la R&D, l'éducation et la formation, l'inclusion sociale et territoriale.

L'autre pan de la politique budgétaire en 2021 repose sur la réforme fiscale présentée par le gouvernement (taxation sur les transactions financières, sur le numérique, hausse de la fiscalité verte, hausse des impôts sur les plus hauts revenus...) pour un montant de 7,8 milliards d'euros (0,6 % du PIB) associée à des dépenses supplémentaires, dont 3 milliards destinés au revenu minimum vital (introduit en juin 2020), et à d'autres mesures sociales (aide à la dépendance et à l'éducation,...). Au cours de la période 2020-2021, les mesures budgétaires de soutien à l'économie représenteraient 6,1 % du PIB.

France : des plans qui misent sur l'activité partielle et le monde d'après

Sur l'ensemble de l'année 2020, les mesures d'urgence ajoutées aux mesures de relance représenteraient 77 milliard d'euros (3,2 points de PIB) (tableau 3). Deux tiers de cette enveloppe sont destinés à l'activité partielle (29 milliards d'euros) et aux aides aux entreprises (dont 12 milliards liés au Fonds de solidarité et 8 milliards aux exonérations de cotisations). Les dépenses de santé exceptionnelles, y compris l'achat de masques, et l'aide aux ménages (aides aux personnes vulnérables et prime pour les indépendants), avec respectivement 12,5 milliards et 3 milliards d'euros, représentent 20 % de l'enveloppe totale de 2020.

Le plan de relance présenté en septembre 2020 contribuerait à hauteur de 6 milliards aux mesures pour 2020 (concentrés sur les mesures pour l'emploi des jeunes et les infrastructures et technologies vertes). Par ailleurs, le gouvernement a mis en œuvre un dispositif exceptionnel de garanties permettant de soutenir le financement bancaire des entreprises à hauteur de 300 milliards d'euros (ouvert à toutes les entreprises jusqu'au 30 juin 2021). Fin décembre 2020, les prêts garantis par l'État représentaient 130 milliards d'euros (5,4 % du PIB) et les reports d'échéances fiscales et sociales 27 milliards (1,1 % du PIB). Si ces mesures sont essentielles pour assurer le refinancement à court terme des entreprises, elles ont un coût marginal pour les finances publiques au regard des autres mesures.

En 2021, les mesures de soutien à l'économie représenteraient 45 milliards d'euros (1,9 % du PIB), dont 32,5 proviennent du plan de relance qui s'organise autour de trois axes : la transition écologique, la compétitivité et la cohésion sociale et territoriale.

La baisse des impôts sur la production amputerait les recettes publiques de 9 milliards en 2021. Du côté de l'aide aux entreprises s'ajoute le dispositif de renforcement des fonds propres des PME du Plan de relance (3 milliards sur deux ans) mais aussi 7,5 milliards pour 2021 issus du Fonds de solidarité (décidé dans la LFR4 et non consommé en 2020). Les mesures liées à l'activité partielle de longue durée et à la formation seraient de 6 milliards, auxquels s'ajoutent 5 milliards issus du dispositif classique d'activité partielle (non consommés en 2020 et reportés en 2021). Du côté des mesures pour l'emploi s'ajoutent les actions pour l'emploi des jeunes et la formation professionnelle (4,5 milliards).

Le déploiement de nouveaux investissements représenterait 8 milliards d'euros en 2021, que ce soit à travers le « Ségur de la santé », le plan de rénovation thermique des bâtiments publics ou le surplus d'investissement dans les infrastructures de transport et le numérique ou le financement de la stratégie « hydrogène ». Enfin, 3 milliards seraient consacrés notamment au soutien des territoires et à la culture et seulement 0,8 milliard d'aides aux ménages à travers le soutien aux personnes précaires.

Au total, les mesures budgétaires d'urgence et de relance représenteraient 5,1 % du PIB sur 2020-2021, mais une partie du déploiement du Plan de relance s'étalerait au-delà de 2021 pour

Tableau 3. Mesures d'urgence et de relance pour la France en 2020-2021

| | 2020* | | 2021 | |
|---|-------------|------------|-------------|------------|
| | Milliards | % du PIB | Milliards | % du PIB |
| Aides aux entreprises | 21,0 | 0,9 | 18,0 | 0,7 |
| Aides aux ménages | 2,9 | 0,1 | 0,8 | 0,0 |
| Investissement public | 1,3 | 0,1 | 7,9 | 0,3 |
| Emploi, formation et activité partielle | 32,1 | 1,3 | 15,4 | 0,6 |
| Autres | 20,1 | 0,8 | 2,9 | 0,1 |
| Total | 77,4 | 3,2 | 45,0 | 1,9 |

* dont 6 milliards issus du Plan de relance.

Sources : PLF2021, LFR4 2020, calculs des auteurs.

1,8 point de PIB, avec des mesures principalement ciblées sur l'investissement dans la transition énergétique et le numérique et la baisse de la fiscalité des entreprises.

Italie : absorber le choc et préparer le futur avec le plan européen

Le gouvernement italien a mis en place un plan d'urgence massif au cours de l'année 2020, qui s'établit à 75 milliards d'euros (4 points du PIB). Les mesures pour préserver les salaires et les revenus des indépendants s'établissent à 29 milliards dont 19 milliards pour la seule activité partielle. Le pouvoir d'achat des ménages les plus pauvres a été soutenu avec près de 2 milliards en prestations d'urgence. Par ailleurs, le gouvernement transalpin a mobilisé 25 milliards pour préserver la situation financière des entreprises (subventions directes aux firmes, exonérations de cotisations sociales et baisse ponctuelle des taxes locales). Enfin, le gouvernement a mobilisé 8,5 milliards pour investir dans les services publics dont plus de 5 milliards dans le système sanitaire. Le reste du plan s'explique par un soutien aux collectivités locales. À ces dépenses exceptionnelles prises pour répondre à l'urgence, il faut ajouter 11 milliards d'euros qui ont servi à alléger les tensions de trésorerie des entreprises à travers des reports d'obligations fiscales et sociales.

Tableau 4. Mesures d'urgence et de relance pour l'Italie en 2020-2021

| | 2020 | | 2021 | |
|---|-------------|------------|-------------|------------|
| | Milliards | % du PIB | Milliards | % du PIB |
| Aides aux entreprises | 25,0 | 1,4 | 5,0 | 0,3 |
| Aides aux ménages | 7,4 | 0,4 | 3,0 | 0,2 |
| Investissement public | 5,0 | 0,3 | 6,7 | 0,4 |
| Emploi, formation et activité partielle | 29,0 | 1,6 | 5,3 | 0,3 |
| Autres | 8,6 | 0,5 | 5,0 | 0,3 |
| Total | 75,0 | 4,2 | 25,0 | 1,4 |

Sources : Ministère de l'Économie et des Finances italien, calculs des auteurs.

Pour 2021, l'Italie mettra en place des mesures de relance pour un montant de 25 milliards d'euros (1,4 point de PIB). Le gouvernement transalpin disposera de marges de manœuvre budgétaires grâce au plan de relance européen. L'Italie bénéficierait de 203 milliards d'euros sur la période 2021-2026 en lien avec le RFF et le budget React EU. L'Italie mobiliserait ainsi 25 milliards d'euros de fonds européens en 2021. Le soutien aux entreprises resterait important (environ 5 milliards) et le soutien au revenu des salariés et indépendants des secteurs affectés par la crise serait proche de 5 milliards. Comme en 2020, l'Italie gardera une politique d'investissement dans les services publics importante, proche de 5 milliards d'euros, concentrée dans les systèmes éducatif et sanitaire. Enfin, un vaste plan d'investissement est annoncé (7 milliards d'euros) pour les secteurs liés à la transition environnementale et au numérique, conformément aux objectifs du plan de relance européen.

Au total, les plans d'urgence et de relance du gouvernement italien représenteraient 5,6 % du PIB sur la période 2020-2021.

Royaume-Uni : l'urgence à tout prix

Face à l'envergure de cette crise, le gouvernement britannique a intégré des mesures d'urgence au budget présenté en mars et a proposé en juillet un plan pour l'emploi. Le gouvernement britannique a apporté un soutien à hauteur de 180 mil-

Tableau 5. Mesures d'urgence et de relance pour le Royaume-Uni en 2020-2021

| | 2020 | | 2021 | |
|---|--------------|------------|-------------|------------|
| | Milliards | % du PIB | Milliards | % du PIB |
| Aides aux entreprises | 13,8 | 0,6 | 5,9 | 0,3 |
| Aides aux ménages | 9,1 | 0,4 | 6,1 | 0,3 |
| Investissement public | 31,4 | 1,4 | 15,7 | 0,7 |
| Emploi, formation et activité partielle | 73,6 | 3,4 | 26,5 | 1,2 |
| Autres | 2,3 | 0,1 | 5,0 | 0,2 |
| Total | 130,2 | 6,0 | 59,2 | 2,7 |

Sources : Trésor de Sa Majesté, Royaume-Uni, calculs des auteurs.

liards de livres sterling pour 2020 et 2021, soit 8,7 points de PIB, ce qui constitue un des plans d'urgence les plus importants en Europe. Le dispositif de chômage partiel est au cœur du plan d'urgence en 2020 (incluant le dispositif soutenant le revenu des auto-entrepreneurs) et représente à lui seul plus de la moitié des montants annoncés pour cette année (tableau 5). À ces mesures s'ajoutent des garanties de prêts, des mesures de soutien au crédit et des mesures de report de charges, que nous considérons ici sans coût budgétaire, et qui représentent une enveloppe de 390 milliards de livres (18 points de PIB). Enfin, les mesures discrétionnaires prises pour augmenter les dépenses dans le secteur de la santé s'élèvent à 1,4 point de PIB.

Des extensions au plan initial ont été apportées en septembre (*Winter Economy Plan*) mais s'apparentent davantage à un nouveau plan d'urgence qu'à un plan de relance. Outre les extensions des différentes mesures de maintien du pouvoir d'achat et de préservation de l'outil de production, 7 milliards de dépenses sont prévues entre 2020 et 2021 à destination du secteur de la construction et de la rénovation énergétique. En novembre, une revue des dépenses (*Spending Review*) a été présentée pour l'année fiscale en cours et pour l'année suivante. Bien qu'il ne s'agisse toujours pas d'un plan de relance, une enveloppe supplémentaire de 55 milliards de livres est prévue pour l'année 2021-2022 pour soutenir le pouvoir d'achat et les services publics. Par ailleurs, un programme pluri-annuel d'investissement dans les infrastructures de 100 milliards de livres,

soit près de 5 points de PIB, a été annoncé. Une partie vise à poursuivre le financement de projets déjà existants tandis que 12 milliards de livres seront consacrés en 2021 et 2022 à l'objectif zéro émission de gaz à effet de serre d'ici 2050, 20 milliards à l'investissement dans de nouveaux logements à partir d'avril 2021 et 15 milliards à la R&D.

Au total, le gouvernement britannique consacrerait 8,7 % de PIB pour soutenir l'activité en 2020-2021.

États-Unis : un plan XXL qui privilégie les mesures de court terme

Face au choc économique lié à la crise sanitaire, les États-Unis ont adopté, en mars-avril 2020, une série de mesures pour un montant de 2 400 milliards de dollars (11 points de PIB) dont 790 milliards ont été alloués aux ménages (allocation chômage, crédits d'impôt), 925 milliards aux entreprises (réduction d'impôts et subventions), 540 milliards de dépenses nouvelles liées à la gestion de la crise et 150 milliards de transferts aux États et pouvoirs locaux.

Fin décembre, le Congrès a voté un nouveau plan de 900 milliards (4,2 points de PIB). Cet accord, obtenu après plusieurs mois de négociations entre Démocrates et Républicains, permet surtout de prolonger les mesures adoptées au printemps en faveur des entreprises, du revenu des ménages, mais aussi de financer la campagne de vaccination contre la Covid-19. Ainsi, une nouvelle allocation chômage additionnelle de 300 dollars par semaine est versée par l'État fédéral pour une durée de onze semaines³. L'accord octroie un nouveau crédit d'impôt aux ménages pouvant aller jusqu'à 600 dollars par personne. Globalement, l'enveloppe prévoit 750 milliards pour l'aide aux petites entreprises, aux ménages et le financement des dépenses de santé ou d'éducation. L'autre volet concernerait la protection des entreprises et les fonds pour les collectivités et administrations locales. Ce soutien permettant de pallier les baisses de revenu et d'activité pourrait être complété par des mesures additionnelles dans le courant de l'année 2021 après l'investiture de Joe Biden en janvier. Le nouveau président élu a effectivement indiqué qu'il souhaitait accroître les transferts fédéraux à destination

3 L'allocation votée en mars était de 600 dollars par semaine.

Tableau 6. Mesures d'urgence et de relance pour le États-Unis en 2020-2021

| | 2020 | | 2021 | |
|-----------------------|----------------------|------------|----------------------|------------|
| | Milliards de dollars | % du PIB | Milliards de dollars | % du PIB |
| Aides aux entreprises | 953,4 | 4,5 | 335,6 | 1,6 |
| Aides aux ménages | 618,0 | 2,9 | 492,0 | 2,3 |
| Dépenses | 239,1 | 1,1 | 508,7 | 2,4 |
| Transferts fédéraux | 150,0 | 0,7 | 4,0 | 0,0 |
| Total | 1 960,5 | 9,2 | 1 340,3 | 6,3 |

Sources : Département du Trésor des États-Unis, calculs des auteurs.

des États pour éviter des coupes budgétaires. Les États font effectivement face à une réduction de leurs recettes fiscales et sont généralement contraints par des règles budgétaires limitant leur capacité d'endettement.

Par ailleurs, en 2021, une nouvelle orientation budgétaire sera probablement proposée, incluant des mesures de relance mais aussi des objectifs à plus long terme en lien avec le programme économique du candidat démocrate. Une première présentation faite par Joe Biden après son élection indiquait un plan de 7 300 milliards sur dix ans. Mais il s'agit du volet « dépenses » et il est probable qu'une modification de la fiscalité soit aussi discutée avec l'idée de revenir sur certaines baisses d'impôts votées pendant le mandat de Donald Trump. Les priorités seraient données à l'investissement dans la rénovation énergétique (1 300 milliards), aux aides immédiates pour la santé (congé maladie), pour les PME, à l'annulation de certains prêts étudiants... Le nouveau président pourrait par ailleurs bénéficier de toutes les marges de manœuvre nécessaires puisqu'il dispose désormais de la majorité au Congrès.

Pour le moment, les mesures prises en 2020 par les États-Unis pour soutenir leur économie représentaient 15,5 points de PIB pour les années 2020-2021 (tableau 6). Sur une période allant au-delà de 2021, elles devraient dépasser 24 points de PIB avec les nouvelles mesures envisagées par Joe Biden pour lutter contre l'épidémie et la crise économique.