

« Quoi qu'il en coûte » : quel Etat a le plus dépensé ?

 alternatives-economiques.fr/quoi-quil-coute-etat-a-plus-depense/00095420



Le Royaume-Uni et les Etats-Unis se distinguent par des plans d'urgence et de relance pour 2020 et 2021 nettement supérieurs à ceux des quatre grands pays de la zone euro. Une part de cet écart peut s'expliquer par le fait que les amortisseurs sociaux sont moins développés dans les pays anglo-saxons qu'en Europe continentale.

PHOTO : © Feverpitched / Getty Images

?

Les grands pays européens comme les Etats-Unis ont laissé filer les déficits pour soutenir leur économie, mais ces efforts nationaux ne sont pas tous de même ampleur.

La crise sanitaire de la Covid-19 et les mesures prophylactiques prises 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 un soutien budgétaire de grande ampleur pour éviter l'effondrement des économies.

Cela s'est traduit par le déploiement des mesures d'urgence diverses à destination des entreprises et des ménages : mise en œuvre de l'activité partielle, de mesures pour l'emploi, de compensation financière pour les entreprises en difficulté et les indépendants, de reports d'échéances fiscales, des facilitations de crédits aux entreprises par les garanties apportées par les Etats, 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'impôt aux ménages ou aux entreprises, de mesures spécifiques à certains secteurs ou la mise en place de mesures sociales.

Ces mesures d'urgence et de relance s'avèrent cruciales à court terme pour éviter un affaissement des économies, et les pertes irréversibles qu'il entraînerait. Elles sont également décisives pour lever une partie de l'incertitude sur la reprise, soutenir 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. A cet égard, les pays européens pourront profiter des subventions de l'UE, dans le cadre du plan de relance européen, pour mettre en œuvre des nouvelles mesures de soutien.

Nous allons ici nous intéresser aux plans d'urgence et de relance des quatre plus grands pays de la zone euro (France, Allemagne, Italie, Espagne) ainsi que ceux du Royaume-Uni et des Etats-Unis.

Dans ces six pays, l'année 2020 a été marquée à la fois par une chute historique du PIB (comprise entre - 3,6 % aux Etats-Unis et - 11,8 % au Royaume-Uni), et par une dégradation inédite du solde budgétaire de ces Etats, en raison de l'affaissement des assiettes fiscales mais aussi de la mise en place des plans d'urgence visant à soutenir l'économie. Le solde public primaire (c'est-à-dire hors charge d'intérêts de la dette due aux déficits antérieurs) se dégraderait en 2020 de 7,6 points de PIB en France¹ à plus de 14 points de PIB au Royaume-Uni.

Des réponses budgétaires d'ampleur variable

Une façon d'analyser l'ampleur de la réponse budgétaire des pays en 2020 est de séparer, dans les évolutions du déficit, ce qui est lié mécaniquement aux conséquences de la crise (diminution des recettes fiscales et augmentation des dépenses sociales), de ce qui est dû aux impulsions budgétaires qui se traduisent par la mise en place de mesures spécifiques d'urgence.

Pour ce faire, nous calculons tout d'abord le déficit prévu en raison de la perte d'activité, que l'on peut mesurer à partir de la variation de *l'output gap* ou « écart de production ». Ce dernier représente l'écart entre le PIB réalisé, et le PIB potentiel qui reflète les capacités de production de l'économie en temps normal.

Pour évaluer la variation de *l'output gap* de 2020, nous calculons l'écart entre la dernière estimation de croissance du PIB pour 2020 et la prévision de croissance potentielle prévue pour 2020 à la fin 2019². La comparaison entre ce déficit dû à la perte d'activité et la variation du solde public primaire permet ensuite de mesurer l'ampleur des impulsions budgétaires données par les Etats pour faire face à la crise.

Premier constat : le solde public primaire s'est plus dégradé que le seul solde nominal lié au creusement de la seule activité mesurée par *l'output gap*, révélant une impulsion budgétaire positive dans tous les pays en 2020. En revanche, les ordres de grandeur sont différents selon les pays. On peut diviser les pays observés en deux groupes.

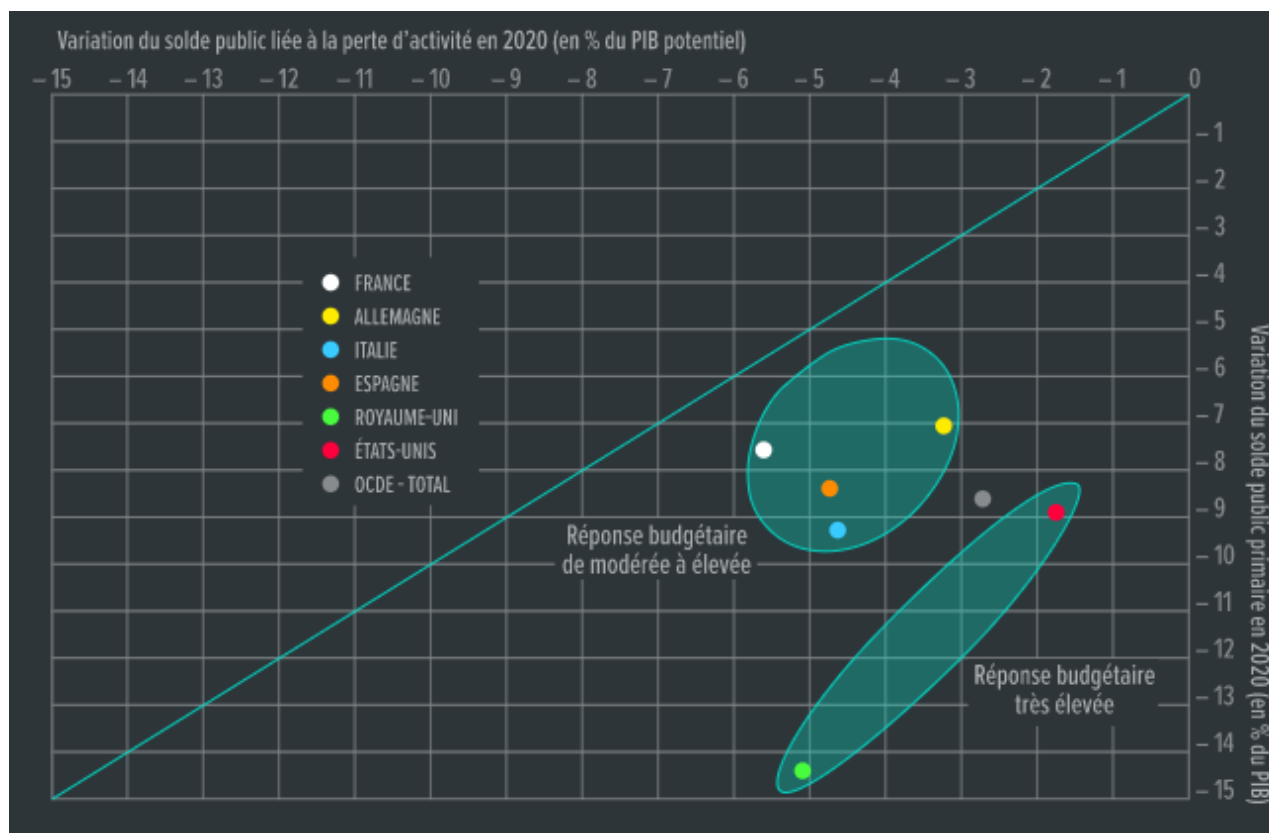
Le premier est composé des grands pays de la zone euro, qui ont une réponse budgétaire importante mais plus faible que la moyenne de l'OCDE, allant, d'après ce calcul, de 2 points de PIB pour la France à 4,5 points de PIB en Italie (entre 3,5 et 4 points de PIB en Espagne et en Allemagne). La France se distingue dans ce groupe par la réponse budgétaire la plus modérée. Elle est, avec l'Allemagne, le pays 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 (voir graphique ci-dessous).

Le second groupe, composé des Etats-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 Etats-Unis connaissent la même dégradation de déficit public primaire que l'Espagne alors que l'*output gap* s'y 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.

En 2020, des plans de relance plus ou moins ambitieux

Variation en 2020 de l'*output gap* et du solde public primaire

270121_deficit.svg



L'axe horizontal représente les pertes de recettes publiques liées mécaniquement à la contraction de l'activité engendrée par la crise sanitaire (*output gap*). L'axe vertical, lui, indique le solde public primaire en 2020, c'est-à-dire de la différence entre recettes et dépenses publiques sur cette année (hors charge d'intérêts de la dette due aux déficits antérieurs). La droite qui divise le graphique en deux indique les positions où *output gap*

et variation du solde primaire seraient équivalents. Les points situés en dessous de cette droite indiquent une variation du solde primaire plus importante que les seules pertes de recette publiques liées à la contraction de l'activité, donc que les Etats ont creusé – à des degrés variables – leur déficit pour maintenir et relancer leur économie.

Etats-Unis et Royaume-Uni privilégient le court terme

Ainsi, les stratégies et l'ampleur des réponses budgétaires ont été différentes selon les pays, au moins pour l'année 2020. A partir des informations budgétaires connues, nous avons pu reconstituer les mesures attendues³ aussi pour 2021 (la plupart étant issues des plans de relance présentés).

On constate que l'impulsion issue des mesures d'urgence et des plans de relance pour 2021 est comprise, pour les quatre grands pays de la zone euro, entre 1 et 2 points de PIB, et légèrement plus importante en Espagne et en France qu'en Allemagne et en Italie.

Si l'on cumule les mesures budgétaires de 2020 et celles prévues pour 2021, les efforts nationaux sont relativement proches pour les quatre grands pays de la zone euro, représentant 5 à 6 points de PIB, avec un arbitrage plus en faveur du court terme pour l'Allemagne et l'Italie que pour la France.

A noter cependant, qu'en raison d'un choc économique d'une intensité deux fois moindre en Allemagne que dans les trois grands pays latins, au moins pour 2020, la part des pertes d'activité couverte par les plans allemands sera supérieure à celle issue des plans français, italiens et espagnols.

Relance : les Etats-Unis et le Royaume-Uni frappent plus fort

Montant des plans d'urgence et de relance pour 2020 et 2021, en % du PIB

Le Royaume-Uni et les Etats-Unis se distinguent, eux, par des plans d'urgence et de relance pour 2020 et 2021 nettement supérieurs à ceux mis en place dans les quatre grands pays de la zone euro. Les mesures mises en œuvre sont particulièrement concentrées sur la gestion du court terme, mais d'autres sont attendues pour 2021, qui ne devraient pas non plus manquer d'ambition. 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 Etats-Unis, soit entre deux et trois fois plus que ce qui a été budgété dans les quatre grands pays de la zone euro.

Une part de cet écart peut s'expliquer par le fait que les amortisseurs sociaux (permettant de préserver le revenu des ménages à travers notamment l'assurance chômage ou le système de retraite) sont moins développés aux Etats-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 plus de moyen terme, avec des plans s'étalant au-delà de 2021 poursuivant l'objectif de la construction du « monde d'après ».

Cet article reprend certaines informations et données qui sont développées dans un chapitre à paraître de L'Economie européenne 2021 (collection « Repères », La découverte).

Mathieu Plane est directeur adjoint du département Analyses et prévision de l'OFCE.

Ce texte est publié en partenariat avec [l'Observatoire français des conjonctures économiques \(OFCE\)](#).

- 1. Ce calcul est corrigé de l'effet du contrecoup du CICE
- 2. 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 Etats-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 lié à la dégradation de l'*output gap*.
- 3. Pour 2020, le chiffrage est issu des documents budgétaires fournis par les pays, ce qui diffère quelque peu du calcul précédent basé sur l'évolution du solde public primaire et des *output gap*.

