Économie – Analyse

Etats-Unis : le pari économique de Joe Biden – Les chances d'un projet social-démocrate ?

vendredi 9 avril 2021, par GODIN Romaric (Date de rédaction antérieure : 2 avril 2021).

En présentant un plan d'investissement ambitieux, le président des États-Unis entend promouvoir une nouvelle social-démocratie en rupture avec la révolution reaganienne du début des années 1980. Mais les obstacles seront nombreux et cette rupture est encore incomplète et, surtout, rien ne dit qu'elle sera efficace.

Sommaire

- Une ambition qui fait grincer
- Trop peu, trop tard ?

« Un nouveau paradigme ». C'est ainsi que le président des États-Unis, Joe Biden, a présenté mardi 29 mars son très ambitieux projet de plan d'investissement public. Et de fait, les chiffres sont impressionnants. Après le plan de relance de 1 900 milliards de dollars, ce sont 2 300 milliards de dollars qui sont mis sur la table sur une période de huit ans. Mais le chiffre, aussi élevé soit-il, ne doit pas cacher que la nature de ce plan, et son financement, sont un réel bouleversement dans l'économie politique des États-Unis.

La première économie du monde est habituée, en réalité, aux plans de relance jouant sur les revenus, soit par les baisses d'impôts, soit, depuis le début de la pandémie, par des chèques aux ménages. Mais la proposition de Joe Biden est très différente : elle s'appuie sur un investissement public massif. Autrement dit, elle entend faire agir la puissance publique là où le marché et l'initiative privée ne sont pas efficaces. La logique est donc entièrement inversée. Là où l'on distribuait de l'argent en espérant qu'il serve à financer les besoins, on s'emploie directement désormais à combler les besoins non satisfaits.

Dans le détail, la nouvelle administration entend investir 213 milliards de dollars dans le logement social, 100 milliards dans les infrastructures électriques et les écoles publiques, 115 milliards de dollars dans les routes et les ponts, 80 milliards dans le chemin de fer, 66 milliards dans les systèmes d'eau, et près de 400 milliards dans les activités de services à la personne. Tous ces domaines avaient été souvent laissés en jachère par une vision économique centrée sur le secteur privé et qui laissait le marché décider de la « bonne allocation des ressources ».

C'est en cela que le plan Biden représente une rupture avec la révolution reaganienne du début des années 1980 pour laquelle, selon les mots de l'ancien président étasunien, *« le gouvernement n'est pas la solution, mais le problème »*. Désormais, le gouvernement est bel et bien présenté comme un élément de solution. Certes, il y a encore des systèmes de réductions d'impôts pour soutenir les véhicules électriques ou certains secteurs industriels, mais l'essentiel est de l'investissement public direct, y compris dans le domaine industriel : il y aura des investissements directs dans l'industrie et

la recherche (en tout près de 500 milliards de dollars).

L'autre élément de rupture, c'est le financement. L'administration Biden a compris l'opportunité que représentent les taux bas pour investir, et le plan sera donc en grande partie financé par de la dette nouvelle. En parallèle, ce plan est l'occasion de mettre en place une nouvelle feuille de route fiscale, avec une hausse de l'impôt sur les sociétés de 21 % à 28 % sur quinze ans. Il convient immédiatement de relativiser cette hausse en rappelant que, lorsque Donald Trump est entré à la Maison Blanche, ce taux était de 35 %. Même ramené à 28 %, le taux proposé par Joe Biden reste historiquement très faible. Pourtant, le mouvement est relativement inédit. Une telle hausse du taux de l'impôt sur les sociétés ne s'était pas vue depuis le début des années 1950. Depuis la fin des années 1970, la tendance était clairement à la baisse, dans la lignée des théories du ruissellement et du soutien à l'innovation.

Malgré sa timidité, ce mouvement est donc un pavé dans la mare, complémentaire du précédent : Joe Biden souligne que la force de l'économie étasunienne ne repose pas sur un taux d'impôt sur les sociétés (IS) toujours plus bas. Il prend acte des limites de ces baisses d'impôts et demande aux entreprises de contribuer à ce que l'État prend en charge. C'est clairement un tournant, sinon suffisant, du moins philosophiquement notable.

L'entreprise n'est plus conçue comme le seul centre de l'économie, pouvant, par la magie de la recherche de la maximisation du profit, tout faire. Elle a ses limites et l'État accepte de les prendre en charge, moyennant une participation du secteur privé. De Trump à Reagan en passant par Clinton, les derniers présidents étasuniens ne pouvaient guère assumer un tel discours qui, indéniablement, ramène davantage à Roosevelt ou Lyndon B. Johnson.

[Graphe non reproduit ici : Évolution du taux d'impôt sur le revenu des sociétés aux États-Unis depuis 1950. © Justin Wolfers]

D'autant que cette hausse de la fiscalité s'accompagne de mesures contraignantes quant à l'exode des profits. Les entreprises devront déclarer pays par pays leurs revenus et payer au moins 21 % de taxe sur leurs profits internationaux. Cette mesure est assez forte dans la mesure où, d'une part, elle rend l'exil fiscal moins profitable et où, d'autre part, elle augmente *de facto* le taux effectif qui sera payé.

Dès lors, même si la hausse du taux d'IS est modeste, son impact réel sera sans doute plus élevé. L'économiste Gabriel Zucman, un des plus fervents défenseurs de cette idée, s'est réjouit de cette proposition et a considéré que, si elle était mise en place, ce serait *« la fin du modèle économique des paradis fiscaux »*. De fait, cette mesure peut s'apparenter clairement à une forme de contrôle indirect des capitaux, qui contrebalance la tentation de fuite des entreprises que la mesure sur l'IS pourrait induire.

À cela s'ajoute l'ambition de relever les taxes pour ceux qui gagnent plus de 400 000 dollars par an. Une volonté marquée d'en finir avec les calculs selon lesquels l'épargne des plus riches était nécessaire à la prospérité de tous, et avec l'idée que les individus savaient mieux que les États allouer leurs fonds au bon endroit. Cette vision était résumée dans la fameuse « courbe » d'Arthur Laffer, griffonnée en 1974 sur une nappe de restaurant devant les regards séduits des futurs cadres de l'administration Reagan. Ce même Laffer avait été décoré par Donald Trump en 2018.

Globalement, donc, tous les marqueurs d'un changement de paradigme sont bien là : la pseudo *« théorie du ruissellement »* qui avait constitué le cadre de l'économie politique étasunienne depuis les années 1980 est clairement battue en brèche. Le message de ce plan est de dire qu'il est possible de moderniser et dynamiser une économie par l'investissement public et sans compter sur le seul

moteur de l'accumulation du capital.

Force est de constater aussi que la politique de soutien à l'investissement privé et aux mécanismes de marché s'est soldée par des manques considérables et dangereux pour tous. Enfin, avec sa politique fiscale, ce plan place la question des inégalités au centre du problème : pour les combattre, il faut une contribution des entreprises et des plus riches, et un transfert *via* des dépenses publiques qui soient capables de flécher celles-ci vers ce qui sera favorable aux plus fragiles. Bref, on redécouvre la redistribution !

De ce point de vue, la différence avec cette rive de l'Atlantique est flagrante. Outre l'ambition et la taille de ces plans successifs, qui laissent les 100 milliards d'euros du plan français loin derrière, la nature des dépenses engagées est très différente. L'État agit en direct là où le plan hexagonal est surtout constitué d'incitations fiscales et de subventions. Sans compter que, alors que Joe Biden relève son taux d'IS, la France, elle, le baisse à 25 % (il sera donc inférieur à celui des États-Unis), réduit ses impôts sur la production (en en faisant une mesure du plan de relance), refuse de revenir sur la fiscalité des plus riches et ne prévoit que 800 millions d'euros pour les plus fragiles tout en durcissant les conditions d'accès à l'assurance-chômage. Bref, la France est dans une fuite en avant néolibérale quand les États-Unis, autrement dit, le centre du monde néolibéral, lui tourne le dos.

Au demeurant, la même remarque peut être faite concernant le récent budget britannique. En plus du fait que les investissements publics outre-Manche restent très faibles, la hausse du taux d'IS également annoncée par Londres n'a pas la même fonction : elle vise à réduire le déficit et à rembourser la dette publique, pas à financer des politiques publiques. Et cela change profondément la nature de cette hausse.

Une ambition qui fait grincer des dents

Malgré tout, ce plan n'est qu'un premier pas. La rupture n'est pas encore complète, elle n'est pas acquise et, surtout, rien ne dit qu'elle soit efficace. Avant d'en venir à cette critique, il est utile de donner une vision d'ensemble de l'économie politique de ce plan Biden, qui ne vise rien de moins que modifier en profondeur la première économie du monde, en l'engageant sur le terrain de la « croissance verte », en permettant une renaissance industrielle et en développant un secteur social devenu totalement sous-dimensionné.

L'analyse de départ de l'équipe Biden, c'est que l'économie des États-Unis souffre d'un sous-investissement chronique, ou plutôt d'un mauvais investissement. La période néolibérale, qui devait déboucher sur une allocation optimale des ressources, a conduit à une vague de délocalisation industrielle et à une financiarisation extrême de l'économie.

En conséquence, la productivité de l'économie s'est ralentie pour atteindre des niveaux très bas ces dernières années. Sans gains de productivité, les entreprises des États-Unis ont accéléré leur financiarisation et continué de presser sur le monde du travail pour dégager des profits. De là, deux faits majeurs et sensibles outre-Atlantique : le creusement des inégalités et le rattrapage technologique chinois qui, lui, s'est réalisé grâce au soutien de l'État.

Donald Trump avait tenté de réagir en réduisant encore les impôts sur les entreprises et les ménages pour permettre l'investissement, mais il n'avait fait qu'accélérer le processus de financiarisation dopé, au demeurant, par les politiques monétaires. Joe Biden, lui, a une démarche plus réaliste. Il prend acte que la fuite en avant néolibérale n'est pas tenable, et rompt avec l'illusion que seul le secteur privé est efficace et le marché capable de bien allouer les ressources. La réalité est que le creusement des inégalités et l'inaction climatique, fruits de l'ivresse néolibérale,

deviennent des poids lourds à porter pour l'économie étasunienne.

[*Graphe non reproduit ici : Productivité totale des facteurs aux États-Unis. © FRED, Federal Reserve of Saint-Louis]*

Il s'agit donc de faire en sorte que l'État vienne combler les manques actuels, en matière d'infrastructures physiques, de prise de risque dans la recherche ou les technologies vertes ou de solidarité. Le pari prédit que ces investissements et l'effet « demande » des plans de relance permettront une reprise de la croissance de la productivité. C'est la clé de la future reprise. Avec la reprise de la productivité, non seulement les démocrates étasuniens espèrent réussir la transition écologique en permettant une production moins coûteuse en ressources, mais le partage de la valeur ajoutée en faveur du travail sera facilité sans obérer la croissance des profits.

C'est dans ce sens qu'il faut comprendre l'usage appuyé qu'a fait Joe Biden des syndicats mardi 29 mars. *« Je suis un homme des syndicats »*, a-t-il déclaré avant de promettre à la fois un rôle clé pour les syndicats et de futurs *« bons emplois, bien payés »* aux salariés. Ces promesses ne sont possibles que si la productivité se redresse. Et c'est bien ce qui sera déterminant. Les investissements dans le logement, l'éducation, l'égalité, tout cela ne vise que ceci : une population plus sécurisée, plus apaisée, mieux formée, mieux logée, est une population qui travaille mieux et est plus productive. Joe Biden relance donc ici clairement le pari social-démocrate de l'après-guerre.

Il est, au reste, soutenu en cela par de nombreux experts, notamment le cabinet McKinsey qui a prédit, le 31 mars, une reprise de la croissance de la productivité et un *« cercle vertueux où la productivité alimente les revenus et les investissements et, encore davantage, la productivité »*. Le cabinet prétend même voir des *« premiers signes »* de ce développement qui fut à la source du modèle keynésiano-fordiste.

Dans ce cadre, la hausse des impôts ne serait pas une ponction sur la rentabilité des entreprises, mais plutôt sur leurs mauvais investissements. L'État viendrait couper l'herbe sous le pied de la financiarisation en utilisant ses ressources pour relancer la machine par la productivité. Et les entreprises récupéreraient ce qu'on leur prend par les impôts grâce aux effets de la prospérité et de l'innovation. Elles pourraient alors bénéficier à la fois de nouvelles techniques, d'une demande accrue et de davantage de profits. L'emploi et l'investissement en profiteraient à leur tour. Là encore, c'est une vision classique de la social-démocratie.

Mais cette logique, bien huilée sur le papier, va devoir faire face à plusieurs obstacles. Le premier sera très concret : ce sera le Congrès des États-Unis, auquel il va falloir arracher l'accord. Certes, sur le papier, la Chambre est largement dominée par les démocrates et le Sénat est divisé en deux, ce qui permettrait une adoption aisée du programme.

Mais la politique outre-Atlantique n'est pas si simple. L'économie politique du plan Biden que l'on vient de décrire est, en réalité, plutôt radicale pour le monde politique étasunien, surtout pour celui qui occupe les bancs du Sénat. Joe Biden ne s'est pas contenté de s'inspirer, comme avant lui Clinton ou Obama, d'écouter les très orthodoxes néokeynésiens qui sont favorables aux investissements publics, mais exige du sérieux budgétaire sans pénaliser les entreprises ni risquer d'alimenter l'inflation. En lançant un tour de vis fiscal, il va beaucoup plus loin, vers les disciples de Thomas Piketty, et refuse de céder à l'habituel chantage à l'emploi fondé sur la *« compétitivité »*.

L'ennui, c'est que de nombreux élus démocrates se laissent encore, eux, prendre au jeu. Il est vrai que, dans leurs circonscriptions, les entreprises peuvent aisément jouer sur la corde de l'emploi. Et cela est d'autant plus vrai que la perspective « d'emplois verts » venant remplacer les « emplois bruns » de certaines régions industrielles pose des problèmes graves aux populations. À cela

s’ajoutent les solides convictions de la vieille garde issue des années Clinton ou Obama, qui reste dans une logique néolibérale et peu encline à les abandonner. Et il ne faudra guère compter sur l’opposition républicaine qui voit le plan fiscal de Donald Trump détricoté. La Maison Blanche devra-t-elle faire des concessions ? Où les fera-t-elle ? dans le domaine fiscal ? sur l’ampleur du plan ?

Trop peu, trop tard ?

Une chose est certaine : l’administration est sur la ligne de crête. L’aile gauche du parti, derrière la représentante de New York Alexandria Occasio-Cortez (AOC), n’a pas caché sa déception sur un plan qui lui paraît insuffisant. Et ce n’est pas une simple posture. Car même si ce plan est démesuré au regard des plans européens, même si les montants nominaux mis sur la table sont considérables, il s’étale sur huit années et ne représente que 11 % du PIB d’une seule année.

Or, il s’agit bien de transformer en profondeur le fonctionnement de la première économie mondiale. D’où le scepticisme d’une AOC qui voit mal comment faire face à un défi comme le changement climatique avec une moyenne d’investissements de 1,4 % du PIB par an. Sans compter évidemment la prudence fiscale du plan qui, en maintenant un niveau historiquement bas, pourrait passer à côté de ses objectifs.

Certes, le plan Biden semble disposer, si l’on en croit les enquêtes d’opinion, d’un solide soutien de la population, mais, politiquement, la voie est étroite : détricoter un plan déjà « juste », ce serait le rendre inefficace et se soumettre à la critique de la gauche du parti ; le tenir tel quel, ce serait prendre le risque de voir la droite du parti former avec les républicains une alliance pour le rejeter. Les débats parlementaires diront finalement si la stratégie de Biden réussira à s’imposer. Mais rien n’est moins sûr.

Quoi qu’il en soit, il demeure deux obstacles : le premier est celui de la réalité. Dans l’hypothèse où ce plan soit adopté, réussira-t-il ? Le pari de Joe Biden est que la social-démocratie historique est encore, grâce à l’innovation, une substitution au néolibéralisme. Mais cette lecture demeure problématique. D’abord, parce qu’il n’est pas certain que la « croissance verte » sur laquelle ce plan est fondé puisse être une solution, ni à la crise climatique ni à celle du capitalisme. Le degré d’avancement du dérèglement climatique rend l’option d’un capitalisme vert permettant de reprendre la course de la croissance de façon durable moins crédible. Les solutions apportées pourraient bien ne faire que déplacer les problèmes.

Quant aux gains de productivité « verts », s’ils se réalisent, ils permettront de produire davantage et donc d’exiger toujours plus de ressources. Le plan Biden, par son caractère archaïsant, fait l’économie du problème de la croissance. Mais il n’est pas certain que l’on puisse encore s’offrir un tel luxe. C’est bien le cœur du réacteur, le mode de vie, qui est aujourd’hui en jeu. Sauver l’*American way of life* en le verdissant risque de ne pas suffire.

Le deuxième obstacle est interne au capitalisme. La révolution reaganienne visait à réagir à l’épuisement de la rentabilité du capitalisme étasunien. Le néolibéralisme a triomphé parce que le modèle keynésiano-fordiste n’offrait plus de perspectives aux entreprises. La vision de Joe Biden, qui est aussi celle de Thomas Piketty, est que le retour de balancier est possible parce que le capitalisme répond à des vagues politiques plutôt qu’à des logiques de production.

Le taux de profit aux États-Unis calculé d'un point de vue marxiste. © Michael Roberts

La vision marxiste, elle, ne pourra demeurer que sceptique devant un tel mouvement de balancier entre social-démocratie et néolibéralisme qui constituerait une forme de « vitesse de croisière » du capitalisme. Dans un ouvrage paru en 2018, *World in Crisis* (éditions Haymarket, disponible ici), deux économistes marxistes, Michael Roberts et Guglielmo Carchedi, ont analysé l'évolution du taux de profit de l'économie étasunienne. Pour eux, la théorie marxiste de la baisse tendancielle du taux de profit se réalise dans les faits lorsque l'on corrige le taux constatable des éléments qui le gonflent artificiellement. Or, cette baisse ne peut être conjurée par les contre-tendances habituelles que sont l'augmentation de la productivité et celle du « taux d'exploitation » (donc de la rentabilité du capital relativement au travail).

Le pari de Joe Biden est donc, dans cette perspective, perdu d'avance. L'économie des États-Unis est trop avancée et le taux de profit trop bas pour que la productivité puisse déboucher sur des créations d'emplois « bien payés ». La hausse de la productivité sera absorbée par le taux de profit et non par la création d'emplois. Et l'effet sur le profit ne sera que temporaire, car, dans la vision marxiste, la hausse du capital constant, qui est la conséquence de la hausse de la productivité, pèse à la baisse sur le profit.

Dans un tel contexte, les entreprises ne pourront guère tolérer les entraves à la financiarisation et la hausse des impôts (la situation de profitabilité n'est pas la même qu'en 1980). Cela est d'autant plus vrai que la dette privée pèse encore sur cette profitabilité. La croissance ne décollera pas, l'emploi restera rare et, dans le cas étasunien, parcellisé.

Le projet social-démocrate est donc, dans ce cas, voué à l'échec. Le seul mode de survie du capitalisme soumis à ce taux de profit décroissant est de s'enfoncer dans une crise permanente destructrice pour l'environnement et le travail. Dans ce cas, Joe Biden ou ceux qui porteront son projet seront alors confrontés à un choix clair : soit accepter la loi du capital et donc cette fuite en avant désastreuse, soit conserver les mêmes objectifs de réduction des inégalités et de sauvegarde de la planète et en tirer les conséquences en engageant une modification en profondeur du mode de production. D'une certaine façon, ce plan ambitieux du président étasunien est un juge de paix : sa réussite marquera la possibilité de la social-démocratie, son échec, l'urgence d'un socialisme écologique.

Romaric Godin

P.-S.

• « Le pari économique de Joe Biden ». MEDIAPART. 2 avril 2021 : https://www.mediapart.fr/journal/economie/020421/le-pari-economique-de-joe-biden?onglet=full

Les articles de Romaric Godin sur Mediapart :

https://www.mediapart.fr/biographie/romaric-godin

POURQUOI S’ABONNER A MEDIAPART ?
• Site d’information indépendant
• Sans subventions ni publicité sur le site
• Journal participatif
• Financé uniquement par ses abonnements

https://www.mediapart.fr/abonnement