

# Au pays de la libre entreprise, Keynes est roi

Thierry Pouch<sup>1</sup>

**L'État fédéral américain combat les crises économiques à grand renfort de soutiens financiers massifs. Les récents plans de relance l'attestent une fois de plus.**

Rien de très original ni d'inédit à rappeler que les États-Unis forment une terre de grands contrastes. Sur le plan économique, la doctrine de la libre entreprise et de la concurrence demeure bien ancrée dans l'esprit des citoyens et de leurs représentants au Congrès, en tout cas du côté des Républicains. Si l'on observe en revanche l'histoire réelle des faits économiques, cette doctrine a connu plusieurs entorses au cours du XX<sup>e</sup> siècle. La première d'entre elles renvoie à l'interventionnisme de l'État fédéral – sous administration démocrate – dans les mécanismes de l'économie durant la Grande Dépression des années 1930, ayant même été particulièrement actif dans le secteur agricole.

L'ambition de lui tourner le dos, au profit d'un libéralisme autant affirmé que restauré durant les années 1980, a constitué le fil conducteur de l'administration républicaine sous Ronald Reagan. Paradoxalement, c'est sous l'impulsion de ce président que le déficit budgétaire et l'endettement public se sont creusés. Les économistes estiment, que tout libéral qu'il fut, Reagan n'en a pas moins été aussi un grand keynésien. C'est la seconde entorse marquante de l'histoire des États-Unis au XX<sup>e</sup> siècle. La troisième, au XXI<sup>e</sup> siècle, s'inscrit dans la réponse apportée à la crise économique et financière des années 2007-2009. Elle consista à aider le système bancaire à ne pas sombrer dans la banqueroute. Sa particularité tient à ce qu'elle fut adoptée par un autre président d'obédience républicaine, G. W. Bush.

La crise sanitaire et ses répercussions économiques et sociales ont conduit un Républicain – Donald Trump –, puis son successeur

LA DOCTRINE DE LA LIBRE  
ENTREPRISE A CONNU  
PLUSIEURS ENTORSES  
AU XX<sup>e</sup> SIÈCLE

<sup>1</sup> Économiste. Chef du Service Études, Références et Prospectives, Chambres d'agriculture France, Paris. Chercheur associé au laboratoire Regards de l'Université de Reims Champagne Ardenne. Membre de l'Académie d'agriculture de France.

démocrate – Joe Biden – à allonger la liste des plans de relance pour sortir de l'ornière ce qui reste de la première puissance économique mondiale. Une histoire de l'économie américaine, *in fine*, montre que ce vaste pays, celui de la liberté d'entreprendre, est en réalité arrimé dans l'esprit et la pratique du keynésianisme. En examinant les quatre plans de relance adoptés, les deux de Trump en 2020, puis les deux de Biden en 2021 pour des sommes colossales, on peut avancer l'idée que Keynes est un roi aux Etats-Unis. Car nous sommes bel et bien en face d'une relance keynésienne. Quels en sont les enjeux et que faut-il en attendre comme conséquences ?

### PLUS DE 7 000 MILLIARDS DE DOLLARS... QUI DIT MIEUX ?

Moins durement touchés par la récession que les autres économies industrialisées, les Etats-Unis ont été réactifs dans l'adoption de plans de relance<sup>2</sup>. Une première salve de quelque 2 200 milliards de dollars (Md\$) fut lancée au printemps 2020 par Donald Trump, suivie d'une seconde, peu de temps avant son départ de la Maison-Blanche, d'un montant de 900 Md\$. Dès son entrée en fonction, Joe Biden a obtenu, difficilement, le feu vert du Congrès, pour un plan de 1 900 Md\$, portant le cumul à près de 5 000 Md\$. Promesse de campagne électorale, Joe Biden a ajouté un plan de modernisation (en cours de validation) des infrastructures du pays, pour un montant de quelque 2 000 Md\$. En à peine deux ans, la relance de l'économie américaine avoisine les 7 000 Md\$.

Le premier plan de 1 900 Md\$ – plus de 9 % du PIB, soit l'équivalent du PIB de l'Italie – est dédié à la relance de l'économie (*American Rescue Act*). Le versement d'un chèque de 1 400 dollars à chaque citoyen américain, mais sous condition de revenu, constitue la nervure du plan. Les indemnités exceptionnelles de chômage, qui devaient cesser d'être versées en mars, sont reconduites jusqu'en septembre. Quinze milliards sont consacrés à la vaccination des Américains, 126 pour faciliter la réouverture des écoles et 350 pour l'amélioration du fonctionnement de l'État fédéral et des collectivités locales. Seule ombre au tableau, le rejet de la hausse du salaire minimum. L'objectif est de

<sup>2</sup> La récession a été en 2020 de - 4,7 % dans les pays avancés, de - 3,3 % pour l'économie mondiale et de - 3,5 % pour l'économie américaine (source Fonds monétaire international). Pour mémoire, l'Allemagne a enregistré une contraction de son PIB de près de - 5 %, la France de - 8,2 % et le Royaume-Uni de - 10 %. Lors de l'entrée de Roosevelt à la Maison-Blanche, la récession de l'économie américaine était de - 12,5 %.

restaurer la croissance pour l'année 2021. Il s'ensuit que le plan Biden fait de la consommation des ménages le socle de la reprise de l'activité économique. Le pari établit que le surcroît de dépenses budgétaires devrait être à l'origine d'une impulsion plus que proportionnelle à l'injection initiale de fonds publics (principe bien connu du multiplicateur budgétaire keynésien).

Le plan de relance de Joe Biden prévoit une enveloppe de 22,7 milliards de dollars pour des aides agricoles et alimentaires, dont 10,4 destinés à renforcer l'agriculture et les chaînes alimentaires, à protéger socialement les salariés agricoles et ceux des entreprises de la transformation. Est également inscrit dans cette somme un programme de distribution gratuite de produits alimentaires – qui pourrait faire résonance avec la pratique du « chèque alimentaire » de ce côté-ci de l'Atlantique – *via* des organisations caritatives et des restaurants. Il faut dire que, comme il y a plus de dix ans lors de la crise financière, le nombre d'Américains ayant recours à l'aide alimentaire intérieure a de nouveau augmenté avec la crise sanitaire et s'est fixé en 2020 à 43 millions d'individus. Il est également prévu dans ce dispositif d'effacer les dettes des agriculteurs les plus en difficulté. En revanche, ce plan ne prévoit aucun versement d'aides directes aux agriculteurs, lesquels ont été fortement renfloués depuis le déclenchement de la guerre commerciale avec la Chine en 2018, puis pour contre-carrer les effets néfastes de la crise sanitaire. Ces aides exceptionnelles ont d'ailleurs permis une nette amélioration de la situation économique des agriculteurs américains.

IL EST PRÉVU D'EFFACER  
LES DETTES DES  
AGRICULTEURS  
LES PLUS EN DIFFICULTÉ

### UN SECOND PLAN FINANÇÉ PAR UNE NOUVELLE FISCALITÉ SUR LES ENTREPRISES

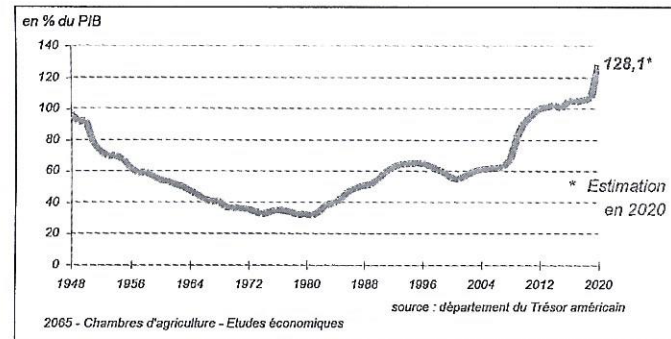
Le second plan (*Build Back Better*, Reconstruire mieux) cible en priorité et sur une durée de huit ans les infrastructures, qu'elles soient routières (y compris les ponts), ferroviaires, et les objectifs de lutte contre le réchauffement climatique comme l'accélération de la mutation des transports vers l'usage de moteurs électriques, la modernisation des bâtiments publics comme privés... Contrairement au plan doté de 1 900 Md\$, ce second plan Biden sera financé par une nouvelle fiscalité sur les entreprises. Le taux d'imposition, qui avait été fortement réduit sous la présidence de Donald Trump (35 à 21 %), sera rétabli à 28 %. Dans le même registre, le président américain entend alourdir la fiscalité sur les entreprises ayant des filiales à l'étranger (21 % au minimum). Ces deux volets de la politique fiscale seraient en mesure de faire rentrer plus de 2 000 Md\$ étalés sur une quinzaine d'années. L'administration Biden opère ainsi une véritable contre-révolution fiscale, ouvrant la voie à une po-

litique post-libérale. Pour Janet Yellen, secrétaire au Trésor et ancienne patronne de la *Federal Reserve*, un *aggiornamento* de la politique fiscale mondiale (pour peu qu'elle soit coordonnée) serait en gestation. Elle suggère en effet de lever un impôt minimal mondial sur les entreprises, dans la perspective de fonder une économie plus prospère et surtout plus équitable. Le contexte l'exige.

#### SCRUTER LES CONSÉQUENCES DE CETTE INTERVENTION MASSIVE DE L'ÉTAT FÉDÉRAL

La première conséquence de ces plans successifs de soutien à l'économie a trait au creusement du déficit de l'État fédéral. Les dépenses effectuées par Biden devraient porter ce déficit à environ 18 % du PIB national. La seconde concerne l'élévation du taux d'endettement de l'État fédéral, taux qui n'a cessé de croître depuis la présidence Reagan en dépit d'une diminution lors des deux mandats de Bill Clinton. La dette fédérale, exprimée en pourcentage du PIB, devrait se situer au-dessus du niveau de 1948.

#### Dette fédérale américaine



Source : Département du Trésor américain

C'est sans doute sur le commerce extérieur que le plan Biden exercera des répercussions fâcheuses. C'est la troisième conséquence. On sait en effet que, depuis la fin de la décennie 1970, le déficit de la balance commerciale américaine s'est creusé, à la suite de cent ans d'excédents. Les besoins de l'économie américaine, en biens de consommation, d'équipements, en automobiles, voire en matériaux industriels, n'ont cessé de croître depuis cette période. L'économie américaine se distingue depuis cette époque par des déficits jumeaux, à la fois budgétaires et commerciaux, nécessitant un recours massif à l'endettement<sup>3</sup>. En 2020, avec plus

<sup>3</sup> Henri Bourguinat, *L'économie mondiale à découvert*, éditions Calmann-Lévy, coll. « Perspectives de l'économie », 1985.

de 800 milliards de dollars de déficit commercial – près de 5 % du PIB – les Etats-Unis restent les premiers importateurs mondiaux de marchandises.

Le déséquilibre structurel des échanges commerciaux américains est, au cours des années 1980, le résultat d'un choix de politique économique, tourné vers le financement de l'économie par l'apport de capitaux extérieurs en contrepartie d'une ouverture du marché intérieur aux produits étrangers, en particulier chinois. Le déficit bilatéral avec la Chine a pris une proportion telle qu'il représente aujourd'hui 46 % du déficit commercial total des Etats-Unis. Cela a conduit Donald Trump à déclarer une guerre des tarifs douaniers en mai 2018, afin de rééquilibrer les échanges et enrayer les pertes d'emplois dans l'industrie manufacturière. Les données du commerce extérieur américain montrent que le déficit avec Pékin s'est réduit, passant de 420 milliards en 2018 à 345 en 2019 puis 310 en 2020, loin de l'objectif fixé par l'ancien président de tendre vers les 100 Md\$ de déficit avec la Chine.

#### L'AUGMENTATION DES IMPORTATIONS FAVORABLE AUX ENTREPRISES ÉTRANGÈRES

Les plans de sauvetage de l'économie américaine devraient se traduire par un rebond de la consommation des ménages et des investissements des entreprises (demande globale au sens keynésien). Si l'impact sur la reprise de la croissance est indéniable, l'offre des entreprises américaines ne sera pas en mesure d'y répondre dans sa globalité. C'est pourquoi, les prévisions tablent sur une augmentation des importations américaines favorable aux entreprises étrangères, dont celles de la Chine, mais aussi du Mexique (dans le cadre de l'Accord de libre-échange nord-américain), de l'Inde, de la Corée du Sud, de l'Allemagne ou encore du Brésil. Le calcul de la balance commerciale potentielle sur les 25 principaux partenaires commerciaux des Etats-Unis indique que, pour l'année 2021, le déficit américain devrait avoisiner les quelque 1 000 milliards de dollars. En 2020, il s'est fixé pour les seules marchandises à 915 Md\$ selon les données de l'US Census bureau contre 864 en 2019<sup>4</sup>. La politique économique et commerciale de Joe Biden illustre l'affirmation du retour de l'État fédéral dans les mécanismes de l'économie. Elle se situe en rupture avec les années s'étalant de Reagan à Trump en passant par Bush. Elle est assortie d'une

<sup>4</sup> Se reporter à Coface, « Etats-Unis : le plan de relance ouvre la voie à un déficit commercial record », *Les publications économiques de la Coface*, 6 avril, p. 1-4, 2021.

politique fiscale qui entend alourdir les impôts afin de financer, au moins partiellement, les programmes de relance. À cet égard, la comparaison avec la politique de Roosevelt apparaît légitime, politique qui d'ailleurs s'inscrivait dans un au-delà des préconisations de l'économiste anglais Keynes dans les années 1930, notamment dans son maître ouvrage *La théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie* (1936).

#### UN PARI AUDACIEUX MAIS HAUTEMENT PÉRILLEUX

Ce qui distingue toutefois les deux périodes, et qui rend complexe toute comparaison, réside dans le fait que, sous Roosevelt, les Etats-Unis devenaient progressivement la puissance hégémonique, alors que, sous Biden, ils sont plutôt sur une trajectoire de déclin. Outre la question du financement du double déficit, la question fondamentale à poser est bien la suivante. Avec ses plans de relance, Biden entend certes restaurer les conditions d'une croissance forte et créatrice d'emplois, ce qui, au demeurant, pourrait être propice à une réduction du déficit et de la dette de l'État fédéral. Mais sera-ce suffisant pour préserver le statut de puissance hégémonique des Etats-Unis, face à une Chine désormais désinhibée et en quête de pouvoir, pour ravir à Washington les attributs de la puissance et par conséquent la conduite des affaires du monde ? Le pari de Biden est audacieux, mais hautement périlleux. Une hypothèse alternative mérite d'être examinée. Plans de relance aidant, les Etats-Unis de Biden, en rétablissant une dose d'hégémonie, cas de figure plausible bien que totalement inédit dans l'histoire mondiale depuis la Renaissance, obligerait la Chine à s'engager dans un processus de partage du pouvoir sur le reste du monde. On assisterait ainsi à l'émergence d'une hégémonie bipolaire. Quoi qu'il en soit, l'économie américaine constitue une fois de plus un laboratoire d'expériences pour les économistes. Ce qui se joue en ce moment de l'autre côté de l'Atlantique, c'est une bataille d'idées, opposant les tenants d'un capitalisme dérégulé à ceux croyant en un capitalisme encadré. Comme un parfum d'années 1930 en quelque sorte<sup>5</sup> ! ■

LES ETATS-UNIS SONT  
PLUTÔT SUR UNE  
TRAJECTOIRE  
DE DÉCLIN

<sup>5</sup> Voir ou revoir le film *To Big to Fail* (2011), consacré à la crise économique et financière de 2008 et à sa gestion. L'intervention de l'acteur Paul Giamatti, incarnant le directeur de la Fed (Ben Bernanke) est un morceau d'anthologie. Son discours envers les banquiers frileux, évocation directe de la Grande Dépression, entre en résonance avec la crise actuelle. Soulignons au passage que Biden, en intervenant aussi massivement dans l'économie, a indiqué que c'est parce qu'il croyait au capitalisme qu'il agissait ainsi.