

Etats-Unis

La désindustrialisation/réindustrialisation : un débat ancien, des enjeux renouvelés

Catherine SAUVIAT

La crise a tout particulièrement affecté l'industrie manufacturière aux Etats-Unis, sur fond d'une tendance de long terme à la désindustrialisation, processus qui s'est accéléré depuis les années 2000. Le secteur manufacturier n'y représente plus aujourd'hui que 12 % du PIB et 9 % de l'emploi¹. George W. Bush puis Barack Obama ont fait le choix d'intervenir en 2008-2009 pour sauver de la faillite deux des trois grands constructeurs automobiles domestiques, General Motors (GM) et Chrysler, comme le gouvernement fédéral l'avait déjà fait pour Chrysler à la fin des années 1970. Dans son discours sur l'état de l'Union en janvier 2012, Barack Obama affirmait que sa stratégie de relance de la croissance devait commencer par l'industrie manufacturière. Aussi, le renforcement de l'industrie et de l'emploi manufacturiers ont non seulement été au cœur de sa campagne présidentielle mais la réindustrialisation

apparaît aujourd'hui comme un axe central et structurant de son second mandat, dans la continuité du premier. Déterminer les secteurs dans lesquels les Etats-Unis peuvent obtenir des gains de compétitivité est l'un des enjeux de la création d'emplois manufacturiers, rémunérés en moyenne 20 % de plus que ceux des autres secteurs. Le Président Obama en a fait une de ses priorités. C'est aussi un sujet d'intense intérêt au Congrès depuis plusieurs années, qui a pris de nombreuses initiatives législatives sur le sujet, soit pour renforcer des dispositifs existants, soit pour créer de nouvelles incitations fiscales.

Cet engagement du pouvoir exécutif et législatif en faveur de l'industrie manufacturière pose la question de la conception du rôle de l'Etat dans l'économie, et plus particulièrement du bien-fondé d'une politique industrielle. Cette question, qui divise de longue date les camps républicains et démocrates aux

1. Il convient de relativiser la faiblesse apparente de ce pourcentage pour deux raisons : d'une part, il reflète l'externalisation d'activités de services autrefois intégrées à l'industrie manufacturière et résulte donc en partie d'un artefact statistique ; d'autre part, un emploi dans l'industrie manufacturière américaine soutient en moyenne 2,5 emplois dans les autres secteurs ; dans l'industrie *high tech*, le multiplicateur d'emplois est de 1 pour 16.

Etats-Unis, avait donné lieu à des débats controversés à la fin des années 1970 et au début des années 1980, principalement parmi les économistes libéraux. Après une mise en veille d'environ deux décennies, elle a resurgi à la faveur de la crise. Certains soutiennent aujourd'hui qu'une aide du gouvernement fédéral ciblée sur l'industrie manufacturière (voire sur les seuls secteurs «*high tech*») est nécessaire, car elle contribue davantage que les autres à la croissance économique. D'autres considèrent qu'il n'y a pas lieu d'avoir une politique industrielle en soutien à un secteur particulier mais qu'au contraire, il convient de promouvoir des mesures horizontales valant pour tous les secteurs (système éducatif, R&D, infrastructures, etc.), y compris ceux des services.

Dans une première partie, on rappelle les termes et les enjeux du débat sur la désindustrialisation et la perte de compétitivité tels qu'ils se posent à l'économie américaine à partir des années 1960 jusqu'aux années 1980-1990. Dans une seconde partie, on montre que cette question resurgit à nouveau dans les années 2000, mais dans des termes cette fois renouvelés. En effet, la mondialisation économique et financière ainsi que l'émergence de plusieurs pays asiatiques devenus de véritables puissances industrielles (Chine, Corée du Sud, Inde, etc.) ont fondamentalement changé les règles du jeu concurrentiel. En conséquence, les pistes envisagées et les politiques publiques mises en œuvre par le Président Obama afin de réindustrialiser l'économie américaine n'en sont devenues que plus complexes et les résultats plus incertains, face à des firmes de plus en plus puissantes et à un Congrès de moins en moins porté au compromis bipartite.

Le débat sur la désindustrialisation, des années 1960 aux années 1980-1990

La question des délocalisations et de la perte de compétitivité de l'économie américaine, voire de son *leadership* dans l'industrie manufacturière et l'innovation, n'est pas nouvelle. Elle se pose dès les années 1960 à l'occasion d'une première vague de délocalisations des emplois manufacturiers dans les pays à bas salaire. Elle est de nouveau à l'ordre du jour à partir des années 1980, quand la compétitivité américaine apparaît menacée dans certains secteurs (automobile, industrie électronique) par la concurrence japonaise et allemande et qu'une nouvelle vague de restructurations de grande ampleur se produit. Elle donne alors lieu à un débat sur les choix de spécialisation appropriée à l'économie américaine (entre services et industrie notamment), et sur le type de «politique industrielle» à mettre en œuvre.

Délocalisations d'emplois manufacturiers dans les années 1960

Dès les années 1960 est apparu aux Etats-Unis un débat, non pas sur la désindustrialisation proprement dite, mais plutôt sur les délocalisations (*offshoring*) et d'une manière générale, sur les conséquences d'une plus grande ouverture de l'économie américaine (pertes d'emplois, régions dévitalisées, etc.). A l'époque, l'industrie manufacturière occupe un poids prédominant dans l'économie (27 % du PIB, 31 % de l'emploi non agricole, 99 % de la R&D et 62 % des exportations).

Ce débat est évidemment concomitant au mouvement d'expansion des entreprises américaines qui s'implantent alors hors des frontières, *via* l'investissement direct à l'étranger. Un programme fédéral d'aide aux travailleurs affectés par

la libéralisation des échanges, le Trade Adjustment Act (TAA), est d'ailleurs créé dès 1962 (encadré). Ce phénomène de l'«*offshoring*» s'est accéléré au cours des deux décennies suivantes, en réponse à la concurrence croissante des firmes japonaises et européennes. Il concerne alors principalement l'industrie manufacturière, notamment le secteur des semi-conducteurs et suscite à son tour un débat sur la désindustrialisation de l'Amérique (Bluestone, Harrison, 1982).

Menace de désindustrialisation et de perte de compétitivité dans les années 1980-1990

Le constat de la désindustrialisation, qui s'entend comme «un désinvestissement ample et systématique dans les capacités productives de base de la nation» (Bluestone, Harrison, 1982:6), donne lieu, dans les années 1980 et 1990, à débat sur les avantages que pourraient tirer les Etats-Unis d'une spécialisation dans les services à forte valeur ajoutée, face au

Encadré

Le Trade Adjustment Assistance

Il existe depuis 1962 un programme fédéral d'assistance destiné aux travailleurs, entreprises et communautés affectés par la libéralisation des échanges et de l'investissement. Adopté sous la présidence de John Fitzgerald Kennedy, le Trade Adjustment Assistance (TAA) est administré conjointement par le gouvernement fédéral qui détermine les conditions d'éligibilité et les Etats qui délivrent les prestations. Pour y être éligible, la perte d'emploi doit être liée à une augmentation des importations dans le secteur d'activité du travailleur concerné ou à une délocalisation de son entreprise à l'étranger. Ce programme, remanié par plusieurs réformes et nettement amélioré par celle de 2002 notamment (Trade Act of 2002), permet aux travailleurs éligibles de recevoir des indemnités chômage pendant six mois ainsi qu'une aide financière à la reconversion professionnelle (formation) et une assistance à la recherche d'emplois pendant deux ans, voire deux ans et demi. Un programme légèrement renforcé est prévu pour les travailleurs âgés de 50 ans et plus. Le plan de relance adopté par le Congrès en 2009 (American Recovery and Reinvestment Act) a élargi le champ d'éligibilité aux travailleurs des secteurs des services, lesquels sont exclus en temps normal de l'accès au dispositif, pour répondre au problème des pertes d'emplois occasionnées par l'externalisation croissante des activités de services et leur délocalisation à l'étranger depuis les années 1990, après celle des activités manufacturières commencée dès les années 1960. Il a également prolongé de six mois la durée des aides prévues et augmenté leur montant. L'amélioration temporaire du dispositif à l'occasion de la crise et la crise elle-même ont provoqué un afflux de nouveaux bénéficiaires. Leur nombre a plus que doublé entre 2006 et 2010, passant de 119 600 à 287 000. En 2011, il était retombé à près de 103 300, février de cette même année étant la date butoir au-delà de laquelle l'extension des conditions d'éligibilité et du montant des aides prenait fin.

Source: GAO (2007); Collins (2012).

déclin, que certains économistes considèrent comme inéluctable, de l'industrie manufacturière. C'est au même moment que le gouvernement fédéral, sous la pression de patrons américains de quelques grandes sociétés de services regroupés dans la «Coalition of Service Industry», parvient à imposer l'inclusion des activités de services dans le champ des négociations commerciales multilatérales du GATT (Uruguay Round), jusqu'alors limité aux activités industrielles. Mais déjà à cette époque, cette thèse est fortement contestée par certains (Cohen, Zysman, 1987). Un débat s'impose alors parmi les économistes libéraux sur la nécessité d'impulser une réindustrialisation de l'économie, qui soulève la question centrale du rôle du gouvernement fédéral dans ce processus.

Deux thèses s'affrontent à l'époque. Felix Rohatyn, banquier réputé pour ses opinions démocrates, insiste sur la nécessité de transformer la relation capital/travail/Etat. Il se fait l'avocat de la restauration d'une d'institution créée en 1931 par Herbert Hoover au moment de la grande crise, la «Reconstruction Finance Corporation» (RFC), destinée à fournir des apports en capitaux propres aux firmes que le gouvernement souhaite sauver de la faillite. Le recours à la RFC est conditionné à la mise en oeuvre par les entreprises aidées d'une restructuration de leurs coûts de production, et de leurs coûts salariaux en particulier (à l'instar du sauvetage récent de GM et Chrysler). L'exigence de cette contrepartie est dénoncée à l'époque par l'AFL-CIO, bien que la centrale syndicale soit en accord avec l'esprit du dispositif (sauver des entreprises et des secteurs en détresse donc des emplois). A la même époque, l'économiste Lester Thurow envisage plutôt la mise en place d'une politique industrielle, consistant moins à sauver des industries vieillissantes ou à protéger des «perdants» qu'à créer de

nouvelles industries. Il prône alors la création d'une «commission de financement de l'industrie», destinée à sélectionner et à investir dans les industries à haut potentiel technologique. Mais le problème est de savoir quelles entreprises il convient d'aider. Car l'une des critiques constantes adressées à la RFC dans les années 1930 est sa propension à aider les grandes banques et les grandes compagnies de chemin de fer de la nation. Or ces dernières sont accusées de s'être servies de cette aide pour rembourser leurs dettes et maintenir leur note en matière de crédit bancaire (*rating*) plutôt que de créer des emplois nouveaux (Bluestone, Harrison, 1982).

Au cours des années 1980, l'idée d'orienter l'économie américaine vers un capitalisme à forte intervention étatique, sur le modèle japonais, fait débat. Ce dernier est fondé non seulement sur la planification industrielle opérée par le ministère du Commerce international et de l'Industrie (le MITI), mais aussi sur un comportement spécifique des grandes entreprises nationales (emploi à vie et sécurité économique pour les travailleurs concernés, horizon de gestion reposant sur le long terme), justifiant de ce fait l'investissement de ces dernières dans la formation de leur main-d'œuvre. Mais cette équation, qui semble alors gagnante au Japon, ne peut être dupliquée aux Etats-Unis : le caractère peu protecteur du marché du travail américain et la forte mobilité de la main-d'œuvre réduisent considérablement l'incitation des entreprises à investir dans la formation, encore plus à mutualiser cet investissement.

Le débat sur le type de politique industrielle à mettre en oeuvre pose également la question de ce qu'il convient de faire des industries que le secteur privé tend à abandonner, faute d'une rentabilité suffisante. Certains, à l'instar du dirigeant historique

de l'United Auto Workers (UAW), Walter Reuther, vont jusqu'à prôner une approche «socialisante», consistant à soustraire certaines entreprises du jeu du marché du fait de leur utilité sociale. C'est donc un débat assez large qui donne lieu, à l'époque, à différentes visions s'affrontant ou se complétant, mais qui ont toutes comme objectif d'enrayer la désindustrialisation et comme volonté affirmée de réindustrialiser le pays. Le double thème «désindustrialisation/délocalisations» prend une nouvelle ampleur dans le débat public au cours des années 1990, à la faveur de la signature de l'accord nord-américain de libre-échange entre les Etats-Unis, le Canada et le Mexique (Alena, en anglais NAFTA) en 1993 et des inquiétudes légitimes qu'il suscite au sein des organisations syndicales et du monde du travail. Pour autant, la politique industrielle n'est plus à l'ordre du jour sous le gouvernement Clinton: le Japon, considéré comme un modèle à suivre une dizaine d'années auparavant, a entamé sa «décennie noire» (déflation) et le boom de la nouvelle économie et des industries «*high tech*» paraît ne jamais devoir s'arrêter.

Les années 2000: des enjeux et un débat renouvelés

Les années 2000 offrent un tout autre débat: 20 ans de néolibéralisme ainsi qu'une des plus sévères crises économiques qu'aient connue les Etats-Unis depuis les années 1930 sont passés par là. Deux gouvernements successifs ont entrepris de venir au secours du secteur automobile (sans parler des banques et des assurances), Barack Obama et le Congrès ont renoué avec des réflexes protectionnistes. Mais surtout, le processus accéléré de mondialisation économique et financière a rendu les arbitrages en termes de

politiques publiques beaucoup plus complexes, le pouvoir des firmes multinationales (FMN) vis-à-vis de l'Etat ayant décuplé.

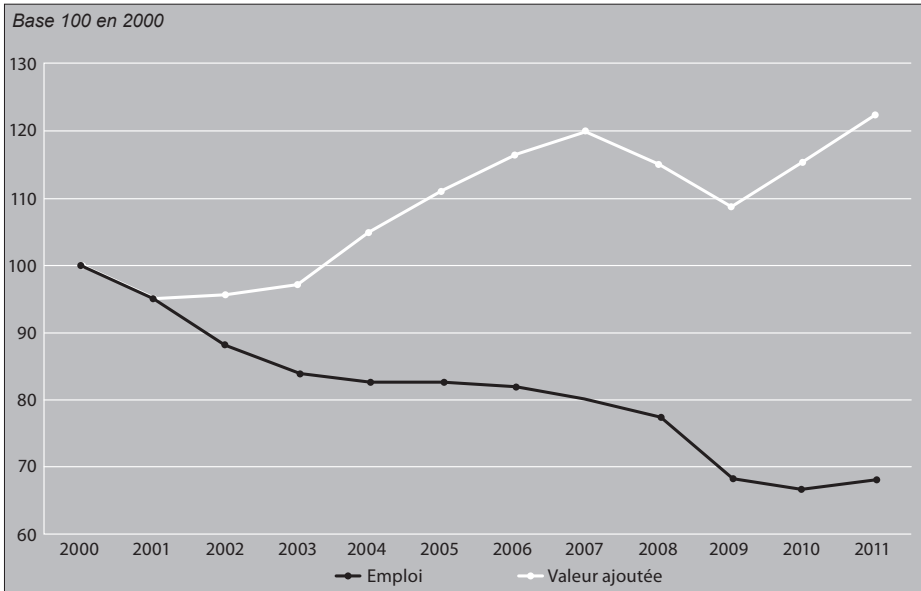
Crise, désindustrialisation et perte de compétitivité de l'industrie manufacturière

La «grande récession» de 2007-2009 a frappé tout particulièrement l'industrie manufacturière aux Etats-Unis, comme dans la plupart des pays européens. Mais alors que la valeur ajoutée du secteur, après avoir connu un déclin au début des années 2000, n'a cessé de croître jusqu'à la crise, l'emploi industriel a accusé une baisse tout au long de cette décennie, tendance qui s'est accélérée dans la crise (graphique 1). Ce qui signifie que l'industrie manufacturière a dégagé d'importants gains de productivité au cours de cette période.

On observe cependant une reprise de la production en 2010 et 2011, qui dépasse en fin de période son niveau d'avant-crise. De même, il se produit une nette décélération des pertes d'emplois en 2010 et même une légère reprise en 2011, qui augure selon certains d'un processus de réindustrialisation (Artus, 2012). C'est donc l'emploi manufacturier qui a le plus souffert, avec la perte de près d'un tiers de la main-d'œuvre du secteur au cours de la décennie 2000, soit beaucoup plus que la moyenne de l'économie tous secteurs (non agricoles) confondus ou du seul secteur privé (graphique 2). Ainsi, l'emploi dans l'industrie manufacturière ne représente plus en 2011 que 8,9 % de l'emploi total non agricole.

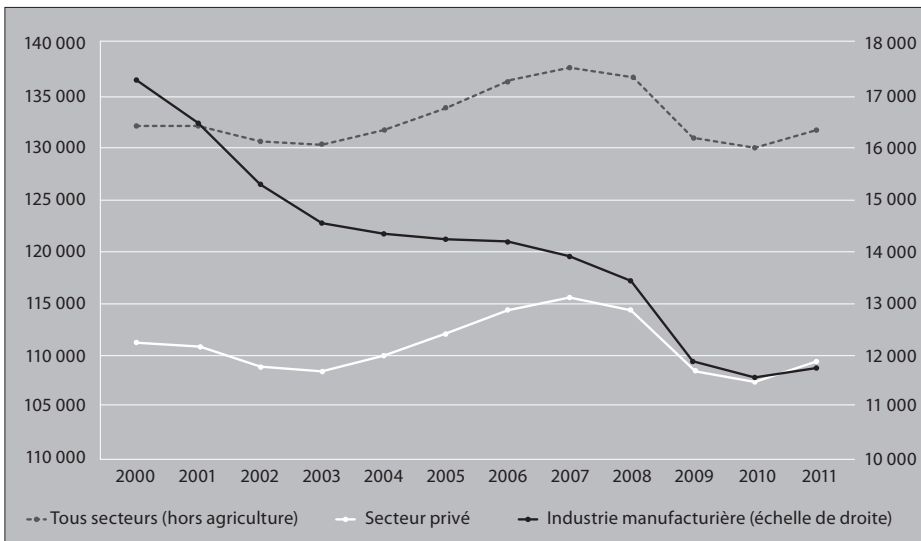
Le déclin relatif de l'activité et de l'emploi manufacturier, alimenté par les traités de libéralisation commerciale et la politique de dollar fort, a conduit à des déficits commerciaux accrus, y compris dans les produits de haute technologie où

Graphique 1. Evolution de la valeur ajoutée et de l'emploi dans l'industrie manufacturière (2000-2011)



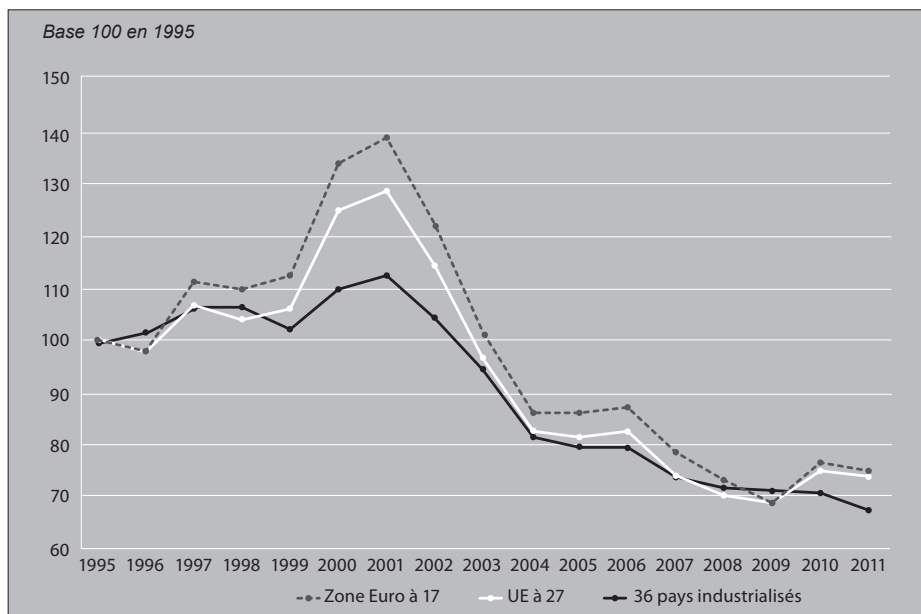
Source : D'après les données du BEA et du BLS.

Graphique 2. Evolution de l'emploi (2000-2011)



Source : D'après les données du BLS.

Graphique 3. Evolution du taux de change effectif réel du dollar dans l'industrie manufacturière (1995-2011)



Note: La hausse du taux de change effectif réel du dollar de 1995 à 2001 correspond à une dégradation de la compétitivité-coût de l'industrie manufacturière aux Etats-Unis par rapport aux pays de la zone euro, de l'Union européenne et moins par rapport au groupe des 36 pays industrialisés. Inversement, la baisse du taux de change effectif réel du dollar à partir de 2002 et sur l'ensemble de la décennie 2000 reflète une amélioration de la compétitivité-coût de l'industrie manufacturière étasunienne par rapport à ces trois zones.

Source: Calculs effectués à partir de la base de données de la Commission européenne (Price and cost competitiveness), http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/competitiveness/index_en.htm.

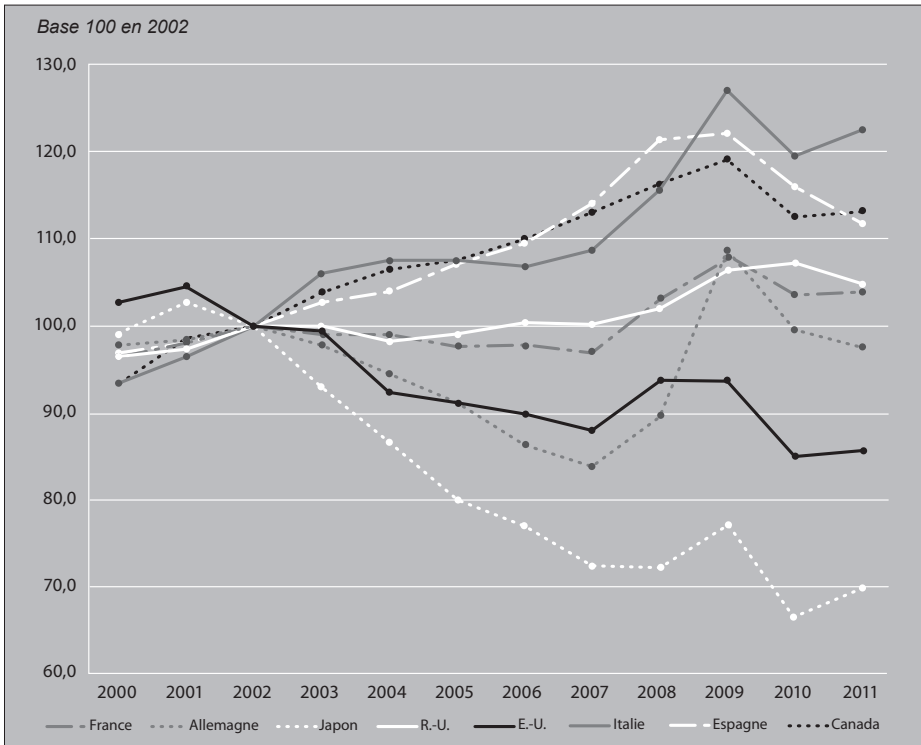
les Etats-Unis connaissent depuis 2002 un déficit de leur balance commerciale ¹. Il a abouti aussi à la baisse de la part de l'industrie manufacturière américaine sur le marché mondial, qui n'est plus que d'à peine un cinquième (contre près des deux tiers au début des années 1980) (Levinson, 2012). Pour autant, la compétitivité-coût de l'industrie manufacturière américaine, qui s'est dégradée dans la seconde moitié des années 1990 jusqu'en 2001, s'est nettement améliorée à partir de 2002 et tout au

long de la décennie, comme le montre le graphique 3.

Ce redressement de la compétitivité-coût est dû en partie à la baisse des coûts salariaux unitaires (CSU) qui s'amorce après 2002 aux Etats-Unis relativement aux grands pays européens (-16,6 % sur la période). En 2011, le niveau de ces CSU est inférieur à celui de tous les autres pays considérés à l'exception du Japon (graphique 4). Cette baisse est notamment le résultat des négociations

1. Ce déficit est passé de 16,5 à 99,6 milliards de dollars entre 2002 et 2011 ; <http://www.census.gov>.

**Graphique 4. Evolution des coûts salariaux unitaires (2000-2011)
(en monnaie nationale)**



Note : Les CSU sont exprimés ici en monnaie nationale et ne tiennent donc pas compte des variations des taux de change des monnaies des pays considérés vis-à-vis du dollar (euro, livre sterling, dollar canadien ou yen), qui viennent amplifier les fluctuations.

Source : D'après les données du BLS.

«donnant-donnant», dans lesquelles les syndicats, préoccupés de défendre l'emploi, ont accepté d'importantes concessions salariales (Sauviat, 2012).

L'amélioration de la compétitivité-coût dans l'industrie manufacturière au cours des années 2000 n'a pas permis pour autant un redressement de l'emploi industriel. Il faut attendre le début de l'année 2010 pour voir amorcer une reprise :

plus d'un demi-million d'emplois sont en effet créés entre mars 2010 et octobre 2012 (+627 000 emplois), février 2010 étant le moment où l'emploi manufacturier est tombé au plus bas (de plus de 40 % par rapport à son pic de juin 1979). Il s'agit cependant principalement d'emplois «non syndiqués» ¹. Cette amélioration de la compétitivité-coût n'est pas parvenue non plus à enrayer le processus avancé de

1. Le nombre de travailleurs «syndiqués» dans l'industrie manufacturière a été divisé par 5 entre 1977 et 2012, passant de 7,5 à 1,5 million tandis que le nombre de travailleurs «non syndiqués» est resté inchangé au cours de cette même période (12,5 millions) : voir J. Tankersley, «As Manufacturing Bounces Back from Recession, Unions Left Behind», *The Washington Post*, January 17, 2013.

désindustrialisation. Le débat actuel met donc tout particulièrement l'accent sur la nécessité de réindustrialiser l'économie américaine, par la mise en place d'une politique ciblée sur l'industrie manufacturière avancée (Helper *et al.*, 2012; Schacht, 2012; PCAST, 2012).

Enjeux, initiatives et débats actuels autour de la réindustrialisation

La politique de réindustrialisation prônée par Barack Obama poursuit un double objectif: stimuler l'emploi industriel (améliorer la formation professionnelle et créer des emplois qualifiés) afin de restaurer le pouvoir d'achat de la classe moyenne américaine, et renforcer la politique de soutien à l'innovation dans des secteurs clés, en définissant des priorités dans une dizaine de technologies de pointe (nanotechnologies, bioinformatique, robotique industrielle, etc.)¹.

Il donne le ton dès le début de son premier mandat, en décidant d'accroître l'aide financière apportée en urgence par le gouvernement précédent aux deux grandes firmes automobiles, GM et Chrysler, alors au bord de la faillite². Celle-ci est accordée en contrepartie de l'engagement des deux entreprises de réduire drastiquement leurs coûts, en remettant en cause les acquis salariaux historiques du syndicat de l'automobile UAW (Sauviat, 2009/2010). En trois ans, depuis que ces deux firmes sont sorties de la procédure de faillite (juillet 2009), les assembleurs et équipementiers automobiles ont créé plus de 135 000 emplois. Sur le total des prêts

obtenus par les deux entreprises (hors filiales financières), GM en a remboursé près de la moitié (23 milliards de dollars sur 50,2) et la firme a annoncé en fin d'année 2012 son intention de racheter au Trésor américain pour 5,5 milliards de dollars d'actions. Cette opération portera la participation de ce dernier à 19 %, part qu'il s'est déclaré prêt à céder d'ici 2014. De son côté, Chrysler, qui a emprunté initialement 10,9 milliards de dollars au Trésor américain, en a remboursé près de 90 % (9,6 milliards de dollars) et l'Etat américain ne détient plus de participation au capital de la société (Webel, Canis, 2012). Désormais, son actionnaire majoritaire est le groupe italien Fiat avec 58,5 % du capital, suivi par l'UAW (41,5 %)³. Le bilan de cette aide fédérale est donc considéré par Barack Obama comme un succès de son gouvernement en matière de politique industrielle et par de nombreux acteurs (dont l'UAW) et observateurs comme positif, d'autant qu'à l'inverse de la situation en Europe, le marché automobile américain est reparti à la hausse et GM, Ford et surtout Chrysler ont nettement accéléré leurs ventes en 2012 (Klier, Rubenstein, 2012).

Barack Obama cherche également à inciter les entreprises américaines à relocaliser leurs activités aux Etats-Unis, sachant que la division internationale des processus productifs dont elles sont les principaux acteurs a été largement favorisée par les traités de libéralisation du commerce et de l'investissement direct

1. Il existe déjà une dizaine de programmes fédéraux de soutien à l'industrie manufacturière ainsi qu'une dizaine de niches fiscales ciblées (Guenther, 2012).

2. Son prédécesseur, George W. Bush, avait décidé, le 19 décembre 2008, et ce contre tous ses principes affichés, d'affecter une partie des sommes destinées au plan de sauvetage du système financier (TARP) à des prêts à GM et Chrysler.

3. Cette participation devrait monter jusqu'à plus de 70 %, le groupe italien souhaitant exercer ses droits de racheter des actions détenues par l'UAW *via* le *trust* destiné à gérer l'assurance santé des ex-salariés de la firme, en vue de fusionner les deux constructeurs (Sauviat, 2008).

étranger que les Etats-Unis ont été les premiers à promouvoir ¹ et que tous les présidents ont soutenu depuis des décennies malgré les critiques des syndicats, l'AFL-CIO en tête. Cette politique n'a produit (et ne peut produire) que des résultats marginaux ², en dépit de facteurs favorables à ce mouvement (augmentation des prix de l'énergie, du transport et des salaires en Chine). De plus, la fiscalité américaine encourage, depuis la première vague d'expansion des firmes américaines à l'étranger dans les années 1960, ces dernières à conserver leurs profits hors des Etats-Unis, privilège qu'un régime fiscal particulier est venu encore renforcer au début des années 1990. Celui-ci permet en effet aux FMN de partager les coûts (*cost-sharing*) de développement des actifs intangibles entre maison mère et filiales de façon à en localiser une partie dans des filiales implantées au sein de pays à faible taux d'imposition, par la manipulation des

prix de transfert. Ce double avantage fiscal, qui profite tout particulièrement aux firmes *high tech* dont les profits dépendent avant tout de la valorisation d'actifs intangibles (R&D, brevets, *copyrights*, etc.), leur permet ainsi d'échapper au taux d'imposition réglementaire sur les bénéficiaires, relativement élevé aux Etats-Unis (35 %) ³, tant que ces profits ne sont pas rapatriés ⁴. Depuis les années 1960, les élus démocrates tentent en vain de revenir sur cette législation, avec l'appui des syndicats, tandis que George W. Bush a au contraire facilité le rapatriement de ces profits en abaissant leur taux d'imposition à 5,25 % pour l'année budgétaire 2005 ⁵. La justification de cette mesure était que ces profits serviraient à promouvoir l'investissement des entreprises et *in fine* à créer des emplois. Plusieurs études économétriques ont cherché à mesurer l'impact de cette réduction d'impôt en termes de nouveaux investissements et de création d'emplois aux Etats-Unis

1. Ainsi, une grande part des importations américaines qui grèvent le déficit commercial provient des filiales de FMN américaines implantées à l'étranger, y compris des entreprises de la grande distribution comme WalMart, qui viennent s'approvisionner en Asie principalement.
2. Les sociétés Apple, General Electric et Google ont annoncé récemment, sous la pression du débat public, qu'elles allaient relocaliser certaines de leurs activités de production aux Etats-Unis. Mais il serait impossible aux firmes *high tech* de relocaliser des pans entiers de leur chaîne de valeur, implantés en Asie dans les années 1990. Telle a été en substance la teneur du discours de Steve Jobs à Obama lors d'une rencontre entre les deux hommes début 2011; voir T. Gara, « Could Apple's US Manufacturing Make Sense ? », *The Wall Street Journal*, December 6, 2012.
3. Ce qui fait que peu de FMN sont effectivement imposées à ce taux. Les 280 entreprises les plus profitables aux Etats-Unis ont acquitté un taux effectif de l'impôt fédéral sur les bénéfices de 18,5 % entre 2008 et 2010 et 17,3 % pour 2009-2010, soit en gros la moitié du taux réglementaire. Et 78 d'entre elles n'ont pas payé du tout d'impôts entre 2008 et 2010; voir « Avi-Yonah Testimony for Hearing on Profit Shifting US Senate Permanent Subcommittee on Investigations », September 20, 2012.
4. Plus de 1 500 milliards de dollars de profit étaient retenus à l'étranger en 2011, par 64 % des firmes du S&P 500 (principalement les firmes *high tech* comme Apple, Microsoft, Cisco, ou Google), qui paient des impôts sur ces sommes dans les pays concernés mais pas aux Etats-Unis. Microsoft, avec 40 milliards de dollars en liquidités disponibles à l'étranger, continue malgré cela à emprunter sur les marchés américains car l'entreprise ne veut pas rapatrier ses profits qui seraient alors taxés à 35 %; voir J.T. Ciesielski, « Testimony Concerning APB 23 Exception on Indefinitely Reinvested Earnings », Before The US Senate Permanent Subcommittee on Investigations of the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, September 20, 2012.
5. L'« American Jobs Creation Act », qui inclut le « Homeland Investment Act » adopté en 2004, a permis à 9 700 FMN de bénéficier de cette mesure. Un tiers de leurs profits a été rapatrié immédiatement après l'adoption de la loi (299 milliards de dollars en 2005), soit 20 fois plus que la moyenne des montants rapatriés sur la période 2000-2004 (62 milliards). En 2006, ce montant est retombé à 102 milliards.

(Marples, Gravelle, 2011). Elles aboutissent toutes au même constat : d'une part, les firmes qui ont profité de cette occasion sont peu nombreuses (Pfizer, Merck, HP, Johnson & Johnson, IBM pour 28 % des rapatriements); mais surtout, ces sommes ont été redistribuées en priorité aux actionnaires à travers des rachats d'actions, les entreprises concernées ayant pu le faire sans violer les termes de la loi (Dharmapala *et al.*, 2010).

Barack Obama s'était engagé, lors de sa première campagne présidentielle en 2008, à mettre un terme à cette législation. Sous la pression des dirigeants des principales firmes «*high tech*», toutes favorables à l'abrogation pure et simple de l'imposition des profits rapatriés de l'étranger, il y a, semble-t-il, renoncé au profit d'une politique visant à inciter les entreprises américaines à relocaliser leurs emplois aux Etats-Unis (Lazonick, 2011). Cette loi est donc toujours en vigueur aujourd'hui et son abrogation ne figure pas dans la proposition de budget du président pour 2013¹, même si les délocalisations en Asie ont été un thème récurrent de la campagne présidentielle et risquent de le rester tant que le taux de chômage se maintient à des niveaux élevés (7,8 % en décembre 2012). Cette question a néanmoins pris de l'importance dans le débat qui a opposé républicains et démocrates à propos du *fiscal cliff*² et a fait l'objet d'une série d'auditions au Sénat³. Dans son discours sur l'état de l'Union en 2012, Barack Obama a également présenté son plan pour

revitaliser l'industrie manufacturière. Un Office of Manufacturing Policy a été créé au sein même de la Maison-Blanche, symbolisant la priorité accordée au secteur. Le gouvernement Obama a aussi pris plusieurs initiatives, notamment l'annonce de la création d'un National Network for Manufacturing Innovation pour favoriser la coordination de la recherche et développement à travers 15 instituts spécialisés dans le pays.

Le renforcement de l'industrie manufacturière est également un sujet d'un vif intérêt au Congrès, dont plusieurs propositions de loi visent à améliorer la formation professionnelle dans l'industrie manufacturière, à encourager le rapatriement des profits des FMN américaines, ou encore à exiger un contenu domestique des achats effectués par le gouvernement fédéral, etc.⁴. Il est à noter une résurgence du patriotisme économique sous la forme du «Buy American» dans la crise, qui s'est traduite par l'adoption de différentes mesures. Ainsi, Barack Obama a décidé en 2009 d'instaurer un droit de douane additionnel sur les pneus des voitures et véhicules utilitaires légers en provenance de Chine pour une période de trois ans; il est aussi parvenu, dans le cadre de son plan de relance (American Recovery and Reinvestment Act), à imposer deux nouvelles mesures : d'une part, les projets publics financés par le gouvernement doivent utiliser l'acier produit aux Etats-Unis; d'autre part, le fameux «amendement Berry», qui oblige depuis 1941 le Pentagone à privilégier l'achat

1. Voir Budget of the US Government, Fiscal year 2013.

2. Le *fiscal cliff* désigne le risque d'une hausse automatique des impôts pour tous les contribuables à l'expiration des mesures fiscales temporaires prises par George W. Bush au 1^{er} janvier 2013, en même temps que celui de coupes drastiques dans les dépenses fédérales. Pour se reporter aux enjeux du débat, voir Sommeiller (2012).

3. Voir les différents témoignages au Sénat, «Before the US Senate Permanent Subcommittee on Investigations of the Committee on Homeland Security and Government Affairs», September 20, 2012.

4. Le Manufacturing Reinvestment Act de 2011 (HR 110), Brings Jobs Back to America Act (HR 516), Airports, Highways, High Speed Rails and Transit: Make it in America (HR 613), the America Works Act (HR 1325).

de produits américains (nourriture, vêtements, etc.), a été étendu aux uniformes achetés par le ministère de la Sécurité intérieure. Mais ce type de mesures, dont les syndicats américains et l'AFL-CIO sont friands, reste limité: d'une part, les règles du commerce international promues par l'OMC interdisent (ou limitent) ce genre de pratiques, d'autre part nombre de produits «américains» sont fabriqués à partir de pièces provenant de l'étranger ou fabriquées par des filiales locales de FMN étrangères, du fait de l'organisation de ces firmes en chaînes mondiales de valeur (Grossman, Rossi-Hansberg, 2006; Klier, Rubenstein, 2007, 2008).

Si le débat aujourd'hui rappelle celui des années 1980, en ce qu'il continue d'opposer les tenants du «Manufacturing Matters» («l'industrie manufacturière, c'est important») à ceux qui préconisent au contraire de ne pas focaliser les politiques publiques sur la seule industrie manufacturière (Helper *et al.*, 2012), il s'en distingue cependant. Le problème central ne réside plus, comme dans les années 1980, dans les pertes d'emplois et de compétitivité occasionnées par la concurrence étrangère dans l'automobile ou l'électronique (japonaise et européenne), mais bien davantage aujourd'hui dans la

capacité même de recherche et d'innovation des Etats-Unis, dans la propension de ses entreprises à conserver le *leadership* technologique dans un certain nombre d'industries clés face aux pays émergents qui sont devenus de grandes puissances industrielles et innovatrices, et plus largement dans la capacité de l'économie américaine d'impulser une croissance de long terme ¹. Le débat est donc loin d'être focalisé sur les seuls coûts du travail ², à la différence de la France, y compris par les employeurs qui mettent en avant bien d'autres arguments (détérioration de la qualité de la main-d'œuvre, absence d'une politique commerciale coordonnée et d'une politique nationale d'investissement ou encore coûts élevés de l'énergie) ³. Il est vrai que les Etats-Unis sont moins soumis que les autres pays à la contrainte de solvabilité extérieure, à cause du rôle du dollar comme monnaie de réserve internationale. Mais force est de constater que la question de la compétitivité y est abordée de manière beaucoup plus globale et systémique qu'en France. Il s'agit en effet de restaurer ce que des chercheurs de la Harvard Business School ont nommé les «communs industriels» de l'Amérique (Shih, Pisano, 2009) ⁴, qui ont été sérieusement érodés du fait de l'implantation

1. Même si cette capacité a été mise en question par des chercheurs comme Gordon (2012).
2. Les Etats-Unis sont d'ailleurs au 14^e rang mondial du point de vue de la rémunération de l'heure de travail dans l'industrie manufacturière. Ce qui signifie que 13 pays ont un coût horaire de la main-d'œuvre dans le secteur supérieur à celui des Etats-Unis, comme l'indique la dernière publication du BLS, «International Comparisons of Hourly Compensation Costs in Manufacturing», *BLS News Release*, December 21, 2011, Table 1.
3. Voir Testimony of J. McNelly, President of the Manufacturing Institute, Before the Senate Commerce Subcommittee on Competitiveness, Innovation and Export Promotion on Promoting American Competitiveness: Filling Jobs Today and Training Workers for Tomorrow, April 17, 2012.
4. Au Moyen-Age, le droit coutumier anglais désigne sous le terme de «*commons*» les pâturages et les bois que les paysans se partagent pour y faire paître leurs animaux et s'y procurer leur bois de chauffage. Ces droits d'usage, notamment les communaux, liés à une agriculture traditionnelle fondée sur la coopération et la gestion partagée de la terre entre paysans, sont privatisés suite au mouvement des enclosures de la fin du XVI^e et du début du XVII^e siècle. La notion de communs est élargie ici à l'industrie manufacturière pour rendre compte de l'ensemble des ressources collectives (humaines, technologiques, d'ingénierie, de R&D de base et appliquée) enracinées dans une région ou un pays, qui lui ont permis (et qui lui permettent) d'innover, c'est-à-dire de transformer des inventions en produits compétitifs et de qualité, capables d'affronter le marché.

des FMN américaines dans les pays asiatiques, de la segmentation de leurs chaînes de valeur et de la localisation dans ces pays non seulement de leurs activités de fabrication mais aussi et de plus en plus de leurs activités de R&D. L'exode des firmes industrielles américaines à l'étranger a miné selon eux les capacités collectives du pays à fabriquer des produits de haute technologie, à rester *leaders* dans un certain nombre de secteurs (machines outils, énergie solaire, turbines à vent, batteries électriques, aciers spéciaux, etc.) et celles des firmes elles-mêmes et de leurs sous-traitants à transformer les innovations en produits compétitifs (coût et qualité). Elles ont en revanche permis aux pays d'accueil de ces investissements comme la Chine, l'Inde ou la Corée du Sud d'apprendre très vite comment fabriquer et concevoir de tels produits (composants et sous-systèmes sophistiqués), pour finir par remonter les filières vers des activités de conception et de design. Car ces capacités collectives incluent tout le savoir-faire du réseau de sous-traitants et d'opérateurs d'une filière. Ainsi, selon ces chercheurs, l'accès aux qualifications et aux compétences des travailleurs, l'engagement des entreprises dans un horizon de long terme, le soutien du gouvernement fédéral dans la recherche des matériaux avancés, de la biotechnologie ou des nanotechnologies, sont des facteurs bien plus déterminants que les coûts du travail pour restaurer la compétitivité des Etats-Unis.

Conclusion

Au moment où le rattrapage technologique des nouveaux pays émergents et

leur engagement dans une politique d'innovation menacent la suprématie technologique des Etats-Unis¹, l'idée de mettre en place une politique industrielle ou d'innovation appropriée refait à nouveau surface dans le débat public. Sous le gouvernement Bush, la prise de conscience de cette menace avait poussé à l'adoption de l'America Competes Act en 2006, législation qui a été reconduite en 2010 sous le gouvernement Obama (America Competes Reauthorisation Act). Cette loi réaffirme le consensus sur la nécessité de préserver l'engagement du gouvernement fédéral par un soutien financier accru aux programmes d'éducation en sciences, technologie, ingénierie et mathématique malgré le contexte d'austérité budgétaire (Gonzales, 2012a, 2012b). Mais en 2012, alors que tous les financements autorisés par cette législation sont loin d'avoir été épuisés (33,6 milliards de dollars de 2008 à 2010 et 45,6 milliards de dollars de 2011 à 2013), ce consensus semble à nouveau s'être délité, avec un Congrès qui apparaît plus polarisé que jamais.

L'objectif de réindustrialisation que s'est fixé Barack Obama apparaît donc ardu à réaliser dans le cadre de son second mandat. Il lui faut non seulement mettre en place des politiques publiques incitatives appropriées en matière de fiscalité, de formation initiale et professionnelle, d'immigration, d'environnement, etc., en faveur de l'industrie manufacturière. Mais il lui faut également promouvoir des mesures propres à modifier le mode de gouvernance des entreprises, dominé par la maximisation de la valeur actionnariale depuis maintenant une trentaine d'années, et vecteur de stratégies court-termistes qui nuisent à leur

1. Les Etats-Unis ne sont plus qu'au neuvième rang des pays du point de vue du montant des dépenses de R&D par rapport au PIB (2,88 %), derrière Israël, la Finlande, la Suède, la Corée du Sud, le Japon, le Danemark, la Suisse et Taïwan ; voir Marovitch (2012).

capacité de R&D ¹. A cette fin, il doit convaincre tant les républicains que les dirigeants des grandes entreprises manufacturières américaines. Or l'accord budgétaire *a minima* trouvé *in extremis* en fin d'année 2012 par un Congrès profondément divisé idéologiquement qui rend les compromis difficiles pour ne pas dire impossibles ainsi que la politique massive de rachat d'actions orchestrée par les firmes américaines au détriment d'investissements nouveaux en 2012 (274 milliards de dollars) ne laissent rien augurer de bon dans ce sens.

Enfin, le projet cher à Barack Obama d'impulser une renaissance de l'industrie manufacturière afin de refonder les bases d'une classe moyenne américaine paraît aléatoire pour deux raisons. D'une part, les emplois créés depuis la fin de l'année 2009 dans l'industrie manufacturière sont pour l'essentiel des emplois «non syndiqués», payés en moyenne 7 % de moins que les emplois «syndiqués»; d'autre part, l'instauration de régimes salariaux à deux vitesses négociés à la faveur de la crise par les employeurs de l'industrie automobile pour les travailleurs nouvellement embauchés, fussent-ils syndiqués, de même que les gels de salaire sur plusieurs années obtenus dans d'autres entreprises de l'industrie manufacturière (Sauviat, 2012) risquent d'engendrer une nouvelle génération de cols bleus dont le pouvoir d'achat n'aura plus rien à voir avec celui qui a permis l'émergence de la classe moyenne américaine.

Sources :

Artus P., Mufteeva I. (2012), « Les enjeux pour le futur président des Etats-Unis », *Flash Economie*, n° 615, 14 septembre.

Bluestone B., Harrison B. (1982), *The Deindustrialization of America. Plant Closings, Community Abandonment, and the Dismantling of Basic Industry*, New York, Basic Books, 1982.

Cohen S., Zysman J. (1987), *Manufacturing Matters: The Myth of the Post-Industrial Economy*, New York, Basic Books.

Collins B. (2012), « Trade Adjustment Assistance for Workers », *Congressional Research Service Report for Congress*, July 11.

Dharmapala D., Foley F., Forbes K. (2011), « Watch What I do, Not What I Say: The Unintended Consequences of the Homeland Investment Act », *Journal of Finance*, vol. 66, n° 3, June, p. 753-787.

GAO (2007), « Changes to Funding Allocation and Eligibility Requirements Could Enhance States' Ability to Provide Benefits and Services », *GAO 07-701*, Report to the Committee on Finance, US Senate, Washington DC, US Government Printing Office, May 2007.

Gonzales H.B. (2012a), « America Competes 2010 and the FY2013 Budget », *Congressional Research Service Report for Congress*, October 9.

Gonzales H.B. (2012b), « America Competes Acts: FY2008-FY2013 – Funding Tables », *Congressional Research Service Report for Congress*, October 16.

Gordon R. (2012), « Is US Economic Growth Over? Faltering Innovation Confronts the Six Headwinds », *NBER Working Paper*, n° 18315, August.

Grossman G., Rossi-Hansberg E. (2006), « The Rise of Offshoring: It's Not Wine for Cloth Anymore », Paper prepared for the symposium sponsored by the Federal Reserve Bank of Kansas City on « The New Economic Geography: Effects and Policy Implications », Jackson Hole, Wyoming, August 24-26.

Guenther G. (2012), « Federal Tax Benefits for

1. Dans une enquête du NBER auprès de 401 responsables financiers d'entreprise, 80 % d'entre eux ont déclaré qu'ils étaient obligés de contenir leurs dépenses de R&D pour tenir leurs objectifs de profit trimestriels; cité par R. Pozen, Harvard Business Review Blog, October 27, 2009. J. Welch, l'ancien patron de General Electric, a émis des doutes sur cette stratégie de financiarisation, en en reconnaissant toutes les limites; voir R. Gomory, « Country and Company: Part II – Aligning Goals », *Huffington Post*, May 6, 2009.

- Manufacturing: Current Law, Legislative Proposals, and Issues for the 112th Congress», *Congressional Research Service Report for Congress*, September 20.
- Helper S., Krueger T., Wial H. (2012), «Why Does Manufacturing Matter? Which Manufacturing Matters? A Policy Framework», *Brookings*, February.
- Klier T., Rubenstein J. (2007), «Whose Part is it? Measuring Domestic Content of Vehicles», *Chicago Fed Letter*, n° 243, October.
- Klier T., Rubenstein J. (2008), «Who Really Made Your Car?», *Chicago Fed Letter*, n° 255, October.
- Klier T., Rubenstein J. (2012), «Detroit Back from the Brink? Auto Industry Crisis and Restructuring, 2008-11», *Economic Perspectives*, Federal Reserve Bank of Chicago, 2Q.
- Lazonik W. (2011), «The Global Tax Dodgers: Why President Obama and Congress Lack Job Creation Plans?», August 18, <http://www.nextnewdeal.net/>.
- Levinson M. (2012), «US Manufacturing in International Perspective», *Congressional Research Service Report for Congress*, January 5.
- Marovitch S.J. (2012), «Promoting Innovation Through R&D», Council of Foreign Relations, November 5, 2012.
- Marples D.J., Gravelle J.G. (2011), «Tax Cuts on Repatriation Earnings as Economic Stimulus: An Economic Analysis», *Congressional Research Service Report for Congress*, December 20.
- PCAST (2012), «Report to the President on Capturing Domestic Competitive Advantage in Advanced Manufacturing», Executive Office of the President, President's Council of Advisors on Science and Technology, July.
- Pisano G.P., Shih W.C. (2012), «Restoring American Competitiveness», *Harvard Business Review*, July-August.
- Schacht W. (2012), «Industrial Competitiveness and Technological Advancement: Debate Over Government Policy», *Congressional Research Service Report for Congress*, March 13.
- Sauviat C. (2008), «Etats-Unis: Restructurations et négociations collectives chez les trois grands de l'automobile: un véritable tournant», *Chronique internationale de l'IRES*, n° 110, janvier, p. 17-32.
- Sauviat C. (2009/2010), «L'industrie automobile américaine en sursis?», *La Revue internationale et stratégique*, n° spécial, «Administration Obama An I», n° 76, hiver.
- Sauviat C. (2012), «Etats-Unis: L'emploi contre les salaires depuis les années 1980», *La Revue de l'IRES*, n° spécial, «30 ans de salaire, d'une crise à l'autre», n° 73, p. 151-180.
- Sommeiller E. (2012), «Etats-Unis: Le grand dilemme: relance ou gestion de la dette?», *Chronique internationale de l'IRES*, n° 136, mai, p. 3-14.
- Webel B, Canis B. (2012), «TARP Assistance for Chrysler: Restructuring and Repayment Issues», *Congressional Research Service Report for Congress*, September 7.