

Une politique européenne des revenus pour plus de croissance et de justice

Michael Dauderstädt

Au sein de l'Union Européenne, le mécontentement grandit. Les habitants des pays les plus riches de l'UE se sentent menacés par la concurrence d'un nombre toujours croissant de nouveaux pays membres plus pauvres. Ils redoutent une spirale sans fin de la sous-enchère. Et inversement, les habitants des pays les plus pauvres comptent sur leur entrée dans l'UE pour que le niveau de vie de l'ensemble de la population s'améliore rapidement.

L'UE à 27 : Des inégalités plus fortes qu'aux Etats-Unis et presque aussi fortes qu'en Chine

La répartition des revenus dans l'UE à 27 est extrêmement inégale. Les 20% les plus pauvres de l'UE gagnent 4,5% du PIB. En termes relatifs, c'est moins que ce que gagne les 20% les plus pauvres en Inde (8,1%) ou aux Etats-Unis (5,1%) et à peine plus qu'en Chine (4,3%)¹. La répartition des revenus² est certes plus inégalitaire aux Etats-Unis qu'elle ne l'est dans chacun des pays membres de l'UE,

Michael Dauderstädt est directeur du département politique économique et sociale de la Fondation Friedrich-Ebert

mais les différences entre les pays membres sont si considérables que, conjuguées à l'inégalité intérieure, elles conduisent au total à une inégalité plus grande qu'aux Etats-Unis.

Par ailleurs, au cours des dernières années, l'inégalité au sein même de la plupart des pays membres de l'UE a également augmenté. La part des salaires dans le revenu national a diminué et la fourchette des salaires s'est élargie. Les causes sont nombreuses mais l'intégration des marchés au sein de l'UE y a sans doute largement contribué. La concurrence entre des salariés qui ont des niveaux de revenus très différents s'exerce à travers les marchés des biens et des services, le capital et les flux migratoires et elle exerce une pression sur les salaires des actifs les moins qualifiés dans les pays à haut revenu.

Cette pression est renforcée par l'écart des taux de change et des parités de pouvoir d'achat car il permet d'acheter moins cher des prestations identiques (y compris la main d'œuvre dont les coûts de reproduction sont dépendants du pouvoir d'achat).³ C'est par là que se fait sentir le niveau de prix inférieur des pays membres les plus pauvres. En effet si le prix des biens exportables s'adapte lentement au niveau de l'UE, les prix des servi-

¹ Sur la base de nos propres calculs, selon des données de la Banque Mondiale (World Development Indicators 2007). Il n'y a pas de statistique officielle sur la répartition des revenus dans l'UE à 27. Nous avons constitué le quintile le plus pauvre de l'UE à 27 à partir des 2-4 quintiles les plus pauvres des 10 pays membres d'Europe de l'Est et le quintile le plus pauvre d'Italie, du Portugal, d'Espagne et de Grèce

² Mesurée par rapport à la part du quintile inférieur.

³ Ceci est particulièrement vrai pour les entreprises qui envisagent une délocalisation de la production et qui comparent les coûts des sites envisagés en prenant en compte les taux de change. Pour plus de détail, cf. Michel Dauderstädt « Der erweiterte europäische Spagat : gemeinsamer Markt und sozialer Zusammenhalt », Bonn (FES) 2005 (<http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/PO LITIKANALYSE/PUBLIKATIONEN/SPAGAT.PDF>)

ces et des loyers restent, eux, sensiblement plus bas.⁴

Du fait de cette pression, il y a un découplage entre les salaires et la productivité. Tant que les coûts salariaux unitaires plus faibles sont répercutés sur les prix à la consommation, le revenu réel de chacun s'en trouve un peu augmenté. Mais il semble bien que cette baisse des coûts salariaux unitaires serve essentiellement à gonfler la marge bénéficiaire. Du coup la demande faiblit car les bénéfices sont souvent investis sur les marchés financiers et les marchés des capitaux – ce qui entraîne une hausse du prix des actifs et enrichit encore les plus riches – et il n'y a pas d'augmentation de la production et de création d'emplois. Pour une Europe plus sociale et plus prospère

Une politique européenne des revenus cherche à contrer l'augmentation des inégalités et le fléchissement de la demande en permettant aux Etats de corriger les résultats du marché par la redistribution et surtout en veillant par une régulation des marchés à ce que les résultats du marché soient immédiatement plus justes. Ce faisant, elle poursuit les objectifs suivants qui sont ancrés dans le traité de l'UE :

- Cohésion sociale : Les conditions de vie des citoyens de tous les pays membres de l'UE doivent tendre vers plus d'égalité. Cela présuppose un rapprochement des niveaux de revenu, du moins en terme de pouvoir d'achat.
- Une concurrence loyale : Les subventions font du tort aux partenaires commerciaux et coûtent cher à l'Etat. Par contre, subventionner les salaires sous forme de 'Kombilöhne' (salaire + prestations sociales, NdT), de crédits d'impôt et d'autres versements ne fait certes pas rentrer de l'argent directement dans les caisses de l'entreprise mais c'est de l'argent qui va aux salariés ce qui diminue les coûts salariaux des entreprises. Car ces subventions indirectes permettent aux entreprises de payer des salaires qui ne permettraient pas aux salariés de survivre décemment. Une diminution des charges salariales financée par une hausse de la TVA constitue de facto une aide à l'exportation puisqu'il n'y a pas de TVA sur les exportations.
- Une croissance soutenue : Une politique salariale orientée sur la productivité stabilise

la demande. Les pays membres de la zone Euro ont une politique monétaire unique et une autonomie budgétaire limitée et ce sont donc surtout les différences dans l'évolution de salaires qui déterminent le taux de change réel de ces pays et leur compétitivité en matière de prix, les uns par rapport aux autres. Des évolutions fortement divergentes exigent des adaptations douloureuses au détriment de la croissance qui sapent l'appui politique en faveur de l'UE.

L'objectif d'une politique européenne des revenus devrait être que les salaires évoluent conformément aux progrès réalisés en matière de productivité par l'ensemble de la société de chacun des pays membres. Elle doit éviter des écarts trop importants qui sont inflationnistes si les salaires sont trop élevés et déflationnistes s'ils sont trop bas. Les gains de productivité devraient être plus importants dans les pays les plus pauvres que dans les pays les plus riches et l'UE y contribue dans une certaine mesure en encourageant le développement de l'infrastructure. Mais dans le passé, les gains de productivité n'ont que peu profité à l'ensemble de la population. Ils servaient à appâter des investisseurs étrangers dont les bénéfices augmentaient davantage que les salaires ou le revenu national. En Irlande, par exemple, un pays où cette stratégie a été parfaitement mise en œuvre, le revenu national des Irlandais a perdu plus de 20% par rapport au PIB.

Possibilités d'aménagement au niveau européen et au niveau national

Jusqu'ici, l'UE n'est pratiquement pas intervenue directement dans l'aménagement des revenus. Certes, elle a essayé d'un côté de protéger les conditions de travail et la durée du travail face aux attaques trop violentes de la sous enchère mais de l'autre, elle a accru la pression de la concurrence par l'ouverture des marchés (par ex. la Directive sur les services, la libre circulation totale des salariés à partir de 2011). Mais par ailleurs, sur certains segments de marché, elle est intervenue très nettement dans le sens d'un ajustement à l'échelle européenne. Ainsi, elle a décidé d'harmoniser les rémunérations des députés du Parlement européen qui étaient auparavant calculées sur la base des salaires des parlementaires nationaux et accusaient donc des différences importantes. A partir de 2013, les exploitants agricoles de l'UE à 25 recevront les mêmes aides directes, alors que seuls les agriculteurs de l'UE à 15 avaient été touchés par les bais-

⁴ Cf. Christian Dreger et Konstantin Kholodin
« Preiskonvergenz in der erweiterten Europäischen Union », DIW-Wochenbericht Nr 38 2007 (74 Jg)

ses des prix agricoles que ces aides directes étaient censées compenser. Les aides directes ne sont même pas calculées en fonction du pouvoir d'achat qu'elles représentent et qui est pourtant bien plus élevé dans les nouveaux pays membres. On aurait pu obtenir le même effet social avec des paiements moins élevés.

L'UE accorde une grande importance à la stabilité monétaire et entrave ainsi un rapprochement plus rapide des niveaux de revenus en Europe.⁵ Elle souhaite que les nouveaux pays membres aient les mêmes taux d'inflation que l'ancienne UE et des taux de change stables face à l'Euro. Et de ce fait, toute réévaluation réelle est en pratique exclue. Résultat : l'écart entre les taux de change et la parité de pouvoir d'achat ne diminue que lentement.⁶ En réalité, la plupart des nouveaux pays membres ne s'en tiennent pas aux exigences contre-productives de l'UE en matière de politique monétaire et de taux de change.

Contrairement à l'UE, les Etats-nations n'hésitent pas à intervenir dans la répartition des revenus. Presque tous les pays membres de l'UE ont institué un salaire minimum légal. Mais ces salaires minimums sont à des niveaux très différents et cela non seulement les uns par rapport aux autres (ce qui serait normal, compte tenu des écarts de revenu importants au sein de l'UE à 27), mais également par rapport au salaire moyen national (cf. tableau). Si l'UE décidait que dans tous les pays membres le salaire minimum était fonction de l'évolution des revenus nationaux ou régionaux, cela accélérerait le rééquilibrage social.⁷

Le salaire minimum national sert également à limiter les dépenses budgétaires qui servent à subventionner les salaires nationaux. Sans salaire minimum, des réglementations comme les 'Kombilöhne' inciteraient les entreprises à payer des salaires de plus en plus bas, parce qu'elles pourraient compter sur l'état pour venir en aide aux salariés par des allocations ou des allègements fiscaux. La deuxième fonction importante d'un salaire minimum national est d'empêcher

que ne s'enclenche une course à la sous-enchère en matière de salaire du fait d'immigrants prêts à accepter des salaires de misère. Tous les pays accordent du reste un revenu minimum sous forme d'aide sociale qui constitue de facto un niveau plancher pour les salaires.

Une autre dimension importante d'une politique nationale des revenus est le niveau de rémunération dans le secteur public. Il exerce une certaine pression sur le secteur privé. Inversement, il ne peut pas s'écarter trop du niveau moyen de rémunération parce que sinon la charge fiscale s'alourdirait au point d'en devenir politiquement inacceptable. Mais le secteur public est l'exemple par excellence d'un secteur protégé de services à peine négociables, comme par exemple le coiffeur dans le secteur privé, dont la productivité n'évolue pas ou très faiblement en volume.

Pour que les salariés de ces secteurs protégés puissent profiter de la prospérité générale, leurs salaires doivent augmenter plus fortement que la productivité en volume. C'est possible parce que la productivité en valeur augmente, puisque les prix des biens et des services proposés par ces personnes augmentent. Inversement, les prix augmentent parce que les salaires augmentent (doivent augmenter) pour éviter que ces salariés ne passent dans des secteurs plus productifs. La politique tarifaire du secteur public peut donc jouer un rôle d'orientation.

Critères et objectifs d'une répartition plus juste en Europe

L'objectif principal d'une politique européenne des revenus devrait être : A travail égal, salaire égal ! Mais le revenu du travail se situe toujours entre deux limites : il ne peut pas être supérieur à la valeur créée par ce travail (productivité) et ne peut pas être inférieur aux coûts de reproduction (les coûts nécessaires pour survivre décemment). Il en résulte donc deux définitions du terme 'égal' : il y a salaire égal lorsque le salaire versé représente un pouvoir d'achat égal. Il y a travail égal lorsque la productivité est la même.

Un plombier polonais en France est vraisemblablement tout aussi productif que son collègue français et il doit dépenser autant pour subvenir à ses besoins en France (à cela près que sa famille restée en Pologne lui coûtera moins cher). Il devrait donc gagner autant. Et c'est ce qu'il faut garantir par des règle-

⁵ Cf. Michael Dauderstädt « Euroland : Zutritt für Arme verboten ? », Bonn FES 2006

(http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/PO_LITIKANALYSE/PUBLIKATIONEN/EUROLAND.PDF).

⁶ Cf. Dreger/Kholodin, op.cit.

⁷ Cf. Jan Zitzler « Plädoyer für eine europäische Mindestlohnpolitik » Bonn (FES) 2006 (<http://library.fes.de/pdf-files/id/04144.pdf>).

mentations sur le salaire minimum que ce soit au niveau national ou au niveau des conventions collectives. De même un travailleur polonais dans une usine Opel en Pologne est aussi productif que son collègue allemand. S'il gagne moins, cela favorise essentiellement une redistribution au profit des entreprises et des actionnaires.

Pour les salariés dans des professions pour lesquelles il n'y a pas de progression de productivité, le salaire devrait être supérieur au salaire minimum et aux environs du salaire moyen. Les écarts devraient être justifiés par des exigences particulières en terme de qualification et par la rareté des ressources

humaines qui en résultent. En parité de pouvoir d'achat, un enseignant en Roumanie devrait gagner autant qu'au Luxembourg puisqu'il n'y a sans doute guère de différences de productivité.

Une politique commune des revenus pourrait – en commençant par la méthode moins contraignante de la coordination ouverte – créer des corridors dans les pays membres pour faire évoluer les salaires minimums et les salaires du secteur public, permettant ainsi de réaliser les objectifs européens d'une concurrence loyale et d'une croissance continue dans la justice sociale.

Tableau : Salaires minimums et Salaires des enseignants dans l'UE

Pays	Revenus minimums			Salaire des enseignants		
	En € par an	En % du revenu moyen	En parité de pouvoir d'achat par an	En € par an	En % du revenu moyen	En parité de pouvoir d'achat par an
Belgique	14.808	51,56	14.808	27.251	94,89	27.251
Bulgarie	984	31,29	2.883		0,00	0
Danemark				33.693	85,93	33.693
Allemagne				37.718	139,17	37.718
Estonie	2.304	23,73	4.539		0,00	0
Finlande	0	0,00	0	27.922	90,12	27.922
France	15.048	53,41	15.048	23.112	82,03	23.112
Grèce	8.016	47,05	9.619	23.700	139,11	28.440
Irlande	15.516	38,05	13.344	26.674	65,41	22.940
Italie				23.753	98,09	23.753
Lettonie	1.548	23,01	3.700			0
Luxembourg	18.036	25,50	18.036	46.306	65,46	46.306
Malte	6.960	64,98	8.491		0,00	0
Pays-Bas	15.420	49,69	15.420	31.235	100,65	31.235
Autriche				25.446	81,15	25.446
Pologne	2.676	39,23	5.620	6.394	93,74	13.427
Portugal	5.400	38,28	6.912	19.189	136,02	24.562
Roumanie	1.116	25,77	3.281		0,00	0
Suède				25.152	76,45	25.152
Slovaquie	2.172	27,70	5.017		0,00	0
Slovénie	6.144	42,82	8.970		0,00	0
Espagne	7.572	34,90	8.632	31.381	144,65	35.774
République Tchèque	3.360	31,42	6.888	15.222	142,34	31.205
Hongrie	2.760	32,10	5.189	11.340	131,88	21.319
Royaume-Uni	15.060	50,26	15.060	28.686	95,73	28.686

Pas de données pour la Lituanie et Chypre.

Sources : World Development Indicators 2007, DGB, ifo-Institut ; Eurostat ; calculs personnels

Autres articles de la FES Paris à télécharger sur le site <http://www.fesparis.org/Website/site/infos.htm>

« L'Europe sur la voie d'une Union social ? Un état des lieux de l' » « Agenda social renouvelé » de la Commission européenne par Andrej Stuchlik et Christian Kellermann, mars 2009

« Vers un « Maastricht social » : Propositions pour un pacte de stabilité sociale européen », par Björn Hacker, février 2009

« 14 mesures pour accroître la transparence des marchés financiers », par le groupe du travail du bureau national du SPD, nov. 2008

« Le modèle de l'Etat social prévoyant », par Wolfgang Schröder, mai 2008

L'opinion exprimée dans cette analyse n'engage pas la position de la FES.

Responsable de la publication : Ernst Hillebrand, directeur du bureau parisien de la FES