

Changer l'Europe ou la perdre

Frank Hoffer et Friederike Spiecker

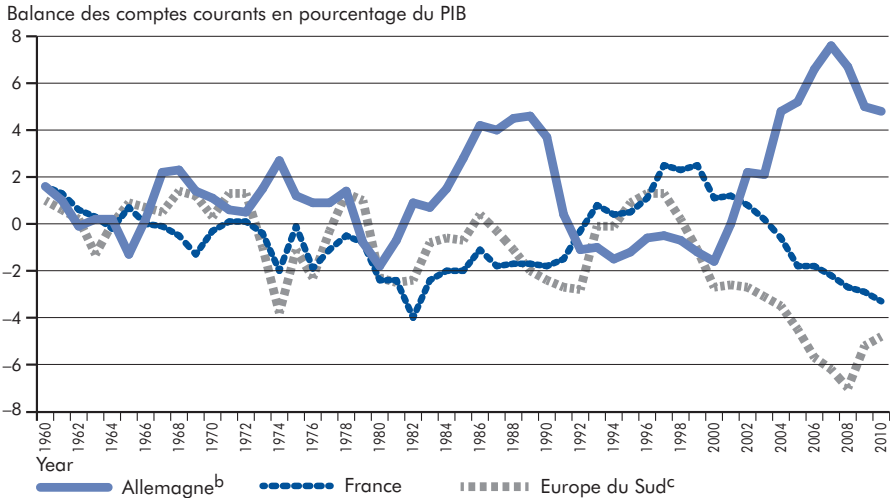
Lorsqu'on lui demanda ce qu'il pensait de la civilisation occidentale, Mahatma Gandhi répondit: «Je pense que ce serait une bonne idée».

Après une terrible dépression et une autre guerre dévastatrice, l'Europe a finalement suivi le conseil de Gandhi et est passé de siècles d'antagonisme, de guerres et de politiques du «chacun pour soi» à un monde de coopération et d'intégration. La réintégration de l'Allemagne post-nazi, l'insertion des ex-dictatures portugaise, espagnole et grecque dans une Europe démocratique et l'ouverture à l'Europe orientale ont été d'importants jalons dans ce processus complexe d'intégration fondé sur la volonté politique, la coopération et la réglementation des marchés. Mais ce n'est qu'après la réorientation idéologique intervenue dans les années 1980 et 1990 que la pensée dominante a changé, en concluant que la meilleure forme de coopération était la concurrence sauvage et la libéralisation complète des marchés. Cependant, la déréglementation, le marché commun et la monnaie unique n'ont pas créé la terre de prospérité promise, mais ont au contraire débouché sur une diminution des parts des salaires et une plus grande inégalité.

L'avantage d'une monnaie unique sur un vaste marché englobant plusieurs pays réside dans une politique monétaire commune axée sur l'emploi et la croissance pour tous les Etats membres, et non pas dans une politique monétaire ciblant strictement les besoins et les priorités de la monnaie de référence comme c'était le cas dans l'ancien mécanisme européen de taux de change. Or, dans un monde dominé par des convictions néoclassiques et monétaristes profondément enracinées, cet avantage n'a aucune chance de se matérialiser.

L'abandon de la flexibilité des taux de change internes prive les gouvernements d'un mécanisme d'ajustement pour s'adapter à une performance économique inégale. Cela rend d'autant plus nécessaire a) des politiques

Après la réorientation idéologique intervenue dans les années 1980 et 1990, la pensée dominante a changé, en concluant que la meilleure forme de coopération était la concurrence sauvage

Figure 1 Cinquante ans de commerce international^a

^aBalance des comptes courants en pourcentage du PIB; valeur négative: déficit. ^bJusqu'en 1990 Allemagne de l'Ouest. ^cGrèce, Portugal, Espagne et Italie.
 Source: Données d'AMECO (novembre 2010), les calculs sont de l'auteur.

salariales et budgétaires et surtout des politiques en matière de taxation qui soient coordonnées afin d'éviter une course vers le bas qui aurait inévitablement un impact négatif sur la croissance globale, et *b*) des politiques en matière d'infrastructures et des politiques industrielles conjointes afin d'améliorer la productivité et de réduire les différences de développement entre les régions.

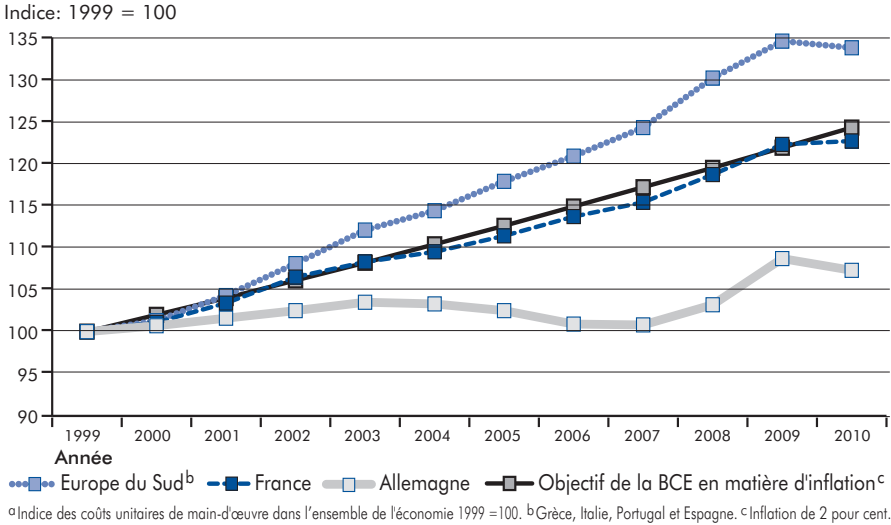
Avec l'euro, il faut, si l'on veut que les échanges commerciaux soient équilibrés, que les salaires dans tous les Etats membres croissent parallèlement à la productivité nationale plus le taux d'inflation ciblé par la Banque centrale européenne (BCE). Sinon, les pays où la hausse des coûts unitaires de main-

Ce manque de coordination des politiques s'est traduit par des déséquilibres des balances commerciales en rapide augmentation après 1998

d'œuvre est relativement plus élevée perdront systématiquement des parts de marché et accumuleront les déficits commerciaux. Les arguments en faveur d'une politique salariale coordonnée pour éviter les déséquilibres, les politiques du chacun pour soi et une perte de croissance potentielle sont totalement convaincants: il est alarmant qu'on les ait délibérément

ignorés pendant si longtemps. Ceux qui laissent les coûts unitaires de main-d'œuvre augmenter trop rapidement sont aussi responsables de l'explosion des déséquilibres après l'abolition du mécanisme de taux de change que ceux qui ont obtenu des parts de marché en contenant les salaires. Ce manque de

Figure 2 Coûts unitaires de main-d'œuvre^a en France, en Allemagne et en Europe du Sud^b



coordination des politiques s'est traduit par des déséquilibres des balances commerciales en rapide augmentation après 1998 (figure 1).

Avant l'euro, la croissance de la productivité et les excédents d'exportation supérieurs à la moyenne en Allemagne ont fait l'objet d'ajustements fréquents au moyen d'une appréciation de la monnaie. Les déséquilibres commerciaux sont demeurés dans la limite de 2 pour cent du PIB et – contrairement à la situation actuelle – les travailleurs allemands ont bénéficié de la compétitivité de l'Allemagne car l'appréciation du «Deutschemark» (DM) rendait les marchandises importées et les destinations de vacances ensoleillées à l'étranger moins chères.

Mais, dans le cadre du nouveau régime monétaire, c'étaient exclusivement les entreprises qui en tiraient avantage. Cette stratégie mercantiliste a été coûteuse pour les Allemands. Le dumping salarial s'est traduit par une croissance des exportations, un affaiblissement de la demande intérieure et le taux de croissance le plus bas de la zone euro. Compte tenu de cette évolution des salaires, même la France, qui a connu une hausse des salaires parallèle à celle de la productivité (figure 2), souffre d'un déficit commercial croissant avec l'Allemagne (figure 1).

Quelles que soient les mesures prises par les gouvernements, il y aura forcément un rééquilibrage; la question est comment et avec quelles conséquences

pour la croissance, la distribution et, au bout du compte, la stabilité politique. Il est possible de procéder à un réalignement soit par des baisses des salaires dans les pays déficitaires, soit par une hausse des salaires dans les pays excédentaires, soit par des transferts constants de ces derniers vers les premiers. Cependant, il y a une énorme différence selon que le réalignement se produit par des moyens «déflationnistes», obligeant tout le monde à suivre l'exemple allemand, ou dans le cadre d'un régime de croissance global qui évite les pièges de la déflation salariale.

Trois scénarios sont possibles:

1. *Réduction des coûts déflationniste.* C'est ce que les institutions européennes et les pays excédentaires imposent actuellement aux pays déficitaires. Il en résultera une dépression déflationniste dans les pays déficitaires avec un chômage élevé, une croissance négative et une forte augmentation de la dette publique en pourcentage du PIB. La dévaluation intérieure nécessitera de pratiquer des coupes sévères dans les services publics et des baisses des salaires nominaux de 20 à 30 pour cent pour des pays comme la Grèce, l'Irlande, l'Italie ou l'Espagne. Leurs économies se contracteront, de même que le marché d'exportation intra-européen pour les pays excédentaires. Au final, après avoir vendu et privatisé ce qu'il restera des actifs publics dans un marché déprimé, les pays seront en cessation de paiements. Ironie du sort, cette «politique d'absence de libération sous caution» provoquera des transferts involontaires, car les créanciers devront effacer une partie de l'ardoise du crédit. Ces banques – principalement des banques d'Allemagne, pays excédentaire – feront une fois encore valoir leur pertinence systémique et on demandera au contribuable allemand de les sauver. Cette «solution» pourrait être aussi onéreuse pour le contribuable que les transferts directs vers la Grèce ou l'Irlande. Le résultat d'une telle politique d'austérité est malheureusement un jeu à somme négative au sein de l'Europe, et sa seule justification est la perspective peu probable que la contraction du marché intérieure soit surcompensée par les excédents des exportations en dehors de la zone euro. Si la résistance populaire ne force pas les gouvernements européens et l'UE à changer de politiques, on voit mal comment l'euro et, au final, l'intégration européenne pourront tenir.
2. *Transferts publics constants.* Telle est la réalité au sein de l'union monétaire allemande depuis 1990. Le «déficit commercial» constant entre l'Allemagne de l'Ouest et l'Allemagne de l'Est est comblé par un flux de transferts publics. Un tel système de transferts à l'échelle européenne semble aujourd'hui politiquement impossible, même si une forme quelconque d'assurance-chômage européenne serait souhaitable par la suite dans le processus d'intégration.

3. *Croissance tirée par les salaires.* Une politique axée sur une croissance tirée par les salaires coordonnée par les Etats membres de la zone euro est la seule façon réaliste d'éviter les retombées de la déflation. Une telle politique doit reposer sur: *a)* une extension rapide de la demande intérieure dans les pays excédentaires au moyen de politiques salariales, de politiques relatives aux revenus et de politiques budgétaires; *b)* l'octroi à tous les gouvernements de la zone euro de l'accès à des euro-obligations à faible taux d'intérêt; et *c)* des investissements en infrastructures paneuropéennes destinés à stimuler la productivité. C'est seulement si les pays excédentaires sont l'élément moteur de la croissance économique et augmentent la demande globale que les pays déficitaires pourront regagner des parts de marché et éviter une longue et douloureuse dépression. Cependant, même dans les conditions favorables de la croissance économique, un rééquilibrage ne sera possible que si les pays déficitaires acceptent une croissance des coûts unitaires de main-d'œuvre inférieure à la moyenne sur une plus longue période et si les pays excédentaires modifient leur stratégie d'exportation agressive et renforcent la croissance des salaires au plan intérieur de façon que les coûts unitaires de main-d'œuvre soient supérieurs à la moyenne. Durant cette période, la croissance des salaires nominaux dans les pays déficitaires doit demeurer positive. La politique salariale doit servir d'obstacle aux pressions à la baisse qui s'exercent sur les salaires et qui risquent de pousser les pays dans la déflation, comme on l'a vu au Japon. Le réalignement sur un régime général de croissance des salaires nominaux permettrait de réduire et finalement d'inverser les excédents commerciaux permanents de l'Allemagne.

Une politique axée sur une croissance tirée par les salaires coordonnée par les Etats membres de la zone euro est la seule façon réaliste d'éviter les retombées de la déflation

Les changements de politique nécessaires ne peuvent pas être compris dans le cadre d'une logique d'entreprise étroite, à savoir le point de vue selon lequel les salaires ne représentent que des coûts et non un revenu et une demande (une condition irremplaçable d'une croissance durable, source de productivité et équitable). Il faut que les gouvernements démocratiques se préoccupent avant tout du bien commun qu'est le plein emploi et qu'ils mettent en place un cadre pour parvenir à fixer les salaires par la négociation collective d'une manière qui garantisse leur croissance parallèlement à la productivité. Ce cadre devrait inclure les éléments ci-après:

- un salaire minimum légal à 50 pour cent du salaire moyen;

- l'appui du gouvernement à la négociation collective coordonnée ou centralisée et à une application universelle au moyen de mécanismes d'extension légaux;
- une réglementation du marché du travail réduisant au minimum toutes les formes d'emploi atypique et précaire et limitant le pouvoir excessif des employeurs sur le marché du travail;
- que les gouvernements – dans la mesure où ce sont les plus gros employeurs, investisseurs et acquéreurs de marchandises et de services – veillent à ce que les salaires du secteur public augmentent conformément aux normes salariales définies, et ne passent des marchés qu'avec les entreprises qui adhèrent aux conventions collectives;
- un investissement public facteur de productivité;
- une taxe européenne progressive sur les excédents commerciaux dépassant 2 pour cent du PIB sur deux années consécutives pour donner aux pays excédentaires le choix soit de stimuler leurs propres économies, soit de faire des transferts en faveur des pays voisins qui ont suivi une politique salariale équilibrée et fonctionnelle mais ont perdu des parts de marché en raison des stratégies mercantilistes des pays excédentaires;
- une taxe sur les entreprises qui s'efforcent d'obtenir un avantage concurrentiel par la compression des salaires au lieu de recourir à l'innovation. A la différence du gouvernement polonais qui a introduit la taxe Popiwek pour lutter contre l'inflation salariale dans les années 1990, les entreprises devraient acquitter une taxe de 50 pour cent sur l'écart entre la hausse réelle du salaire horaire et une augmentation des salaires correspondant complètement à la hausse de la productivité et aux taux d'inflation ciblés pour éviter la déflation salariale. Cela encouragerait les employeurs à partager les gains de productivité avec leurs employés et permettrait d'avoir une croissance des salaires conforme aux exigences macroéconomiques pour une croissance durable.

Pour soutenir une telle stratégie de rééquilibrage inclusive, la Banque centrale européenne devrait *a)* relever l'objectif en matière d'inflation à 3-4 pour cent, pour ménager plus de possibilités d'ajustement sans procéder à des réductions déflationnistes des salaires nominaux; et *b)* viser à mettre en place des politiques de taux de change coordonnées entre les principaux groupements commerciaux de pays, pour faire en sorte que l'équilibrage interne ne se traduise pas par des déséquilibres externes.

Pour l'Europe, l'adoption d'une politique salariale coordonnée axée sur une diminution de l'inégalité, un commerce plus équilibré et une croissance économique plus robuste n'est pas seulement nécessaire et possible: ce serait en fait une bonne idée.

Frank Hoffer est chercheur principal au Bureau des activités pour les travailleurs du BIT. Friederike Spiecker est consultante indépendante, spécialisée dans les questions de macroéconomie. Elle a publié de nombreux ouvrages avec Heiner Flassbeck, économiste principal à la CNUCED, sur la politique économique de l'Allemagne, celle de l'Europe, et la politique économique internationale.