

Comité de politique  
conjoncturelle

AVIS DU COMITE DE POLITIQUE CONJONCTURELLE  
SUR L'ORIENTATION DE LA POLITIQUE SALARIALE DANS  
LE CADRE DE LA POLITIQUE CONJONCTURELLE

Le Comité de politique conjoncturelle s'est préoccupé à diverses reprises des problèmes que pose, au sein de la Communauté, l'orientation de la politique des salaires dans le cadre plus général de la politique conjoncturelle. Ces problèmes ont notamment été évoqués lors de l'examen des tendances à la hausse des prix et des moyens de les combattre, puis à l'occasion de l'étude des instruments de la politique conjoncturelle propres à prévenir ou à combattre une éventuelle récession, et enfin au cours de débats spécialement consacrés à la politique des salaires. Le Comité a examiné le problème de la politique salariale principalement dans l'optique d'une politique conjoncturelle qui viserait à maintenir une expansion satisfaisante de l'économie et la stabilité des prix. Il est d'autre part conscient du fait que la politique des salaires ne peut être conçue indépendamment de la politique plus générale des revenus. Le Comité est arrivé aux conclusions suivantes :

1. En règle générale, une coordination entre le comportement des partenaires sociaux en matière de salaires et la politique économique d'ensemble des Pouvoirs publics est indispensable pour assurer une expansion durable et sauvegarder la stabilité des prix. La réalisation de ces objectifs ne serait pas seulement compromise par une augmentation des salaires correspondant à un état de suremploi ou à un excès de la demande sur l'offre de biens et de services; elle pourrait même l'être, le cas échéant, par des majorations liées à une situation de plein emploi et n'entraînant pas un développement excessif de la demande.

2. Toute majoration directe ou indirecte des salaires - et il faut tenir compte à cet égard des effets, par exemple d'une réduction de la durée du travail, d'une modification de la structure des salaires, ou d'un accroissement des charges sociales - qui détermine une augmentation des coûts salariaux par unité produite peut entraîner soit des hausses de prix, soit une diminution des marges bénéficiaires des entreprises, soit encore les deux à la fois comme ce fût le cas au cours des deux dernières années dans la plupart des pays membres. Dans la mesure où il en résulte une pression notable sur les marges bénéficiaires, les possibilités d'autofinancement, et dans certaines situations le désir ou la possibilité de recourir à un financement extérieur, se trouvent réduites, ce qui peut entraîner un ralentissement des investissements, un fléchissement du rythme d'expansion, voire même une récession.

3. Dans la mesure, il est vrai, où la position concurrentielle d'un pays membre à l'égard des autres pays se dégrade, une hausse des coûts salariaux par unité produite ne peut s'y poursuivre indéfiniment, sans que certains mouvements correcteurs commencent à opérer. Ceux-ci résulteront pour une part du recul des investissements, qui affectera le niveau de l'emploi, pour une autre part des effets de la concurrence, à l'intérieur du Marché commun d'abord, mais aussi avec les pays tiers. En raison des dangers qu'ils comportent pour l'expansion et pour le plein emploi, il serait toutefois imprudent de s'en remettre exclusivement à ces mécanismes autocorrecteurs. Une politique salariale orientée dans le cadre de la politique économique d'ensemble et capable d'éviter ces effets de freinage constitue, sans aucun doute, une solution préférable.

4. Une évolution des salaires orientée en fonction des limites qu'impose la situation économique globale ainsi que des objectifs généraux de la politique économique n'est pas réalisable en l'absence d'une certaine influence des pouvoirs publics sur les partenaires sociaux. Les autorités officielles devraient, à tout le moins, fournir certaines informations dans le cadre d'un exposé d'ensemble de leur politique économique et dégager, quant à la politique des salaires, certaines lignes directrices que les partenaires sociaux devraient s'efforcer de respecter.

5. Une politique salariale menée dans l'optique d'une expansion durable et équilibrée ne saurait cependant constituer à elle seule la politique conjoncturelle. Elle n'a, en effet, aucune chance de succès, même si les organisations centrales d'employeurs et de salariés sont animées du plus vif désir d'apporter leur concours aux Pouvoirs publics, tant qu'elle n'est pas complétée par d'autres mesures de politique conjoncturelle s'inscrivant dans une conception d'ensemble. Il faudrait, en premier lieu, éviter l'apparition de fortes tensions sur le marché du travail. En outre, il serait souhaitable de mettre en oeuvre une politique des prix susceptible de contenir la poussée que les hausses de prix exercent sur les salaires. Il convient de rappeler, dans ce contexte, les propositions qu'avait faites le Comité dans son avis sur les tendances à la hausse des prix et les moyens de les combattre.

6. Les lignes directrices susmentionnées peuvent, en règle générale, s'inspirer du critère de la productivité, critère selon lequel le taux de progression des coûts salariaux par heure ouvrée - charges indirectes comprises - ne devrait pas dépasser celui de la production par heure ouvrée. Il est clair qu'il convient de tenir compte, à cet égard, de l'incidence à la fois d'éventuelles réductions de la durée hebdomadaire du travail et de l'action exercée par le "glissement des salaires".

7. La stricte application du critère de la productivité soulève cependant certains problèmes. Elle paraît absolument impossible si l'on veut orienter l'évolution des salaires dans chaque branche prise isolément en fonction de la productivité escomptée par elle, et non d'après les progrès de la productivité d'ensemble de l'économie. On aboutirait ainsi à des tensions inadmissibles à la fois sur le plan économique et sur le plan social. C'est ainsi que les augmentations de salaires deviendraient exceptionnelles dans certains secteurs, et notamment dans celui des services, où les possibilités d'accroissement de la productivité grâce à des investissements supplémentaires sont des plus limitées. En outre, des salariés exerçant une même profession et déployant une même activité, dans des branches différentes, connaîtraient des évolutions très inégales de leurs rémunérations. Enfin, une évolution des salaires

reflétant exclusivement celle de la productivité pour chaque branche entraîne une certaine rigidité de la main-d'oeuvre, peu compatible avec la variation des besoins d'effectifs des diverses branches.

8. L'orientation générale de la politique des salaires en fonction des progrès de la productivité escomptée pour l'ensemble de l'économie - par exemple sous forme de rajustements généraux des salaires à l'échelle nationale, par application d'un taux uniforme de majoration dans toutes les branches - présenterait également des inconvénients.

Dans ce cas, en effet, le maintien absolu de la stabilité des prix à la consommation impliquerait notamment en théorie que les salaires dans leur ensemble progressent moins rapidement que la productivité globale, car du fait de la lenteur des progrès de la productivité dans le secteur tertiaire et de la part croissante du coût des services dans les dépenses de consommation, la seule stabilité des prix à la production est insuffisante à assurer la stabilité du coût de la vie.

9. Dans la mesure où la politique des salaires est liée à l'évolution de la productivité, et pour autant que la structure économique des pays membres ne s'y oppose pas, il y aurait lieu de recommander d'adopter comme critère les progrès de productivité escomptés à moyen terme. Une telle orientation risque cependant, dans certaines conditions, de fausser les tendances naturelles du cycle économique.

10. Il faut tenir compte également du fait qu'une politique salariale strictement liée à l'évolution de la productivité implique une progression correspondante, en pourcentage, de l'ensemble des autres catégories de revenus et de tous les autres éléments de la demande. Elle tend notamment à figer le rapport existant, dans la répartition des revenus, entre le "travail et le capital". Un système fondé exclusivement sur la productivité ne tient, en effet, pas compte d'éventuelles variations concomitantes ou prévues d'autres grandeurs économiques, comme par exemple une modification du solde de la balance des paiements (termes de l'échange), une augmentation plus que proportionnelle des dépenses publiques ou une modification par les salariés de la part de leur revenu consacrée à l'épargne.

11. Dans ces conditions, on peut envisager théoriquement deux solutions extrêmes. Ou bien on essaie d'adapter l'ensemble des autres éléments de la demande et des revenus à la politique salariale orientée en fonction de la productivité. Ou bien, on traite l'évolution des salaires en quelque sorte comme un facteur résiduel et on l'adapte, en tant que "variable entièrement dépendante", à l'évolution prévue ou projetée des autres grandeurs. Mais ces deux solutions seraient sans doute l'une et l'autre en contradiction avec les objectifs immédiats de la politique économique, de la politique de croissance et de la politique générale; de toute manière, elles seraient difficilement applicables.

12. Il faut donc reconnaître qu'il n'existe aucun critère absolu indiquant automatiquement ce que serait une évolution "correcte" des salaires. Chaque situation appelle une décision particulière, qui devra, d'une part, prendre en considération les données économiques du moment et les tendances qu'elle révèle, ainsi que les objectifs de la politique économique et sociale. Elle devra d'autre part, comme il en a été déjà fait état au début du présent avis, se situer dans le cadre d'une politique générale des revenus tenant compte à la fois des problèmes qui se posent à court terme et de ceux que l'on prévoit à long terme. Les relèvements de salaires doivent également être décidés compte tenu d'une répartition optimale de la main-d'oeuvre entre les diverses branches de l'économie. Dans certaines circonstances - par exemple si l'on entend modifier la répartition du revenu national - il peut apparaître tout à fait souhaitable d'admettre une évolution des salaires plus rapide que celle qui serait tolérable du seul point de vue de la stabilité des coûts. Des mesures destinées à encourager l'épargne chez les salariés et à canaliser cette épargne supplémentaire vers les investissements des entreprises peuvent permettre d'éviter qu'une telle évolution des salaires n'ait des incidences sur les prix et sur la poursuite de l'expansion.

13. Il s'agit, en définitive, dans une large mesure, de problèmes politiques dont la solution ne peut être obtenue par le jeu de quelque mécanisme automatique. Mais du moins est-il possible, au moyen de certaines dispositions d'ordre technique et institutionnel, de faciliter les décisions à prendre et de leur conférer un caractère plus rationnel.

En ce qui concerne les moyens techniques à mettre en oeuvre, l'instrument approprié réside dans le budget économique que tous les Etats membres établiront chaque année. Les prévisions contenues dans ce budget fournissent en effet des indications sur les possibilités et les marges disponibles pour l'évolution des revenus - et en particulier des salaires - compte tenu des objectifs généraux assignés à la politique économique.

A côté de cet instrument de caractère général, il conviendrait de se servir des moyens propres à améliorer l'adaptation des ressources de main-d'oeuvre aux emplois offerts : formation, réadaptation, accroissement de la mobilité.

14. La réalisation d'une politique salariale compatible avec les autres objectifs généraux de la politique économique dépend de la coopération et du consentement des principaux groupes sociaux intéressés. A cet effet il est indispensable de fournir aux partenaires sociaux les informations nécessaires et de discuter avec eux l'ensemble des objectifs et des possibilités de la politique économique ainsi que les lignes directrices de la politique salariale, replacée dans ce cadre général. Il est souhaitable que ces discussions aient lieu préalablement à la formulation et à la publication des objectifs généraux de la politique économique. La procédure à adopter et le cadre institutionnel dans lequel s'opère cette confrontation avec les partenaires sociaux diffèrent sans doute d'un pays à l'autre. Il importe surtout d'obtenir que la participation de tous les intéressés soit basée sur une entière conviction. Gouvernement et partenaires sociaux devraient aussi, dans ce même cadre, examiner régulièrement l'évolution économique la plus récente.

15. Il n'existe pas de solution "brevetée" pour indiquer comment doit se répercuter sur les divers groupes de salariés - par branches ou professions - le taux de variation des salaires déterminé à l'échelle macroéconomique, qui aura ainsi été jugé souhaitable ou accepté. On pourrait cependant arrêter, à cet égard, quelques principes :

- dans le cadre du budget économique, il est possible de dégager des lignes directrices, du moins pour les grands secteurs de l'économie (industrie, agriculture, services, secteur public), en tenant compte naturellement de l'évolution économique générale et du rôle que ces divers secteurs y jouent, le tout non seulement dans une optique à court terme, mais aussi dans une optique à plus long terme.

- la différenciation aux stades ultérieurs incombe aux organisations professionnelles représentatives; il leur appartient de se concerter à cet égard avec les principaux signataires des conventions collectives. L'Etat devrait, autant que possible, éviter de prendre position sur les négociations particulières relatives aux salaires, à moins que celles-ci ne risquent (par exemple dans une branche économique particulièrement importante) d'aboutir à des décisions qui compromettraient manifestement la réalisation des objectifs de la politique salariale prise dans son ensemble.

Toutefois, dans la mesure où l'Etat est lui-même employeur, il doit dans son secteur, tout en respectant des considérations d'équité, éviter de prendre des décisions susceptibles de compromettre les objectifs généraux de sa politique économique et sociale.

16. Le Comité estime que la coordination proposée, dans le cadre des budgets économiques nationaux, de la politique salariale avec la politique économique générale, peut contribuer aussi dans une large mesure à une meilleure coordination des politiques salariales entre les pays membres de la Communauté. En adoptant la technique des budgets économiques, les représentants des pays membres ont précisément cherché à améliorer la coordination entre les pays membres de leurs politiques économiques générales et de leurs politiques conjoncturelles. Il va de soi que la coordination des politiques salariales entre les pays membres - dans leurs grandes lignes du moins - peut, elle aussi, s'en trouver facilitée.

17. Semblable politique requiert une information statistique suffisamment détaillée et rapide et, en particulier, des statistiques satisfaisantes dans le domaine de l'emploi, des salaires conventionnels, de la durée du travail, des gains effectifs, des charges salariales accessoires, des échéances de renouvellement des conventions collectives, de même qu'en ce qui concerne l'évolution des principales autres catégories de revenus. Il reste encore beaucoup à faire, à cet égard, dans la plupart des pays membres; aussi de promptes améliorations doivent-elles être recommandées d'urgence, selon des modalités harmonisées au sein de la Communauté.

-----