François-Xavier Ortoli, La Grèce face à l'union économique et monétaire

Légende: En octobre 1979, Francois-Xavier Ortoli, vice-président de la Commission des Communautés européennes, explique dans un discours les conditions dans lesquelles il faut placer la perspective de la participation de la Grèce au Système monétaire européen (SME).

Source: L'Europe en formation. Août-Octobre 1979, n° 233 (numéro spécial). Nice.

Copyright: (c) L'Europe en formation

URL: http://www.cvce.eu/obj/francois_xavier_ortoli_la_grece_face_a_l_union_economique_et_monetaire-fr-ae564dc6-51ae-4a66-8163-c042a6b6db11.html

Date de dernière mise à jour: 04/09/2012

La Grèce face à l'union économique et monétaire

par François-Xavier Ortoli
vice-président de la commission des Communautés européennes

1. Lors de ma dernière visite, comme président de la commission, la Grèce venait de poser sa candidature à la Communauté. Quelle joie de revenir ici à la veille du traité d'Athènes, qui fera de ce grand pays le dixième membre de l'Europe que nous construisons. Ce succès consacre ce qui, vous le savez, était à mes yeux l'évidence, réalise cette adhésion que j'ai soutenue avec toute ma vigueur et ma conviction, car la Grèce appartient à l'Europe par la géographie et l'histoire, par les liens économiques, par l'engagement démocratique, par la logique même de la construction européenne.

2. Voilà donc la Grèce engagée avec nous dans l'effort d'intégration de l'Europe. Elle le fait au moment même où nous reprenons, spectaculairement et avec détermination, la route de l'union économique et monétaire. Il le fallait: de plus en plus présente à l'extérieur, la Communauté piétinait à l'intérieur. Alors que le chômage se développe et que les grands défis extérieurs se multiplient, elle ne tirait pas tout le profit de sa propre force pour retrouver la voie de la croissance et du développement et pour peser de tout son poids dans la vaste négociation, qui par cent chemins, sur cent sujets, en cent lieux, tisse silencieusement la nouvelle trame de l'économie internationale.

3. L'union économique et monétaire a une signification plus large, parce qu'elle donnera toute ses chances à l'union de démocraties qu'est notre Communauté. C'est au travers du développement économique intérieur, de la solidarité organisée, de la défense sans faiblesse de nos intérêts extérieurs, que nous affermissons le système de valeurs qui est le fondement politique de notre union.

Trois réflexions préliminaires

4. En s'engageant dans la Communauté, la Grèce s'engage aussi dans la direction de l'union économique et monétaire. Avant de rentrer dans le vif du sujet, je voudrais à cet égard faire trois réflexions préliminaires.

a) D'abord pour constater que la Grèce est déjà solidement arrimée à l'ensemble communautaire. C'est ainsi que la moitié environ de son commerce extérieur a la Communauté pour destination ou pour origine. Beaucoup de travailleurs grecs ont trouvé un emploi dans la Communauté et leurs remises de fonds représentent un appoint considérable pour la balance des paiements grecque. En fait, la Grèce a d'ores et déjà avec la Communauté des relations économiques plus étroites que ne l'avaient entre eux les pays membres fondateurs en 1958 et même que certains pays membres actuels.

b) Ensuite, pour corriger l'idée reçue qui voudrait que la Grèce réalise des niveaux de vie et de productivité très inférieurs à ceux des autres pays de la Communauté actuelle. Une comparaison de ces niveaux effectuée à partir d'éléments statistiques plus raffinés que les simples agrégats convertis à travers les taux de change courants montre qu'en fait la place de la Grèce est tout à fait proche de celle de deux pays membres actuels. De plus, il faut tenir compte du dynamisme remarquable dont a témoigné l'économie grecque. Pendant de longues années le taux de croissance a été sensiblement plus élevé que celui de la Communauté et la part des ressources consacrées à l'investissement a dépassé les meilleures performances réalisées dans la Communauté. C'est sans doute ce qui explique la diversification des structures de production et d'exportation, et c'est la politique qu'il faut poursuivre.

c) Enfin, pour affirmer que la période transitoire doit être mise à profit pour instaurer progressivement, ensemble, des politiques macroéconomiques ou sectorielles, de mieux en mieux ajustées, de plus en plus étroitement articulées. Cette évolution est, en effet, aussi importante pour le succès du processus d'adhésion que telle ou telle clause particulière, telle ou telle disposition de calendrier retenue pour la période transitoire. Nous devons, dès maintenant, profitant de l'expérience de l'association, asseoir ensemble les bases de la pleine participation de la Grèce aux développements de l'U.E.M.

C'est pourquoi la recherche des moyens de favoriser une intimité croissante des politiques, tant du point de

vue de la conception que de la mise en œuvre, me semble être un sujet prioritaire de réflexion en commun dans la période qui s'ouvre.

5. L'union économique et monétaire a reposé, jusqu'à ces derniers jours, sur un marché unique, une politique commerciale et une politique agricole communes, la libre circulation des travailleurs, la coordination des politiques économiques et sociales. Depuis le 13 mars, cette organisation s'est considérablement renforcée par la mise en vigueur du système monétaire européen, auquel les neuf États membres participent, pleinement pour huit, partiellement pour la Grande-Bretagne.

6. Je ne veux pas traiter ici longuement des questions techniques touchant à la participation de la Grèce au système monétaire, tel le problème de l'introduction de la drachme dans l'E.C.U. qui interviendrait lors de la prochaine révision du panier, ou, au plus tard, à l'expiration de la période de transition. Je ne m'attarderai pas non plus sur les questions techniques que pose cette insertion, comme la cotation de la drachme et sa convertibilité. Je n'apprécierai pas enfin à quel moment la Grèce, devenue membre de la Communauté, décidera de participer pleinement au système monétaire européen. Elle le fera, j'en suis convaincu, dès que cela lui sera possible.

Les objectifs du système monétaire européen

7. Mais je crois utile, de rappeler pourquoi l'initiative de Copenhague en matière monétaire est essentielle pour nous, et quand je dis nous, je pense aussi, bien sûr, à la Grèce qui va partager notre destin.

a) Le premier objectif du S.M.E. est de créer une zone de stabilité monétaire plus grande dans la Communauté. Les fluctuations des taux de change sont contenues dans ces limites précises et les ajustements de taux-pivots sont soumis à certaines conditions, bien qu'il ne s'agisse pas de figer les situations nationales dans un carcan monétaire rigide et indifférent aux nécessités d'ajustement. Objectif essentiel: le désordre monétaire risquait de miner progressivement les fondements mêmes de l'acquis communautaire, ainsi qu'en témoignent les difficultés rencontrées dans la conduite de la politique agricole commune. Cette stabilité monétaire européenne doit également être interprétée comme une contribution à la restauration d'un système monétaire mondial plus équilibré et plus ordonné: directement par la réduction des facteurs d'instabilité proprement européens, indirectement en permettant à l'Europe de parler d'une voix plus ferme et plus autorisée vis-à-vis de tous ses partenaires monétaires, notamment américain et japonais.

b) Le S.M.E. comporte un second aspect important: il s'agit de mettre en place les conditions nécessaires à une reprise durable de la croissance économique capable de donner une réponse à la fois à l'angoissant problème de l'emploi et aux mutations nécessaires dans la division internationale du travail. L'instabilité des changes n'est pas favorable à la poursuite de ces deux objectifs; d'une part, elle dilue, voire oppose les efforts nationaux pour maîtriser la conjoncture; d'autre part, elle induit, surtout dans les pays à monnaie faible, des évolutions structurelles qui ne sont pas compatibles avec les nouvelles conditions de la compétition internationale. Les expériences que nous avons vécues ces dernières années montrent en effet clairement que des politiques laxistes en matière de taux de change qui encouragent le développement de courants d'échanges artificiels ont toujours, sur la période, des conséquences négatives sur la compétitivité et la solidité extérieure de l'économie.

c) Troisième caractéristique majeure du S.M.E., enfin, le renforcement des mécanismes de solidarité entre les États membres. La décision des chefs d'État et de gouvernement de décembre 1978 comporte beaucoup d'éléments importants à cet égard. La symétrie des droits et des obligations de chacun des pays membres dans les politiques d'ajustement et de taux de change revêt une signification particulière. Ceci est surtout important pour les pays membres dont le besoin de croissance est le plus pressant et qui sont en même temps confrontés avec un équilibre extérieur fragile. Ce principe de symétrie permet, s'il est respecté, de réaliser un taux de croissance globalement plus élevé et de répartir plus équitablement la charge de l'ajustement entre les différents pays membres. C'est dans ce contexte qu'il faut, par exemple, apprécier l'introduction de l'E.C.U. et son rôle dans le fonctionnement de ce que l'on appelle l'indicateur de divergence. La Communauté a également développé les instruments communautaires de financement de la balance des paiements. Ils permettront ainsi d'étaler dans le temps la charge de l'ajustement pour les pays confrontés

avec un déficit de la balance des paiements, ce qui représente pour les pays membres concernés une moindre perte de croissance.

Une double convergence

8. Les vertus que possède le S.M.E. ne s'acquièrent pas sans mérites et il ne faut pas sous-estimer la portée des exigences qu'il comporte. Mais il s'agit d'exigences dynamiques, fécondes et non pas de contraintes stériles; je suis convaincu pour ma part que chaque État membre, et parmi eux bien sûr la Grèce, pourra tirer un considérable profit de sa participation au réseau complexe de droits et d'obligations de cette zone européenne de stabilité monétaire et de meilleure croissance que nous voulons bâtir autour du S.M.E.

a) La convergence des évolutions économiques d'ensemble est la plus importante des exigences liées au fonctionnement durable du S.M.E. Il ne s'agit pas d'une notion nouvelle et révolutionnaire: elle était déjà présente à l'esprit de ceux qui ont conduit les premiers efforts au tout début de cette décennie. Mais après la flambée inflationniste qui a coïncidé avec la crise pétrolière de 1973 et les écarts qui se sont creusés entre les pays membres du point de vue de la maîtrise de l'inflation et de la balance des paiements, ce problème a gagné une importance considérable. Pour éviter des tensions permanentes dans le système et des modifications trop fréquentes des parités, il est donc nécessaire que les taux d'inflation convergent vers le niveau le plus bas possible. Il faut également que les balances des paiements présentent une structure compatible avec une véritable stabilité dans les relations entre monnaies européennes. Il ne s'agit pas du tout de parvenir à tout moment à un équilibre parfait des balances des paiements courants mais il est nécessaire que des déficits ou des excédents limités soient compensés par des mouvements de capitaux induits normalement par le marché ou par des opérations des autorités publiques qui n'aient pas l'allure d'un sauvetage en catastrophe. Soyons clairs: cette politique s'impose à nous tous, avec ou sans système monétaire. Les efforts que les autorités grecques mènent en ce moment même pour résorber une poussée inflationniste trop forte et réduire le déficit relativement élevé de la balance des paiements courants s'imposeraient en toute hypothèse, même sans S.M.E. et sans adhésion prochaine... Mais il est bien certain que la perspective de la participation de la Grèce au système monétaire européen confère à ces efforts une signification supplémentaire de contribution positive à l'effort communautaire pour consolider les bases du système.

b) Il faut également insister sur un autre aspect de la notion de convergence qui pour être d'une nécessité moins immédiate n'en constitue pas moins une exigence fondamentale pour que le système fonctionne durablement: le système monétaire européen et, au-delà l'union monétaire, doit permettre et faciliter la convergence des niveaux de vie et de productivité des différents pays et régions participants. Le S.M.E. n'est pas une affaire technique et froide, conçue par des experts monétaires indifférents aux réalités économiques et sociales; ce n'est pas non plus un simple accord de change entre banques centrales, sans lien entre les exigences de développement. Bien au contraire, les chefs de gouvernement ont associé très délibérément et très expressément à la mise en œuvre du S.M.E. l'objectif de croissance et de convergence économique. Ils l'ont fait directement en décidant des «actions parallèles» destinées à permettre aux pays les moins prospères de la Communauté de participer pleinement et effectivement au système. Ils l'ont fait aussi en arrêtant à Brême une stratégie d'action concertée pour la croissance. La réalisation de cette convergence des évolutions économiques dans le cadre du système monétaire européen repose, en fait, sur deux conditions essentielles.

(i) La première de ces conditions est la continuité de l'effort. Les pays participant au S.M.E. doivent accepter de s'engager durablement dans des politiques de croissance saine; sinon, pas de convergence durable et réelle des résultats. Nous sommes là face à une condition de réussite du système. Des situations objectives par trop différentes au sein du S.M.E., des divergences d'évolution trop marquées, entraînent la mise en œuvre de politiques contradictoires, et sont incompatibles avec le fonctionnement d'un mécanisme de parités stables qui a pour ambition d'être autre chose qu'un simple bureau d'enregistrement d'évolutions monétaires chaotiques. J'ajouterai que, comme je l'ai déjà dit, la maîtrise de l'inflation et l'équilibre de la balance des paiements représentent des objectifs permanents qui doivent être poursuivis indépendamment de la participation au système. Mais l'expérience a montré qu'en l'absence d'obligations assumées et d'une solidarité organisée dans un cadre communautaire, il est plus difficile d'éviter les relâchements qui détruisent en peu de temps les gains laborieusement acquis précédemment.

(ii) L'insertion des efforts individuels des économies participant au S.M.E. dans une démarche communautaire destinée à en accroître l'efficacité me paraît être la seconde condition du retour à la convergence. La Communauté dispose déjà d'un ensemble de procédures de coordination qui devront être renforcées et améliorées en liaison avec le fonctionnement du S.M.E. Il s'agit, en particulier, des mécanismes de consultation et de concertation sur les politiques instrumentales — liquidité, budget, taux d'intérêt — qui déterminent le plus directement l'évolution des taux de change. Mais au-delà de cette liaison immédiate entre S.M.E. et gestion courante des politiques conjoncturelles, au-delà du lien entre convergence des politiques et solidarité communautaire, il faut insister aussi sur le lien logique entre S.M.E. et croissance. A cet égard, il n'est pas indifférent que le conseil européen se soit prononcé sur une stratégie commune destinée à dégager un supplément de croissance européenne, au moment même où il fixait les grandes lignes du nouveau système de change. Sur ces bases, la Communauté a, en effet, expérimenté en 1978 ce que l'on a appelé l'action concertée visant à réaliser un taux de croissance plus élevé en répartissant entre les pays membres l'effort à faire en fonction de leur situation relative au regard des grands objectifs de la politique économique. Et cette action a permis de renforcer les effets qui auraient été atteints par des initiatives isolées et autonomes et d'améliorer, ainsi au total, de près d'un point de P.N.B., les résultats de l'ensemble de la Communauté par rapport aux tendances spontanées de la conjoncture.

Les aides communautaires

9. Le débat qui a marqué la phase préparatoire à l'instauration du S.M.E. a mis en lumière le problème des charges que certains pays membres craignaient d'avoir à supporter dans l'hypothèse de leur participation. Il s'agit en fait des pays qui connaissent à la fois des évolutions inflationnistes plus fortes que le reste de la Communauté, un équilibre extérieur constamment menacé et un retard de développement qui à leurs yeux accroît les contraintes pesant sur la gestion macro-économique surtout du fait de l'ampleur des problèmes de l'emploi et du redéploiement sectoriel. Ces pays estimaient d'une part que leur capacité de respecter les règles du jeu était de ce fait réduite et d'autre part qu'une intervention communautaire plus forte était nécessaire pour alléger les coûts qu'ils auraient à supporter. Il est essentiel d'aborder ces questions pour essayer de lever des ambiguïtés qui pourraient alimenter des craintes injustifiées ou déformeraient l'approche qui devrait prévaloir en Grèce à l'égard du S.M.E.

a) La poursuite de la stabilité interne et de l'équilibre extérieur représente un objectif permanent et impératif des gouvernements. Le S.M.E., à travers la discipline des taux de change qu'il comporte, n'ajoute qu'une exigence de rigueur et de continuité dans cet effort. Il serait dangereux de s'imaginer qu'en dehors du S.M.E. tous les laxismes seraient possibles ou que des solutions indolores permettraient de surmonter simultanément les contraintes du court terme et les objectifs du développement à moyen terme. Aucune croissance durable et soutenue ne peut être assurée sans la maîtrise des équilibres externes ou internes.

b) Par ailleurs, lorsque apparaissent des divergences profondes de coûts et de prix ou des déséquilibres structurels de la balance des paiements, le mécanisme du S.M.E., mécanisme flexible, prévoit la possibilité d'ajustement des parités, de même que les mécanismes de crédit permettent de faire face aux mouvements spéculatifs. La contrainte du S.M.E. est une contrainte relative et non une loi d'airain.

c) Il y a enfin la question de la contribution que la Communauté peut apporter à la solution des problèmes structurels que certains pays membres connaissent et qui pourraient entraver leur participation durable au S.M.E. Si la Communauté n'a ni les ressources ni les compétences pour assumer la responsabilité de faire disparaître les goulots d'étranglement structurels à la place des autorités nationales, elle n'en est pas pour autant démunie de moyens: elle peut offrir le cadre d'actions communes qui, au minimum, évitent les contradictions entre les politiques nationales et souvent valorisent les efforts entrepris au niveau des pays.

Elle dispose aussi d'un ensemble d'instruments financiers constituant le support des politiques structurelles. Ces instruments ont connu un développement continu au cours des dernières années, qu'il s'agisse des fonds (F.E.D.E.R., F.E.O.G.A.-structures) et des instruments communautaires de prêts (C.E.C.A., Euratom), dont les interventions ont vu leur montant doubler au cours des trois dernières années, ou encore de la B.E.I., qui a connu une évolution comparable pendant la même période. En outre, la Communauté a créé en 1978, à

mon initiative, un nouvel instrument de prêt et d'emprunt destiné à promouvoir les investissements dans le secteur des infrastructures et de l'énergie et pour d'éventuelles opérations de reconversion industrielle. Il faut enfin ajouter les décisions prises, dans le cadre de la mise en œuvre du S.M.E., sur l'octroi de bonifications d'intérêt pour des prêts N.I.C. ou B.E.I. dans les pays les moins prospères participant au nouveau système. Au total, ces différents instruments représenteront en 1979 un volume de ressources dépassant 6 milliards d'U.C.E. Il s'agit d'un montant qui n'est déjà pas négligeable dans l'absolu, mais qui acquiert une signification plus grande encore si on le compare aux dépenses nationales correspondantes. Bien plus, l'impact de ces interventions est déjà considérable pour les petits pays, tels que l'Irlande.

Les instruments communautaires visant à réduire les déséquilibres structurels sont généralement associés à des politiques destinées à favoriser des convergences spécifiques. Ils ont donc leur logique propre d'action en fonction des problèmes pour lesquels ils ont été créés. Leur but n'est donc pas d'opérer une redistribution pure et simple de ressources. Mais il est tout aussi évident que dans la mesure où les pays les plus faibles cumulent le plus grand nombre de blocages structurels ces mêmes pays seront globalement bénéficiaires des interventions de ces instruments.

10. Telles sont, dans leurs grandes lignes, les conditions dans lesquelles il faut placer la perspective de la participation de la Grèce à l'effort d'intégration économique et monétaire de la Communauté. Les jalons sont posés, les vertus et les exigences de l'entreprise apparaissent clairement. Mais comme dans toute entreprise humaine et collective il reste une part d'incertitude et d'imprévus qui viendront solliciter la volonté politique des États membres et des institutions de la Communauté. De notre capacité à répondre à ces difficultés imprévisibles mais aussi à poursuivre un effort continu dépendra le renforcement de la future Communauté. La Grèce s'engage avec ardeur dans la grande aventure communautaire. Je suis sûr qu'elle nous aidera à avoir hardiesse, imagination volonté politique pour faire de l'Europe une zone de croissance durable et de développement équilibré.

François-Xavier Ortoli