

GRASPE

Groupe de Réflexion sur l'avenir du Service Public Européen
Reflection Group on the Future of the European Civil Service

Cahier n° 17
Février 2011

Sommaire

Éditorial : La solidarité, au cœur du renouveau du projet européen	3
Leçons pour la construction européenne : Le cas du ciel unique européen	7
Concours communautaires	14
<u>Dossier "Crise économique"</u>	
Anatomy of the Great Recession: 2007-2010. From the ideology of the invisible hand to market failures	21
Sept Points sur la crise Par Joaquín Almunia, Vice-Président de la Commission, chargé de la Concurrence	41
Qui se cache derrière les marchés financiers ?	47
La solidarité est-elle passée de mode ?	50
Radicalement Européen !	53
Pour « l'Europe sociale » et « la Fédération européenne des peuples ».	62

*Changer l'état des choses est aisé,
l'améliorer est très difficile*
ERASME

*E-mail : graspe@graspe.eu Website : <http://www.graspe.eu>
Diffusion strictement interne aux personnels des Institutions Communautaires
© GRASPE 2011*

Éditeur responsable : Georges VLANDAS

Responsable de la rédaction : Tomas GARCIA AZCARATE

Rédaction : Fabrice ANDREONE, Jacques BABOT, Paul CLAIRET, Jacques PRADE, Dorian PRINCE, Jean-Paul SOYER, Philippe KERAUDREN, Laurent BONTOUX, Yves DUMONT, Elie FAROULT, Sylvie VLANDAS, Catherine VIEILLEDENT, Stephane ANDRE, Thimios BOKIAS, Anders HINGEL, Andréa MAIRATE, Michel STAVAUX, Vlassios SFYROERAS, Victoria DAVYDOVA, Wolfgang ENTMAYR

Site web et maquette : Jean-Paul SOYER

Contributeurs

Philippe AIGRAIN	Fernando GARCIA	Jaime PEREZ VIDAL
Stéphane ANDRÉ	FERREIRO	Ines PERIN
Fabrice ANDREONE	Didier	Paolo PONZANO
Jacques BABOT	GEORGAKAKIS	Jacques PRADE
Angelo BAGLIO	Mireille GRUBERT	Dorian PRINCE
Gilles BERTRAND	Dimitris	Antoine QUERO
Thimios BOKIAS	HATZISTRATIS	MUSSOT
Laurent BONTOUX	Anders HINGEL	Nicolas SABATIER
Anastassios BOUGAS	Thomas HENOKL	Manuel SANCHIS i
Didier BOUTEILLER	Michel HUSSON	MARCO
Francisco	Sylvie JACOBS	Ludwig SCHUBERT
CABALLERO SANZ	Olivier JEHIN	Burkart SELLIN
Bernard CAISSO	Philippe	Giovanni SERGIO
Pino CALO	KERAUDREN	Vlassios SFYROERAS
Paraskevas	Notis LEBESSIS	Jean-Paul SOYER
CARACOSTAS	Roberto LENTI	Michel STAVAUX
Paul CLAIRET	Joël LE QUÉMENT	Elena STROE
Victoria DAVYDOVA	Beatrice LUCARONI	Béatrice THOMAS
Maria Eduarda DE	Andrea MAIRATE	Roger
MACEDO	Rafael MARQUEZ	VANCAMPENHOUT
Bertrand DELPEUCH	GARCIA	Philippe VAN PARIJS
Isabelle DEMADE	Olivier MERLE	Catherine
Yves DUMONT	Francisco MOLERA	VIEILLEDENT-
Wolfgang ENTMAYR	APARICIO	MONFORT
Elie FAROULT	Ugur MUL DUR	Georges VLANDAS
Tomas GARCIA	Benoît NADLER	Sylvie VLANDAS
AZCARATE	Koen NOMDEN	Werner WOBBE
	Béatrice ORNSTEDT	

Les articles publiés dans ce numéro ne reflètent pas nécessairement le point de vue de chacune des personnes ayant participé aux travaux de Graspe.

Retrouvez les numéros précédents des cahiers du GRASPE sur notre site web :

Site web : <http://graspe.eu>

e-mail : courrierlecteur@graspe.eu

Éditorial

La solidarité, au cœur du renouveau du projet européen

Dès l'origine, la solidarité a été voulue et conçue comme le cœur et le moteur de la construction européenne. Non par idéalisme béat ou pour faire primer le marché sur la citoyenneté, mais par nécessité.

Une nécessité d'abord pour réconcilier des nations et des peuples qui s'étaient fait si longtemps la guerre. Une nécessité qui s'impose désormais, ou plutôt devrait s'imposer, pour faire face ensemble à des défis et à de nouveaux acteurs internationaux, à l'égard desquels aucun pays européen n'est à l'échelle des solutions à imaginer et des décisions à prendre.

Comment assurer la préservation du modèle social européen où liberté, solidarités collectives et progrès social se conjuguent dans un équilibre fragile, alors que "l'Occident rétrécit" et qu'il est confronté à la raréfaction des ressources, à une compétition acharnée pour l'accès à ces mêmes ressources, aux nécessaires redéploiements économiques qu'imposent à la fois la mondialisation et le développement durable, à un vieillissement accéléré de sa population enfin - en particulier en Europe? Comment, en effet, sinon par des actions conduites au niveau du continent européen, de plus en plus réduit à sa dimension de péninsule de l'Eurasie?

Au moment où l'exigence de solidarité se fait de plus en plus pressante, celle-ci est remise en cause par deux développements simultanés: la crise économique internationale et sa transformation en crise de l'euro, d'une part, la mise en place de la mécanique intergouvernementale issue du Traité de Lisbonne, d'autre part.

A travers la crise financière internationale et à travers la crise de l'euro qui en a résulté, la crise économique a un double effet délétère sur les solidarités qui se sont esquissées, et parfois développées, dans la gestion collective des interdépendances entre pays et peuples européens.

La crise du système financier international condamne l'Europe à plusieurs années d'austérité, auxquelles son modèle social de

solidarités collectives pourrait ne pas survivre. Une austérité qui a un coût immédiat: les 750 milliards € que les classes politiques européennes ont prélevé sur le pouvoir d'achat des populations, pour s'acheter du temps auprès des spéculateurs, anglo-saxons pour la plupart. Un coût permanent ensuite, avec le démantèlement programmé de ce patrimoine commun de tous les citoyens européens que constituent services publics et mécanismes de solidarité sociale, un démantèlement assorti d'une baisse durable et régulière du pouvoir d'achat des seules classes moyennes et populaires. L'appauvrissement durable et généralisé qui en résulte est présenté comme la clé du maintien de la compétitivité des économies européennes. Une présentation pour le moins partielle, puisqu'elle vise surtout à masquer l'incompatibilité entre le montant des engagements financiers des gouvernements européens auprès des marchés financiers et les valeurs européennes exprimées dans les Traités européens successifs: dignité humaine, démocratie, liberté, égalité...

La crise de l'euro quant à elle accroît les risques de démantèlement de l'Union européenne car elle s'accompagne d'un retour en force des égoïsmes nationaux. Depuis 2008 en effet, ce sont les Etats qui ont fait leur grand retour après avoir sauvé les banques et... leurs voisins. Sous la pression de mouvements populistes qui naissent et prospèrent toujours en temps de crise, les gouvernements privilégient les seuls intérêts nationaux aux dépens des intérêts communs européens, et se laissent de plus en plus souvent aller à des réflexes souverainistes: cette tentation du cavalier seul repose autant sur l'excès de confiance en ses propres forces que sur la méfiance envers celles des autres. Cette attitude de repli s'accompagne de plus en plus souvent de critiques, sinon de remise en cause, des Institutions qui sont à la fois expression et promotion du projet européen et des intérêts communs dont celui-ci est porteur. Ainsi, certains Etats membres ont régulièrement pris pour cible la Banque Centrale européenne, alors que cette dernière a pourtant su mettre son indépendance au service de tous pour gérer la crise... D'autres s'en prennent à la Commission, qui pourtant n'a fait que timidement rappeler l'importance d'un dispositif permanent de gestion de crise. Dès lors, même dans le domaine économique et monétaire qui est au cœur du projet européen, l'Europe fonctionne sur un mode intergouvernemental: rapport de forces et pilotage à vue conduisent rarement à l'efficacité et à la solidarité durables. Les Etats membres les plus efficaces ont cependant réalisé que l'euro était aussi "leur" monnaie: avec la mise en place d'un dispositif permanent de prévention et de gestion de crise, ils ont su se montrer solidaires tout en imposant leur culture de la stabilité.

Par son impact sur l'existence même de l'euro, la crise est en train de bouleverser les règles du jeu européen. Les dix-sept membres de

l'eurozone, ainsi que leurs voisins au sein de l'Union européenne qui s'inquiètent du sort de la monnaie européenne, ont enfin compris combien l'existence de l'euro était déterminante pour la stabilité individuelle et collective. Tous acceptent désormais de trouver une parade collective durable en musclant les mécanismes de discipline budgétaire et de concertation économique. Même si l'on est encore loin de la fédération budgétaire à laquelle appelle le président de la BCE, une nouvelle Europe est en train de naître. Deux questions restent en suspens: l'édifice, construit sur la base des rapports de forces qu'impose le mode intergouvernemental, sera-t-il durable? L'absence évidente d'esprit européen permettra-t-il à cet édifice de remplir sa mission?

Il serait illusoire de trouver une réponse à ces interrogations avec la mise en place de la mécanique intergouvernementale issue du Traité de Lisbonne. Cette mécanique va en effet à rebours des évolutions du monde vers davantage de mondialisation économique et de multipolarité politique.

Alors même que ces évolutions exigeraient encore plus de solidarité dans la définition et dans l'affirmation d'intérêts communs sur la scène internationale, ce Traité renverse la tendance qui a prévalu dans tous les Traités européens depuis le Traité de Rome: une convergence de l'intergouvernemental aléatoire et construit sur le rapport de forces vers le communautaire structurellement construit autour de la recherche de l'intérêt commun. Avec Lisbonne, s'exprime la remise en cause du principe d'union sans cesse plus étroite. Avec Lisbonne, s'organise le détricotage des solidarités communautaires au profit d'un intergouvernementalisme mou mais désormais... structuré. L'établissement du Service d'Action Extérieure Européen illustre cette volonté de dilution des solidarités: ce vrai-faux progrès prend la forme d'une sorte de Congrès-de-Vienne-permanent rassemblant, à travers un conglomerat de diplomates nationaux, des volontés communes de plus en plus incertaines et des velléités individuelles de plus en plus affirmées.

Le Parlement européen demeure désormais le principal, sinon le seul, dépositaire de la démarche communautaire. La Fonction Publique européenne, encore indépendante malgré les coups de boutoirs portés par "la réforme Kinnock", reste l'outil efficace au service de l'intérêt commun.

Cependant, le premier est de plus en plus sensible aux ukases des capitales nationales, puisqu'il ne peut s'appuyer sur des partis européens transnationaux assurant son indépendance. La seconde, car elle est désormais confrontée à une perspective de remise au pas par des moyens divers: marginalisation via une augmentation et

une pérennisation de personnels contractuels, remise en cause des conditions statutaires et matérielles de cette indépendance, etc...

Est-il trop tard pour enrayer ce détricotage engagé depuis 2004, préparé depuis le milieu des années 90 ? Est-il encore possible de restaurer cet esprit européen fondé sur la solidarité, sur une vision partagée, sur la cohésion économique et sociale, sur l'intérêt commun?

Pour apporter à cette double interrogation une autre réponse que celle du fatalisme identitaire et du repli souverainiste que porte l'inter-gouvernementalisme, il faut une remobilisation collective de tous les porteurs de solidarités en Europe :

Pour que l'Union redevienne, non pas une coalition des Etats, mais un rassemblement des Peuples.

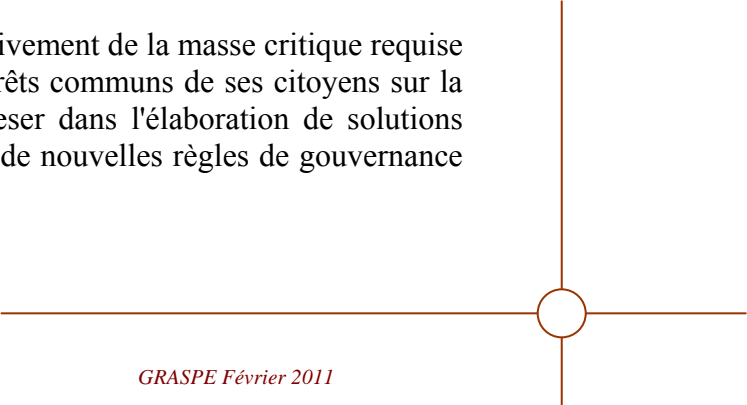
Pour que les "peuples d'Europe" soient effectivement appelés par leurs gouvernements à une union sans cesse plus étroite dans le respect des compétences déléguées par les gouvernements nationaux aux institutions de l'Union (art.1 du TUE), et pour que les "citoyens de l'Union" soient effectivement représentés au Parlement dans l'élaboration des politiques européennes (art. 14 TUE).

Pour que les nomenklaturas et oligarchies nationales arrêtent d'entraver la constitution de partis politiques européens, permettant enfin à ceux-ci de contribuer à la formation de la conscience politique et à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union (art.10 du TUE)

Pour que les choix résultant de l'expression renouvelée de cette légitimité démocratique soient garantis par une Fonction Publique Européenne indépendante de tous les groupes de pression nationaux et groupes d'intérêt sectoriels, et donc porteuse elle aussi de l'intérêt commun.

Pour que le nécessaire rétablissement de la compétitivité économique européenne s'accompagne de l'organisation d'un débat, au niveau européen, avec l'ensemble des citoyens européens sur les voies et moyens de reconstruire un modèle de cohésion sociale.

Pour que l'Union dispose effectivement de la masse critique requise à la fois pour défendre les intérêts communs de ses citoyens sur la scène internationale et pour peser dans l'élaboration de solutions solidaires et équitables au titre de nouvelles règles de gouvernance globale.



Leçons pour la construction européenne : Le cas du ciel unique européen

Une crise démontre le besoin d'une action européenne

La Convention de Chicago, signée en 1944, entérina le principe de la pleine souveraineté des États sur leur espace aérien et donc de leur entière responsabilité quant aux règlements de sécurité aérienne et à la fourniture des services de navigation aérienne.

L'importance économique du transport aérien n'a fait que croître au cours des années pour ensuite s'accroître vertigineusement grâce aux mesures de dérégulation prises par le gouvernement américain en 1978. L'Union Européenne prit, elle aussi, des mesures en ce sens entre 1990 et 1997, complétées ensuite par la négociation d'accords dits 'Open Sky' avec les USA visant à donner une plus grande liberté d'action aux compagnies aériennes tout en accroissant la concurrence.

L'explosion du trafic ne tarda pas à se heurter à des problèmes de capacité, au sol (aéroports) et dans les airs (couloirs aériens et services de contrôle de la circulation aérienne). Pour les passagers, ceci se traduit par des retards conséquents, des vols annulés ou surbookés, des attentes dans les salles d'embarquement pouvant dépasser la dizaine d'heures. En octobre 2001, la Commissaire Loyola de Palacio prit l'initiative de lancer le projet Ciel Unique (Single European Sky) pour remédier aux défauts du système.

A l'époque, ces défauts étaient principalement perçus comme étant les suivants :

- une fragmentation désormais absurde des responsabilités de gestion du ciel européen, puisque assurées au niveau national par des pays dont l'espace est de

- taille sub-optimale au regard des technologies et des flux de trafic.
- des problèmes évidents de capacité, à mettre en relation avec la réservation de la très grande majorité de l'espace par les militaires
 - des coûts d'infrastructure, y compris les services de contrôle de la navigation, trop importants et en tout cas très supérieurs à ceux du concurrent américain
 - un niveau de sécurité bon mais devant encore être amélioré
 - des technologies obsolètes, devant évoluer.

Un programme européen pour gérer le ciel unique

Le programme Ciel unique voulait aussi fédérer ou remplacer des structures de coordination qui avaient été empilées au fil du temps avec des résultats plus ou moins bons. La Commission leur adressait une critique principale : ces structures de nature intergouvernementale peinaient à être efficaces alors que la méthode communautaire permet théoriquement de prendre des décisions et de les voir effectivement appliquées.

Enfin, la Commission notait qu'au niveau national ou des organes de coordination, la séparation entre régulateur et opérationnel n'était pas claire, voire inexistante, créant ainsi des conflits d'intérêt et jetant le doute sur l'indépendance et la liberté d'action des régulateurs.

Les textes fondateurs du Ciel unique furent publiés en 2004. Cependant, ils résultaient d'une négociation acharnée entre la Commission et les États-membres, soucieux de leurs prérogatives mais aussi des intérêts économiques sous-jacents.

En lorgnant sur le grand frère d'outre-atlantique, on avait un modèle qui fait fonctionner le 'ciel unique américain' : une agence fédérale, la FAA, dotée de tous les pouvoirs nécessaires. Mais ce modèle, par trop unitaire, fut écarté au profit d'un principe qui ménageait les États : le 'bottom-up', c'est à dire la division du travail entre un régulateur européen fixant des objectifs généraux et des structures nationales qui s'organiseraient librement pour les atteindre.

Du rêve unitaire initial, il restait quelques traces dans les textes : en particulier, celui d'obtenir de l'OACI, l'agence onusienne créée par

la Convention de Chicago, la reconnaissance d'une 'région d'information de vol' européenne, qui d'ailleurs tarde à venir.

Le cadre législatif de 2004 mit en place une Agence Européenne de la Sécurité Aérienne (EASA) qui reprend les fonctions d'une organisation intergouvernementale, les 'Joint Aviation Authorities', représentant la majorité des organisations européennes de certification et de réglementation aéronautique civile. L'EASA reprend en outre certaines tâches de régulation de sécurité aérienne qui étaient assurées de manière intégrée par EUROCONTROL, un autre organisme intergouvernemental conçu initialement en 1960 comme le noyau d'une FAA européenne, mais qui ne put jamais développer ce rôle qui menaçait la souveraineté des États et le modèle concurrentiel en vogue à partir des années 2000.

Le cadre législatif du Ciel unique de 2004 obligeait les États à organiser leur espace aérien en 'Blocs fonctionnels' qui auraient été dégagés des frontières nationales et taillés uniquement en fonction des contraintes opérationnelles. Cette notion de 'bloc' visait à provoquer une consolidation et une rationalisation des services ATC¹ sur le modèle des grands centres de services ATC d'outre-atlantique.

Des résistances à la mise en œuvre

Cependant, ce programme européen ne tarda pas à rencontrer deux obstacles majeurs. Le premier est qu'en parallèle, sous l'inspiration du modèle libéral de « fourniture de services » des télécoms et sous la pression des compagnies aériennes², on procéda à la transformation de la presque totalité des fournisseurs de services d'administrations en entités de droit privé. Seule la société britannique fut réellement privatisée, ce qui ne l'empêcha pas par deux fois de demander à l'État de venir à son secours pour lui éviter une débâcle financière. Malgré une tentative avortée en

¹ Air Traffic Control

² Qui espéraient que le secteur privé amorcerait une baisse des coûts. Espoir déçu, car une société privée en situation de monopole n'a aucune raison de baisser ses prix et la concurrence est impossible en présence de problèmes aigus de sécurité qui nécessitent une pleine et entière coopération. La régulation économique, censée dans plusieurs États suppléer à une concurrence absente, peut certes agir sur les tarifs, mais généralement à la marge, car un régulateur ne peut imposer un changement radical de 'business model' ni résister aux avertissements de l'entité régulée concernant l'impact sur la sécurité d'une politique tarifaire trop agressive. Un exemple de cette timidité forcée des régulateurs est la fixation par le Comité Ciel unique en décembre 2010 d'un objectif de gains de productivité de 3,5% par an pour la période 2012-14, bien en deçà des objectifs initiaux du programme Ciel unique.

Allemagne de suivre ce modèle, les autres sociétés restèrent propriété de leur État, la France faisant cavalier seul en gardant son administration. Or ces sociétés de droit privé se définirent leurs propres objectifs qui n'étaient pas forcément cohérents avec le plan européen. En particulier, la consolidation des services, pour certaines, devait se faire sur le mode de la croissance par concurrence et conquête de marchés et pas du tout sur celui de la coopération³.

Le second obstacle, peut-être le plus sérieux, est que les États n'avaient pas davantage l'intention de jouer le jeu de l'intégration, les uns pour sauvegarder leurs intérêts industriels, les autres pour garantir la paix sociale (les syndicats de contrôleurs étant particulièrement virulents), d'autres encore par crainte de voir leur souveraineté trop entamée. Quant à l'harmonisation, pourtant moins ambitieuse, elle se trouvait limitée pour les mêmes raisons et par la difficulté intrinsèque d'harmoniser 27 politiques aéronautiques en l'absence d'une administration fédérale dotée de compétences opérationnelles et organisationnelles exécutives et d'un pouvoir de décision supranational.

Dans les faits, rien n'a donc bougé. On a lancé des études de 'blocs fonctionnels' qui furent conçus comme des regroupements d'États, c'est-à-dire tenant encore compte des frontières, sans du tout chercher à réorganiser le service ATC en fonction des flux de trafic et des logiques opérationnelles. De ces études, il ne sortit rien de concret, mis à part une annonce triomphale du Royaume-Uni et de l'Irlande annonçant la mise en place d'un espace commun conforme au programme européen, mais on ne tarda pas à comprendre qu'il s'agissait d'un bloc 'Potemkine'⁴.

La Commission prit conscience qu'il fallait relancer la machine. Un second paquet législatif vit le jour en 2009-10. Il visait à réaffirmer les grands principes, à nommer un monsieur 'Bloc Fonctionnel' chargé de pousser les États, et surtout à mettre en place un mécanisme contraignant qui, à partir d'objectifs de performance définis au niveau européen, sanctionnerait les fournisseurs de service qui ne les atteindraient pas. L'idée est bien sûr que ces

³ Le modèle de libéralisation des télécoms est peu adapté à une activité dont l'objectif est d'assurer la sécurité (voir l'accident du 1^{er} Juin 2009 qui illustre un réel malaise décisionnel).

⁴ La date limite de 2012 fixée par le règlement européen pour créer ces blocs fonctionnels pourrait bien inciter d'autres États à procéder à des effets d'annonce similaires. L'accord 'FABEC' du 2 décembre 2010 entre six états crée bien un cadre institutionnel intergouvernemental dans lequel les décisions sont prises à l'unanimité des membres (art. 23) mais concrètement, tout reste à faire. La règle de l'unanimité n'augure rien de bon pour la gouvernance d'une structure censée être opérationnelle au sens ATC du terme.

objectifs de performance ne puissent être atteints qu'en procédant à la création de blocs fonctionnels réellement bien conçus et efficaces. Le talon d'Achille du projet restait cependant l'intervention des États pour fixer ces objectifs, les mesurer et pour définir les pénalités. On vit en 2010 que les États n'avaient aucune intention de couler leur propre bateau. Le Commissaire européen, S. Kallas, devant le refus des États de décider des objectifs réellement ambitieux⁵, ne put que faire une déclaration alarmiste :

Now I have to draw your attention to some very worrying developments ... that could create some serious delays in delivering the SES:

Yesterday 25th October 2010 the Single Sky Committee met with the aim to vote on European Union wide performance targets on environment, capacity and cost-efficiency, and to reiterate the commitment to monitor the performance of safety... the Committee could not accept the Commission's proposal ...

Coupled with worrying feedback on the development of FABs [blocs fonctionnels], this negative outcome shows that the implementation of the Single European Sky is at risk.

Le Commissaire avait certainement en tête d'autres événements négatifs. L'arrêt des vols dû à la poussière volcanique crachée par l'Eyjafjöll en 2010 avait démontré l'absence d'une vraie coordination européenne en cas de crise, c'est-à-dire disposant de réels pouvoirs de décision. Le règlement européen en préparation sur un 'gestionnaire de réseau' censé coordonner les activités opérationnelles au niveau européen se heurte à la réticence des États de lui donner des pouvoirs contraignants⁶. L'EASA elle-même peine à trouver des relais efficaces au niveau national.

Enfin, le grand programme de recherche européen 'SESAR' ne va pas bien. Il n'a jamais trouvé le financement privé espéré, les partenaires privés se contentant de se battre pour gagner les appels

⁵ Le Comité Ciel Unique finit par approuver le 3 décembre 2010 des objectifs revus à la baisse, mais comme la fixation des objectifs nationaux ou de ceux des blocs fonctionnels, l'appréciation des performances des fournisseurs de service et la détermination des mesures correctrices restent principalement du ressort des États (art. 17 du règlement 691/2010), on peut penser qu'ils ont encore une capacité de résistance. De ces objectifs, M. Schulte-Strathaus de l'AEA déclara assez diplomatiquement : "These targets are not of themselves particularly challenging and the airlines believe that there are vastly greater savings to be unlocked by the Single Sky without underlining safety in any way. Nevertheless air navigation service providers will be subjected to budgetary discipline and to target achievements which will benefit customers and the environment."

⁶ Une clause du projet de texte (art 5.1) prévoit bien de tels pouvoirs, mais sans les définir. On en reste aux déclarations d'intention sans effet juridique. De même, la cellule de crise est chargée de prendre des décisions critiques (art. 10) mais on ne définit pas à qui elles s'appliquent ni leur statut juridique.

d'offre. Les résultats concrets se font attendre, plusieurs voix s'élevant pour dénoncer l'irréalisme des études⁷. La coopération avec le programme jumeau NextGen des USA peine à dépasser le niveau des bonnes intentions à cause de l'absence de progrès sur le fond. Et surtout, on voit bien que la phase de mise en place va se heurter aux mêmes problèmes de financement et de gouvernance que le désastreux programme GALILEO⁸. La Commission cherche à renforcer le partenariat Public / Privé, dont l'efficacité en ces domaines reste à prouver, et à confirmer le rôle de l'organe de gestion du programme SESAR, dont la structure reflète ce partenariat mais qui manque singulièrement de *leadership*⁹.

Le tableau est assez sombre, surtout si l'on prend en compte les sommes déjà dépensées par ce programme et plus encore, les opportunités gâchées depuis près de dix ans pour diminuer les coûts¹⁰ de l'ATC européen, c'est-à-dire pour améliorer la position concurrentielle de l'Europe en ce domaine.

Qu'est-ce qui n'a pas marché ?

Un premier diagnostic est celui de la faiblesse de la méthode communautaire, trop dépendante de la Comitologie. Le Comité Ciel Unique dont l'aval est nécessaire pour toute décision d'importance est peuplé par ceux auxquels les décisions vont s'appliquer. Il est assez naturel qu'ils résistent aux mesures concrètes qui pourraient les heurter et qu'ils truffent les textes d'une phraséologie qui leur permet de se ménager toutes sortes d'échappatoires. En fait, la composition du Comité est un exemple parfait de conflits d'intérêt.

Le deuxième diagnostic concerne la méthode 'bottom up' c'est-à-dire la latitude donnée au niveau national de contourner ou même de saboter les orientations communautaires. Un faux réalisme consiste à dire que les États n'auraient jamais accepté d'aller plus loin. Mais un contre-exemple est la création, forcée par la nécessité, d'un organisme européen de gestion des flux de trafic aérien¹¹ qui s'est concrétisée par la mise en place d'une vraie

⁷ Voir en particulier l'article de J.M. Garot, ancien directeur R&D d'EUROCONTROL, in *The Controller*

⁸ S. Kallas reconnu ce risque dans sa déclaration déjà citée

⁹ Le 'SESAR Joint Undertaking' dont une récente note (SEC 2010-1580) surestime les résultats et le potentiel pour la phase de déploiement des projets.

¹⁰ Le programme SES se fixait au moins de diviser ces coûts par deux.

¹¹ Le Central Flow Management Unit d'EUROCONTROL créé en 1988 quand il devint évident que la gestion au niveau national ne pouvait plus donner des résultats acceptables. En 2001, il y avait consensus sur le concept d'un ciel

structure de gestion au niveau européen et d'un démantèlement en parallèle des structures nationales¹². On pourrait arguer que la Commission a ici appliqué sa politique de 'cliquet', c'est-à-dire qu'en l'absence de consensus politique pour mettre en place une vraie solution, on s'accorde sur des mesures moins ambitieuses et qu'à partir de diagnostics successifs démontrant la nécessité d'aller plus loin, on construit une solution plus complète à coup de mesures correctives¹³. Mais cette politique ne fonctionne bien que si chaque étape de ce processus produit malgré tout des résultats positifs et démontre la valeur ajoutée de l'implication communautaire.

Le troisième diagnostic est celui de la confusion entretenue sur les objectifs. Le but du programme SES n'est pas de créer des blocs fonctionnels ou de gérer un programme de recherche ou de mettre en place d'autres structures encore. Il est de créer un ciel unique européen, sûr et économique. Une fois cette définition acceptée, les moyens coulent de source : il faut évoluer vers une gestion européenne, centralisée, fédérale en fait, de ce ciel unique¹⁴. Et donc progressivement intégrer ou démanteler toutes les structures nationales qui y font obstacle, en tenant compte des aspects sociaux, bien sûr. Le coût de la transition n'aurait probablement pas été beaucoup plus grand que celui du programme SES, qui pour l'instant est un échec.

En conclusion, l'Europe doit se fixer des objectifs ambitieux et réalistes et se donner les moyens de les atteindre le plus directement possible. Si pour des raisons politiques, ces objectifs ne sont pas acceptables dans un contexte donné, il ne faut surtout pas mettre en place des programmes confus et flous. Car leurs échecs minent la crédibilité de la démarche européenne. Il est des moments où les compromis boiteux font le jeu de ceux qui parient sur l'impuissance de l'Europe.

européen. Avec une bonne vision politique, on aurait pu définir un programme beaucoup plus ambitieux.

¹² Il y a certaines tentations de les recréer au niveau des blocs fonctionnels, ce qui serait un retour en arrière très dommageable.

¹³ En cas d'absence d'accord pour progresser, les étapes précédentes sont néanmoins acquises par effet de cliquet, d'où le nom de la démarche.

¹⁴ Le gestionnaire unique pourrait faire appel à de multiples fournisseurs, en tant que de besoin, sauvegardant ainsi certains intérêts industriels.

Concours communautaires

Suite aux nombreux arrêts qui ont été rendus dans le domaine des concours, voici une analyse de la jurisprudence récente pour informer les collègues.

1. COMPOSITION DES JURYS DE CONCOURS COMMUNAUTAIRES

1.1. Equilibre hommes/femmes dans les jurys de concours: Affaire Bartha / Commission F-50/08

Dans cette affaire, le Tribunal a précisé la composition d'un jury de concours au regard de l'égalité des sexes et il a annulé la décision de rejet par le jury de la demande de réexamen du requérant au motif que:

*"Un jury composé, lors la publication de la liste de ses membres, de plus de quatre membres titulaires ne peut être regardé comme satisfaisant aux exigences de l'article 3, cinquième alinéa, de l'annexe III du statut qu'à la condition que, au nombre de ces membres titulaires, figurent au moins **deux membres de chaque sexe.**"*

Le Tribunal ajoute que ce qu'il est nécessaire de vérifier la composition au stade du déroulement des épreuves et pas nécessairement au moment de la publication de la composition du jury:

"L'exigence selon laquelle seuls doivent être pris en considération les membres titulaires du jury au stade de la publication de la liste de ses membres peut trouver un tempérament dans le cas particulier où, en dépit d'une constitution du jury ne satisfaisant pas, à ce stade, à la règle posée par l'article 3, cinquième alinéa, de l'annexe III du statut, telle qu'interprétée au point précédent, la composition du jury, lors du déroulement effectif des épreuves, est néanmoins conforme à cette règle. En effet, dans un tel cas, l'objectif poursuivi par l'article 3, cinquième alinéa, de l'annexe III du statut, à savoir faire en sorte que les prestations des candidats à un concours soient appréciées par un jury dans lequel est assurée une représentation équilibrée entre les femmes et les hommes, s'avère pleinement satisfait."

1.2. Stabilité des jurys de concours: Affaires Brune / Commission F-5/08 et Honnefelder / Commission F-41/08

Dans ces deux arrêts le TFP a précisé sa conception de la stabilité d'un jury, telle que définie dans l'arrêt Gianini/Commission (T-100/04) du 12 mars 2008.

Dans ces deux affaires, le Tribunal a tout d'abord rappelé que le jury doit mener ses travaux dans le respect scrupuleux des règles régissant l'organisation des épreuves. Parmi ces règles figurent les principes d'égalité de traitement et d'objectivité des notations. Pour que l'appréciation du jury sur les candidats respecte ces conditions, il est nécessaire que les critères de notation soient appliqués de manière cohérente aux candidats. Le TFP constate qu'**idéalement** tous les membres du jury devraient être présents lors de toutes les épreuves.

Le TFP reconnaît des limites à ce principe: lors d'un concours avec une grande participation, il est difficile, notamment pendant les examens oraux, le principe de stabilité du jury peut-être assoupli pour permettre aux membres du jury de respecter les exigences de leur service et d'assurer la continuité du service public (Cf. aff. Gianini prec., aff. Martin c/Commission C-24/78 du 13 février 1979). Cet assouplissement ne peut toutefois s'affranchir du respect des garanties fondamentales de l'égalité de traitement. Ainsi, le jury doit prendre les mesures de coordination nécessaires en cas d'absence de ses membres afin d'assurer la cohérence de la notation. Ainsi, si cette cohérence est garantie par de tels moyens, la variation de la composition du jury n'empêche pas qu'elle soit considérée comme suffisamment stable. Le Tribunal apprécie au cas par cas les mesures adoptées pour respecter la cohérence de la notation et de la comparaison des prestations, notamment selon les caractéristiques et les exigences pratiques pour l'organisation de chaque concours.

Dans ces deux affaires, le TFP a vérifié la présence des membres et a conclu que la seule présence continue de la Présidente et de son suppléant n'avait pas permis de garantir la stabilité du jury et donc la cohérence de la notation. Il a fait droit aux demandes des requérants.

2. REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE LES JURYS DE CONCOURS ET EPSO

2.1. Principe général de répartition des compétences entre le jury et EPSO dans le domaine des concours et sélections: Affaires Vicente Carbajosa / Commission F-77/08 et F-09/09

Dans le paragraphe 47, l'arrêt précité dispose:

"L'EPSO ne dispose pas légalement de la compétence pour déterminer le contenu des tests d'accès, pour corriger les épreuves, ni pour arrêter les résultats desdits tests (...)".

Cet aspect est développé dans un second arrêt Vicente Carbajosa. Arrêt Vicente Carbajosa. Dans le paragraphe 43 de ce second arrêt (qui reprend le point 50 de Pachitis), le Tribunal rappelle le

partage des compétences entre EPSO et le jury, sur base du statut et de son annexe III:

"(...) Avant d'examiner les trois moyens soulevés par les requérantes, il y a lieu de rappeler qu'il ressort, notamment, de l'annexe III du statut que la réglementation de la procédure de concours se fonde sur le principe du partage des compétences entre l'AIPN et le jury de concours. Tout en constituant une manifestation d'autolimitation de l'autorité administrative, cette dyarchie statutaire révèle, dans un souci de sauvegarde de la transparence de la procédure de sélection du personnel de l'Union, la volonté du législateur statutaire de ne pas réserver à la seule administration la tâche délicate de sélectionner le personnel en question, mais d'y faire participer aussi, par le biais du jury dans lequel l'administration est également représentée, des personnes extérieures à la hiérarchie administrative et notamment des représentants du personnel."

Cette disposition est à l'origine des dispositions prises par EPSO suite au premier grand concours AD du nouveau cycle, publié en mars 2010. Les avis de concours ont été mis à jour et il a été veillé à impliquer le jury dans la phase de CBT; les jurys doivent donc être constitués avant le début de la phase CBT, et idéalement dès la clôture des inscriptions. Les membres de jury permanents doivent valider les CBT sur base d'un échantillon de questions. Les avis de concours doivent indiquer clairement que le jury est responsable de toutes les étapes du concours, EPSO n'est plus mentionné dans les phases éliminatoires du concours. Une nouvelle version du Guide aux candidats a également été publiée au Journal officiel du 8 juillet 2010. Enfin, toute la communication entre EPSO et les candidats doit être faite au nom du jury.

2.2. Compétence respectives du jury et d'EPSO dans le domaine des tests de présélection sur ordinateur (Computer Based testing): Affaire Pachtitis / Commission F-35/08

Le requérant a été écarté du concours EPSO/AD/77/06 à la suite de la phase préliminaire, qui consistait en deux tests d'accès, de 30 QCM. L'organisation et la mise en œuvre de cette phase préliminaire des concours sont confiées à EPSO qui, à son tour, la confie à un cocontractant externe. Le TFP a annulé la décision écartant la candidature de M. PACHTITIS au motif qu'elle a été prise *"à l'issue d'une procédure menée par une instance incompétente et par une décision prise par cette même instance"*.

Le législateur a prévu, à l'article 29 du statut, que le recrutement des fonctionnaires se fait, en règle générale, par concours et, à l'article 30, que, pour chaque concours, l'AIPN nomme un jury, qui établit la liste d'aptitude des candidats. Le législateur a réglementé

de manière détaillée la procédure de concours, à l'annexe III du statut, qui est fondée sur le principe du partage des compétences entre l'AIPN et le jury de concours. *"Au vu du rôle crucial confié au jury de concours, le législateur a prévu un certain nombre de garanties, en ce qui concerne tant son institution et sa composition que son fonctionnement."* (pour chaque concours un jury est nommé par l'AIPN ; les membres doivent être désignés en nombre égal par l'administration et par le comité du personnel ; les membres du jury choisis parmi les fonctionnaires doivent être d'un groupe de fonctions et d'un grade au moins égal à celui de l'emploi à pourvoir ; un jury composé de plus de quatre membres doit comprendre au moins deux membres de chaque sexe ; obligations du jury résultant des principes généraux du droit de l'Union ; le secret des travaux du jury).

La création, en 2002, de l'EPSO n'a pas affecté le partage des compétences entre l'AIPN et le jury. En effet, les tâches confiées à l'EPSO dans l'acte de constitution sont essentiellement de caractère organisationnel.

Dans le cadre du concours litigieux (comme dans tous les concours internes actuels – et notamment celui EPSO/AD/177/10 où 37000 candidats ont participé à la phase préliminaire), les questions étaient choisies au hasard dans une base de données contenant un lot de questions, fournies à l'EPSO par un cocontractant externe. Le jury du concours litigieux n'est intervenu qu'à l'issue des tests d'accès et donc seulement au stade des épreuves écrites et orale. Le déroulement de cette procédure automatisée a impliqué une prise de décisions au fond, dans la mesure où le "comité consultatif" auquel appartenait le contrôle de qualité des questions insérées dans la base des données, a, d'une part, déterminé le niveau de difficulté des QCM posées lors des tests d'accès et, d'autre part, neutralisé certaines questions. Or, il s'agit manifestement de tâches incombant normalement à un jury de concours. La Commission a tenté de faire valoir l'argument selon lequel les tests de présélection ne feraient pas partie du concours à proprement parler, mais relèveraient d'une phase préliminaire audit concours, visant à sélectionner les personnes qui auraient accès au concours en question, et que, par conséquent, les dispositions statutaires relatives aux attributions du jury et aux garanties entourant ne seraient pas applicables à la phase préliminaire.

Le TFP a réfuté cette argumentation. Sur 1 772 candidats qui ont réservé une date pour les tests d'accès, seuls 140 pouvaient être invités à soumettre une candidature complète en vue de leur admission à la deuxième phase du concours. Or, *"une procédure qui aboutit à l'élimination de plus de 90 % des candidats, non pas pour des raisons formelles, mais pour ne pas avoir répondu de*

manière suffisamment satisfaisante à des tests, fait partie de l'essence même d'un concours". La nature de «concours» des tests d'accès est d'autant plus évidente que, aux termes de l'avis de concours, il ne suffisait pas d'obtenir la moyenne aux tests en question, mais, pour pouvoir accéder à la deuxième phase du concours, il fallait, s'agissant de l'option 1, être parmi les 110 candidats ayant obtenu les meilleures notes aux tests d'accès. Or, cette nature comparative des tests de la phase préliminaire est inhérente à la notion même de concours.

3. SYSTEME DE SELECTION SUR BASE DE TESTS DE PRESELECTION SUR ORDINATEUR (COMPUTER BASED TESTING): AFFAIRE MATOS MARTINS / COMMISSION F-02/07

Cet arrêt fondamental valide les tests de présélection sur support informatique tels qu'organisés par EPSO. Le répertoire de jurisprudence rappelle des extraits des points 178 et 180 de cet arrêt:

"Le fait que les questions à choix multiple posées aux candidats à un concours ou à une procédure de sélection aient été choisies aléatoirement par l'outil informatique répond à un souci d'égalité entre les candidats, tout en permettant l'organisation des épreuves sur plusieurs jours dans l'intérêt même des candidats. Certes, il n'est pas exclu que telle question, prise individuellement, posée à tel candidat puisse être plus difficile qu'une autre, de même niveau, posée à tel autre candidat. Toutefois, cette disparité est compensée par le grand nombre de questions posées, étant donné que l'ensemble des questions retenues doit présenter sensiblement le même degré de difficulté pour l'ensemble des candidats.

Le seul fait qu'un candidat estime avoir été confronté à des questions difficiles, voire très difficiles, ne suffit pas à établir que certains candidats à la procédure de sélection ont été indûment avantagés par rapport à lui. Ainsi, le raisonnement reposant sur des affirmations générales et abstraites n'est pas de nature à établir l'inégalité de traitement, à tout le moins une apparence d'inégalité de traitement. À cet égard, le temps consacré par les candidats à répondre à une question, différent d'un candidat à l'autre, constitue une donnée subjective, laquelle ne fait que souligner l'existence de différences entre les candidats participant à un concours."

4. REGIME LINGUISTIQUE DES CONCOURS COMMUNAUTAIRES: AFFAIRE REPUBLIQUE ITALIENNE / COMMISSION – T-205/07

Sur un plan général, le Tribunal valide le régime linguistique du CAST de 2007 et la restriction des langues utilisée pour les

épreuves (EN, FR, DE) qui découle du régime linguistique des concours adopté par EPSO et approuvé par les institutions communautaires. Le Tribunal considère que les spécifications linguistiques du CAST de 2007 ne discriminent aucun candidat.

Plus précisément, il constate qu'aucune disposition ou principe de droit de l'Union n'impose qu'un AMI soit systématiquement publié sur le site Internet de l'EPSO dans toutes les langues officielles. En effet, il n'existe pas de principe général de droit de l'Union assurant à chaque citoyen le droit à ce que tout ce qui serait susceptible d'affecter ses intérêts soit rédigé dans sa langue en toutes circonstances.

Toutefois, si l'administration est en droit d'arrêter les mesures qui lui paraissent appropriées afin de régir certains aspects d'un AMI, ces mesures ne doivent pas conduire à une discrimination fondée sur la langue entre les candidats à un poste déterminé.

Ainsi, si l'administration décide de publier, sur le site Internet de l'EPSO, le texte d'un AMI uniquement dans certaines langues, elle doit, afin d'éviter une discrimination fondée sur la langue entre les candidats potentiellement intéressés par cet appel, adopter des mesures appropriées afin d'informer l'ensemble de ces candidats de l'existence de l'AMI et des versions linguistiques dans lesquelles il a été publié de manière intégrale.

Cet arrêt ne remet pas en cause les lauréats déjà recrutés ni même les lauréats qui n'ont pas été recrutés. Il ne rouvre pas non plus les délais de recours pour ceux qui ont raté les épreuves et n'ont pas été inscrit sur la liste.

5. INSCRIPTION A DEUX CONCOURS EN PARALLELE: AFFAIRE DI PROSPERO / COMMISSION F-99/08

Dans cet arrêt, le Tribunal a constaté que la clause interdisant aux candidats de s'inscrire simultanément à plusieurs concours *"empêche l'inscription à un des concours d'un candidat disposant, pour le concours concerné, des mêmes ou, éventuellement, de meilleures qualifications que celles d'autres candidats admis à concourir"* (point 40).

Pour cette raison, une telle clause contrevient à l'article 27, premier alinéa du statut et est donc illégale. Les difficultés d'ordre technique / matériel / organisationnel, invoquées par la Commission à sa défense, ont été rejetées par le Tribunal dans cette affaire. Ainsi, notamment, la Commission ne peut accorder la priorité à l'objectif de la célérité des procédures de sélection et de recrutement par rapport à celui du recrutement des candidats

possédant les plus hautes qualités dans le sens de l'article 27, premier alinéa, du statut. L'économie de temps que la clause permet est limitée et sans rapport de proportionnalité avec l'atteinte portée à l'article 27, premier alinéa, du statut, (point 43).

Dossier
“Crise
économique”

Anatomy of the Great Recession: 2007-2010

**From the ideology of the invisible hand to
market failures**

Origins of the Great Recession

The 2007 global financial crisis arises from the formation of the speculative bubble in the US housing market. The so-called *subprime* loans market –low-quality United States mortgage credits– develops quickly because of both, loose credit conditions granted by financial institutions, and excess of credit derived from the world liquidity glut. The accumulation of current account surpluses of the oil-producer economies, as well as from emerging countries gave way to the hypothesis of the *general excess of saving* during period 1996-2004 that was formulated by Ben Bernanke in 2005¹⁵ and revisited in September 2007¹⁶. According to the latter, the problem was not the US current account deficit but rather the high propensity to save of the Chinese economy.

On the other hand, banks bought “packaged” financial assets, that is to say, complex, opaque and overvalued assets, which included subprime loans. When the property market collapsed, it started a spiral of non-payments of subprime mortgages, which converted those “packaged” financial assets into *toxic assets* for its holders. All this, together with the increase of risks in the financial sector and the appearance of risks due to the securitisation process, had generated a crisis of confidence. Companies and some banks underwent also a sharp financial leverage that contributed to the development of speculative bubbles on the real estate market and, latter on, to the collapse of real (houses) and financial (shares) assets prices.

The financial crisis, however, was not an exclusive financial market’s issue, but rather a more general problem related to the

¹⁵ Bernanke, Ben S. (2005): The Global Saving Glut and the U.S. Current Account Deficit. Speech delivered for the *Sandridge Lecture* at the Virginia Association of Economists, Richmond, March 10.

¹⁶ Bernanke, Ben S. (2007): Global Imbalances: Recent Developments and Prospects. At the *Bundesbank Lecture*, Berlin, September 11.

increased instability in asset markets as compared with that of markets of goods, because the aforementioned instability has generated expectations that were not fulfilled. In the US case, the increasing scarcity of land and the greater demand resulting from the expected increase in population and immigration created the false illusion of unbounded price increases in the housing market. In the European case, the robust financial positions of companies and households prevented from fearing any solvency crisis.

In summer 2007, however, lack of information among banks about the quality of credits undermined faith regarding their solvency, which fully disappeared. The interbank money market got dry and risk premia sharply escalated. In September 2007, associated with the rescue operation of *Fannie Mae* and *Freddy Mac*, the illness which afflicted Europe changed dramatically of nature, and the crisis that, at the beginning, was perceived as a liquidity problem was evolving towards a confidence crisis. However, a systemic collapse was considered still very unlikely.

A year later, on 15 September 2008 the world was on the brink of ruin when the US Secretary of the Treasury, Henry Paulson, and the Federal Reserve let fall the investment bank Lehman Brothers. In this way they aimed, among other, at demonstrating to those who believed in the *too big to fail* argument, when related to financial institutions, that it does not always apply. To leave falling Lehman meant rejecting such an argument and prevent that the *moral hazard* could work. In doing so, the Fed ran the risk of a systemic crisis in order to comply with the principle of impeding the functioning of moral hazard¹⁷.

What had started as liquidity and solvency crisis was taking the shape of a systemic one

Up to the bankruptcy of Lehman, the economic recession followed the traditional path of previous US economic slowdowns during the post-war period. As in recent periods (1986–92) –not only in the United States, but also in the United Kingdom, Spain and Ireland– a recession was being incubated that was being fed by the fall in the activity in construction. However, the decline in the housing market was not the only factor that encouraged the deceleration, because the bankruptcy of Lehman as well as fears that the insurance giant AIG –that in the end was rescued– might have dragged along the principal US financial institutions and those of the European Union, converting into a reality the probability of a

¹⁷ Moral hazard occurs when a party insulated from risk behaves differently than it would behave if it were fully exposed to the risk.

systemic financial crisis. The stock exchanges went into panic, the stock-market value of banks collapsed, risk aversion increased, capital flows paralyzed, and investors looked for *safe havens* where to get protected.

The financial crisis, which had started as a liquidity and confidence crisis, was dangerously developing as a systemic one. The collapse of the world financial system was a real threat, and the crisis began to feed itself back. Banks were forced to restrict credits, companies and consumers expectations deteriorated, and economic activity was into free fall. Consequently, banks saw an increase in credit failures and reduced credits even further. The fact that banks ceased to provide liquidity between each others, as well as to the companies, revealed the emergence of market, regulation and financial supervision failures. Governments and central banks have filled in this vacuum and took heterodox decisions such as nationalisations, transfers of funds of taxpayers, etc. Soon, globalisation extended the virus of the toxic assets quickly, except in some emerging countries and Latin America.

Despite all the above, more enrooted reasons of the global financial crisis have to be found in the removal of restrictions to free movement of capital, in the unbounded financial innovation and deregulation of the last 30 years –most particularly in the United States–, and in the *global excess of savings* (1996-2004), as previously indicated. Control mechanisms were smoothed out and conditions for banking and financial supervision sharply reduced. All this gave way to perverse incentives which were exploited by some banks' managers to make business. Financial markets, instead of managing financial risks –which constitutes its main function– created them in order to expand their business. In so doing, some of the so-called *financial innovations* simply became financial brigandage, pure barbarism. As from September 2008, the greater recession of the post-war period began, thousands of investors lost their savings because some economists and financial experts, who believed in the self-regulation of the financial markets, claimed for decades that any kind of financial innovation was always beneficial, even those which were fully free, completely deregulated.

Lessons that can be learned

There is no unanimity among economists concerning the main conclusions which can be drawn from the global financial crisis. In my opinion, there are at least three different views on what might have failed. On the one hand, ultraliberal ones like Alan Greenspan believe those financial crises are constitutive of human nature. As a result, and because financial markets have a memory of no longer

than ten years, he expects a new financial crisis will meet the appointment with punctuality within ten years. Another view is that of the neoclassic ones; for them it is not the market who failed, but rather those regulators in charged of its control and supervision. In other words, the greed of financial institutions has been possible because politicians have permitted a complete lack of regulation in some markets and financial institutions. Finally, many of the neo-keynesian economists continued to rely on the rationality of both investors and markets, and thought that they worked correctly in general. Within this group, only a few have rejected the rational behaviour as a paradigm for the economic behaviour, and have placed the origin of the crisis in the failures of the market. Because of this, strengthening the government and the State has been for them the best guarantee of a smooth running of the markets and, therefore, of avoiding economic disasters which would derive from those some financial institutions installed in the practice of economic anarchism.

Responsibilities for the global financial chaos are widely shared both geographically and institutionally

Responsibilities for the global financial chaos are widely shared. Central banks and international institutions did not foresee the crisis or paved the way for it by allowing a policy of excess of liquidity. The rating agencies, in collusion with the financial institutions rated by them, deceived buyers of financial assets on the true value of the latter. It should be recalled that the day prior to its bankruptcy, Lehman had been rated by Standard & Poor's with the maximum rating (AAA). High-risk funds (hedge funds) worked in a completely deregulated and completely free environment. Bankers took out of their balances (*off-balance*) many liabilities containing doubtful risks. In the transition from managerial capitalism to global financial capitalism, many actors maintained a blind faith in the self-regulatory nature of free markets.

In spite of the above, I would like to draw some lessons, though provisional ones, from the global financial crisis. I think they could be organised around two main issues. On the one hand the issue of *moral hazard* in financial economics; and, on the other hand, on *market failures* and the ideology of the *invisible hand*.

The argument of the type "too big to fail" is indefensible when there is not, in return, an iron regulation policy. On the contrary, unless we implement such a policy, we allow moral hazard to play a role in the world financial system, that is, we are creating the wrong incentives for the financial institutions to take risky decisions, which they would never had taken unless they were sure that, in the end, the negatives consequences of those actions

would have been assumed by the economic authorities. Some economists think that we have to live now with a financial system in which moral hazard applies. On the contrary, other economists claim that when rescuing a bank, to make sure that such an action does not create moral hazard, it is enough to jail its managers, to introduce sanctions, and to penalise its shareholders.

The crisis has also displayed the limits of the “delegated supervision approach”. It is not true that only a reduced part of the financial system, as it is the case of commercial banks, needs regulation, control and supervision. Although in some cases *more* regulation is not necessary, in other cases –namely, in the US– a *better* financial regulation is needed. This will allow a clearer and quicker assumption of responsibilities, and will contribute to put an end to soft regulation of international finances.

The crisis has demonstrated that the statement according to which one has to leave in peace financial institutions because they know what they are doing, is simply false. This is why the issue of limiting the powers of banks is at stake now. We are facing a crisis of wisdom and moral responsibility, which has paved the way to create the conditions to feed the US real estate speculative bubble which, in turn, has generated a huge instability in assets markets. In the global financial crisis, banks have been unable to know to which extent their balances were polluted with toxic assets. On the other hand, rating agencies have not done well their job, and still are a US oligopoly.

To believe that the world of finance moves by principles and exact laws like physics leads to wrongdoing and excesses that punish those who have anything to do with it. Systems based on financial markets similar to the US one, have a destabilizing capacity on the general financial landscape, very superior to systems that are mainly based on banks, such as European or Japanese ones. The latter, however, are more exposed than the former to suffer the negative repercussions of financial crisis, as a result of their close economic and financial connections with the companies.

The blind faith of many economists in the efficiency of financial markets played a determining role in the appearance of the housing market bubble. Indeed, the belief in the efficient market hypothesis proposed by Eugène Fama (University of Chicago) and Michael C. Jensen (Harvard Business School), proved to be false. According to it, financial markets always value the price of assets at their intrinsic true value, at the condition that the whole information is publicly available. Such an ideology prevented them to realise that prices of assets had little to do with the fundamental situation in the real world, but rather with the price of other assets.

The crisis represents the ideological defeat of the school of Chicago. In my view, this school defends an ideological vision of macroeconomics, that of a new economy that promised the end of the economic cycles. Also many neo-keynesian economists have continued to think that investors and markets were rational and that, in general, they have worked correctly. Only a few of them rejected the rational behaviour as a paradigm of economic behaviour¹⁸. The so-called economic rationality, however, can be tackled, in accordance with Amartya Sen¹⁹, from at least two perspectives. The first identifies rationality with internal consistency. The second view makes rationality equivalent to the maximisation of self-interest. In the end, the economic thought is nothing else but a prolongation of formal logics.

According to the first perspective, the conventional economic theory understands that economic behaviour is a rational one when it assures *internal consistency* between clear formulations of the aims to be reached –profit maximisation in the production activity, maximisation of utility in consumption, perpetual accumulation in general, etc...– and the rigorous and efficient choice of resources needed to reach them. Ernst Gellner²⁰ reminds us that, among the latter, one can find human beings and human work, treated as goods. This line of thought considers human work as a simple instrument and casts serious doubts on the fairness to label as *rational* such a perspective of *economic rationality*.

The second perspective associates economic rationality with *external consistency* in the choice concerning production, consumption, etc., that a person makes, following his self-interest. This vision contains a complete rejection of ethics, because any behaviour engaged in interests different from the own ones is labelled as being irrational. This purely egoistic behaviour is still the rule in the formulations of many economists. Nevertheless, whether pure selfishness is the exclusive determining factor of economic behaviour, or there are additional, and more philanthropic, motivations that move economic action is still an issue open to debate.

¹⁸ Schneider, Stefan (2010): Homo economicus – or more like Homer Simpson? Deutsche Bank Research, Frankfurt am Main, July 29, 25 pp.

¹⁹ Sen Amartya (2008): Sobre ética y economía. Alianza, Madrid, pp. 30-39.

²⁰ Gellner, Ernst (2005): Razón y cultura. Síntesis, Madrid, pp. 185-192.

The market, the invisible hand and the ultraliberal laissez-faire

The fall of Lehman Brothers and the subsequent pre-collapse of the world financial system are equivalent to the fall of the Berlin wall for soviet communism. The collapse of the communist ideology gave a free way to an upsurge of the utopian ideology of free market fundamentalism and ultraliberal laissez-faire. Although the economic collapse derived from the Great Recession does not constitute in itself the end of capitalism, in my opinion, such a situation confirms the failure of the laissez-faire ideology which fed the economic thought of financial gurus. They pledged for a complete and unbounded US style in financial deregulation since the mid-1980s. There is also some parallelism with the 9/11, when the end of the US leadership has begun. Beyond the financial crisis, I believe that the current situation reflects a loss of US economic and political leadership since the US economy is so weak that it is unable to keep for a long time the current spending path which stems from its military hegemony.

Given the role that financial gurus attributed to fully free markets, we should ask ourselves what is a market. On these matters, my Director of Monetary Affairs at the European Commission used to tell me: "*The market? Do you ask me about the market? have you ever had lunch with him?*" This reaction was quite logical because, by nature, human beings approach the world with a taste for anthropomorphism, that is, perceive the world with an anthropomorphic and mythical view, as Miguel de Unamuno reminds us. Furthermore, there is a misleading identification between capitalism and free market that needs to be clarified. While capitalism basically consists in defending private property, the market is the logical complement of that property structure, but should not be confused with it. The market is engaged in adjusting a high number of independent decisions taken by producers and consumers. This is presented as the alternative to a plan previously determined by both bureaucrats and politicians.

There are certainly many ways of being a liberal. Political liberalism starts with John Locke, Jeremy Bentham, Bernard of Mandeville and James Mill, philosopher and utilitarian economist. The latter, together with Bentham, was one of the leaders of the movement of the radical philosophers. In the field of economics, this movement connected more recently with authors like Friedrich August von Hayek –disciple of both Friedrich von Wieser and Ludwig von Mises–, and Milton Friedman defender of the free market, and an exponent of the neoclassical monetarism of the school of Chicago.

From the utilitarian liberalism to the libertarian capitalism

This radical economic liberalism, finds its philosophical roots in utilitarianism which claims that private vice has positive consequences on the public field. This school of thought has pervaded, and continues to pervade, the mainstream of thought of economists. According with them, the best action on the economy a government can take consists in applying a “hands off” policy. Otherwise, such an action whether by means of tax policies or market regulation policies, for instance, will distort the price formation process. Also, when a government implements counter-cyclical policies, it will amplify even further the economic business-cycle. The proposal of radical liberals is rather simple, and consists in leaving the economy to follow a self-regulatory path and to be driven, as if by an *invisible hand*, to do its work and adjust spontaneously the economy. To put it in Adam Smith's words: “[...] led by an *invisible hand* to promote an end which was no part of his intention”²¹. This school of thought believes that markets are submitted to spontaneous movements of society that alter the relative force of the market participants. Markets simply process all these changes and reflect them in a purely impersonal, mechanical and anonymous way that has its own strength which needs no channelling at all.

In my view, this radical vision of economics reflects only partly the *invisible hand* metaphor of Adam Smith, as these economists believe that any regulatory action taken by the government is ominous, as it introduces new distortions in the economy which make it less efficient. However, for the greater misfortune of these radical liberal economists, the allegory of the *invisible hand* is only mentioned at three occasions in the whole writings of Adam Smith²². In *History of the Astronomy* the reference to the invisible hand is made in an ironical way. Smith opposes the view that an invisible hand of Jupiter might be the cause of unexpected natural events as thunders or lightning. Moreover, for Adam Smith the natural law that governs human action in the field of economics is clearly oriented to make men reach happiness and prosperity. In Adam Smith, the idea of *natural order* is part of his vision of a provident God. As a result, the concept of natural freedom takes place when the intention of nature is able to ensure such an order as the one established by the plans of God who, in turn, is aiming at guaranteeing happiness in every of his creatures.

²¹ Smith, Adam (1994): An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations. The Modern Library, New York, p. 485.

²² Alcón Yustas, M^a. Fuencisla (1994): El pensamiento político y jurídico de Adam Smith. La idea de orden en el ámbito humano. Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, pp. 353-361, y pp. 75-81.

This idea of natural order will be, however, very annoying for the supporters of the libertarian capitalism such as Robert Nozick. Also for radical liberal economists like Hayek because they rejected the existence of any order previously established by some mind, because it would not only limit freedom, but it would cancel it in full. To escape from Smith's views of natural order, Hayek introduces the distinction between *taxis*, that is, an order that stems from a deliberate intention; and, *kosmos*, that stems from spontaneous forces. However, the thought of Adam Smith escapes to this distinction, as he always talked about an order deliberately set up by God, not by a human mind. This order was subject to the intentions of God and conducted by the divine wisdom. The natural order of Adam Smith was a regulated one, which established natural guidelines that men should follow to reach happiness and progress. At the same time, however, it allowed for freedom as Smith's natural order restricted itself to set up the framework for human action to avoid excesses and misbehaviour, because the rules governing such an order were aimed at guiding human behaviour, not at determining it.

The famous 'invisible hand' is a secular view of the divine providence

In my view, this concept of natural order in economics relates with the idea of divine providence which, according to St. Thomas Aquinas²³, "*imposes necessity to some things, though not all [as its effects] does not consist in making something to happen in any way; but in making it to happen in a contingent or necessary manner [...] the order of the divine providence consists in that what has been provided by God does happen as He has determined, that is, in a contingent or necessary manner*". Therefore, in my opinion, the famous invisible hand of Adam Smith is a secular version of the divine providence, which was theologically developed by the medieval scholastics and, most particularly, by St. Thomas Aquinas, for whom it was necessary for God to be provident –an attribute which falls within the field of understanding and volition– because all things over this world have been created by God, and they find the good to the extent that all these things are guided towards a final aim which is God goodness. Therefore, it is not surprising that the political liberalism of Adam Smith, as well as the benevolent utilitarianism of David Hume, and the humanitarian liberalism of John Stuart Mill –half kantian and half utilitarian, heavily influenced by the romanticism, and a revisionist of the radical utilitarianism of Bentham– may find some of their important

²³ Sanctus Thomae Aquinatis (1952): *Summa Theologiae*. Marietti, Roma, Pars Prima et Prima Secundae, Quaestio XXII, De Providentia Dei, pp. 128. Edición en español, Santo Tomás de Aquino (2006): *Suma Teológica*. Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, Parte Primera, Cuestión 22, Sobre la Providencia de Dios, p. 273.

roots in the medieval scholasticism. This could also explain why a liberal, this time a Spanish one, Miguel de Unamuno, had once stated that "*liberalism is, above all, a theology*"²⁴.

Other enlightened philosophers, such as Immanuel Kant, will also be attracted by the idea of a natural order governed by ideas very close to that of the invisible hand of Adam Smith. In this case, the expression *own interest* (Smith) has been transformed by *own intention* (Kant), and the famous *invisible hand* (Smith) has become the *hidden intention of Nature*: "*Men can hardly imagine that, by pursuing each of them their own intention, in accordance with their opinion, and most often against others, they follow without noticing it –as a main theme– the intention of Nature, which is completely unknown for them, and work for the latter, being so that, had they known it they would care really little*"²⁵. Men aim at materialising both the hidden intention of Nature and the fatality of a secular order of the world as if another god, this time different from the scholastic one, had a predetermined plan which had arranged everything, and on which men had no control at all.

In Kant, this new order is the cultural order. The consideration of man as an aim in itself, is based on his rational nature and, in this sense, what Kant names the hidden intention of the Nature consists in nothing else but the subversion of this natural order, that is, in the overcoming of the deterministic (cause–effect) natural order, and in the production of a completely rational new order. In moral terms, it would mean moving from the dominion of the heteronomy – which relates to the necessary adjustments of all objects of the nature to natural laws that they have not given themselves, external laws– to the order of the autonomy, that is, the order which obliges to comply with norms and laws that human beings have conceived and given to themselves, in order to organise their lives within a framework of intersubjectivity, or social framework.

On the other hand, Kant has a pessimistic vision of men as he considers that "*[...] all and each of them will always abuse of their freedom, if they do not have above themselves anybody who exercises the power in accordance with laws [because] from such a twisted wood on which the man is made, nothing can be carved completely right*"²⁶. This is the way in which Nature wants humanity to achieve by itself its own end, namely, the development of all their natural aptitudes: "*The necessity which constraints men –who are so much passionate by freedom without ties– to accept*

²⁴ Marichal, Juan (1995): El secreto de España. Ensayos de historia intelectual y política. Taurus, Madrid, p. 101.

²⁵ Kant, Immanuel (2006): Ideas para una historia universal en clave cosmopolita. Tecnos, Madrid, p. 4.

²⁶ Kant, Immanuel (2006), *Op. cit.*, p. 12.

this state of coercion, is really the greatest, that is, the one which they inflict each other, whose inclinations lasting for a long time is wild freedom. Only in the field of civil association those inclinations will produce the best result: the same way as the trees experience in the middle of the forest a beautiful and straight growth, just because every tree tries to deprive each other the air and the sun, obliging mutually themselves to look for both things above themselves, instead of growing atrophied, twisted and bent"²⁷.

As we see, Kant believes in freedom as well as in the benefits that society can obtain from free competition among men. In the field of microeconomics, this matter might constitute a good philosophical basis to understand the efficient performance in competitive markets. However, and unlike radical liberalism, Kant determines and restricts freedom to the compliance with law, well-informed as he was, that men were made of a twisted wood: "[...] *the issue at stake is not the moral improvement of men, but rather the mechanism of nature; the problem lies knowing how can be used this mechanism in men to arrange the opposition of their non peaceful instincts among people, in such a way that they could oblige each other to give way to coercive laws and, in that way, generate a situation of peace in which laws are in force*"²⁸.

We have seen so far how mainstream economics remains anchored in the fundamental principles of the radical utilitarianism, namely among economists of the school of Chicago. We have also seen the large differences which exist between different approaches to freedom, the market, and the metaphor of invisible hand. Over the last 30 years, however, the use of these radical liberal principles has become a hollow ideology. This fact is at the very root of the current financial crisis and explains how this school of economic thought is still anchored in a very distant philosophical universe – from the XVIII to XIX centuries– in which commercial capitalism paved the way for the emergence of the incipient financial capitalism, and neither the corporate managerial capitalism nor the global financial one were yet in sight.

Until the global financial crisis, the philosophical foundations of mainstream economics has been based on radical utilitarian liberals, together with a greater taste for formal theory whose models are mathematics and logic, instead of empirical sciences models. These economists have overemphasised abstract models, and identified the hypothesis of rational economic behaviour with a strict utilitarian, chrematistic and selfish behaviour. They claimed a

²⁷ Kant, Immanuel (2006), *Op. cit.*, p. 11.

²⁸ Kant, Immanuel (1994): [Sobre la paz perpetua](#). Tecnos, Madrid, p. 39.

complete market deregulation to allow for an unbounded freedom to the economic market agents. Instead, I believe that it is a mistake to approach the economic reality nowadays with the old-fashion views of the age of Enlightenment. Moreover, the economy is not only guided by fully rational actors who are driven, as if by an invisible hand, to undertake activities aimed at obtaining only and exclusively the maximum individual profit, and at satisfying their own self-interest. There are also many other activities which are not governed by a behaviour reflecting a utilitarian rationality, but by stimuli that move people and are not always chrematistic in nature.

To sum up, in an economic system there are many different types of markets, and not all of them should have to be regulated with the same intensity. Markets that work with greater stability should be submitted to a lesser regulation, while more unstable ones would be more severely regulated. In my view, the current debate should not focus on the contrast between market and State, as sometimes the *ultraliberal neocons* pretend, but rather between regulated market and fully regulated, fully free market. Perhaps a less *cyclopic* and more *macroscopic* approach to economics would help explain how the economies work or, for example, why *animal spirits* are the main cause of economic fluctuations.

How the European Union has reacted

To face both the increase in risk aversion and the collapse of capital flows, central banks reacted, one after another, adopting unconventional measures. By mid-March 2009, the Fed has changed its strategy and has begun to buy mortgage assets, commercial paper and public debt, in order to inject new money into the system and to stimulate investment in the stock exchange. In March 2009, the Bank of England applied also non conventional monetary measures and printed money to buy Gilts, that is, government bonds.

Regarding the European Central Bank, it had already indicated its readiness to implement quantitative easing whenever it considered necessary. At the beginning of May 2009, it has announced the adoption of non conventional measures, and was ready to use the printing money machine, as well as other measures such as: (i) reduction of the intervention rate to 1%; (ii) extension to 12 months of the maturity period of credits at fixed rate to European banks; and, (iii) purchase of mortgage certificates (assets), that is, titles endorsed by mortgages, by an amount of €60.000 mn. in the secondary market. The latter implies an enlargement of the monetary liabilities side of the balance-sheet of the ECB, that is, of base money or high-powered money. However, the ECB did not give much details on how this operation was to be implemented,

neither about the institutions which were supposed to sell the mortgage certificates, which countries –Germany, France and Spain amounted to about 20% of the eurozone–, or which type of paper the ECB would be ready to accept, etc.

Both European governments and institutions were very proactive facing the crisis and reacted quickly

European governments have also been very proactive and have given an answer to the financial crisis in three different areas. In the first place, they have recapitalised financial institutions; secondly, they applied fiscal stimulus programmes; and, finally, they granted aid to some sectors of the real economy. In the financial sector, they gave public guarantees to the banks, in some cases they have recapitalised them, while in others they have implemented some nationalisations. In the households and companies sectors, governments have introduced fiscal measures, of a discretionary nature, aimed at supporting households; unemployed people was helped through higher spending measures to support them; and, support to companies has materialised by means of an increase in investment expenditure. Finally, in the real economy, governments have taken measures aimed at improving the functioning of the labour market, at investing in energy efficiency, as well as in R+D and infrastructures, and of strategic business sectors such as the automobile, tourism and construction.

The European Commission, in turn, set up a European strategy to safeguard financial stability. On October 29th, 2008, President Barroso made a public speech entitled *From financial crisis to recovery: A European framework for action*²⁹. On November 26th, 2008, the Commission launched the *European Plan for Economic Recovery*³⁰. Finally, on February 25th, 2009, the final report of the *High Level Expert Group on EU Financial Supervision* chaired by Jacques de Larosière, set up the basis to consolidate co-ordination and cooperation of the different national supervisors through the creation of new European agencies whose authorities were to supervise the risks of the European financial system as a whole. In May 27th, 2009, a *Communication from the Commission on European Financial Supervision*³¹ aimed at safeguarding European financial stability. It constitutes the cornerstone for the construction of an action plan aimed at reforming the regulation and supervision methods of financial markets in the European Union. The Communication anticipated also legislative changes that came into operation in the autumn of 2009.

²⁹ SPEECH/08/566.

³⁰ COM(2008), 800 final.

³¹ COM(2009), 252 final.

Other measures on financial institutions, included a higher control of alternative investment funds, including hedge funds, and recommendations about greater containment of the remunerations of financial executive managers. On September 7th, 2010, the ECOFIN approved a package of reforms on the financial regulatory framework. It will come into force by 1st January, 2011, and includes three new European regulatory bodies for banks, insurances, and stock exchanges, together with another authority on systemic risks. Therefore, at present, the new regulatory framework to safeguard European financial stability is organised around two pillars:

(i) The European Council of Systemic Risk (ECSR) which aims at a macro prudential supervision. It is entrusted to watch and assess systemic risk threats which may appear in the macro-economic front, as well as those of the financial system as a whole. An early warning system is made up to this aim. It will formulate alert signals and will send recommendations for action to both the Ecofin and the European Financial Supervisory Authorities. It is aimed at correcting the vulnerability of the financial system in view of the interconnected, complex, sectoral, and inter-sectoral nature of systemic risks; and,

(ii) The European System of Financial Supervisors (ESFS) which is entrusted of the micro prudential harmonisation, that is, to establish a national financial supervisor network that work closely with the new European Financial Supervisory Authorities. It is aimed at both safeguarding financial soundness at the level of each individual financial organisation, and protecting consumers of financial services. This network combines the supervision of organisations in the national area, with the centralisation of specific tasks in the European filed, in order to strengthen the harmonised rules, and to make supervision and implementation coherently. All the above aims at strengthening confidence among national supervisors, at making sure that the voices of *guest supervisors* are appropriately listened when formulating the supervisory policies regarding financial stability and consumer's protection, at facing risks among countries in the most effective way.

From a financial to a debt crisis: the weaknesses of the euro at sight

Measures undertaken by the European governments and the European Union to face the Great Recession have made public deficit figures escalate. In an environment of economic recession, the accumulation of deficits has generated a dynamic that boosted the debt/GDP ratio, a feature which has not been unnoticed by

international investors. Banking and financial crises are almost always followed by sovereign debt crisis. Furthermore, in the case of the European Union, this deficit and debt crisis –on the other hand, unavoidable to escape from the complete collapse of the global economic and financial system– happened within the framework of fiscal rules whose economic rationale is today partially open to debate.

It is important to recall that the entry of a country into the euro area implies losing control on both monetary and exchange rate policies for macroeconomic stabilisation purposes. This lets any government with fiscal policy as the only available tool to face macroeconomic asymmetric shocks. Therefore, when a eurozone country is negatively affected by a shock, good economics advises the use of fiscal policy in a flexible manner, that is, to leave public deficit increase and to allow automatic stabilizers to play freely. A greater need of indebtedness –provided capital markets are efficient and frictionless, and governments might accumulate public deficits without having to face neither solvency nor fiscal policy sustainability problems– might be financed by those countries of the area which have savings. However, the payment of debt-servicing reduces the margin of manoeuvre of the country negatively affected by the shock; and this happens at the very moment when the country needs adjust to the shock in a flexible and this requires a wider margin for manoeuvre of its fiscal policy. Moreover, the rapid accumulation of deficit publics and debt puts upward pressure on real (inflation adjusted *ex post*) long term interest rates. The latter constitutes a deadweight-loss for growth and would set the debt/PIB ratio into an explosive path of unbounded growth, putting the financial sustainability of the country under the spot light.

According to economic literature a monetary area requires the introduction of fiscal rules; otherwise there would be negative externalities from the less virtuous countries of the area to the most virtuous ones. Unsound financial policies would put heavy pressure on interest rates and, thus, it would increase interest payments of other area members obliging them to adopt more restrictive fiscal policies than otherwise, to face such a high interest payments. Moreover, an expansionary fiscal policy would interfere with monetary policy, since the European Central Bank would be more bounded not to tighten its monetary policy and would resist, for instance, raising the intervention rate. These arguments, however, have been criticised because its underlying assumption is that capital markets are inefficient because they are unable to allocate different *risk premia* to public debt of each area member according to the specific situation of its public finances. Negative externalities

would not take place if capital markets worked efficiently and were frictionless.

Despite the previous, it is possible that financial markets, when assigning *risk premia* to those countries with less sound public finances take into account the impact that a declaration of bankruptcy might have on other area members. To avoid this threat, the Treaty introduced in article 104B the prohibition for the Community or Member States to assume or respond on commitments of another Member State. However, without the setting up of rigorous fiscal rules concerning the size of the deficit allowed within the union, the problem of credibility in implementing this clause would continue to be open. Therefore, and in view of the difficulties to apply those rules, the Treaty replaced this idea by the *Excessive Deficit Procedure (EDP)* in article 104C, according to which, recommendations to Member States are formulated to make its public finances comply with the Maastricht criteria.

We should not leave the building of Europe in the hands of financial markets

All these cautions have not prevented on April 23th, 2010, the Greek economy minister, George Papaconstantinou, to request the activation of the aid mechanism in accordance with the declaration of the Heads of State and Government of March 25th, which permitted giving financial aid to Greece when necessary. Some weeks later, the Greek crisis contaminated very negatively economies such as the Spanish one, and put the eurozone on the brink of the precipice. In early May 2010, it brought about the implementation of a rescue package. In a few months, the eurozone's economic authorities shifted from speaking of an aid of €30.000 mn., to an aid programme for Greece amounting to €110.000 mn., together with the setting-up of a European Stabilisation Fund by an amount €750.000 mn.

Leaving aside the problems concerning the reliability of deficit and debt figures³² reported to the European Commission which are used in the elaboration of the Excessive Deficit Procedure (EDP), the European authorities were confronted the following dilemma:

(i) either to intervene financially to rescue Greece, something which would allow the functioning of moral hazard and, therefore, feeding financial misbehaviour of other area members in the future; the latter would imply that, in the future, those member countries would have no incentive to act in a responsible way as the *Stability*

³² On the relevance of this issue see Gordo Mora, Luís; Nogueira Martins, Joao (2007): "How reliable are the statistics for the Stability and Growth Pact? Mimeo, 40 pp.

and *Growth Pact* requires, and would put the economic rationale of SGP in jeopardy; or,

(ii) do not intervene to rescue Greece, allow the default of Greece, pave the way for a contagion effect on other eurozone countries, like Spain, and cast serious doubts on the viability of the euro.

The setting-up of the *European Stabilisation Fund* to provide financial support for countries having difficulties arising from external conditions which escape from its control, is probably one of the most risky political decisions ever taken by the European Union in many years. In spite of some initial parsimony to create it, financial markets pressures have precipitated a speedy set up during the weekend of May 8-9. The agreed total amount was of €750.000 mn., which is broken down into two parts. On the one hand, €500.000 mn., of which €60.000 mn. will be provided by the European Commission. The remaining €440.000 mn. will be provided by Member States through the setting-up of a financial instrument -*the Special Vehicle Purpose (SPV)* - which is guaranteed pro rata by Member States with a three-year maturity. On the other hand, an additional contribution by the IMF amounting to €250.000 mn., and with a strong conditionality following the IMF style of aid programmes. Finally, the European Central Bank announced measures that only a few days before it had claimed it would never take: the ECB agreed on a new *Securities Market Programme* to buy sovereign and private debt in the eurozone, extended the liquidity programmes, and renewed them up to January 2011 temporary swaps agreements in dollars with other central banks. The monetary virginity of the ECB was gone.

The close perspective of collapse of the single currency project took over political vetoes and helped removing legal obstacles in the interpretation of the Treaty. The special European summit in May recalled Article 122.2 of the Lisbon Treaty which allows the Council, following the proposal by the Commission, to decide, under certain conditions, financial aid of the Union for a Member State that is in difficulties or risk of serious difficulties caused by natural disasters or exceptional events that the aforementioned State might not control. However, they forgot continue reading, because after Article 122.2 follows Article 123, which clearly states that is unlawful the authorisation of overdrafts or the concession of any other type of credits by the European Central Bank and the central banks of Member States, in favour of institutions, bodies or organisations of the Union, central, regional or local Governments of Member States, as well as the direct acquisition of their debt instruments by the European Central Bank or by national central banks.

We need the momentum to build Europe to fall under the political arena

The conclusion which we can draw is quite clear. On the one hand, the amount of €750.000 mn. might be suitable for Greece or Portugal, but perhaps is not enough for other medium-size countries such as Italy or Spain. With respect to the instrument used, the so-called Special Vehicle Purpose, it is morally doubtful to use it now when, a few weeks before, the European Union had announced its intention of prohibiting it in the future. On the other hand, financial markets put heavy pressure on the European economic authorities to double check its determination to continue pushing for the European integration project. In doing so, financial markets have become the most prominent factors over the last years in getting real progress in European economic integration, something that politicians have failed to promote. Shall we continue to leave the Europe's federalisation in hands of financial markets, or rather, have we to regain this project for the field of politics?

The way ahead

Capitalism failed to transform private vices such as egoism, greed and lack of solidarity, into public efficiency and progress. Moreover, some of the main actors, as banks and rating agencies, have betrayed the most elementary ethical foundations of capitalism as, for instance, the Calvinistic work ethics, the taste for a well done job, the fairness between effort and reward, the sacrifice of saving and the corresponding compensation in interest payments and greater future consumption. Macroeconomics claims labour remuneration, as expressed in real wages, has to be in line with productivity increases. But, contrary to the previous, large corporations agree to set top executive managers remunerations at astronomical levels, irrespective on whether or not the companies which they manage obtain profits. It would be suitable for our political authorities to indicate the type of specific measures needed to recover the ethical pillars of capitalism and regain part of its ethical legitimacy which is completely forgone right now. Of course, we are referring to proposals that have a practical and real effectiveness, and are not diverted, once more, by the agreements and pacts made in the shadow by large oligopolistic corporations and its top executives.

On a general level, we need to revise the Bretton Woods institutions, as well as globalisation of world trade and financial markets, and reform the world financial architecture. We also need a global financial system with a global monetary reserve, and decide the function that banks have to develop in our society. We also need a revision of the role that rating agencies play, because

there are only two large and both are Americans (Standard & Poor's and Moody's). This creates a quasi-monopoly and introduces a qualifying bias in towards the American economy which could help partly explain why these agencies have always failed in preventing economic crisis as those of 1980's, or the technological crisis of the dot.com of year 2000.

Improved EU governance by reinforcing fiscal integration of Member States and enlarging the common budget

On a European level, the first spontaneous reaction consists in asking for greater economic integration and revisiting the Delors Report of June 1989, in which it is stated that "*Wage flexibility and labour mobility are necessary to eliminate differences in competitiveness in different regions and countries of the Community. Otherwise, there could be relatively large declines in output and employment in areas with lower productivity. In order to reduce adjustment burdens temporarily, it might be necessary in certain circumstances to provide financial flows through official channels.*"³³

On the other hand, the proposal to create a genuinely European rating agency has to be welcomed, though it arrives too late. In spite of the constant recommendations made for years by some civil servants of the European Commission –always ignored by the hierarchy– in favour of the creation of these agencies, it is difficult to understand the following: (i) Europe is the greater world saver block, however, it has to pass through the control of the US rating agencies, to enable the EU countries to issue paper on international capital markets; and, (ii) some EU countries like Italy are in hands of the US rating agencies, because they can prevent Italy, or any other EU country, from obtaining the required international funding if these rating agencies rate the country below the AAA level, the reason being that large American investment funds are not allowed by statutory orders to subscribe paper issued below this quality level.

The European Union has launched the new *Agenda 2020*. The reform of the Stability and Growth Pact has also begun, and the possibility to consider not only public debt, but also private sector debt has been announced, together with the need to survey the change in unit labour costs. New financial regulations have been proposed and, among them, new financial supervisors. On September 7th, 2010, the Ecofin ratified an agreement which will be endorsed by the European Parliament by the end of September. The

³³ Committee for the Study of the Economic and Monetary Union (1989): Report on economic and monetary union in the European Community. Madrid, June, p. 19.

agreement contains a package of reforms on the financial regulatory framework which is expected to come into force by 1st January, 2011. It includes the set up of three new European authorities to supervise the financial activities of banks, insurances, and stock exchanges; and, finally, a fourth authority: the *European Council of Systemic Risk (ECSR)*, in charge of preventing financial risks such as the formation of speculative bubbles in the housing markets. Although the ordinary supervision will remain in national hands, the European authorities will be able to intervene directly in banks, insurances companies and stock exchanges in an emergency situation. The broad lines of reform are aimed at establishing common rules and strong authorities, to prohibit highly risky and dangerous financial products, to protect the consumer and to reinforce guarantee funds. It will be of utmost importance for the newly stipulated supervisory mechanisms to be exempted of any possible defaults. On the other hand, limits on the bonuses of the financial directors are also needed, namely when there is no correspondence with poor results obtained by the companies or financial institutions.

The European Union also plans the introduction of a tax on banks which might be materialised as a contribution to the *Deposits Guarantee Fund* of each Member State. Moreover, stress tests for banks have been made to help recover confidence. This constitutes a good practice of transparency and should be repeated with certain regularity. Also, a directive on hedge funds has also been established, and there is a proposal to limit some of the most speculative stock-market operations.

From a macroeconomic perspective, it has to be added that we need of a European Stabilisation Fund of a greater amount than the one established in May. In fact, the facility has become unlimited according to the European Summit of December 2010. Greater coordination of fiscal policies among Member States is also needed. Furthermore, since the budgetary neutrality of the European policies remains a myth, we need to take a qualitative jump in the size of the EU budget. We need a budget of a large enough size for the ECOFIN to use it as a counter-cyclical economic policy tool. This brings us to the need of introducing a new European tax to increase the EU own resources in spite of the reluctance of Germans and French who are still willing to reduce its respective contributions.

Nov 2010

Sept Points sur la crise

Par Joaquín Almunia, Novembre 2010

J'ai vécu l'éclatement de la crise aux premières loges, étant à ce moment-là Commissaire aux affaires économiques et monétaires de la Commission Européenne. L'intégralité de mon agenda était consacrée à la façon d'y faire face.

Depuis août 2007, j'ai souvent exprimé mon opinion sur les causes spécifiques et le contexte de la crise financière et j'ai expliqué les réponses adoptées tant par l'Union Européenne que par d'autres organismes, comme le G-20. Aujourd'hui, je veux résumer mes observations personnelles en sept points, mettant à profit l'opportunité qui m'a été donnée de le faire dans ces pages.

En premier lieu, nous aurions probablement besoin d'une perspective temporelle plus grande afin d'évaluer l'ampleur des changements structurels qui sont en train de se produire dans l'économie et la société actuelles suite à ce qui s'est passé ces dernières années. Mais plus de trois ans après que le mot *subprime* soit parvenu à nos oreilles, et deux ans après la faillite de Lehman Brothers, il est déjà possible de partager quelques réflexions sur ce qui est en train de se passer.

1 - Savait-on ce qui pouvait arriver?

Cette question – que la reine d'Angleterre a parait-il posé à Gordon Brown – est très pertinente: Pouvait-on voir venir la crise ? Pourquoi ne pas avoir réagi avant qu'il ne soit trop tard?

La réponse n'est pas simple. D'une part, la nécessité d'aborder l'adaptation des déséquilibres mondiaux (*global imbalances*) avait été abordée/discutée en 2006. Le diagnostic ne créait pas de désaccords significatifs et les tâches respectives avaient été définies par le travail coordonné par le FMI. Mais ni les Etats-Unis ni la Chine n'étaient alors prêts à s'engager dans leur mise en œuvre.

Il est devenu de plus en plus évident que les bulles, qui avaient connu une croissance, en particulier dans le secteur de l'immobilier, et qui étaient alimentées par l'appréciation erronée des risques dus aux marchés financiers inondés par l'excès de liquidité, risquaient d'éclater.

Les taux d'intérêt réels négatifs ont alimenté la croissance de l'endettement, public dans certains cas et privé dans d'autres, d'une manière clairement non-durable.

Même les supporters les plus récalcitrants de la déréglementation ont fini par reconnaître qu'il était nécessaire de combler les lacunes de la régulation financière, par exemple en ce qui concerne les *hedge funds*. Mais en dépit de ces appels à la prudence, la majorité des experts se permettait encore de lancer d'autres types de messages.

La croissance et l'emploi ont augmenté comme jamais ils ne l'avaient fait depuis les «trente glorieuses». On entendait encore la voix de ceux qui se hasardaient à promettre la fin des cycles économiques. On attribuait des vertus quasi thaumaturgiques à la mondialisation. Et cette euphorie empêchait de prêter attention aux avertissements sur les risques accrus et intenable dans la durée de ces déséquilibres.

Le modèle de croissance des Etats-Unis a été accepté sans aucun scrupule. Comme ce fut le cas ici avec les modèles de croissance irlandais et espagnol. Au lieu d'affirmer que le PIB était largement supérieur aux réalités, et donc que sa croissance aurait une fin, les calculs ont été manipulés afin de démontrer que le PIB augmentait d'une manière presque miraculeuse. La stratégie de Lisbonne, que tout le monde a adoptée mais que peu ont appliquée, prévoyait des résultats spectaculaires entre 2005 et 2007.

2 - Le déclenchement de la crise

On s'est vite rendu compte que ce qui semblait être en premier lieu un problème purement américain, les *subprimes*, a eu aussi des conséquences dans le système financier européen. Pendant les premières semaines, seules de petites banques presque inconnues étaient concernées: IKB et Sachsen LB en Allemagne, Northern Rock au Royaume-Uni. Mais nous avons commencé à comprendre qu'un certain nombre de grandes banques avaient investi dans des actifs financiers sophistiqués - CDO entre autres - utilisant les «conduits» (*conduits*) et «véhicules à usage spécial» (*special purpose vehicles*) échappant à la vigilance des autorités de supervision. Les agences de notation (*rating*) ne nous avaient pas informés de ces risques. Ainsi, la possibilité pour les Européens de rester isolés des turbulences générées par les États-Unis s'est amoindrie à certains moments.

Il nous restait à espérer que les problèmes financiers ne puissent provoquer une récession dans l'économie réelle. La croissance ne serait pas la même, mais nous pourrions encore limiter les dégâts.

Le chaos provoqué par la faillite de Lehman Brothers mit fin à ces espoirs.

A partir du 15 Septembre 2008, les événements se sont accélérés de minute en minute. Irlande, jusque-là présentée comme la plus grande réussite économique de la zone euro, a été contrainte d'accorder du jour au lendemain une garantie illimitée à tous les passifs de son système financier.

La réaction en chaîne fut inévitable, à commencer par l'Allemagne; jusqu'au moment où les chefs d'État et de gouvernement de la zone euro, avec un invité spécial en la personne de Gordon Brown, se réunirent à la hâte pour adopter au cours du week-end des mesures d'endiguement/de contention urgentes.

3 - Du G-20 à la coordination des Européens

De là vint aussi la décision de confier à Sarkozy et Barroso la tâche d'aller à Washington et de convaincre George W. Bush de convoquer un G-20 au plus haut niveau. Dans les semaines suivant le sommet, les européens se sont mis d'accord sur le plan de relance. Auparavant, la politique fiscale n'avait jamais été coordonnée de cette façon, et la Commission adopta des mesures extraordinaires afin d'adapter les règles d'aides d'État à la situation dramatique du système financier et du secteur privé du financement du crédit bancaire.

Bien entendu, et comme cela avait déjà été décidé dès le début de la crise, la Banque centrale européenne accompagna courageusement ces décisions en adoptant une politique monétaire expansionniste, à la fois par des réductions de taux d'intérêt et par l'injection quasi-illimitée de liquidité. L'intervention de l'état et les idées de Keynes réussirent pendant un temps à regagner le prestige perdu d'il y a trois décennies. Sans l'action décidée par les gouvernements, poussés et encouragés par le FMI et d'autres voix autorisées de l'orthodoxie en matière économique, la récession aurait été encore plus grande. Pour sa part, la politique monétaire expansionniste, y compris les mesures non conventionnelles pour fournir toutes les liquidités nécessaires afin d'empêcher l'effondrement du système financier, a permis d'éviter les risques de déflation.

4 - De la relance budgétaire à la préoccupation relative à la dette

En effet, l'intervention publique sauva le système mais non sans générer de nouveaux risques qui retombent sur le dos des

contribuables. Les stimulus fiscaux, ainsi que l'impact des programmes de soutien au système financier, se sont joints à l'effet direct de la récession sur les comptes publics, en termes de hausse des dépenses et baisse des revenus. La conséquence de tout cela sont les déficits excessifs et l'augmentation rapide du ratio de l'endettement.

Maintenant, beaucoup trouvent que s'endetter, même si cela est nécessaire pour éviter une contraction importante de l'économie, induit des dommages collatéraux. Les marchés eux-mêmes, dont le manque de contrôle créa les conditions dans lesquelles la crise a éclot, demandèrent désespérément des aides publiques et des politiques macroéconomiques expansionnistes. Et presque du jour au lendemain, ils ont exigé des Etats l'application de stratégies de consolidation fiscale très strictes.

5 - Citoyens effrayés, électeurs en colère

Les gens sont inquiets, ils ont même peur, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, la baisse soudaine de la croissance a fini par générer la disparition de millions d'emplois et le taux de chômage dans l'UE a de nouveau dépassé la barre des 10%. À leur tour, les stratégies de consolidation budgétaire et fiscale produisent des réductions des dépenses publiques et des augmentations des impôts qui ont globalement affecté les économies nationales et leur revenu disponible. Et enfin, l'augmentation de l'endettement a à nouveau jeté le doute sur la viabilité à moyen et à long terme des systèmes de protection sociale et du niveau actuel des services publics.

Les crises financières ont des effets plus prolongés que les crises économiques classiques, et la répartition des charges et des autres efforts pour les surmonter tend à être plus injuste. Quand il n'y a pas d'autre choix que d'allouer un montant considérable de fonds publics pour sauver le système financier, il est presque inévitable d'assumer une répartition inéquitable de ces efforts. Ce qui a des conséquences politiques.

Les électeurs sanctionnent les gouvernements qui ont endossé les factures de la crise. Et certains d'entre eux ont tendance à écouter les voix populistes de ceux qui prétendent apporter des solutions simplistes à une situation particulièrement complexe, sans avoir besoin d'argumenter leurs discours.

6 - Stratégie de sortie et réformes structurelles

En plus d'exiger des stratégies de sortie dont les effets se feront sentir sur le moyen terme, les crises financières détruisent une

partie du potentiel de croissance déjà existant dans nos économies. Ainsi, il est nécessaire de mettre en œuvre des stratégies macro-économiques accompagnées d'un ensemble de réformes structurelles qui, bien qu'il aurait été plus facile de les lancer au cours de la période d'expansion, ne trouvent un soutien politique suffisant que seulement maintenant.

À son tour, au moment où l'économie sortirait de la phase la plus aiguë de la crise et où reviendrait la croissance réelle du PIB, l'urgence d'adopter certaines mesures commence à se relâcher. Le système financier montre de nouveau une résistance aux changements qui semblaient être évidents au moment le plus aigu de la récession. La position de faiblesse des nombreux gouvernements les amène à hésiter dans la mise en œuvre des programmes de consolidation budgétaire et des réformes structurelles.

Ces hésitations sont également observées, et peut-être avec plus de clarté, sur le plan multilatéral. Les promesses d'un accord sur le cycle de Doha sont restées des promesses. Les tentations protectionnistes persistent et même s'aggravent. Les réformes de l'architecture financière internationale avancent avec difficulté. Et l'ajustement ordonné, nécessaire pour résorber les déséquilibres mondiaux entre pays ayant des déficits excessifs et ceux ayant des excédents de leurs comptes courants, ne se produit pas, alors qu'apparaissent des tensions sur les marchés des changes et même des signes de nouvelles bulles dans certains pays émergents, générées par l'excès de liquidité et la pratique du "carry trade" alimentée par les différentiels des taux d'intérêt.

Le G-20 et le FMI n'ont pas encore terminé leur travail pour surmonter cette crise et mettre sur pieds les mécanismes et règlements capables de nous éviter une répétition de ce que nous avons vécu depuis août 2007. Il faut espérer que le sommet de Séoul et la présidence française du G-20 répondent aux attentes générées.

7 - Qu'en est-il de l'Europe?

L'UE a réagi efficacement en 2007 et 2008. Du Conseil européen à la BCE, en passant par la Commission et le Parlement, nous avons été, durant cette période difficile, à la hauteur de nos responsabilités. Mais nous avons aussi ressenti un vertige en voyant comment la crise a affecté notre monnaie unique, la crédibilité de la dette publique de plusieurs États Membres, et l'image même de l'Union avec nos partenaires. Les nouvelles institutions du traité de Lisbonne, notamment la présidence du Conseil européen, ont immédiatement joint leurs efforts et ont commencé à démontrer leur utilité. Mais nous ne devons pas nous tromper non plus. L'Europe apparaît comme l'une des régions du monde les plus

touchées par la crise. Des doutes ont également été soulevés quant à notre capacité à croître de nouveau et à atteindre des niveaux de dynamisme et de compétitivité équivalents à ceux de nos interlocuteurs dans l'économie mondiale.

Apaiser ces craintes et restaurer la confiance dans notre avenir ne devraient pas seulement être une priorité pour les décideurs économiques mais l'objectif principal de nos leaders/dirigeants politiques.

NDLR. Le n°18 de GRASPE reviendra sur les deux précédents articles pour rendre compte du débat au sein de notre Comité de rédaction sur ce sujet.

GRASPE invite ses lecteurs à y contribuer et rappelle qu'il dispose d'une [Tribune](#) des lecteurs pour vous donner la parole.

Qui se cache derrière les marchés financiers ?

Qui se cache derrière cette expression passe-partout de « marchés financiers » ? Il serait intéressant de le savoir au moment où ceux-ci exercent une terrible pression sur les gouvernements européens à travers les conditions de financement de la dette publique. C'est la question que deux économistes de banque ont cherché à éclairer à partir d'un travail de recoupement des sources, qu'ils qualifient eux-mêmes de « gageure »³⁴. Cette note utilise leurs données qui proviennent d'Eurostat et du Joint External Debt Hub (JEDH) de la Banque mondiale et qui témoignent soit dit en passant d'une grande opacité et d'une relative absence de cohérence.

Les données portent sur neuf pays européens pour l'année 2008. D'un côté, cinq pays non concernés (pour l'instant) par les attaques sur les dettes souveraines (Allemagne, France, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni) et, de l'autre, les fameux PIGS³⁵ (Portugal, Irlande, Grèce, Espagne).

On ne sait rien des évolutions enregistrées depuis lors, mais on peut au moins compléter l'information par la progression des ratios dette publique/Pib entre 2008 et 2009 (source : Commission européenne, base de données Ameco). Le premier constat (dernière ligne du tableau 1) est alors que la variation du ratio dette/Pib a été particulièrement importante dans les PIGS (+51,1 pour l'Irlande) et moins marquée dans les cinq pays non-PIGS, à l'exception notable du Royaume-Uni (+41,4).

³⁴ Sylvain Broyer et Costa Brunner, « Qui détient les dettes publiques européennes ? » Flash Economie n°124, Natixis, 24 mars 2010, <http://gesd.free.fr/flas0124.pdf>

³⁵ Cet acronyme infâmant n'a été conservé que par commodité.

Tableau 1
Structure de détention de la dette publique en 2008

	Allemagne	France	Italie	Pays-Bas	R-Uni	5 pays	Espagne	Irlande	Grèce	Portugal	PIGS
Résidents	26,5	29,2	47,4	14,0	65,3	38,4	36,4	17,8	22,0	1,3	25,5
Non résidents	73,5	70,8	52,6	86,0	34,7	61,6	63,6	82,2	78,0	98,7	74,5
• Europe	31,5	28,9	33,0	72,3	14,9	31,5	46,9	64,2	55,7	73,0	54,7
5 pays	19,6	16,6	21,7	48,5	7,4	19,6	35,3	51,1	41,1	54,1	41,1
• hors Europe	42,0	41,9	19,6	13,7	19,8	30,1	16,7	18,0	22,3	25,7	19,8
USA+Japon	7,9	6,5	2,8	13,7	6,9	6,3	3,1	9,8	2,4	1,3	3,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Dette* 2008	65,9	67,4	106,0	58,2	43,5	65,1	39,8	43,9	109,3	67,5	52,9
Dette* 2010	77,4	81,1	117,1	65,2	84,9	84,1	64,7	95,0	133,8	86,5	80,4
variation	11,5	13,7	11,1	7,0	41,4	19,0	25,0	51,1	24,5	18,9	27,5

* en % du Pib

Les principaux enseignements des données du tableau 1 sont alors les suivantes. Rappelons que ces données portent sur 2008 et reflètent donc la situation prévalant avant la crise.

1) La part de la dette publique détenue par des non-résidents est très variable d'un pays à l'autre. Elle est quasi-totale au Portugal (98,7 %) et réduite au Royaume-Uni (34,7 %). Mais elle représente la majeure partie des dettes des cinq pays (61,6 %) et encore plus des PIGS (74,5 %). De ce point de vue, la France, avec 70,8 % de la dette détenue par des non-résidents, apparaît comme l'un des pays les plus dépendants.

2) Parmi les non-résidents, il faut distinguer les pays européens et les autres. Dans le premier cas, la gestion des dettes reste une question interne à l'Europe. La France et l'Allemagne se distinguent par une proportion importante (42 %) de la dette détenue par des non-résidents hors Europe. Parmi ceux-ci les Etats-Unis et le Japon ne représentent que respectivement 7 % et 8 %, l'essentiel étant donc entre les mains d'autres pays à excédent : probablement les pays émergents ou pétroliers. Dans tous les autres pays sous revue, la part des non-résidents hors Europe est nettement moins importante, puisqu'elle va de 13,7 % aux Pays-Bas à 27,7 % au Portugal.

3) La particularité importante des PIGS est que leur dette est en grande partie détenue par des non résidents européens. Cette proportion va de 47 % en Espagne à 73 % en Portugal. Mais cette dépendance à l'égard de créanciers européens est encore plus forte si l'on ne considère que la seule dette détenue par les non-résidents. Prenons le cas de la Grèce : 78 % de sa dette était détenue par des non-résidents, dont 56 % par des non-résidents européens, ce qui

donne une proportion de 71 % (56/78). Le tableau 2 suivant donne cette même proportion pour les PIGS : elle avoisine ou dépasse les trois quarts.

Tableau 2

Proportion de la dette détenue par des non-résidents européens en 2008

	Espagne	Irlande	Grèce	Portugal	PIGS
Europe	74 %	78 %	71 %	74 %	73 %
dont 5 pays	56 %	62 %	53 %	55 %	55 %

Ce constat confirme donc ce qu'écrit Jean Quatremer³⁶ : « Les "marchés" qui déstabilisent l'Irlande, le Portugal ou la Grèce sont, la plupart du temps, des établissements financiers installés dans des Etats membres de l'union monétaire ». Parmi ces pays, les cinq pour lesquels on dispose de données (Allemagne, France, Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni) détiennent plus de la moitié des dettes non-résidentes des PIGS.

Compte tenu de ces informations, le sens politique de l'offensive des « marchés » est alors le suivant : la « patate chaude » des dettes privées a été dans un premier temps passée aux finances publiques ; il faut maintenant qu'elle passe aux peuples européens, à travers des plans d'austérité drastiques³⁷.

Dec 2010

³⁶ Voir Jean Quatremer, Libération, 27 novembre 2010

³⁷ voir Michel Husson, « Un passif de trente ans », Regards, janvier 2010.

La solidarité est-elle vraiment passée de mode ?

Avec des nuances sans doute, les Européens et les Américains sont pour une fois sur la même longueur d'ondes. Aux Etats-Unis, les valeurs portées par le Tea party ont le vent en poupe et les Républicains surfent sur l'idée de liberté. A l'image des premiers colons se libérant de la tyrannie fiscale britannique en jetant par-dessus bord quelques ballots de thé, l'Amérique rurale, durement frappée par la crise, cherche aujourd'hui à se libérer de l'emprise fédérale. Et les idées de solidarité et de justice sociale, jugées coûteuses et contraires à la liberté individuelle et à l'esprit mythique qui anime le rêve américain, sont complètement passées de mode, laissant désespérés le camp démocrate et un président qui semblait avoir été élu pour insuffler le changement.

De ce côté-ci de l'Atlantique, l'individualisme semble vouloir triompher de la solidarité. La fraternité et l'égalité s'effacent devant la liberté. Curieusement, c'est au paroxysme d'une crise née des excès du libéralisme financier que les valeurs libérales gagnent des parts de marché. On voudrait croire qu'il ne s'agit que de la queue de la comète libérale qui ne tardera pas à disparaître du ciel européen. Mais le malaise est bien plus profond. Vingt ans de discours sublimant le marché, sa sacro-sainte liberté et sa miraculeuse régulation naturelle ont profondément marqué les subconscients. L'évolution de la société, prise en tenailles entre atomisation et vieillissement, et la conception, apparue en Europe centrale et orientale libérée du joug totalitaire, d'une liberté qui ne souffre aucune limitation ont fait le reste.

Lors du *European Forum of think tanks*, qui s'est tenu les 30 septembre et 1^{er} octobre à Barcelone, de nombreux participants ont souligné « *le recul de la cohésion de l'Union* » et le changement de valeurs intervenu dans nos sociétés qui conduit à la privatisation de l'espace public. La solidarité ne semble plus pouvoir y survivre que de façon émotionnelle ou en lien avec des projets perçus comme avantageux pour ceux qui y contribuent. Face à cette situation, il y a un réel besoin d'une « *pédagogie de la solidarité* », expliquait une participante pour qui il faut réussir à relever trois défis pour réussir à faire passer le message de la solidarité aux Européens. Il s'agit de démontrer la réciprocité de la solidarité (celle-ci est trop souvent perçue comme quelque chose qui ne fonctionne que dans

un sens), son efficacité (les Européens ne veulent pas être floués, avoir l'impression que leur argent se perd dans le tonneau des Danaïdes) et sa soutenabilité, notamment au regard de la charge qui pèsera sur les générations futures.

Cet effort de pédagogie concerne tout le monde. Il devrait bien sûr s'adresser aux citoyens, mais les prétendues élites qui nous gouvernent ont elles aussi besoin d'apprendre ou de réapprendre la solidarité. C'est vrai à l'échelle locale. Il suffit pour s'en convaincre de mesurer les conséquences du morcellement qui s'annonce en Belgique ou auquel aspirent d'autres communautés de l'Ecosse à la Padanie en passant par la Catalogne. On objectera sans doute que ce phénomène peut être propice à la reconstruction de l'Europe à partir des régions-États nées de l'éclatement des États-nations issus du 19^{ème} siècle. Toute la question est évidemment de savoir si l'Europe peut se payer le luxe d'attendre la fin de cette évolution et surtout si elle pourra se relever en fin de course. Or, la reconfiguration du monde, l'émergence rapide de nouvelles puissances, leurs taux de croissance, leurs dynamiques démographiques et leurs visions stratégiques ne lui en laisseront pas le temps.

La solidarité agissante au service d'une stratégie concertée doit aussi être apprise par les institutions de l'Union. Que l'on songe par exemple à la stratégie spatiale européenne que la Commission vient de renoncer à proposer pour ne pas froisser ceux qui ne veulent pas investir dans l'espace (le Royaume-Uni par exemple) et ceux qui, comme l'Allemagne, veulent éviter l'immixtion de la Commission européenne dans le domaine réservé de l'agence spatiale européenne à seule fin de préserver le principe du *juste retour*, qui est contraire par essence à l'esprit de solidarité qui anime la culture communautaire. Dans un autre registre, celui des marchés de biens de défense, c'est l'agence européenne de défense qui cherche à neutraliser la volonté de la Commission d'insuffler un peu de transparence et de concurrence. Elle défend ainsi les compensations, ces fameux « offsets » qui nuisent au développement d'un marché européen des équipements de défense.

Un an après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, seul le service européen d'action extérieure commence à prendre forme et l'on voit bien qu'il évolue, dans l'immédiat, vers un 29^{ème} service diplomatique, alors qu'il avait été lui aussi conçu comme un outil de solidarité. Pendant ce temps, les clauses de solidarité et d'assistance mutuelle restent lettres mortes. Il en va de même de la politique européenne des capacités et de l'armement et de la coopération structurée permanente, deux autres outils de solidarité pourtant essentiels dans cette période de crise qui affecte durement les budgets de défense. Les coupables sont ici à rechercher dans les gouvernements. Certains font, comme le montre le récent sommet

de l'OTAN à Lisbonne, le choix du parapluie américain, lui sacrifiant au passage l'avenir de la PSDC, pendant que d'autres se recroquevillent sur leurs maigres capacités au risque de les perdre définitivement à la prochaine alerte. Ces mêmes Etats membres viennent d'entrer dans la bataille budgétaire pour 2011 et pour le prochain cadre financier avec une seule préoccupation : contenir et, si possible, réduire l'instrument de solidarité que constitue le budget européen. Quant à l'indispensable solidarité face à la crise, ils ne l'ont finalement admise que sous la pression de l'interdépendance financière. Dans ce domaine, comme dans celui du budget et du financement des investissements stratégiques (espace, recherche, énergie, réseaux, infrastructures, sécurité, défense, etc.), il est pourtant essentiel d'agir vite pour créer les outils dont l'UE a besoin. Rien ne sera plus possible en 2012 avec l'élection présidentielle en France et en 2013 avec les élections générales en Allemagne.

Pour Anna Diamantopoulou, qui participait aussi au colloque de Barcelone organisé par *Notre Europe*, la solidarité « est tout d'abord un mot fonctionnel ». « Il ne représente pas seulement l'aide que le faible reçoit du fort. Il représente l'effort commun face à un objectif commun, l'entraide face à un danger venant du dehors. Dans le contexte de l'UE, cela signifie que les États membres doivent aider et être aidés pour que notre projet puisse progresser. Chacun doit faire de son mieux et chacun doit chercher à contribuer à l'effort collectif. Dans un système comme la zone euro, cela devient encore plus important », a ajouté l'ancienne commissaire européenne avant de conclure : « Nos crises sont des crises uniques. Nos solutions aussi sont uniques ».

Envoyez vos réactions et contributions à : courrierlecteur@graspe.eu

**Retrouvez tous les numéros de
GRASPE sur notre site**

GRASPE.EU

Radicalement Européen !

Ce sont les politiques néo-libérales mises en œuvre depuis plus de vingt ans qui sont responsables de l'enlisement du projet Européen. Pour en sortir, une attitude radicale s'impose. Radicale, car il nous faut revenir à la « racine » de la construction européenne pour comprendre en quoi ce projet a été perverti par les néo-libéraux. Radicale, car c'est la mobilisation solidaire des peuples européens contre le capitalisme financier qui pourra redonner sens à la construction européenne.

Des citoyens travaillant au sein des Institutions Européennes peuvent, doivent, contribuer à cette mobilisation.

Un constat alarmant

Le projet européen tel qu'il se donne à voir suscite de moins en moins d'enthousiasme de la part des citoyens, en témoigne leur participation de plus en plus faible aux élections Européennes. Les mesures drastiques de compression des budgets publics auxquelles sont soumis les peuples européens ne vont pas améliorer cette situation. Il y a bien, en cette période de crise, un besoin diffus d'Europe, une intuition que la gravité et la dimension de la crise nécessitent une réponse à l'échelle continentale. Mais, ni ce besoin, ni cette prise de conscience diffuse, ne se traduisent pour l'instant par une espérance européenne. Et partout, ce vide d'espérance laisse place à la régression vers des égoïsmes nationalistes, voire ultra régionalistes ! L'Europe court de plus en plus le risque d'être perçue comme une partie du problème et non pas comme sa solution. On entend et l'on entendra de plus en plus fort que « c'est à cause de l'Europe si les services publics sont attaqués », « c'est de la faute de Bruxelles si ce qui reste de notre tissu industriel est délocalisé », « c'est à cause de l'Europe si les Etats sont soumis à une austérité de moins en moins supportable par les plus vulnérables ». Et ce désamour pour l'Europe se diffuse au sein même de ceux qui travaillent pour les institutions européennes. À la fierté de travailler pour un projet mobilisateur, se substituent une certaine culpabilité, un besoin de se retrancher plutôt que de s'engager. Illisible pour le citoyen, la politique Européenne est démobilisatrice pour ceux-la même qui sont sensés la mettre en œuvre. S'il y a une élite européenne, celle-ci donne l'impression d'être entrée dans une sorte de léthargie. Et l'on aura beau répéter les mantras habituels tels que « chaque crise renforce l'Europe », on sent bien que la foi n'y est plus. On sent bien que la dynamique européenne n'est plus là, comme si son cours s'était perdu dans des méandres incompréhensibles. Comment retrouver ce cours ?

Revenir à la racine du projet Européen

Revenons à la racine de la dynamique européenne pour mieux comprendre comment une trajectoire, prometteuse à ses débuts, nous a menés dans l'impasse où nous sommes.

Le projet européen naît dans un contexte historique où, par nécessité, la volonté politique primait sur le marché. Il fallait reconstruire des pays dévastés par la guerre et l'on n'attendait pas que les « forces du marché » s'en chargent ! Au sortir de la guerre, la classe politique dans son ensemble, se méfie de la « finance ». Les décideurs politiques de gauche ou de droite ont en mémoire le krach de Wall Street du 24 octobre 1929 qui provoqua une grave crise économique et sociale aux Etats-Unis avant de se propager à l'ensemble du monde où il toucha très durement l'Europe. Ils se souviennent que, durant cette période, les peuples perdirent confiance en leurs gouvernements ce qui encouragea la montée du nazisme et du fascisme qui mèneront à la guerre.

Après la guerre, Monnet fut d'abord le père de la « planification à la française » : l'Etat réalise les équipements structurants essentiels, il est garant d'un cadre qui s'impose au marché.

Pendant près de 30 ans la planification est perçue par tous comme un instrument indispensable qui n'avait rien à voir avec une administration de l'économie à la Soviétique. La planification à la Française, conçue et mise en œuvre par Jean Monnet, n'est ni autoritaire, ni centralisée, elle est le résultat d'une négociation régulière, notamment avec les partenaires sociaux. Dans les pays fondateurs de la Communauté Européenne et pendant les « trente glorieuses », marché, planification et solidarité iront ensemble. Car la croissance et le développement s'appuient sur de grands instruments de solidarité et de protection sociale ; assurance maladie, retraite, assurance-chômage. Pendant cette période la législation du travail est le résultat d'un compromis entre les syndicats, le patronat et l'Etat. Des progrès sociaux sont faits ; garantie d'un salaire minimum, conventions collectives, réduction de la durée du travail... Il existe de fortes tensions entre la classe ouvrière et la classe propriétaire du capital. Mais les oppositions entre salariés organisés et patronat semblent participer d'un cercle vertueux. Les intérêts sont contradictoires, mais cette contradiction-dialectique fait avancer l'ensemble de la société. Que l'on soit de droite ou de gauche, on a la conviction qu'une marche vers des jours meilleurs est en cours.

Pour les uns, les contradictions entre le travail et le capital sont structurelles, elles ne se résoudront que par un dépassement du capitalisme. Ceux-ci interprètent les avancées sociales comme des conquêtes arrachées de haute lutte.

Pour les autres, s'il y a des contradictions, elles ne sont que conjoncturelles et le capitalisme régulé démontrera sa supériorité sur tout autre modèle; croissance, augmentation du niveau de vie, réduction des inégalités, partage équitable de la valeur ajoutée entre actionnaires, salariés et investissement.

Le génie de Monnet aura été d'essayer de transposer au niveau européen ce modèle de capitalisme administré. Il le fera pour des raisons politiques et économiques, en utilisant le fonctionnalisme comme méthode. À la dynamique de progrès qui résulte de la contradiction-dialectique entre le travail et le capital, il superposera une deuxième dynamique d'intégration européenne, qui résulte de la contradiction, dialectique aussi, entre le communautaire et l'intergouvernemental. Cette deuxième dynamique est justifiée par la nécessité de consolider la paix en partageant, entre anciens belligérants, des intérêts communs essentiels. C'est aussi une réaction face à la menace du bloc communiste qu'il faut contenir.

Pour le patronat et certains partis de droite la construction européenne permet l'ouverture progressive d'un grand marché, elle autorise des économies d'échelle, une rationalisation de la production. Pour les capitalistes, la construction européenne est surtout perçue comme un moyen de se libérer de l'étroitesse des territoires nationaux.

Les racines pro-européennes du mouvement ouvrier

Pour le mouvement ouvrier, la construction Européenne pouvait se concevoir comme une étape de plus vers une organisation internationale. Ce mouvement était en tout cas dépositaire d'un précieux héritage pro européen qui remonte à l'origine de la gauche :

- En 1849, Victor Hugo appelle à la création des Etats-Unis d'Europe : « Elle s'appellera l'Europe au XXI siècle, et, aux siècles suivants, plus transfigurée encore, elle s'appellera l'Humanité ».
- En 1863, Proudhon imagine une Europe confédérale dotée d'un budget, de diverses agences, d'une cour de justice et organisant un marché commun ; « Cette organisation ne peut être mise en place que grâce à la volonté des citoyens et au temps »
- En 1870, l'Association internationale des travailleurs en France s'adresse aux prolétaires allemands : « tendons-nous la main, oublions les crimes militaires que les despotes nous ont fait commettre, les uns contre les autres. Proclamons : la liberté, l'égalité, la fraternité des peuples. Par notre alliance, fondons les États-Unis d'Europe ».

- En 1914, à la veille de son assassinat, Jean Jaurès proclame : « Il n'y a plus, au moment où nous sommes menacés de meurtre et de sauvagerie, qu'une chance pour le maintien de la paix et le salut de la civilisation. C'est que le prolétariat rassemble toutes ses forces qui comptent un grand nombre de frères, Français, Anglais, Allemands, Italiens, Russes et que nous demandions à ces milliers d'hommes de s'unir pour que le battement unanime de leurs cœurs écarte l'horrible cauchemar ».
- Avant la seconde guerre mondiale certains courants du mouvement ouvrier avançaient le mot d'ordre « d'Etats-Unis socialistes d'Europe ».

Ces quelques phrases proclament les valeurs essentielles de l'Europe à venir; la solidarité entre les peuples, le nécessaire dépassement des frontières, l'espérance en une organisation européenne garante de la paix et de la liberté. Il faudra deux guerres mondiales pour que ces valeurs soient renouvelées et constituent les principes essentiels de la construction européenne.

Une expérience unique de trente ans

Mais ce n'est pas l'héritage de gauche qui sera repris lors du lancement de la construction Européenne en 1951. C'est grâce à l'impulsion de libéraux intelligents, adeptes d'un capitalisme régulé, que l'Europe fit son chemin, se renforça, s'élargit. Pendant plus de trente ans, elle représente une expérience unique d'intégration avec un modèle social particulier. La politique du charbon et de l'acier, puis la politique agricole commune sont administrées dans le cadre d'une sorte de co-gestion qui associe au niveau européen les représentants du patronat et des syndicats, les représentants socioprofessionnels agricoles.

Malgré les chocs pétroliers de 1973 et de 1979, ce processus de construction européenne se poursuit et arrive à son apogée à la fin des années 1980. L'équilibre instable et dynamique entre une puissance publique régulatrice d'un côté et les forces du marché de l'autre se maintient jusqu'au moment où ces dernières vont s'émanciper et imposer leur loi à l'ensemble de la société. Une dernière tentative de réconciliation entre travail et capital est tentée sous la présidence de Delors qui, tout en parachevant le marché unique, veut renouveler l'alliance entre « la compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit ». Mais la libre circulation des capitaux et des marchandises, le desserrement des contraintes qui étaient imposées par les Etats (via le niveau européen) vont permettre au capital financier de prendre définitivement le dessus sur le travail. L'hégémonie idéologique des néo-libéraux et la chute du mur vont contribuer à supprimer

encore plus les freins qui s'opposaient « au libre fonctionnement auto régulateur des marchés ».

C'est au moment où la dynamique vertueuse issue de la coopération conflictuelle entre les forces du travail et celles du capital se casse, que l'autre dynamique résultant de la coopération conflictuelle entre le communautaire et l'intergouvernemental s'enraye. Schuman et Monnet avaient lancé le processus de construction européenne en expliquant que l'Europe se ferait à petits pas grâce à des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait. Ils expliquaient qu'il ne s'agissait pas d'une construction d'ensemble suivant un plan pré-établi, mais plutôt d'un processus évolutif. Cependant, il était bien question de réaliser les « premières assises concrètes d'une Fédération européenne³⁸ ». L'objectif fédéral était fixé, sans que le chemin pour y arriver soit défini à priori. Jusqu'au milieu des années 90, le système institutionnel européen était constitué de différentes composantes qui pouvaient être perçues comme constituant l'amorce d'un Etat fédéral; le Parlement Européen et le Conseil pouvant être les prémices d'un système parlementaire bicaméral³⁹, la Commission comme l'embryon d'un futur gouvernement. Mais la trajectoire prise par la construction européenne va de plus en plus s'éloigner de cette vision; le Traité de Lisbonne qui, dans le domaine essentiel de la politique étrangère de l'Union, fusionne le Conseil et la Commission dans une nouvelle institution hybride, le Service Européen d'Action Extérieure, constitue le tournant, le verrou, interdisant une évolution vers un système fédéral. C'est en effet une nouveauté qui interdit la nécessaire tension dynamique entre le communautaire et l'intergouvernemental, et consacre l'aspect irrémédiablement non-communautaire des relations extérieures.

En réalité, la question qui se pose, c'est l'incompatibilité entre l'idéologie néo-libérale et le parachèvement de la construction européenne. On ne peut pas en même temps prôner les valeurs de compétition, de suprématie du privé sur le public et adhérer à un projet qui vise à constituer un grand service public européen qui mettrait en œuvre des politiques de solidarité !

La contamination du projet européen par le virus néo-libéral

Cette idéologie néo-libérale va pourtant devenir hégémonique au sein même de la fonction publique, basée sur une détestation commune du « public » prétendument trop cher et inefficace. Cette

³⁸ Robert Schuman, déclaration du 9 mai 1950

³⁹ Les fédérations ont généralement un système bicaméral. Une chambre représente la population; l'autre, les États.

vision considère que les vieux systèmes publics de solidarité sont bureaucratisés jusqu'à la moelle, qu'ils coûtent cher et entravent les initiatives ! Sur cette lancée, elle préconise donc d'appliquer à la fonction publique des recettes inspirées du management des grandes entreprises : valorisation de la performance individuelle, culture du résultat, privatisation des tâches susceptibles d'être externalisées, remise en cause des statuts de la fonction publique, recours massif à des contrats à durée déterminée plutôt qu'à des titularisations, coaching des managers. Partout règne la nouvelle religion de la compétition, de l'évaluation, des avantages comparatifs.

L'abandon apparent des idéologies masque en réalité l'hégémonie d'une seule idéologie: celle du néo-libéralisme triomphant. [...]

Partout nos grands dirigeants européens considèrent que si une régulation est nécessaire, l'essentiel reste malgré tout de satisfaire les attentes du marché seules à même d'optimiser et de rationaliser les allocations des capitaux vers les projets les plus compétitifs. La dernière crise financière de 2008 n'a pas ébranlé ces certitudes. D'ailleurs ils ne sont pas loin de penser que le capitalisme a digéré la crise, comme en témoignent les très bons résultats des grands groupes européens : les groupes du CAC 40 par exemple vont verser 40 milliards d'euros de dividendes au titre de l'année 2010 soit un net progrès par rapport à 2009 (35 milliards) ainsi qu'à 2008 (36.6 milliards). Pendant ce temps, l'UE et le FMI imposent (ou vont imposer) de véritables plans d'ajustement structurel aux peuples grec, irlandais, portugais, espagnol....

Les dégâts du néo-libéralisme en Europe

Comportement rationnel des marchés financiers ? Capacité de ces marchés à s'autoréguler ?

En Europe, selon le comité européen des régulateurs boursiers (CESR) 40% des volumes échangés sur les marchés d'actions européens sont exécutés automatiquement grâce à des algorithmes qui ont la capacité de passer et de retirer des ordres en une fraction de seconde. Ainsi, subordonner les interventions publiques aux contraintes des marchés revient à subordonner le débat démocratique à des algorithmes !

Ce sont ces mêmes marchés européens qui mettent en danger l'Euro. On observe que pour l'essentiel, la zone euro est attaquée non de l'extérieur par des fonds spéculatifs américains ou chinois, mais de l'intérieur par ses propres banques, assurances, fonds de pension, gérants de patrimoine, établissements financiers divers qui possèdent la très grande majorité de la dette européenne, qui font grimper les taux d'intérêt, acculant certains pays de la zone à la faillite. Ce sont ces mêmes marchés européens qui ont acculé la

Grèce et l'Espagne à faire appel à la Chine pour racheter leurs dettes souveraines !

On voit bien que dans ce contexte, un projet européen reposant sur la solidarité nécessiterait un changement radical d'orientation.

Il n'est plus possible de faire adhérer les peuples au projet européen, si celui-ci ne s'attaque pas aux inégalités croissantes. Car les effets désastreux des traitements néolibéraux sont là :

- D'après la Commission Européenne⁴⁰, la part des salaires dans le PIB a chuté de 8,6% entre 1983 et 2006.

- D'après un autre rapport⁴¹ de la Commission Européenne, il est maintenant incontestable qu'en Europe les inégalités socio-économiques ont fortement augmenté et ceci malgré une croissance économique soutenue depuis les années 80. Ce rapport souligne que « les recherches en sciences sociales ont démontré une claire corrélation entre augmentation des inégalités et accroissement de la violence, diminution du niveau d'éducation et augmentation des taux de mortalités ».

Qu'est devenu notre « modèle européen de cohésion économique et sociale »? Il a été remplacé par un modèle :

- Où la richesse produite va de moins en moins vers les salariés mais de plus en plus vers un groupe social ultra-minoritaire.

- Où les déséquilibres socio-économiques ne sont plus contrebalancés par une action du secteur public, alors même que ce même secteur public a été sollicité pour éviter l'écroulement du système bancaire en 2008.

- Où les bénéfiques sont privatisés et les pertes socialisées.

- Où, afin renforcer notre compétitivité, les institutions publiques (Européennes, Nationales, Régionales et Locales) doivent éliminer leur mauvaise graisse (les fonctionnaires !) pour réduire leurs dépenses.

- Où ces mêmes Etats doivent se livrer à une compétition afin d'attirer les investissements directs étrangers les plus profitables. C'est cette compétition entre les Etats qui les incitent à baisser leur taux d'imposition sur les sociétés, les hauts revenus et les patrimoines.

En réalité ce ne sont pas les augmentations de dépenses publiques qui sont à l'origine de la dette publique : en proportion du PIB les dépenses publiques en Europe sont stables ou en baisse depuis

⁴⁰ Le Fonds monétaire international (FMI) estime que dans les pays membres du G7, la part des salaires dans le produit intérieur brut (PIB) a baissé de 5,8 % entre 1983 et 2006. D'après la Commission européenne, au sein de l'Europe cette fois, cette part a chuté de 8,6 %. Et, en France, de 9,3 %.

⁴¹ 2010 Socio-economic Sciences and Humanities EUR 24471 EN

1990. En revanche, la baisse des taux d'imposition jointe à la prise en charge par les Etats des plans de sauvetage de la finance, ont constitué un cocktail faisant exploser la dette publique : le déficit public moyen dans la zone euro était de 0,6% du PIB en 2007, il atteindra 7% en 2010. Pendant la même période, la dette publique est passée de 66% à 84% du PIB !

Une autre Europe à construire

Une autre Europe est donc nécessaire. À l'évidence elle nécessitera un droit d'inventaire sur les Traités et politiques menées depuis les années 90 !

Il faut défricher de nouvelles voies permettant de refonder un projet européen tombée dans l'ornière néo-libérale depuis plus de vingt ans. Il faut simultanément prendre le problème par les deux bouts. D'un bout mener une réflexion théorique sur ce que pourrait être un autre projet européen. De l'autre, mener un travail pratique pour refuser l'application au sein des Institutions Européennes de recettes managériales et comptables d'inspiration néo-libérales.

D'un bout, **engager une réflexion théorique et un débat sur les axes d'un nouveau projet européen** capable de nous émanciper des soit disant *logiques des marchés*. Des questions clefs devraient être débattues telles que :

- Quels grands chantiers écologiques et sociaux devraient être lancés (réseau européen de voies ferrées, grand programme d'investissement dans les énergies renouvelables ...) ?
- Quels grands services publics européens devraient être constitués (par exemple un service public postal européen ou un service européen de l'eau...)
- Quelle législation européenne contraignante devrait limiter la circulation des capitaux, les taxer et éviter leur volatilité ?
- Comment empêcher les spéculations sur les produits alimentaires?
- Comment éviter que les échanges économiques soient basés sur une compétition entre territoires, entre régimes sociaux, entre régimes fiscaux ?
- Comment réintroduire les principes de solidarité et soutien à l'émancipation des peuples dans une réelle politique de développement
- etc...

De l'autre bout, **au sein des Institutions Européennes elles-mêmes** il faut :

- Dénoncer et se battre contre la mise en œuvre dans le service public européen des techniques managériales inspirées par les pratiques des grands groupes privés
- Lutter contre les stratégies de destruction de l'unité de la FPE qui prennent des formes multiples : processus en cours de *découpe* de

la Commission en multiples agences autonomes (ce qui rappelle la restructuration des grandes entreprises en centres de profits autonomes), destruction de l'unité du personnel grâce au recours au personnel à statut précaire ou dévalorisé.

- Développer des solidarités et en priorité avec les plus vulnérables afin de reconstruire une réelle communauté d'intérêt commun
- Refuser l'application, ici comme ailleurs en Europe, de mesures d'austérité qui ne répondent pas à la gravité de la crise, mais sont là pour maintenir (ou accroître) une répartition de plus en plus inéquitable des richesses.
- Construire avec les syndicats professionnels et les collectifs présents au sein des Institutions européennes des partenariats avec les autres syndicats : partenariat avec la Confédération Européenne des Syndicats.

Redonner du sens au projet Européen, renouveler ses vraies valeurs, contribuer à la construction d'un projet européen solidaire, tout cela passe par une critique et une pratique radicalement européennes !

Pour « l'Europe sociale » et « la Fédération européenne des peuples ».

« L'Europe est une solution, pas un problème » ; « Nous ne coalisons pas des Etats, nous rapprochons des peuples ».

Contrairement à ces aphorismes de Jean Monnet ,les politiques menées par « Bruxelles » sont largement perçues aujourd'hui comme une menace contre le statut économique, professionnel et social de la plupart et l'opinion publique s'en désintéresse faute d'apercevoir un moyen de les influencer. L'absentéisme massif et croissant aux élections européennes est la manifestation de ce rejet et de ce sentiment d'impuissance.

Pourtant la préservation du modèle social européen où liberté, solidarité et progrès sont liés et en équilibre ne peut venir que d'actions au niveau du continent.

Si l'Europe est encore aujourd'hui la première puissance économique du globe, capable, grâce à l'existence de l'union économique et monétaire européenne de générer en son sein assez de richesse que pour pouvoir suivre sa propre voie, il n'en va de même d'aucun de nos Etats membres en particulier.

Cette opportunité n'est toutefois pas mise à profit par les Etats membres ni par les institutions de l'Union pour renforcer notre cohésion sociale. Au contraire les politiques actuelles ne paraissent pas en mesure de définir une alternative à la gestion de la société par les marchés qui est à l'origine de la crise la plus profonde de notre prospérité en temps de paix depuis près d'un siècle.

Il est temps pourtant de constater la faillite du « consensus de Washington ».

Le moteur de notre santé économique n'est pas la dé-réalisation de l'économie et la diminution permanente de tous les coûts, sociaux et autres, la maximisation des profits spéculatifs, la détérioration du pouvoir d'achat et de la sécurité d'existence du plus grand nombre, la dilution de l'Etat au profit d'oligarchies irresponsables, la destruction des services et infrastructures publiques.

C'est du contraire dont nous avons besoin, les détenteurs de rentes comme les autres.

Il est temps donc de réclamer la réalisation d'une Europe sociale conforme à nos valeurs en nous donnant les moyens de mettre en œuvre les potentialités que nous assure l'existence de l'Union européenne.

Face à la démission actuelle des élites en Europe, cela suppose au préalable la maturation de la démocratie européenne.

Dépasser le Traité de Lisbonne

Obtenir la modification du traité de Lisbonne pour permettre enfin l'émergence de l'Europe sociale à côté de l'Europe des marchés est le pas qu'il nous faut maintenant franchir.

La politique sociale reste pour l'essentiel une responsabilité nationale malgré les objectifs généraux de promotion de l'emploi, d'amélioration des conditions de vie et de travail et de protection sociale « adéquate » que l'Union européenne prétend se donner (art 151 TFUE).

Ces objectifs ne constituent dans ces conditions que des vœux pieux sinon des leurre puisque leur réalisation est confiée aux seules forces du marché dont on sait qu'à l'heure des élargissements et des délocalisations d'activités économiques au niveau mondial elles entraînent spontanément les conditions économiques et sociales des travailleurs dans une spirale négative.

L'Europe a aujourd'hui renoncé à toute volonté politique à cet égard puisque pour réaliser ses soi-disant objectifs sociaux elle se limite à encourager la coopération entre les Etats membres et à faciliter leur éventuelle volonté de se coordonner par de études, des avis, l'organisation de consultations et d'échanges de bonnes pratiques (art 156 TFUE). Il a même été déclaré par la conférence inter-gouvernementale que ces « mesurées » ne pourraient en aucun cas conduire à l'harmonisation des systèmes nationaux en ce qui concerne la sécurité sociale, le droit syndical et des négociations collective, mais aussi les politiques de l'emploi, le droit du travail, les conditions de travail et même la formation professionnelle.

En matière d'emploi, à propos duquel l'Union se donne pour objectif de réaliser un niveau d'emploi élevé, le Parlement européen et la majorité des Etats membres (décidant selon la procédure législative ordinaire) ne peuvent de même que développer des analyses et des échanges d'informations sans aucune possibilité d'harmonisation des dispositions législatives (art.149 TFUE).

La grande diversité des équilibres sociaux qui existent au sein de l'Europe est ainsi provisoirement gelée et empêchée d'évoluer vers plus de progrès, dans l'attente d'une refonte à la baisse des systèmes sociaux de chacun des Etats membres au nom de la recherche permanente de rentabilité du capital.

Pour en être sûr, les négociateurs du traité de Lisbonne ont prévu que l'harmonisation éventuelle des droits et intérêts des travailleurs salariés requière toujours l'unanimité, même si cette harmonisation apparaît nécessaire au fonctionnement même du marché intérieur(art 114 TFUE).

Il n'y a que pour l'harmonisation de la sécurité sociale des travailleurs migrants qu'une décision à la majorité qualifiée pourrait intervenir. Mais là encore, et c'est dire la répulsion des négociateurs du traité de Lisbonne à s'engager dans cette voie, une procédure exceptionnelle de veto est institutionnalisée, sous forme d'une possibilité d'appel au Conseil européen pour tout Etat membre qui estimerait que l'harmonisation risquerait de porter atteinte à son système de sécurité sociale du point de vue de son coût, de sa structure financière ou de son équilibre financier.

Les travailleurs sont donc considérés uniquement comme un moyen de diminuer les coûts de production dans les Etats membres où un surcroît d'offres d'emploi pourrait affecter ceux-ci.

Toute la matière de la sécurité sociale, de la protection sociale des travailleurs, des condition de résiliation du contrat de travail et des droits syndicaux reste ainsi privée de toute possibilité d'évolution positive d'origine politique par l'imposition de la règle de l'unanimité, pourtant exceptionnelle et de nature dérogatoire dans le cadre de l'architecture institutionnelle actuelle de l'Union.

Par une mesure d'exception supplémentaire, il est interdit par le traité que les Etats membres puissent éventuellement décider à l'unanimité de recourir à la procédure législative ordinaire pour surmonter un blocage à l'harmonisation des domaines de la sécurité sociale et de la protection sociale des travailleurs.

Alors, l'Europe est-elle une nouvelle « prison de peuples » comme le prétendent tant de populistes ?

L'Europe ne peut en tout cas se borner à considérer ses citoyens essentiellement comme des consommateurs pour lesquels une protection doit être assurée « à un niveau «élevé » alors que son modèle économique fait porter par le même citoyen dans son rôle de travailleur tout le poids des efforts de rentabilisation des investissements.

En laissant le marché détruire librement nos conditions sociales et d'emploi (sous prétexte de la nécessité d'améliorer continuellement la flexibilité de l'emploi pour permettre à nos entreprises de

rivaliser en compétitivité et en profitabilité avec les systèmes sociaux les plus rétrogrades, socialement et politiquement, et les moins innovants économiquement), l'Europe se conforme au modèle anglo-saxon actuel d'organisation du capitalisme, en refusant de voir que c'est celui-ci qui nous a conduit dans l'impasse économique et financière où nous sommes.

Les forces démocratiques doivent donc se donner pour priorité de « changer l'Europe » du traité de Lisbonne pour sauvegarder l'humanisme européen et sa démocratie.

Cela suppose que les objectifs sociaux annoncés par l'UE puissent à l'avenir être atteints en recourant à la procédure législative ordinaire, permettant du même coup à des coopérations renforcées de se déployer dans ces domaines (par modification des art 153 et 156 TFUE).

Dans l'attente d'une telle réalisation qui sera longue à obtenir puisque tous les égoïsmes organisés en lobbys économiques, en partis et en Etats se ligueraient contre elle, mobilisons-nous au moins pour stopper l'hémorragie sociale encourue.

Le traité, si injuste qu'il soit, peut nous le permettre.

Exigeons que la Commission présente aux Etats membres dans le cadre de l'élimination des distorsions de concurrence au sein du marché intérieur (art 116 TFUE) un agenda social d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires de nature sociale.

La tentation de manipuler celles-ci dans un sens défavorable aux travailleurs est en effet jusqu'à présent laissée à la portée de tous les appétits économiques par les dispositions « sociales » du traité. Or, la politique de concurrence, comme toute autre politique et action de l'Union doit prendre en compte les exigences liées à la garantie d'une protection sociale adéquate(art 9 TFUE).

Même si la poursuite de cet objectif ne peut viser à l'harmonisation des systèmes nationaux de sécurité sociale comme exposé ci-avant, le renouvellement de l'agenda social arrêté au Conseil européen de Nice en 2000 pourrait être de nature à stopper l'hémorragie sociale actuelle en ce qui concerne l'équilibre entre flexibilité et sécurité de l'emploi et la protection sociale, sans attendre une révision ultérieure du traité.

Un tel agenda pourrait d'ores et déjà être réalisé à la majorité qualifiée, ou dans le cadre d'une coopération renforcée par exemple au sein de la zone euro.

C'est donc notre seule chance de stabiliser les conditions sociales en Europe au moment où elles ne sont pas encore devenues trop défavorables de manière irréversible .

Et de préserver le socle d'une future « Europe sociale » dont la force économique et le rayonnement politique seront fondés sur l'humanisme.

Créer une vraie citoyenneté européenne

La réalisation de l'Europe sociale suppose au préalable l'arrivée à maturité de la démocratie européenne. L'UE se présente aujourd'hui comme une fédération démocratique d'Etats et de citoyens.

Pourtant bien que la démocratie suppose la souveraineté populaire, les européens ne sont souverains qu'en tant que citoyens dans leurs Etats, ils ne le sont pas comme citoyens européens puisque l'Union reste fondée sur un traité.

Celui-ci distingue ainsi nettement « les peuples de l'Europe » appelés par leurs gouvernements à une union sans cesse plus étroite dans la limite des compétences déléguées par ces gouvernements aux institutions de l'Union (art 1 TUE) et les « citoyens de l'Union » représentés par le Parlement européen (art 14 TUE).

On est donc citoyen de l'Union comme on l'est dans une commune, une municipalité, une région, mais non comme peuple souverain.

Malgré les ambitions démocratiques qui sont reconnues aux institutions européennes (l'art 10 TUE stipule que la démocratie représentative est le fondement du fonctionnement de l'Union et que tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union), celles-ci restent ainsi éloignées des Européens et ils ne savent pas comment les utiliser pour provoquer les évolutions politiques dont ils ont besoin.

Il n'est pas nécessaire pour autant de bouleverser la structure des traités actuels ni de faire revivre le spectre d'une constitution européenne établie par-dessus la tête des gouvernements nationaux pour que les citoyens soient en mesure de traduire directement leurs choix au niveau des institutions de l'Europe comme cela est indispensable pour qu'une majorité cohérente puisse se dessiner au sein de celles-ci en faveur de la réalisation de l'Europe sociale.

Pour y arriver, une action résolue des citoyens vis- à vis de leurs responsables politiques suffit mais elle est indispensable.

Donnons à cette aspiration le nom de « fédération européenne des peuples » qui pourrait qualifier demain notre union lorsqu'elle sera parvenue pleinement à sa maturité démocratique.

Il est possible, en utilisant pleinement toutes les potentialités démocratiques que le traité de Lisbonne contient, de permettre aux citoyens d'investir politiquement la dimension européenne de la vie publique.

Le facteur déclencheur initial en ce sens est l'approfondissement du rôle des partis politiques européens.

Le traité d'UE (art 10) constate que ceux-ci contribuent à la formation de la conscience politique et à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union.

Pourtant il ne s'agit jusqu'à présent que d'organismes de coordination établis entre des partis nationaux qui se reconnaissent plus ou moins liés par des conceptions communes pour l'Europe. Leur perspective reste donc inter-gouvernementale et leur ambition, au mieux limitée au plus petit commun dénominateur existant entre les partis nationaux qui coopèrent en leur sein, compte tenu du fait que certains d'entre eux sont au pouvoir dans leur pays, d'autres dans l'opposition.

Il faut donc en premier lieu permettre et organiser l'adhésion directe et massive des citoyens aux partis politiques européens pour qu'une opinion publique véritablement européenne puisse se faire jour et obtenir une traduction politique au travers des élections pour le Parlement européen.

Une telle évolution est un préalable nécessaire pour que les futures élections européennes se focalisent autour de questions européennes et non, comme cela a été jusqu'à présent le cas, en fonction de la situation politique au sein de chaque Etat du point de vue de la position des partis nationaux fédérés au niveau européen sur l'échiquier politique local.

Or il est indispensable que les élections européennes portent sur des enjeux européens pour que les élus puissent traduire à Strasbourg la volonté politique de leurs électeurs au sujet de ces enjeux.

La composition des listes pour les élections européennes doit aussi revêtir un caractère européen, avec des candidats issus de plusieurs Etats membres, pour concrétiser d'emblée la portée du scrutin.

Le traité le permet mais la conscience d'une telle évolution est encore loin d'être partagée par les dirigeants des partis politiques nationaux qui hésitent à ouvrir leurs rangs à des personnalités de premier plan appartenant à d'autres nationalités.

Pourtant, seule la possibilité de voter pour des candidats majeurs simultanément dans plusieurs Etats membres permettra de donner un visage véritablement et spontanément européen à ces élections.

Des leaders démocratiques pourront ainsi émerger au niveau européen, investis de la volonté populaire la plus large avec, d'emblée, une vocation à diriger et à participer à l'exécutif européen en tant que président et membre de la Commission européenne.

Leur situation du point de vue de la légitimité démocratique sera en effet semblable au niveau européen à celle dont bénéficient les membres des gouvernements sur le plan national.

Les partis pourront d'ailleurs annoncer aux électeurs leur préférence pour diriger la Commission en cas de victoire électorale ce qui établira la Commission comme un authentique gouvernement de l'Europe investi par une majorité démocratique représentée au Parlement.

L'exécutif européen pourra finalement être unifié en faisant présider le Conseil européen par le président de la Commission conformément au traité de Lisbonne (art 15 TUE).

Seule cette personnalité jouira en effet alors de la légitimité démocratique pour représenter l'Europe au plus haut niveau.

Et elle pourra réaliser l'Europe sociale si c'est la volonté des citoyens de le faire.