

**AFSCET**

*Association Française*  
de **Science des Systèmes**  
*Cybernétiques, Cognitifs & Techniques*

**Journées AFSCET au Moulin d'Andé**

**27-28 juin 2009**

***Essai de Lecture systémique de la Crise Mondiale***

## **L'UNION EUROPÉENNE : RÉGULATION « DÉVOYÉE »...**

**Claude CAMBUS**



Pour la citation de ce travail, merci d'avance d'indiquer la **référence** suivante :

CAMBUS C. (2009) L'Union Européenne : Régulation "dévoyée" ...  
*Journées AFSCET "Essai de lecture systémique de la crise mondiale". La  
régulation économique.* 4 p.

<http://www.afscet.asso.fr/crise/CCande09.pdf>

## L'UNION EUROPÉENNE : RÉGULATION « DÉVOYÉE »...

Claude CAMBUS

Comprendre le fonctionnement des sociétés humaines nécessite de faire appel à la pensée systémique. La « complexité » des sociétés est probablement fonction de leur taille donc de l'étendue de leur territoire. En ce sens l'Union européenne, plus complexe que chacun des États qui la constituent, requiert un pilotage plus complexe que celui d'un État.

De plus, s'agissant d'un espace « en construction », les mécanismes de régulation de cet espace sont eux aussi en cours d'élaboration. Un de ces mécanismes s'appelle, en "Eurospeak", la MOC ou méthode ouverte de coordination.

En analyse systémique, une régulation suppose la fixation d'un but à atteindre et comporte des boucles de régulation conduisant les acteurs à choisir des comportements qui convergent vers ce but. Dans le domaine politique (la conduite de la cité « Europe ») la définition du ou des buts est difficile, beaucoup plus difficile aujourd'hui à 27 qu'à l'origine de la Communauté européenne du charbon et de l'acier.

### LA MÉTHODE OUVERTE DE COORDINATION

**La MOC a été « inventée » pour l'entrée dans la monnaie unique** lorsqu'il a fallu faire converger les situations économiques des États membres pour rendre possible la fixation définitive des taux de change entre leurs monnaies et leur remplacement par l'Euro. Les principaux objectifs étaient le niveau d'inflation, le déficit budgétaire annuel et le niveau de la dette publique.

S'agissant de la méthode, l'UE se livrait dans une première phase à l'analyse des « bonnes pratiques », c'est à dire des politiques nationales qui avaient permis d'avancer le plus vite et le mieux vers les objectifs à atteindre.

La deuxième phase consistait à choisir dans l'ensemble des « bonnes pratiques » celles qui paraissaient les plus efficaces et susceptibles de constituer les « lignes directrices » pour les États membres. Ces lignes directrices étaient élaborées par la Commission et validées par le Conseil des chefs d'États et de gouvernements. Ces instances pilotaient « la régulation centrale » en fixant les objectifs et en proposant les boucles de régulation.

La troisième phase consistait dans les États membres à établir le programme d'action national consistant à la mise en oeuvre des lignes directrices, à le communiquer à la Commission et à le mettre en oeuvre. C'est la mise en place et en oeuvre des régulations décentralisées.

La quatrième phase, après un certain temps (trois à cinq ans selon la nature des objectifs), consistait à examiner les résultats en regard des programmes d'action nationaux retenus. C'est l'évaluation de l'écart entre l'objectif et le résultat nécessaire à toute régulation.

Cet examen par la Commission alimentait la dernière phase : un bilan des plans nationaux en commun entre les chefs d'États et de gouvernements et la Commission.

Ce bilan aboutissait à modifier les lignes directrices afin de poursuivre le processus et de s'approcher davantage du but recherché.

Ce processus est bien une sorte de régulation puisqu'il comporte la définition d'un objectif, l'étude des différentes « boucle de rétroaction possibles » pour l'atteindre, le choix d'un système cohérent de régulation, l'analyse des résultats et le recalage des régulations pour approcher l'objectif au plus près et au plus vite.

La MOC ayant permis la réussite de la convergence monétaire, la Commission européenne a proposé de l'appliquer ensuite au domaine social. L'objectif prioritaire de l'UE étant, dans ce domaine, le plein emploi, elle s'est appuyée sur la MOC pour identifier les bonnes pratiques et fixer des lignes directrices pour harmoniser les politiques nationales pour l'emploi.

Les acteurs des États membres (gouvernements et partenaires sociaux) qui avaient tendance à dire « notre contexte démographique national est spécifique et nous sommes les mieux placés pour savoir ce qui marche chez nous », ont été confrontés qui au développement du travail à temps partiel, qui au développement du travail des femmes, qui au développement du travail des seniors, qui à l'allègement des charges sur le travail peu qualifié, qui à la formation continue, etc. Simplement cette confrontation était déjà un résultat positif de la méthode.

Pour les politiques sociales, les acteurs du processus ont été les États membres avec les partenaires sociaux représentant les entreprises par leurs organisations professionnelles et les salariés par leurs organisations syndicales.

Il est possible de retenir à ce stade que l'UE a « inventé » un processus démocratique de régulation pour mener les politiques européennes en commun en faisant profiter chaque État membre de l'expérience des autres pour diffuser les réussites et prévenir les échecs. Cela illustre d'une certaine manière la dimension d'auto apprentissage des systèmes hypercomplexes...

Malheureusement dans le même temps qu'elle se dotait d'un outil intelligent pour la régulation des politiques nationales, l'UE optait pour une régulation de finalité inintelligente ce qui a dévoyé l'idée de régulation de la vie économique.

## **LA CROISADE DE LA CONCURRENCE**

**L'UE n'a retenu pour le secteur économique que la régulation par la concurrence et le marché.**

Depuis le traité de Maastricht de 1992, la Commission a mission de parachever le marché intérieur et de mettre en œuvre la monnaie unique. Après Jacques DELORS, qui avait compris les fondements et l'utilité de la régulation contractuelle de l'économie, la Commission a été présidée par Jacques SANTER puis Romano PRODI et enfin aujourd'hui par Manuel BARROSO.

Aucune de ces trois présidences n'a été en mesure de s'opposer au lobbying anglo-saxon qui a réussi à faire croire que la régulation du marché européen devait se limiter à assurer la disparition des obstacles à la concurrence interne et externe à l'Union.

Il y a pourtant eu dans les années 70 des économistes comme J.K. GALBRAITH pour mettre en évidence que dans l'économie, il y a des secteurs pour lesquels la concurrence a un sens, comme par exemple l'alimentation, l'habillement, le mobilier, etc. secteurs dans lesquels effectivement la concurrence peut faire baisser les prix.

Mais il y a d'autres secteurs, qu'il appelait « sous ensemble industriel », qui par nature bénéficient des économies d'échelle, peuvent constituer des monopoles naturels, et doivent par conséquent être régulés par d'autres moyens que la concurrence si l'on veut que le consommateur obtienne les conditions les meilleures.

La concurrence n'est pas un régulateur économique adapté à des activités de réseaux ni à des secteurs économiques à constante de temps longue comme par exemple l'énergie (les installations énergétiques sont construites pour des décennies et leur construction elle-même peut prendre une décennie, à aucun stade la concurrence ne peut donner un signal de régulation intelligent pour ce type d'activité économique)...

Faisant fi de ces évidences, l'UE a élaboré depuis une vingtaine d'années des réglementations pour créer de la concurrence dans tous les secteurs et en particulier dans ceux pour lesquels cela n'est d'aucune efficacité.

Prenons un exemple, le secteur électrique dont la caractéristique est double : les électrons ne se stockent pas ce qui nécessite un ajustement instantané et permanent (à l'électron près pourrait-on dire) entre l'offre et la demande et de plus il faut au minimum trois ans et au maximum dix à douze ans pour construire les outils de production nécessaires, lesquels auront une durée de vie de vingt à plus de cent ans selon le type (turbine à gaz, ligne électrique, centrale thermique ou barrage hydraulique).

Dans tous les pays de l'UE ces secteurs se sont structurés naturellement en monopoles intégrés production, transport et commercialisation. La Commission européenne a réussi à entraîner les chefs d'États dans une politique dite de déréglementation qui oblige ces opérateurs électriques à « casser » leur intégration réussie, pour éviter de prétendues subventions croisées. Et à chaque nouveau paquet législatif la Commission veut aller plus loin prétextant que si le résultat n'est pas celui attendu c'est parce qu'on n'est pas allé assez loin... Autrement dit, ces systèmes industriels hyper complexes et régulés résistent à des perturbations externes manifestement stupide, donc il faut casser ces systèmes.

On aurait pu espérer que l'UE, s'inspirant de la MOC, tente de comprendre pourquoi dans certains États membres les services publics fonctionnaient mal alors que dans d'autre (France notamment) ils étaient plébiscités dans les enquêtes de satisfaction des clients.

On aurait pu espérer que l'UE, s'inspirant de l'expérience des contrats de plan et des contrats de programmes expérimentés en France dans les années 70 et 80, tente des régulations concertées entre opérateurs monopolistiques (publics ou privés), clients et puissance publique, afin de s'assurer que le partage de la productivité soit équitable notamment vis à vis des clients qui étaient « captifs ».

Entre l'intelligence et l'idéologie, la Commission européenne a choisi l'idéologie. Plutôt que réguler en faveur des clients captifs, elle a décidé qu'il ne devait plus y avoir de clients captifs. Et pour cela elle s'est engagée dans des politiques de mise en concurrence des opérateurs, pratiquant parfois les discriminations positives pour favoriser des « nouveaux entrants », prétendant que les clients s'en porteraient mieux. Le résultat ne s'est pas fait attendre : après quelques baisses de tarifs dans les premières années, les prix se sont envolés et les clients y ont perdu puisque la désintégration de ces entreprises a créé des coûts de transaction considérables.

L'Union européenne aurait pu – et du – élaborer des mécanismes de régulation adaptés à la complexité du tissu économique, comportant pour partie les règles de la concurrence et du marché et pour partie des mécanismes contractuels d'évolution des coûts et des charges sur le moyen et le long terme.

Ce faisant elle aurait ouvert des pistes au monde et les formules de régulation qu'elle aurait élaborées pour ses secteurs complexes auraient pu inspirer les règles que l'on attend aujourd'hui pour les échanges mondiaux après la crise.

Elle n'a pas pris cette voie, **elle est restée fixée au dogme de la concurrence et en ce sens elle a dévoyé le concept de régulation.** C'est bien dommage.