

Session 3

La souveraineté économique existe-t-elle encore ?

Quelle souveraineté dans un monde où le niveau national s'estompe ?

Isabelle Kocher

Engie

Des éléments puissants qui renforcent le niveau local et le niveau supranational

La souveraineté se définit en droit comme la détention de l'autorité suprême sur un territoire donné. S'interroger sur la souveraineté, c'est donc s'interroger sur le niveau optimal d'exercice de l'autorité, de prise de décision. Plusieurs niveaux sont *a priori* possibles : local, national ou supranational.

Le concept de souveraineté s'est historiquement constitué autour du niveau national, mais la souveraineté est fondamentalement un concept évolutif, qui se reconfigure pour s'adapter aux évolutions de la société, des technologies, du commerce.

Actuellement, deux forces centripètes s'exercent pour renforcer le niveau local et supranational au détriment du niveau national.

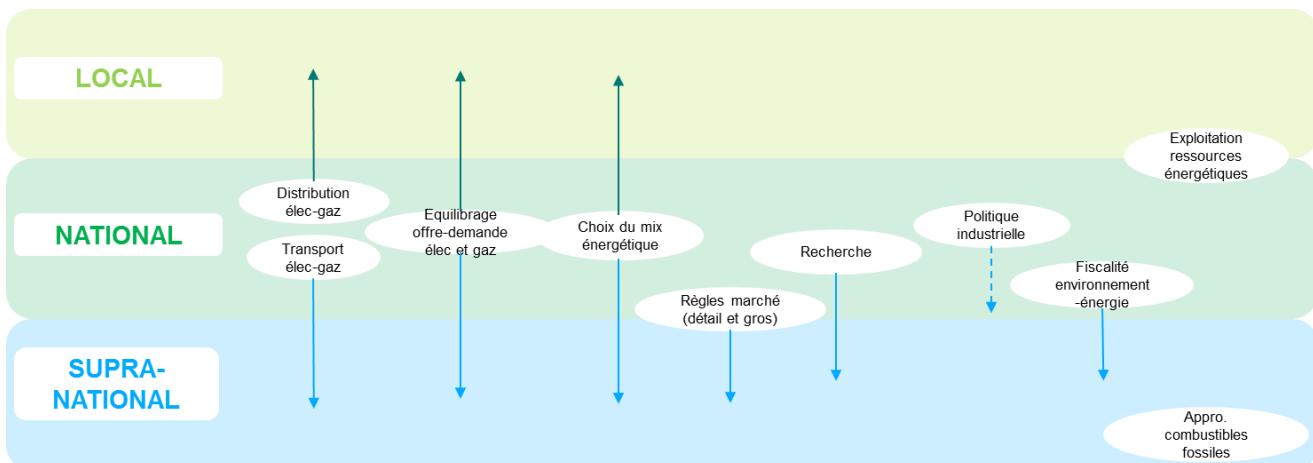
La première, vers le supranational, procède à la fois d'une recherche de gains de productivité, par la spécialisation, les économies d'échelle, et d'une recherche de connectivité. Elle se traduit par le développement continu des flux de biens, de personnes et d'informations. Elle s'incarne à la fois au niveau public par des organisations multilatérales et au niveau privé par l'émergence d'entreprises multinationales sans ancrage national (grands groupes mais également start-ups).

La seconde, vers le niveau local, a émergé plus récemment, et peut se comprendre comme le rejet de la première force dans ses principes et pour ses conséquences sociales (inégalités) et environnementales (réchauffement climatique). Elle se traduit par la recherche d'une reprise de contrôle des individus et des communautés locales sur leur destin et par la remise en cause des entités vues comme centralisatrices (États et grandes entreprises verticalisées).

Certains facteurs technologiques accentuent ces tendances. La révolution digitale joue par exemple un double rôle d'accélérateur : les progrès dans les capacités de traitement et de transmission de l'information ont naturellement renforcé le niveau supranational, mais ont dans le même temps permis l'émergence de technologies décentralisées (exemple : l'internet des objets)

Les conséquences sur le secteur de l'énergie

Le graphique ci-dessous illustre la façon dont ces deux forces révolutionnent le secteur de l'énergie.



Les infrastructures, aujourd'hui gérées à un niveau national vont dans le futur être gérées à deux niveaux : – supranational pour le transport (à l'échelle d'un ensemble de pays physiquement interconnectés, une « région ») ;

– local pour les réseaux de distribution (afin de répondre à la volonté d'autonomie énergétique des territoires).

La gestion de l'équilibre offre-demande, fortement dépendante de la structure du réseau, suivra naturellement la même évolution. La combinaison des progrès technologiques des secteurs de l'énergie et du digital rend d'ores et déjà possible un équilibrage production/consommation au niveau d'une communauté, voire d'un individu, un équilibrage qui dans le futur se passera peut être d'intermédiaire (*peer-to-peer*).

Le choix du mix énergétique, qui est en droit une prérogative nationale¹, devra naturellement s'adapter à ces évolutions. Les schémas régionaux climat, air et énergie (SRCAE), créés par les lois Grenelle, illustrent le mouvement vers le niveau local, alors que la décision de sortie du nucléaire unilatérale de l'Allemagne a mis en relief le besoin de coordination des politiques énergétiques nationales à un niveau supranational (régional).

S'agissant de la fiscalité énergie-environnement, le niveau européen est évidemment le niveau le plus pertinent pour atteindre l'optimum économique, et c'est tout l'enjeu du marché européen de quotas carbone.

En résumé, s'agissant de l'énergie, le niveau national ne garde son sens que pour les questions de politique industrielle, en particulier pour les secteurs stratégiques (nucléaire), et pour les questions d'approvisionnement (en particulier de sécurité d'approvisionnement) et d'exploitation des ressources naturelles.

Ouverture vers d'autres secteurs et enseignement à en tirer

L'énergie n'est pas un secteur isolé. Les forces qui sous-tendent ce mouvement s'exercent également sur d'autres pans de l'économie :

- Le secteur agricole, avec une inflation parallèle des règlements européennes et des circuits courts.
- L'enseignement supérieur et la recherche, avec un mouvement d'autonomisation des établissements mais une circulation des étudiants, enseignants et chercheurs qui dépasse les frontières.
- La culture, qui se mondialise et retrouve dans le même temps des ancrages locaux forts (langues et festivals régionaux).

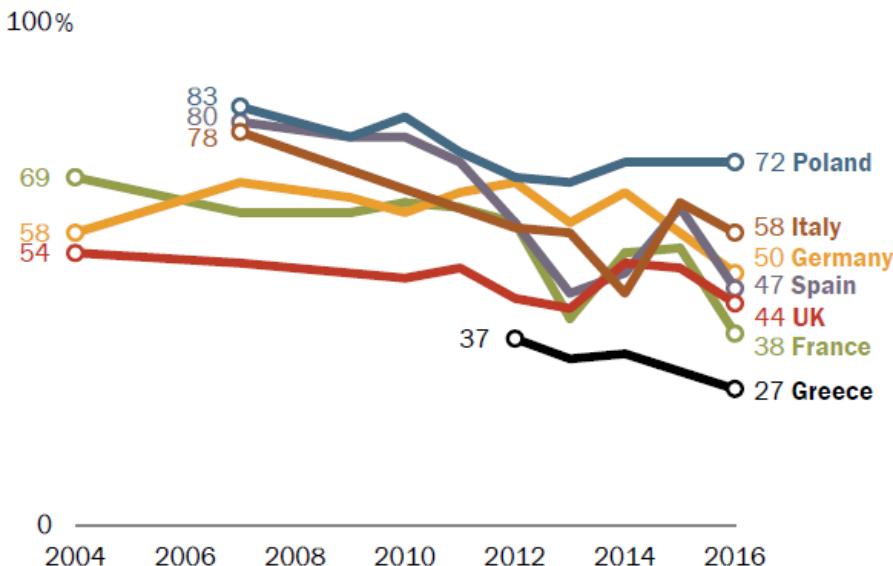
Faut-il en tirer l'enseignement que le niveau national va progressivement disparaître ? La réponse est bien sûr non. La nation est le reflet d'une histoire, d'une culture et de racines communes qui font profondément sens pour la plupart des citoyens. De nombreux secteurs relèvent donc fondamentalement du niveau national : sécurité intérieure, armée, santé, etc.

Ce contraste entre l'attachement de certains citoyens à l'échelon national et le constat de l'effritement de son pouvoir² est un élément d'explication des mouvements de replis nationaux (Brexit) et de rejet du niveau européen qui progresse depuis 2004 (cf. graphique ci-dessous).

¹ Article 194 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne « (...) droit d'un État membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique »

² D'après le PEW research Center, seuls 20 % des italiens, français et espagnols considèrent que leur pays joue un rôle plus important dans le monde aujourd'hui qu'il y a 10 ans, contre 20 % seulement qui considèrent qu'il est plus important (30 % neutres), étude menée en 2016.

Favorable view of EU



Source: Spring 2016 Global Attitudes Survey. Q10c.

"Euroskepticism Beyond Brexit"

PEW RESEARCH CENTER

Quels enseignements en tirer ? Le constat est que nous sommes aujourd’hui au milieu du gué, entre un niveau national qui s’effrite et des niveaux locaux et européens qui n’ont pas trouvé leur juste place. Une sortie par le haut de cette situation implique de construire une souveraineté partagée, c'est-à-dire un système dans lequel la compétence est dévolue au niveau où l'action publique combine à la fois la plus grande efficacité et la plus grande légitimité démocratique.

Construire cette souveraineté partagée implique notamment :

Une évolution de la gouvernance :

- En donnant plus de place à un échelon « régional », intermédiaire entre le niveau européen et le niveau national. La logique d'« initiatives régionales » est par exemple utilisée pour favoriser la convergence des marchés de l'électricité et du gaz, car elle fait sens par rapport à la réalité physique des infrastructures. Cette même logique pourrait s'appliquer à d'autres secteurs, pour sortir du mode de décision actuel à 28 États qui a montré ses limites.
- En renforçant la voix des territoires dans le débat européen, par exemple en donnant plus de pouvoir au Comité des régions, aujourd'hui cantonné à un rôle consultatif³.

Une reconnexion entre institutions et citoyens : le Parlement européen est aujourd’hui inconnu du grand public et la Commission perçue comme technocratique et déconnectée. Il faut réinventer au niveau européen les médiations démocratiques qui étaient celles de l'État nation :

- Plus de communication et de pédagogie sur le rôle de l'Europe et son champ d'action.
- Plus de lien direct entre les citoyens et les institutions européennes, tels que les initiatives citoyennes européennes (ICE) créées par le Traité de Lisbonne.
- Plus de politique : récréer le sentiment d'une communauté de destin par des projets communs concrets, à l'échelle européenne ou à l'échelle de « régions », afin d'aller plus vite et plus loin en s'appuyant sur des ensembles plus homogènes.

Construire une souveraineté partagée, c'est en somme re-légitimer l'échelon national en accompagnant l'émergence des échelons locaux et supranationaux, c'est aller dans le sens du futur sans nier l'héritage du passé.

³ Le CDR est un organe consultatif composé de représentants élus au niveau local et régional provenant des 28 États membres de l'UE. Il permet à ces représentants de donner leur avis sur la législation européenne ayant des incidences directes sur les régions et les villes.