

**FR**

**FR**

**FR**



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 10.3.2011  
COM(2011) 105 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

**en vertu de l'article 7 de la décision 2006/500/CE  
(Traité instituant la Communauté de l'énergie)**

# RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

## en vertu de l'article 7 de la décision 2006/500/CE (Traité instituant la Communauté de l'énergie)

Le présent rapport est établi conformément à la décision 2006/500/CE du Conseil du 29 mai 2006 relative à la conclusion par la Communauté européenne du traité instituant la Communauté de l'énergie, qui dispose que «trois ans après l'entrée en vigueur de la présente décision, la Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport sur l'expérience acquise en ce qui concerne la mise en œuvre de la présente décision, accompagné, le cas échéant, d'une proposition visant à prendre de nouvelles mesures». Le présent rapport passe en revue les accomplissements de la Communauté de l'énergie, ainsi que les principaux défis qu'elle devra relever à l'avenir.

### 1. Introduction – De la désintégration à la coopération

La Communauté de l'énergie est fondée sur un traité signé entre, d'une part, l'Union européenne<sup>1</sup> et, d'autre part, les neuf parties contractantes suivantes: l'Albanie, la Bosnie-et-Herzégovine, la Croatie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la Moldavie, la Serbie, le Monténégro, l'Ukraine et la MINUK.<sup>2</sup> Elle entretient par ailleurs une relation privilégiée avec quatorze États membres de l'UE, laquelle transparaît dans leur statut de «participants» au processus (Allemagne, Autriche, Bulgarie, Chypre, France, Grèce, Hongrie, Italie, Pays-Bas, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie et Slovénie). À ce jour, trois pays (la Géorgie, la Norvège et la Turquie) possèdent le statut d'observateurs.

La Communauté de l'énergie est active dans les domaines des investissements, du développement économique, de la sécurité d'approvisionnement énergétique et de la stabilité sociale, mais elle va au-delà et agit également en faveur de la solidarité, de la confiance mutuelle et de la paix. L'existence même de la Communauté de l'énergie, dix ans seulement après la fin du conflit dans les Balkans, constitue un succès en soi, car il s'agit du premier projet institutionnel commun entrepris par des pays de l'Europe du Sud-Est non membres de l'Union européenne.

La Communauté de l'énergie a des ambitions aux niveaux national, régional et paneuropéen. À court terme, son objectif est de mettre en place des marchés nationaux de l'énergie ouverts et transparents sur la base d'un cadre réglementaire et d'un cadre du marché stables et capables d'attirer des investissements dans les réseaux et la production d'énergie (la sécurité d'approvisionnement énergétique étant fondamentale pour le développement économique et la stabilité sociale). À moyen terme, un marché intégré de l'énergie devrait être mis en place dans toute la région, qui permette les échanges transnationaux d'énergie, garantis l'approvisionnement énergétique et prenne en considération les questions climatiques et sociales. À long terme, le marché régional devrait être entièrement intégré au marché intérieur de l'énergie de l'Union européenne.

---

<sup>1</sup> Le traité a initialement été signé par la Communauté européenne, remplacée depuis par l'Union européenne.

<sup>2</sup> Cette liste reflète les parties contractantes actuelles, suite à l'élargissement de l'Union européenne de 2007 et aux récents développements de l'organisation.

Pour réaliser ces objectifs, le traité instituant la Communauté de l'énergie prévoit que les parties contractantes mènent des actions appropriées, que ce soit unilatéralement, en coopération avec certains États membres de l'UE ou avec l'UE dans son ensemble. En adhérant au traité instituant la Communauté de l'énergie, les parties contractantes se sont engagées à mettre en œuvre les règles de l'UE pertinentes en matière d'énergie, d'environnement et de concurrence. Le traité définit par ailleurs les instruments pour l'adoption d'un cadre réglementaire ad hoc facilitant le fonctionnement transfrontière des marchés de l'énergie dans la région et pour l'établissement d'un marché unique de l'énergie.

La Communauté de l'énergie possède son propre cadre institutionnel. Le secrétariat de la Communauté de l'énergie, situé à Vienne, constitue le principal acteur administratif et travaille en étroite coopération avec les services de la Commission. Il garantit la coordination nécessaire et soutient les travaux des autres institutions: le groupe permanent à haut niveau, le conseil ministériel, le conseil de régulation de la Communauté de l'énergie et les forums<sup>3</sup>. Le secrétariat vérifie également que les parties contractantes remplissent correctement les obligations qui leur incombent en vertu du traité et présente des rapports d'avancement annuels au conseil ministériel. À cet effet, le secrétariat joue le rôle de «gardien du traité instituant la Communauté de l'énergie». Pour sa part, la Commission européenne joue le rôle de coordonnateur général en vertu du même traité.

Le budget 2011 de la Communauté de l'énergie s'élève à 3 380 000 euros et est financé à hauteur de 98 % par l'Union européenne (3 312 400 euros). Depuis 2009, la contribution de l'Union européenne est versée au titre d'un programme régional IAP ad hoc. Ce budget sert essentiellement à financer (1) le fonctionnement du secrétariat; (2) l'organisation d'une soixantaine de réunions et d'événements institutionnels par an, ainsi que la participation des parties contractantes et des observateurs à ces rassemblements; et (3) des études. Le budget bisannuel (2012-2013) d'une Communauté de l'énergie élargie devrait être établi et adopté en 2011.

La Communauté de l'énergie a été créée pour une période de 10 ans; le traité l'instituant expirera en juillet 2016 et le conseil ministériel peut décider, à l'unanimité, de le prolonger.

Même si le traité est en vigueur depuis juillet 2006, le fait est que la Communauté de l'énergie n'est devenue pleinement opérationnelle qu'en 2007, année de création du secrétariat. Bien que la Communauté de l'énergie ait été initialement conçue comme un instrument de pré-adhésion à l'Union européenne, les pays concernés par la politique européenne de voisinage peuvent dorénavant solliciter leur adhésion au traité (la Moldavie est le premier nouveau pays membre depuis le 1<sup>er</sup> mai 2010; et l'Ukraine est devenue membre effectif le 1<sup>er</sup> février 2011), ainsi que d'autres pays (l'Arménie a sollicité le statut d'observateur). Depuis la signature du traité instituant la Communauté de l'énergie, l'importance de renforcer la dimension externe du marché de l'énergie de l'UE est devenue de plus en plus évidente, à commencer par la deuxième analyse stratégique de la politique énergétique effectuée par la Commission en 2008. La récente communication intitulée «Énergie 2020 - Stratégie pour une énergie compétitive, durable et sûre» indique que le concept de la Communauté de l'énergie constitue un facteur essentiel pour la mise en place d'un partenariat international solide avec les voisins de l'UE.

---

<sup>3</sup> Quatre forums consacrés à l'électricité, au gaz, au pétrole et aux questions sociales réunissent toutes les parties intéressées: entreprises, régulateurs, organismes de représentation des entreprises et consommateurs.

## 2. Un modèle de réussite

Après quatre années d'existence, la Communauté de l'énergie est devenue une organisation mature qui fournit un cadre institutionnel solide pour la coopération, le soutien mutuel et l'échange d'expériences, et qui sert donc de modèle en matière de coopération régionale dans le domaine énergétique.

En signant le traité instituant la Communauté de l'énergie, les parties contractantes se sont engagées à mener un projet ambitieux exigeant des efforts considérables en matière de travail législatif, de capacité et de ressources administratives, mais aussi de perception politique et sociale. Les parties contractantes renouvellent leur engagement lors de chaque réunion des institutions de la Communauté de l'énergie, lequel transparaît par ailleurs dans le travail réalisé quotidiennement au niveau technique par les différents groupes de travail et groupes d'experts.

Le traité instituant la Communauté de l'énergie recense une série de dispositions de l'UE que les parties contractantes se sont engagées à mettre en œuvre dans un délai défini et qui concernent essentiellement le deuxième paquet de règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et du gaz, des directives sélectionnées sur la protection de l'environnement et les principales règles sur les ententes et les aides d'États. Par ailleurs, les parties contractantes se sont engagées à élaborer des plans de mise en œuvre pour les directives relatives à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

En 2007, «l'acquis de la Communauté de l'énergie» a été élargi aux directives européennes relatives à la sécurité d'approvisionnement en électricité et en gaz.

Depuis 2010, cet acquis s'étend également aux dispositions législatives principales de l'UE concernant l'efficacité énergétique, notamment les directives portant sur la performance énergétique des bâtiments, sur l'étiquetage relatif à la consommation d'énergie, et sur l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et les services énergétiques. D'une manière générale, les parties contractantes mettront cette législation en œuvre d'ici à la fin de 2011.

De plus, à la suite des recommandations formulées par le conseil ministériel, les parties contractantes ont convenu de commencer à mettre en œuvre, sur une base volontaire et dans un premier temps, des passages de la directive 2009/28/CE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, ainsi que le troisième paquet sur le marché intérieur de l'électricité et du gaz.

Les activités de la Communauté de l'énergie se sont de plus en plus élargies à d'autres domaines. Sur la base d'un *protocole d'accord sur les questions sociales*, toutes les parties contractantes (à l'exception des nouveaux venus que sont la Moldavie et l'Ukraine) ont préparé des plans d'action sociale et ont commencé à prendre des mesures destinées à pallier les conséquences sociales de la mise en œuvre du traité. Certains progrès ont été enregistrés dans ce domaine, mais le processus semble être plutôt lent et inégal en raison du caractère non contraignant du protocole et/ou du faible niveau d'engagement concernant les questions sociales. La Moldavie et l'Ukraine devraient signer le protocole d'accord très bientôt.

En ce qui concerne la *dimension «pétrole»*, des travaux préparatoires sont en cours afin d'adopter, en temps utile, la directive de 2009 sur les stocks de pétrole.

Des efforts sont également consentis pour aider les parties contractantes à aligner leurs statistiques concernant l'énergie sur la méthode et les obligations en matière d'information appliquées par EUROSTAT, sur la base d'une feuille de route détaillée pour la période 2010-2012.

L'extension des activités de la Communauté de l'énergie à d'autres domaines montre non seulement l'engagement des parties contractantes à s'aligner sur les normes de l'UE, mais aussi l'approche dynamique de cette organisation et la souplesse de ses mécanismes décisionnels.

L'évolution du cadre législatif de la Communauté de l'énergie transparait dans le rapport annuel d'exécution pour 2010 qui a été élaboré par le secrétariat de la Communauté de l'énergie. Le rapport traite de la mise en œuvre de l'acquis au titre du traité instituant la Communauté de l'énergie, décrit les progrès accomplis par chaque partie contractante et évalue la situation générale. Le rapport du secrétariat<sup>4</sup> confirme le travail législatif réalisé par les parties contractantes, qui sont parvenues à adapter leurs cadres réglementaires concernant l'énergie dans un délai relativement court (certaines d'entre elles ayant même commencé «à partir de zéro»). Le rapport met en garde contre l'écart grandissant entre l'adoption formelle des règles et leur mise en œuvre effective, et souligne enfin les obstacles recensés qui entravent l'ouverture effective des marchés de l'énergie et ralentissent les investissements.

L'intérêt pour la Communauté de l'énergie grandit dans toute la région. Le premier élargissement de la Communauté de l'énergie s'est achevé en 2010 avec l'adhésion de la République de Moldavie. Depuis l'adhésion de l'Ukraine, la taille du marché régional potentiel a presque triplé et est passée d'environ 26 millions d'habitants à près de 73 millions d'habitants. Les négociations avec la Turquie ont été ouvertes en septembre 2009. La Géorgie envisage de solliciter son adhésion et l'Arménie a demandé à pouvoir bénéficier du statut d'observateur. Le centre de gravité de ce projet, inspiré par une forte composante de pré-adhésion à l'UE, a donc commencé à se déplacer vers l'Est.

### **3. Enjeux majeurs**

Tout en reconnaissant les efforts considérables déployés jusqu'à présent par la Communauté de l'énergie, notamment sur le plan institutionnel, la Commission est consciente qu'il existe deux domaines clés où des améliorations sont possibles.

(a) De la théorie à la pratique Malgré l'intensité du travail législatif accompli, le premier niveau d'ambition (à savoir l'existence de marchés nationaux de l'énergie ouverts, transparents et compétitifs sur le territoire de toutes les parties contractantes) n'a pas encore été atteint. En ce qui concerne la réalisation d'un marché régional, le manque de progrès accomplis dans la création d'un bureau d'enchères coordonnées pour l'électricité dans la huitième région (Europe du Sud-Est) illustre les difficultés structurelles rencontrées, malgré les ressources financières et humaines considérables qui ont été investies dans ce projet. Les initiatives régionales sont souvent bloquées en raison de positions de principe divergentes dues à des différences politiques, ethniques et religieuses héritées du passé. L'opposition constante de certaines parties à la pleine participation du Kosovo<sup>5</sup> aux mécanismes régionaux est particulièrement préjudiciable. Dans ces conditions, l'ultime ambition (à savoir l'intégration au

---

<sup>4</sup> Le texte intégral du rapport est disponible à l'adresse suivante: <http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/722178.PDF>

<sup>5</sup> Selon le statut défini par la résolution 1244/99 du Conseil de sécurité des Nations unies.

marché intérieur de l'énergie de l'UE) ne semble être, pour l'instant, qu'un objectif à long terme.

Comblent l'écart existant entre la théorie (engagements politiques) et la pratique (pleine mise en œuvre de l'acquis de la Communauté de l'énergie et application des règles adoptées) demeure le principal enjeu; la question clé est de savoir comment inciter les parties contractantes de la région à appliquer et à garantir le respect des règles.

La détermination d'objectifs et de délais réalistes, ainsi que des mesures d'accompagnement appropriées tenant dûment compte du profil et des besoins des parties contractantes, comme le dispose l'article 24 du traité, permettront d'éviter les cas d'infraction.

La transposition formelle de l'acquis de la Communauté de l'énergie ne peut pas être une fin en soi, mais elle doit être un moyen de réaliser les objectifs des réglementations. L'objectif est de créer un véritable marché de l'énergie, en commençant par réformer le système actuel de prix réglementés et de subventions globales. Il sera donc impossible de véritablement ouvrir les marchés nationaux de l'énergie, et encore moins d'intégrer le marché régional, tant qu'il subsistera des modèles de marché dépassés entravant la concurrence et les investissements et se basant sur des fournisseurs publics liés à des producteurs nationaux en place qui appliquent des prix réglementés ne respectant pas les exigences de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne<sup>6</sup>, laquelle requiert que les prix soient clairement définis, transitoires, transparents, non discriminatoires (y compris entre fournisseurs), vérifiables et qu'ils n'entraînent pas de distorsion de concurrence. L'adoption de lois nationales qui ne font que «traduire» les règles de l'UE en actes nationaux ne suffit pas si ces lois ne s'accompagnent pas des règles de droit dérivé, de la capacité administrative et des mécanismes de supervision et de mise en œuvre nécessaires. Il faut créer des autorités de régulation du secteur de l'énergie solides qui aient assez de pouvoirs, de ressources et d'indépendance pour remplir leurs tâches et qui soient capables de veiller aux principes de non-discrimination, de concurrence effective et de fonctionnement efficace du marché de l'énergie.

Le mécanisme de règlement des différends prévu par le traité s'est avéré efficace dans des affaires où les parties étaient ouvertes à la négociation d'une solution à l'amiable. L'expérience a cependant montré que la résolution ultime d'un différend peut aller au-delà de l'interprétation stricte de l'acquis de la Communauté de l'énergie et concerner des questions complexes relevant du droit international public. Vu le nombre limité d'affaires ouvertes jusqu'à présent (seulement six affaires découlant, pour la plupart, de plaintes) et l'absence d'une approche systématique pour pallier, de manière simultanée, les manquements similaires constatés dans plusieurs parties contractantes, il est encore trop tôt pour tirer les conclusions qui s'imposent quant à l'efficacité de la procédure d'infraction prévue par le traité. La Commission estime que toutes les parties doivent intensifier leurs efforts pour veiller au respect des règles.

---

<sup>6</sup> Voir l'arrêt de la Cour (grande chambre) du 20 avril 2010, *Federutility et autres contre Autorità per l'energia elettrica e il gas*, affaire C-265/08 (Recueil de jurisprudence 2010, page 00000). Les écarts qui demeurent sont analysés dans le rapport de la Banque mondiale publié en juin 2010 et intitulé «South East Europe Wholesale market opening», <http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/594181.PDF>

(b) Comment promouvoir les investissements? La Communauté de l'énergie doit faire face à des enjeux bien connus en matière d'investissements<sup>7</sup>, tels que ceux découlant de la modernisation des réseaux et des interconnexions de transport et de distribution d'électricité, des exigences et mesures de l'UE en matière d'efficacité énergétique ou de la mise en œuvre de la directive sur les grandes installations de combustion, de la directive sur la teneur en soufre des combustibles et des normes de l'UE relatives aux émissions, qui requièrent la remise en état d'installations de production existantes ou leur démantèlement et l'éventuelle construction de certaines installations de remplacement avant décembre 2017.

La Communauté de l'énergie est parvenue à recenser plusieurs projets prioritaires d'importance stratégique pour la région, qui ont été approuvés par le conseil ministériel en 2010 et qui privilégient les actions facilitant les échanges transnationaux. L'insuffisance actuelle des capacités d'interconnexion constitue en effet une entrave au développement des marchés régionaux. La promotion des systèmes et des échanges d'énergie à l'échelle régionale permettra non seulement d'aider la région, mais aussi de renforcer la sécurité d'approvisionnement de l'UE. Certaines mesures ont été prises sur la base du concept de l'anneau gazier, tel que développé dans l'étude sur la gazéification de l'Europe du Sud-Est [réalisée avec le soutien de la Banque mondiale et de la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) et publiée sous l'intitulé «The future of the natural gas market in Southeast Europe»]<sup>8</sup>, et des efforts considérables ont été déployés sur le plan institutionnel pour soutenir et promouvoir les projets prioritaires recensés.

Par ailleurs, la Communauté de l'énergie a aidé les parties contractantes à attirer des financements publics substantiels, provenant soit de bailleurs de fonds bilatéraux (KfW ou USAid), soit d'institutions financières internationales (BEI, Banque mondiale ou BERD).

Malgré les financements considérables provenant des institutions financières internationales dans la région, le niveau des investissements privés demeure relativement faible. Cela s'explique notamment par la mise en œuvre non fiable du cadre réglementaire (les règles ne sont pas mises en œuvre et/ou ne sont pas correctement appliquées) et la petite taille des marchés nationaux (ce sont là les mêmes raisons qui ont donné lieu au concept de Communauté de l'énergie en 2005).

Toutefois, le principal enjeu semble toujours être le manquement des gouvernements à restructurer les prix réglementés pour les clients finaux et les subventions associées implicites et explicites sur tous les marchés de l'énergie. Ces subventions, appliquées de manière indifférenciée, maintiennent, notamment, le prix de gros de l'électricité en dessous du niveau de remplacement de l'équipement et découragent les économies d'énergie et les investissements dans le domaine de l'efficacité énergétique. Il en résulte un recours persistant à un stock de capital vieillissant, inefficace et non respectueux de l'environnement, qui ne permet pas de fournir une sécurité énergétique digne de la population des parties contractantes de la Communauté de l'énergie. Cela a pour effet d'évincer les investissements de toutes sortes, qu'ils soient issus des secteurs public ou privé ou des institutions financières internationales.

---

<sup>7</sup> Voir, par exemple, le rapport élaboré par la Banque mondiale et intitulé «Lights out? : the outlook for energy in Eastern Europe and the former Soviet Union» [http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/258598-1268240913359/Full\\_report.pdf](http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/258598-1268240913359/Full_report.pdf)

<sup>8</sup> Le rapport est disponible à l'adresse suivante: <http://go.worldbank.org/ZM7XE8RM10>

La Commission estime que l'amélioration des conditions propices aux investissements doit devenir une priorité pour les prochaines phases de la Communauté de l'énergie; elle travaillera en coopération avec le secrétariat et l'ensemble des bailleurs de fonds pour concrétiser cet engagement.

#### **4. Quel avenir pour la Communauté de l'énergie?**

À la lumière des conclusions exposées ci-dessus, la Commission considère que l'avenir de la Communauté de l'énergie devrait être préparé en tenant compte de trois grands objectifs: la Communauté de l'énergie a besoin de se concentrer sur l'application des règles, elle doit adopter le troisième paquet sur le marché intérieur de l'énergie et la directive sur les sources d'énergie renouvelables, et elle doit élaborer une stratégie coordonnée en matière d'investissements. Il conviendrait d'examiner l'inclusion des éléments venus s'ajouter à l'acquis, notamment pour promouvoir la décarbonisation du secteur de l'énergie.

##### **(1) La mise en œuvre, une priorité**

Contrairement à d'autres initiatives régionales existantes, la Communauté de l'énergie est fondée sur un traité international créant un cadre de règles juridiquement exécutoires:

- en adhérant à la Communauté de l'énergie, les parties contractantes se sont juridiquement engagées à adopter officiellement les règles de l'UE concernées, ainsi qu'à les appliquer et à garantir leur respect dans la pratique;
- les institutions de la Communauté de l'énergie, et plus particulièrement son secrétariat, assurent le suivi permanent et indépendant des marchés concernés; le secrétariat aide les parties contractantes à mettre en œuvre les règles et vérifie la conformité formelle des règles de transposition nationales (avant même leur adoption) et leur application dans la pratique, en effectuant, entre autres mesures, des visites sur place;
- le traité instituant la Communauté de l'énergie prévoit un mécanisme de règlement des différends permettant de déterminer et de traiter toute violation des règles concernées, à la suite d'une plainte ou de la propre initiative du secrétariat, même si, à ce jour, ce mécanisme n'a pas encore été systématiquement appliqué.

Cependant, le manque de progrès accomplis dans la pratique en matière de réforme et d'ouverture des marchés de l'énergie laisse supposer que l'application de l'acquis dans le domaine de l'énergie n'a, jusqu'à présent, pas été suffisante. Afin d'améliorer l'application, les parties contractantes devraient aller de l'avant en ce qui concerne l'établissement de régulateurs de l'énergie et d'autorités de concurrence indépendants et solides, dotés de tous les pouvoirs et entièrement équipés pour vérifier la conformité et imposer des sanctions efficaces en cas d'infraction. Les juridictions nationales et les tribunaux compétents en matière d'investissements jouent également un rôle crucial dans l'application des règles adoptées et dans l'octroi de réparations appropriées en cas d'infraction. Enfin, le secrétariat doit pleinement jouer son rôle de gardien du traité instituant la Communauté de l'énergie en tirant parti de son indépendance et de son expérience.

La Commission est déterminée à continuer la mise en œuvre et l'application efficace des règles de la Communauté de l'énergie de la manière suivante:

(a) en ce qui concerne les parties contractantes qui ont atteint le statut de candidats ou de candidats potentiels à l'adhésion à l'UE, le niveau de mise en œuvre et d'application à l'échelle nationale des dispositions pertinentes de l'acquis de la Communauté de l'énergie sera considéré comme déterminant dans les négociations d'adhésion à l'Union européenne. L'absence d'application fera l'objet d'une évaluation négative par la Commission dans ses rapports sur les progrès accomplis et pourrait induire, lors des négociations d'adhésion, la réouverture du chapitre consacré à l'énergie. L'inverse est vrai aussi: les pays candidats qui auront mis en œuvre l'acquis relevant du traité instituant la Communauté de l'énergie devraient s'attendre en retour à ce que les discussions relatives au volet énergétique soient facilitées lors de leurs négociations d'adhésion;

(b) sur la base de règles et de procédure transparentes, et en tenant compte du principe de proportionnalité, la Commission européenne examinera la manière de mieux associer l'aide financière bilatérale et le respect des engagements pris en vertu du traité instituant la Communauté de l'énergie, notamment en cas de violation persistante par l'une des parties contractantes, conformément à la recommandation formulée par le Parlement européen dans sa résolution intitulée «Vers une nouvelle stratégie énergétique pour l'Europe pour la période 2011-2020» et adoptée le 25 novembre 2010. La Commission est d'avis que le respect par les parties contractantes de l'acquis devrait être évalué non seulement sur la base de la transposition de l'acquis dans leur législation nationale, mais aussi sur celle de la mise en œuvre et de l'application efficaces, qui devraient, à leur tour, jouer un rôle positif lorsqu'il s'agit d'octroyer une aide financière supplémentaire.

En tant que coordonnatrice de l'ensemble des bailleurs de fonds, la Commission envisagera par ailleurs d'inviter d'autres institutions financières internationales et bailleurs de fonds bilatéraux à adopter la même stratégie et à conditionner l'octroi d'un financement à la mise en œuvre et à l'application des règles;

(c) des mécanismes de mise en œuvre plus stricts conditionneront également la possibilité pour les parties contractantes de bénéficier des dispositions en matière de coopération relevant de la directive sur les sources d'énergie renouvelables, et en particulier de ses dispositions sur les transferts statistiques entre États membres;

(d) la Commission soutiendra les mesures visant à faciliter la mise en œuvre et à empêcher les situations de non-respect, en renforçant la coopération et le partenariat entre administrations. Elle favorisera également une participation plus étroite des participants des États membres de l'UE aux réunions techniques de la Communauté de l'énergie, afin que les parties contractantes puissent bénéficier de leur expérience et de leurs meilleures pratiques;

(e) la Commission promouvra le recours systématique au mécanisme de règlement des différends qui respecte dûment le principe d'égalité de traitement des parties contractantes, et encouragera l'ouverture des procédures adéquates de la propre initiative du secrétariat. En cas de violation grave ou répétée des règles, la Commission estime que l'Union européenne devrait exercer le droit que lui confère l'article 90 du traité et envisager de transmettre l'affaire directement au conseil ministériel;

(f) La Commission est d'avis que l'adhésion de nouveaux membres à la Communauté de l'énergie devrait être exclusivement ouverte aux pays démontrant la volonté et la capacité

d'intégrer l'acquis de la Communauté de l'énergie concerné dans leur législation nationale, dans un délai raisonnable avant leur adhésion et dans le droit fil de la crédibilité exigée de la part des autres parties contractantes.

(2) Mise en œuvre du troisième paquet sur le marché intérieur de l'énergie, de la directive sur les sources d'énergie renouvelables et de la directive sur l'efficacité énergétique, afin d'accélérer l'intégration de la région au marché européen unique de l'énergie

La Commission estime que la mise en œuvre efficace des règles convenues est une condition essentielle pour l'adoption et la mise en œuvre futures du troisième paquet sur le marché intérieur de l'énergie et pour la participation des parties contractantes à l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) ou aux réseaux européens de gestionnaires de réseau de transport.

La Commission promouvra l'extension de l'acquis de la Communauté de l'énergie aux directives et aux règlements contenus dans le troisième paquet sur le marché intérieur de l'énergie. L'adoption et la mise en œuvre de ce troisième paquet permettront aux parties contractantes de réformer leurs marchés de l'énergie plus rapidement et de manière plus approfondie, et d'ouvrir ainsi la voie à leur pleine intégration aux marchés de l'UE et de permettre aux entreprises et aux consommateurs des parties contractantes de profiter des avantages du bon fonctionnement des marchés.

Afin de veiller à ce que la mise en œuvre de la législation soit accompagnée de véritables réformes sur le marché, la Commission, en coopération avec le secrétariat de la Communauté de l'énergie, entend communiquer des conseils bien précis aux parties contractantes, prenant la forme de programmes de mise en œuvre, de priorités et éventuellement d'une adoption progressive de l'acquis. Il va de soi que cela fera partie intégrante des conseils sur la réforme du marché, laquelle pose les bases pour la promotion des investissements.

La Commission promouvra également l'adoption, par la Communauté de l'énergie, de la directive sur les sources d'énergie renouvelables. Les parties contractantes recèlent un potentiel inexploité en matière de sources d'énergie renouvelables qui leur permettrait de contribuer à la lutte contre le changement climatique, de renforcer la sécurité énergétique de l'Europe et de répondre aux préoccupations locales en matière d'environnement et de santé.

Dans le domaine de l'efficacité énergétique, il importe d'assurer l'application efficace des dispositions pertinentes de la législation de l'UE sur le territoire des parties contractantes afin de veiller à ce qu'elles contribuent le plus rapidement possible à la réalisation des objectifs en matière d'économies d'énergie et d'efficacité énergétique et à la décarbonisation du secteur de l'énergie. Parmi les avantages significatifs qui en découlent, citons la diminution des tarifs de l'énergie pour les citoyens des parties contractantes ainsi que la création de nouveaux emplois. La possibilité de faire des économies considérables grâce à l'amélioration de l'efficacité énergétique dans la région a fait l'objet d'une analyse dans un récent rapport de la Banque mondiale<sup>9</sup>.

Ces règles constituent déjà la référence pour les négociations bilatérales qui se tiennent entre l'Union européenne et les parties contractantes de la Communauté de l'énergie (que ce soit

---

<sup>9</sup> «Status of Energy Efficiency in the Western Balkans, Stocktaking report», <http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/664179.PDF>

concernant leur adhésion à l'Union européenne ou dans le cadre de la politique européenne de voisinage).

La Commission promouvra donc l'adoption, dès que possible, des directives et règlements pertinents par la Communauté de l'énergie, en tenant compte du cadre institutionnel de cette dernière et de la situation particulière des parties contractantes.

### (3) Stratégie d'investissement coordonnée

La Communauté de l'énergie doit créer un environnement propice aux investissements sur la base d'une stratégie d'investissement coordonnée. Les parties contractantes offrent une bonne base géographique pour accéder à un marché européen de l'énergie plus vaste et ont le potentiel de convertir leurs avantages objectifs, tels que d'abondantes ressources hydroélectriques renouvelables, en possibilités d'exportation. Il est vrai qu'il existe des problèmes, tels que les obstacles aux échanges transnationaux, l'instabilité des systèmes de planification et le caractère très limité des ambitions.

La première condition pour de nouveaux investissements est d'entreprendre une réforme des prix/subventions. Les niveaux actuels des prix et tarifs, souvent inférieurs au prix de revient, constituent une distorsion de marché et empêchent les politiques de promouvoir la gestion de la demande et l'efficacité énergétique. Associés aux faibles niveaux de la facturation de l'électricité et de perception des recettes, ils mettent en danger la viabilité financière de certaines compagnies d'électricité, situation actuellement palliée par des subventions publiques coûteuses. Il faut donc déployer des efforts particuliers pour mener à bien la réforme des prix et tarifs, en tenant dûment compte de la protection des consommateurs vulnérables, de la suppression des charges administratives et de l'établissement d'une autorité de régulation indépendante garantissant la transparence du marché et le traitement non discriminatoire des acteurs du marché. La Commission reconnaît qu'il n'est pas raisonnable d'espérer une réforme sans prévoir de plan de rechange pour les investissements, la restructuration des prix et la protection ciblée des consommateurs vulnérables. La Commission entend endosser le rôle de chef de file dans ce domaine en offrant des conseils précis en matière de réforme structurelle.

L'accent sera mis sur les incidences sociales de la réforme. Les parties contractantes doivent mettre au point des systèmes efficaces de protection sociale dans le domaine de l'énergie et des régimes de subventions ciblés. Le moyen le plus notablement efficace consiste à augmenter le niveau de couverture de paiement (c'est-à-dire, à faire en sorte que le nombre de personnes à qui l'énergie est fournie mais qui ne paient pas diminue). Un autre moyen efficace à prendre en considération consiste à supprimer les subventions globales et à cibler les subventions sur les personnes pauvres et vulnérables. Les parties contractantes doivent réaliser que l'absence de réforme a un coût, que ce soit en termes d'augmentation de l'intensité énergétique, de diminution du niveau de bien-être, de ralentissement de la croissance économique, de dégradation de l'environnement et d'incidences sur la santé<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> La stratégie doit accorder une place centrale à l'importance de remplir les critères en matière d'environnement. L'actuelle combinaison de combustibles dans la région, notamment l'utilisation du lignite dans les centrales électriques et l'utilisation de combustibles bruts dans les foyers (lignite, bois, charbon), induit la sous-évaluation des coûts environnementaux et sociaux liés, comme l'indiquait déjà un rapport du Programme des Nations unies pour le développement en 2004 (voir [http://www.undp.org/energy/docs/Stuck\\_in\\_the\\_Past.pdf](http://www.undp.org/energy/docs/Stuck_in_the_Past.pdf)).

Une deuxième condition est que les parties contractantes doivent regarder au-delà de leurs frontières et prendre conscience des économies d'échelle qu'offrent les plans régionaux d'investissement. La volonté politique doit donc s'appuyer sur les voisins et, pour ce faire, l'Union européenne devra prêter un intérêt direct et élevé à la Communauté de l'énergie, à chaque occasion.

Troisièmement, lors du débat sur l'énergie au sein des parties contractantes, la Commission accordera davantage d'importance aux critères relatifs à l'environnement et au climat. La nécessité d'investir dans de nouvelles capacités de production afin de remplacer les centrales électriques anciennes, inefficaces et polluantes, est d'autant plus urgente si l'on considère la législation de l'UE en matière d'environnement. La Commission devra également porter une attention particulière à la capacité des parties contractantes à mettre en œuvre les exigences de la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, telle que modifiée, ainsi que les dispositions de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 79/409/CEE concernant la conservation des oiseaux sauvages.

Il faudrait préserver la valeur ajoutée de la Communauté de l'énergie et éviter les recoupements avec les actions dans le domaine de l'énergie menées au titre d'autres initiatives régionales (la politique européenne de voisinage et le partenariat oriental, le Conseil de coopération régionale, la stratégie européenne pour la région du Danube et l'initiative de Bakou). Il est essentiel d'assurer la coordination de toutes ces initiatives pour éviter les chevauchements d'actions et les doubles financements.

En tant que coordonnatrice des activités de la Communauté de l'énergie, et forte des liens privilégiés qu'elle entretient avec les bailleurs de fonds, la Commission européenne entend jouer un rôle pilote dans la création d'un environnement propice aux investissements.

Sur la base de la stratégie 2020 de l'Union européenne en matière d'énergie, les projets d'infrastructure qui contribuent au renforcement de la sécurité d'approvisionnement de l'Union européenne, en mettant, par exemple, en place des nouvelles interconnexions aux frontières, devraient bénéficier de la même attention et des mêmes politiques que les projets intra-européens. La communication intitulée «Priorités en matière d'infrastructures énergétiques pour 2020 et au-delà - Schéma directeur pour un réseau énergétique européen intégré», adoptée par la Commission le 17 novembre 2010, identifie les connexions électriques en Europe du centre-est et en Europe du sud-est, ainsi que le corridor gazier Nord-Sud en Europe du centre-est et en Europe du sud-est, comme étant deux des corridors prioritaires. Ceux-ci sont conçus en tenant compte de la nécessité d'intégrer la Communauté de l'énergie. Sous réserve que les parties contractantes s'accordent sur des projets d'investissement communs, ils pourraient être qualifiés de «projets d'intérêt européen».

Il convient par ailleurs d'accorder la priorité à l'achèvement des projets régionaux, tels que la création du bureau d'enchères coordonnées pour l'électricité, la construction d'un anneau gazier et de ses conduites de transport, et, éventuellement, l'établissement d'une entité centrale de stockage du pétrole pour la région, qui devraient devenir les projets phares de la Communauté de l'énergie.

La Commission s'assurera que les financements de l'UE disponibles pour les projets énergétiques dans la région de la Communauté de l'énergie sont optimisés et, le cas échéant, augmentés si la nature régionale des projets le justifie.

## 5. La voie à suivre

La Commission estime que les progrès accomplis jusqu'à présent et le caractère dynamique des travaux réalisés, qui suivent de près les évolutions du secteur de l'énergie à l'échelle de l'Union européenne, indiquent que la Communauté de l'énergie est appelée à prolonger son existence au-delà de 2016.

La Communauté de l'énergie a souligné les avantages, pour les parties contractantes, d'une approche régionale par rapport aux relations bilatérales traditionnelles avec l'Union européenne. Elle a prouvé que, indépendamment de la perspective d'adhésion future à l'Union européenne, les parties contractantes pouvaient déjà bénéficier, à court terme, des avantages du marché intérieur de l'énergie de l'Union européenne.

Le modèle de la Communauté de l'énergie s'est avéré être un cadre de coopération efficace avec les pays voisins de l'UE dans le domaine de l'énergie, qui pourrait éventuellement être élargi à d'autres pays et zones géographiques.

La coopération régionale est fondamentale et la pleine intégration de la Communauté de l'énergie au marché paneuropéen de l'énergie dépendra de l'engagement politique de chacune des parties contractantes et de leur capacité à contribuer à l'établissement d'un marché régional dans la Communauté de l'énergie et à veiller à son succès.

Sur la base du présent rapport, la Commission a l'intention de contribuer à la réalisation des objectifs de la Communauté de l'énergie de la manière suivante:

- elle encouragera la modification des méthodes de travail des institutions et organes de la Communauté de l'énergie, y compris l'organisation de réunions ad hoc à l'échelle ministérielle sur des priorités particulières en rapport avec la réalisation des objectifs de la Communauté de l'énergie;
- elle agira de manière proactive et favorisera la mise en œuvre et l'application efficace des règles;
- elle promouvra la mise en œuvre du troisième paquet sur le marché intérieur de l'énergie, de la directive sur les sources d'énergie renouvelables et de la directive sur l'efficacité énergétique, afin d'accélérer la pleine intégration de la Communauté de l'énergie au marché européen unique de l'énergie, et elle étudiera l'inclusion des éléments venus s'ajouter à l'acquis, notamment pour promouvoir la décarbonisation du secteur de l'énergie;
- elle favorisera les investissements appropriés dans la région en adoptant une stratégie d'investissement cohérente qui tienne compte, notamment, des besoins en infrastructures du secteur de l'énergie, de la nécessité de décarboniser l'approvisionnement énergétique, de l'incidence des économies d'énergie et du potentiel de développement des sources d'énergie renouvelables; et
- elle soutiendra la mise en œuvre du protocole d'accord sur les questions sociales.