

L'influence de l'Union européenne sur les politiques énergétiques des Balkans occidentaux
Quels facteurs domestiques et acteurs extérieurs limitent l'influence de l'Union européenne?

Mémoire réalisé par
Nicolas Hubert

LSPRI2900C – Mémoire 3^{ème} partie
Promotrice : Mme Elena Aoun
Rapporteur : Mme Maria Luisa Cesoni

2016-2017
**SPRI2MS/DI - Master [120] en sciences politiques, orientation relations internationales, à finalité
diplomatie et résolution des conflits**

REGLES DE DEONTOLOGIE

Je déclare sur l'honneur que ce mémoire a été écrit de ma plume, sans avoir sollicité d'aide extérieure illicite, qu'il n'est pas la reprise d'un travail présenté dans une autre institution pour évaluation, et qu'il n'a jamais été publié, en tout ou en partie. Toutes les informations (idées, phrases, graphes, cartes, tableaux, ...) empruntées ou faisant référence à des sources primaires ou secondaires sont référencées adéquatement selon la méthode universitaire en vigueur.

Je déclare avoir pris connaissance et adhérer au **Code de déontologie pour les étudiants en matière d'emprunts, de citations et d'exploitation de sources diverses** et savoir que le plagiat constitue une faute grave.

REMERCIEMENTS

La réalisation de ce mémoire n'aurait pas été possible sans l'aide de ma promotrice, Madame Elena AOUN. Je tiens à la remercier pour l'ensemble des conseils qu'elle m'a prodigué en matière de recherche et de rédaction.

Je souhaite également remercier Monsieur Tom DELREUX pour le temps qu'il m'a accordé et pour l'ensemble de ses conseils.

Un énorme merci à ma maman et à Audric pour leur contribution à la relecture de ce mémoire.

Enfin, je tiens à remercier Matthew et Pebbless pour leur soutien et ces heures passées en bibliothèque.

ABREVIATIONS

BEI	Banque européenne d'investissement
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BiH	Bosnie-Herzégovine
BM	Banque mondiale
CE	Communauté de l'énergie
IPA	Instrument de pré-adhésion
PEV	Politique européenne de voisinage
TAP	Pipeline Trans-Adriatique
TCE	Traité instituant la Communauté de l'énergie
UE	Union européenne
UNMIK	United Nations Mission in Kosovo
WBIF	Western Balkans International Fund

TABLE DES MATIÈRES

<i>Règles de déontologie</i>	3
<i>Remerciements</i>	5
<i>Abréviations</i>	6
<i>Introduction</i>	1
<i>Chapitre I - Méthodologie</i>	3
<i>Chapitre II – Cadre théorique</i>	5
1. La gouvernance	5
2. La gouvernance intra-européenne	6
3. La gouvernance extérieure de l'UE	9
A. Définitions et objectifs	9
B. Les modes et les mécanismes	11
C. Les conditions d'efficacité	16
D. Aperçu de la gouvernance extérieure à travers les pays et les secteurs	19
<i>Chapitre III – La politique énergétique extérieure de l'UE et ses enjeux</i>	23
<i>Chapitre IV – Les relations UE- Balkans occidentaux</i>	25
<i>Chapitre V – Les instruments de la gouvernance énergétique extérieure de l'UE dans les Balkans</i>	26
1. La conditionnalité d'adhésion	27
2. La Communauté de l'énergie	28
A. Sa création	28
B. Ses objectifs	29
C. Sa structure institutionnelle	29
D. L'acquis communautaire	30
3. L'impact de la CE sur l'exportation des règles européennes	31
A. Renforcement de la conditionnalité d'adhésion	32
B. Incitants de marché et d'investissement	34
C. Processus de socialisation	36
D. Effet d'imitation	37
4. Les limites de la CE	38
<i>Chapitre VI – Analyse de cas</i>	39

1. Cinq politiques énergétiques de l'Union européenne	39
A. Découplage des entreprises intégrées	39
B. Accès des tiers aux réseaux	40
C. Stocks de pétrole d'urgence	41
D. Energies renouvelables dans les transports	41
E. Objectifs d'efficacité énergétique	41
2. Quatre parties contractantes	42
A. L'Albanie	42
i) Structure du secteur domestique	42
ii) Etat d'adoption et de mise en œuvre	43
B. La Serbie	44
i) Structure du secteur domestique	44
ii) Etat d'adoption et de mise en œuvre	44
C. Le Kosovo	46
i) Structure du secteur domestique	46
ii) Etat d'adoption et de mise en œuvre	46
D. Bosnie-Herzégovine	47
i) Structure du secteur domestique	47
ii) Etat d'adoption et de mise en œuvre	48
3. Des variations importantes entre les cas	50
<i>Chapitre VII – Les facteurs domestiques</i>	51
1. Structure du marché domestique	51
2. Qualité de la gouvernance	52
3. Veto players	55
<i>Chapitre VIII - Les acteurs extérieures</i>	58
1. La Russie	58
2. La Serbie	60
3. La Chine	61
4. Les Etats-Unis	64
5. Les institutions financières internationales	65
<i>Conclusion</i>	68
<i>Bibliographie</i>	1
1. Ouvrages	1

2. Articles scientifiques	2
3. Documents officiels	5
4. Autres documents	6
5. Webography	7
6. Articles de presse	7
<i>Annexes</i>	9
1. Financements dans l'énergie de la BERD, WB, BEI et UE-IPA	9
2. Investissements énergétiques de la BERD en Albanie	9
3. Investissements énergétiques de la BM en Albanie	10
4. Investissements énergétiques de la BERD en BiH	10
5. Investissements énergétiques de la BERD en Serbie	11
6. Part du charbon dans la production de l'énergie et de l'électricité dans les Balkans occidentaux	11

INTRODUCTION

Depuis sa création, l'Union européenne a constamment cherché à exporter son système de normes et de valeurs à l'étranger. Cette volonté répond à une double nécessité. Premièrement, l'Union européenne cherche à accroître son influence sur la scène internationale. Deuxièmement, elle est de plus en plus interdépendante avec son voisinage et a donc tout intérêt à ce que celui-ci joue selon les mêmes règles qu'elle, à savoir les siennes. Cela a commencé avec des traités bilatéraux, comme avec la Suisse, ou multilatéraux, comme l'Espace économique européen. Plus récemment, lors des trois derniers élargissements – 2004, 2007 et 2013, l'Union européenne s'est engagée dans une grande stratégie d'eupéanisation des pays candidats. Ceux-ci devaient engager une série de réformes politiques et économiques afin d'aligner leurs législations sur l'acquis européen et remplir les conditions d'adhésion. Aujourd'hui, les ambitions de l'Union ne s'arrêtent plus aux simples pays candidats. Elle cherche à influencer des pays toujours plus à l'est tel que l'Ukraine ou la Moldavie, ou plus au sud comme au Moyen-Orient et en Afrique du nord. Pour cela, l'Union européenne dispose d'une palette d'instruments, allant de la perspective d'adhésion à des cadres multilatéraux comme la Politique européenne de voisinage en passant par des traités bilatéraux comme avec la Russie.

A travers ce mémoire, nous tenterons de comprendre ce phénomène politique d'eupéanisation par l'exportation des règles européennes à des pays tiers, ce que les auteurs appellent « gouvernance extérieure européenne ». Nous nous intéresserons aux mécanismes qui favorisent l'exportation des normes et aux conditions de leur efficacité. Nous étudierons en particulier la gouvernance extérieure de l'Union européenne dans le domaine de l'énergie. En effet, les défis énergétiques auxquels l'Union européenne est confrontée requièrent de plus en plus que celle-ci coopère avec ses voisins. L'Union européenne dispose à cette fin d'un instrument unique : la Communauté de l'énergie. Cette organisation est un pilier de la politique énergétique extérieure de l'Union et est le premier vecteur de l'expansion de l'acquis communautaire énergétique dans les Balkans occidentaux, en Ukraine, en Moldavie et en Géorgie.

Notre analyse portera essentiellement sur la région des Balkans occidentaux. En effet, ces pays sont une préoccupation majeure pour l'UE pour au moins deux raisons. Premièrement, ils aspirent tous à rejoindre le bloc. Ils doivent dès lors harmoniser leurs législations énergétiques et environnementales pour progresser sur le chemin de l'adhésion. Deuxièmement, ces pays constituent une voie de passage importante pour le quatrième corridor énergétique que l'UE tente d'ouvrir afin d'acheminer des hydrocarbures de la région caspienne et du Moyen-Orient. Dans cette optique, l'UE a donc tout intérêt à promouvoir un cadre législatif et réglementaire pour l'énergie stable dans la région. La Communauté de l'énergie occupe cette mission et est un pilier de la politique énergétique extérieure de l'Union européenne. Nous nous intéressons à son rôle et aux mécanismes qu'elle utilise afin d'inciter les réformes énergétiques dans la région. Cependant, nous remarquerons qu'il existe des limites à son influence. Nous investiguerons ainsi les facteurs domestiques et les acteurs extérieurs susceptibles de limiter le pouvoir réformateur de l'Union européenne. Dans ce contexte, nous supposons que les règles européennes menacent les intérêts économiques de leaders politiques corrompus et d'entreprises énergétiques puissantes qui vont faire entrave à leur transfert dans l'arène domestique. Deuxièmement, nous postulons que la présence d'acteurs extérieurs comme la Russie est également un obstacle à l'exportation des normes européennes.

Ce mémoire est divisé en trois grandes parties. Dans la première partie, le premier chapitre expliquera la méthodologie utilisée pour faire ce travail. Nous poserons ensuite les bases théoriques de la gouvernance, dans son contexte général et dans son contexte européen, en s'intéressant en particulier à sa dimension extérieure. Dans une deuxième grande partie, nous appliquerons ce concept de gouvernance extérieure au domaine de l'énergie dans les Balkans occidentaux. Nous planterons d'abord le contexte de la politique énergétique extérieure de l'Union européenne ainsi que ses relations avec les pays des Balkans. Nous verrons ensuite les instruments de la gouvernance énergétique extérieure de l'UE dans la région et en particulier la Communauté de l'énergie et son impact sur le transfert des règles. Dans la troisième grande partie, nous plongerons plus profondément dans le vif du sujet en analysant quatre pays des Balkans occidentaux, leur secteur énergétique et leurs résultats en termes d'adoption de l'acquis européen. Nous chercherons ensuite à comprendre pourquoi il existe d'importantes variations entre eux en termes d'efficacité de

transfert de normes. Les deux prochains chapitres seront consacrés aux facteurs domestiques et aux acteurs extérieurs qui limitent l'impact de l'Union européenne sur les politiques énergétiques des Balkans occidentaux. Enfin, nous clôturerons ce mémoire par une conclusion qui mettra en évidence nos découvertes.

CHAPITRE I - MÉTHODOLOGIE

Afin d'écrire ce mémoire, de nombreuses recherches ont été effectuées. Pour la partie théorique, des sources académiques ont principalement été sollicitées. En ce qui concerne la partie empirique, de nombreux articles scientifiques ont également été utilisés en combinaison avec des sources officielles provenant de l'Union européenne comme les rapports de la Commission européenne sur les progrès des états candidats ou les rapports de suivi du Secrétariat de la Communauté de l'énergie. Enfin, des rapports d'acteurs non-gouvernementaux comme les ONG et des articles de presse ont également servi à l'analyse.

Au niveau théorique, ce mémoire utilise le concept « gouvernance extérieure de l'Union européenne ». La littérature à ce sujet est relativement nouvelle mais s'est considérablement développée par des élargissements successifs. Les auteurs cherchent à identifier les différents mécanismes qui expliquent l'eupéanisation des pays tiers à l'Union européenne ainsi que les conditions d'efficacité de ces mécanismes. Dans notre cas, nous nous focaliserons sur la gouvernance extérieure dans le domaine énergétique et l'appliquerons en particulier à la Communauté de l'énergie.

Au niveau de la sélection des cas, par souci de limiter les développements en gardant une certaine clarté de la matière, nous avons choisi de nous limiter à la comparaison de l'adoption et la mise en œuvre de cinq politiques précises de l'acquis communautaire promu par la Communauté de l'énergie dans quatre pays spécifiques des Balkans occidentaux. Premièrement, l'acquis énergétique est à la fois trop large et trop complexe pour être vu en détail dans ce seul mémoire. Nous avons donc sélectionné cinq législations majeures qui nous semblaient refléter les différents domaines que couvre la politique énergétique. Deuxièmement, parmi les parties contractantes à la Communauté de l'énergie, nous avons ciblé quatre pays des Balkans occidentaux en particulier. Nous avons volontairement isolé l'Ukraine, la

Moldavie et la Géorgie car nous souhaitions avoir un échantillon de pays qui présentent les mêmes caractéristiques de base. Or, ces trois pays sont trop éloignés d'une perspective d'adhésion à l'Union européenne en comparaison avec les pays des Balkans. Cependant, leur cas pourrait être évoqué ici et là pour illustrer un propos. Nous avons sélectionné l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Serbie et le Kosovo. Tout d'abord, ils partagent un héritage communiste commun. De plus, leurs perspectives d'adhésion à l'Union européenne sont, dans une certaine mesure, similaires. Ainsi, du point de vue strict de la conditionnalité, ces pays devraient afficher des performances semblables en termes d'adoption de l'acquis. Pourtant, ils diffèrent tous en résultat. Le but de ce mémoire sera alors de comprendre pourquoi de telles variations existent entre ces pays qui partagent des caractéristiques similaires. Nous nous intéresserons en particulier aux facteurs indépendants de l'Union européenne, à savoir les facteurs internes à ces États et les acteurs externes qui entravent le transfert de règles.

Notre premier pays est l'Albanie. Le pays est parmi les bons élèves, surtout par rapport au gaz, ce qui est particulièrement intéressant étant donné que le pays est un point de passage du futur pipeline Trans-Adriatique, actuellement en construction. Nous avons ensuite sélectionné la Serbie. La Serbie nous semblait un cas intéressant à analyser pour plusieurs raisons. Premièrement, le secteur énergétique avait besoin en urgence de support extérieur et de réformes après l'ère Milosevic. Ensuite, la Serbie est un pays plutôt eurosceptique, tant au niveau de la population que des élites politiques, et entretient des relations étroites avec la Russie, notamment énergétiques. Ensuite, le Kosovo, qui malgré des difficultés inhérentes à sa situation, parvient quand même à être le premier état de la région à adopter le troisième paquet énergétique sur le gaz et l'électricité. Ce petit pays, très europhile et en recherche de reconnaissance sur la scène internationale, peut être un cas intéressant. Enfin, nous analyserons le cas de la Bosnie-Herzégovine, dont la structure institutionnelle complique toute tentative de changement. Il sera également intéressant d'analyser les différences entre les différentes entités du pays. La République serbe de Bosnie est traditionnellement plus proche de la Serbie et de la Russie, ce qui pourrait potentiellement avoir une influence.

Ces quatre pays candidats sur les six que comptent les Balkans occidentaux ont été choisis précisément pour tester nos deux hypothèses. Premièrement, en choisissant d'un côté l'Albanie et la Serbie et de l'autre le Kosovo et la Bosnie-Herzégovine, nous souhaitions mesurer l'impact des capacités de l'Etat sur le transfert de règles. Deuxièmement, en prenant des pays comme la Serbie et la Bosnie-Herzégovine où l'influence de la Russie sur le secteur énergétique est élevée et l'Albanie et le Kosovo où celle-ci a pu d'influence, nous voulions contrôler l'effet potentiel que peut avoir un acteur extérieur.

CHAPITRE II – CADRE THÉORIQUE

Ce chapitre sera consacré à dresser les contours du concept de « gouvernance extérieure de l'Union européenne » en décortiquant les termes qui le composent. Nous verrons ainsi en premier lieu ce qu'est la gouvernance, nous analyserons ensuite ce qu'englobe ce terme dans le cadre de l'Union européenne, pour terminer sur la dimension extérieure.

1. LA GOUVERNANCE

Le concept de gouvernance fait son apparition dans un contexte où le monde est de plus en plus complexe et interdépendant et où le pouvoir et l'autorité sont de plus en plus fragmentés. Les Etats à eux-seuls n'ont plus la capacité de fournir les services qu'ils sont censés délivrer et de façonner l'ordre public car les défis contemporains dépassent l'Etat-nation traditionnel, par en haut et par en bas. Par en haut, les Etats dépendent les uns des autres pour relever des défis qui demandent des solutions et des actions transnationales à cause de leur nature et de leur taille. Par en bas, l'Etat dépend des acteurs décentralisés, des agences d'exécution et de la société civile pour mettre en œuvre et faire respecter ses politiques. Les Etats ont donc de moins en moins d'impact sur les sociétés. Les partenariats public-privé et les collaborations entre les Etats, les acteurs non-étatiques et la société civile sont de plus en plus nécessaires pour développer des politiques publiques et régler les questions complexes de notre temps. Dans ce contexte, le concept de gouvernance s'intéresse à la transformation du rôle de l'état et met en avant des modes alternatifs pour gouverner la société qui impliquent une plus grande coordination entre tous les acteurs à tous les niveaux.

Börzel et Risse décrivent la gouvernance comme « a process that pinpoints the modes of social coordination by which actors engage in rulemaking and implementation, norm adoption, and social learning »¹. Cette coordination peut prendre place de plusieurs façons. D'un côté, la coordination hiérarchique s'inscrit dans un environnement juridique et réglementaire formel. De l'autre, elle peut s'exercer à travers des pratiques plus informelles et non-hiérarchiques où la coordination est basée sur l'engagement volontaire des parties prenantes. Dans ce cas, les acteurs peuvent avoir un pouvoir de négociation inégal mais « aucun acteur n'est soumis aux commandes des autres »² [Notre traduction]. Nous retiendrons également que la gouvernance peut aussi être influencée par des intérêts domestiques et des « governance spoilers ».

2. LA GOUVERNANCE INTRA-EUROPÉENNE

L'Union européenne est un système politique *sui generis* « de gouvernance sans gouvernement ». Dans ce contexte, Tömmel écrit que la structure institutionnelle de l'UE ne permet pas une « simple politique de commandement et de contrôle »³ [Notre traduction]. En effet, l'UE n'est pas un état souverain avec une autorité centralisée, elle ne peut pas prendre de décision sans les Etats membres car ses compétences sont limitées. Ainsi, puisque les relations entre l'UE et les Etats membres ne sont pas structurées le long de lignes hiérarchiques claires, l'EU dépend de sa coordination avec et entre les gouvernements nationaux, et parfois régionaux, pour agir. La Directive, par exemple, l'instrument législatif le plus communément utilisé par l'UE, fixe des objectifs mais n'est pas directement applicable. La transposition au niveau domestique dépend de la bonne volonté des Etats membres. L'UE n'a pas de possibilité d'user de la hiérarchie directe. La gouvernance européenne est donc « dans une large mesure, basée sur la coordination et la

¹ BÖRZEL T.A. & RISSE T., « Governance Without a State: Can it Work? », *Regulation & Governance*, 2010, 4, p.114.

² BÖRZEL T.A. & RISSE T., « Governance Without a State: Can it Work? », *Regulation & Governance*, 2010, 4, p.114.

³ TÖMMEL I., « Modes of Governance and the Institutional Structure of the European Union », in TÖMMEL I., VERDUN A. (eds), *Innovative Governance in the European Union. The Politics of Multilevel Policymaking*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, p.9.

coopération avec une grande variété d'acteurs plutôt que sur l'utilisation de moyens hiérarchiques pour diriger leur comportement »⁴ [Notre traduction].

La Commission européenne souligne dans son Livre Blanc de 2001 sur la gouvernance européenne que l'Union est confrontée à un paradoxe. D'une part, elle doit intensifier le dialogue avec la société civile et les citoyens européens dans l'élaboration des politiques afin de les adapter au mieux aux inquiétudes locales. D'autre part, l'Union européenne est censée résoudre des problèmes à plus grande échelle qui dépassent les frontières locales et nationales et qui demandent un renforcement de son autonomie et de ses capacités pour pouvoir agir⁵. Pour pallier à ces défis, la gouvernance européenne repose sur la coordination entre la multitude d'acteurs concernés.

La littérature sur la gouvernance intra-européenne distingue plusieurs modes de gouvernance correspondant aux différents modes de coordination entre des acteurs. Tömmel en distingue quatre : « hiérarchie, négociation, compétition et coopération ». Le premier mode, « hiérarchie », s'exerce par les pouvoirs législatifs de l'Union européenne. Le second, « négociation », se réfère au processus de prise de décisions et d'exécution de l'Union européenne caractérisé par d'intenses négociations. Dans le mode « compétition », l'UE cherche à établir et améliorer la compétition entre les acteurs économiques et les Etats membres, ce qui provoque des adaptations mutuelles et des convergences de politique entre les Etats membres. Enfin, le mode de « coopération » est basé sur la participation volontaire des participants. Le mode hiérarchique a cédé sa place à un système de coopération entre les différentes parties prenantes où la coordination se fait via des processus d'apprentissage social plutôt que par des processus compétitifs⁶.

Cette coordination européenne est qualifiée de « gouvernance multi-niveaux » pour décrire la fragmentation de l'autorité. Au niveau vertical, elle implique des relations entre des acteurs situés à plusieurs échelons territoriaux, à savoir les entités sous-nationales, les gouvernements nationaux et les autorités supranationales.

⁴ TÖMMEL I., *op.cit.*, p.11.

⁵ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, Livre blanc sur la gouvernance européenne, Bruxelles, 25 juillet 2001.

⁶ SAURUGGER S., *Theoretical Approaches to European Integration*, Basingstoke, Palgrave, 2014, p.51.

Horizontalement, l'élaboration des politiques n'est pas limitée aux acteurs étatiques et implique des acteurs non-étatiques qui possèdent une expertise particulière. La littérature parle également de « gouvernance en réseaux ». Ce concept ne se concentre pas sur les multiples niveaux de négociation et de prise de décisions mais sur les interactions entre les acteurs⁷. L'Union européenne encourage ces interactions en établissant des réseaux informels au sein desquels les parties prenantes négocient, échangent et partagent des normes et des valeurs⁸. Ces relations sont cruciales pour dépasser les blocages dans l'élaboration des politiques.

Cette gouvernance européenne est présente dans les domaines impliquant la participation de nombreux acteurs, la dispersion du pouvoir et des responsabilités parmi eux et où les intérêts socio-économiques et commerciaux sont importants. C'est le cas du marché intérieur, de l'industrie, de la politique environnementale ou encore de l'énergie : la Commission européenne a le droit d'initiative et le rôle exécutif, le Conseil et le Parlement sont co-législateurs, la comitologie encadre l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission européenne, ainsi que la présence d'organes et de forums d'experts. Les organisations non-gouvernementales telles que les entreprises et la société civile sont aussi impliquées. La nature sectorielle des politiques européennes fait de l'information et de l'expertise des instruments importants pour les groupes d'intérêt et les entreprises qui vont faire du lobbying pour influencer le processus décisionnel. La coopération entre tous ces acteurs à travers des processus d'apprentissage mutuel et de socialisation permet de stimuler les convergences de points de vue et d'améliorer le potentiel d'action de l'UE⁹. De plus, dans un système de mise en œuvre décentralisée, ces interactions entre les différents acteurs, qu'ils soient publics ou privés, augmentent la réceptivité des politiques européennes et conduisent à leur acceptation plutôt qu'à leur imposition. Ces réseaux d'acteurs sont ainsi en mesure de modifier les préférences nationales et l'agenda politique¹⁰.

⁷ SAURUGGER S., *op. cit.*, p.57.

⁸ SAURUGGER S., *op. cit.*, p.58.

⁹ TÖMMEL I., *op. cit.*, p.14-15-16.

¹⁰ SAURUGGER S., *op.cit.*, p.59.

3. LA GOUVERNANCE EXTÉRIEURE DE L'UE

Nous avons vu qu'au niveau intra-européen, en l'absence de pouvoir centralisé, l'Union européenne dépend de plusieurs modes de coordination entre les acteurs intra-européens pour décider et mettre en œuvre ses politiques. La gouvernance extra-européenne repose sur les mêmes principes. Dans un monde toujours plus globalisé et interdépendant, l'Union européenne souhaite plus de coordination avec des pays tiers, de préférence sur base de son propre système de normes. Etant donné que l'Union européenne ne possède pas l'autorité nécessaire pour imposer cette coordination à des pays non-membres de l'UE, elle va dépendre de mécanismes de gouvernance extérieure.

A. DÉFINITIONS ET OBJECTIFS

L'Union européenne aspire à être une puissance mondiale et promeut de ce fait ses valeurs démocratiques, économiques et légales au-delà de ses frontières. Cet objectif répond à une double nécessité. Premièrement, il s'agit d'accroître sa position sur la scène internationale. Deuxièmement, dans un monde où le degré d'interdépendance entre l'Union européenne et son voisinage ne cesse de croître, elle doit s'assurer que son environnement extérieur est stable et « familier »¹¹. Dans ce contexte, l'Union européenne dispose d'un éventail d'instruments pour exporter ses normes et ses standards aux pays tiers. Parmi ces instruments, la politique d'élargissement est sans aucun doute la plus efficace. Elle permet d'inciter les pays candidats à entamer des réformes politiques et économiques afin de rendre leur ordre juridique conforme au droit européen en échange d'un rapprochement progressif avec l'Union et qui peut aboutir à une adhésion. Ce processus est actuellement à l'œuvre dans les Balkans occidentaux. Cependant, la nécessité de domestiquer son environnement extérieur s'étend au-delà des pays candidats, à des pays qui n'ont pas de perspective d'adhésion et pour lesquels l'UE dispose d'autres instruments, comme les accords multilatéraux avec l'Islande, la Norvège et le Liechtenstein ou les accords bilatéraux avec la Suisse. La gouvernance extérieure de l'Union européenne peut également viser au rapprochement des législations plutôt qu'à l'exportation pure et dure de

¹¹ PETROV R., "Energy Community as a Promoter of the European Union's Energy Acquis to its Neighbourhood", *Legal Issues of Economic Integration*, 39, 2012, no.3, p.331.

l'acquis communautaire comme c'est le cas avec la politique européenne de voisinage qui appuie les réformes politiques et économiques dans seize pays voisins de l'Union européenne.

C'est dans ce contexte qu'apparaît le concept de « gouvernance extérieure » de l'Union européenne. Selon Lavenex, « la gouvernance extérieure prend place lorsque des parties de l'acquis communautaire sont étendues à des pays non-membres de l'Union européenne »¹² [Notre traduction]. La littérature utilise aussi le terme de « europeanization » en temps qu'exportation des normes et qui ne doit pas être confondu avec son équivalent intra-européen. Le concept de gouvernance extérieure cherche à expliquer l'extension des règles européennes à des pays non-membres de l'UE. Dans cette optique, les auteurs étudient les mécanismes d'influence ainsi que les conditions de leur efficacité¹³. Nous verrons que ces mécanismes peuvent être intentionnels et faire partie d'une grande stratégie de l'Union européenne mais également que l'acquis communautaire est susceptible d'être intériorisé par des pays tiers sans transfert volontaire de la part de l'Union européenne¹⁴. C'est par exemple le cas des règles européennes sur la concurrence qui affectent tous les pays et les entreprises ayant un intérêt à exporter sur le marché européen.

Lavenex et Schimmelfennig distinguent trois niveaux de gouvernance extérieure. Le premier niveau correspond à la sélection des règles sur lesquelles reposeront les négociations pour un accord international entre l'UE et des pays tiers. Il s'agit d'analyser dans quelle mesure les règles européennes constituent le point de référence pour un futur accord plutôt que d'autres règles internationales ou bilatéralement négociées. En effet, à l'inverse du modèle de l'élargissement, il n'est pas garanti que les règles européennes seront nécessairement choisies pour constituer la base de l'accord. Les deux parties peuvent potentiellement négocier des règles qui ne sont pas identiques à celles européennes. Alors, l'Union européenne tentera de rapprocher au plus les législations. Le deuxième niveau concerne l'adoption des règles. En effet, les pays tiers doivent concrètement transposer les termes de l'accord

¹² LAVENEX S., "EU External Governance in 'Wider Europe'", *Journal of European Public Policy*, 2004, 11:4, p.683.

¹³ RENNER S., TRAUNER F., "Creeping EU Membership in South-east Europe: The Dynamics of EU Rule Transfer to the Western Balkans", *European Integration*, July 2009, Vol. 31, no.4, p.451.

¹⁴ LAVENEX S., SCHIMMELFENNIG F., « EU Rules Beyond EU Borders: Theorizing External Governance in European Politics », *Journal of European Public Policy*, 2009, 16:6, p.794.

dans leur droit national par la ratification de l'accord international ou par l'adoption de lois et d'autres documents légaux. Enfin, il faut que les règles soient concrètement appliquées et cela dépend des pratiques politiques et administratives du pays¹⁵. Dans ce travail, nous nous focaliserons principalement sur le deuxième et troisième niveau de la gouvernance extérieure, c'est à dire la transposition et la mise en œuvre des règles européennes.

B. LES MODES ET LES MÉCANISMES

Dans le contexte de l'élargissement européen vers l'est, une vaste littérature s'est développée sur la capacité de l'Union européenne à influencer les institutions et les politiques des pays tiers cherchant à rejoindre l'Union. Les auteurs ont identifié différents mécanismes de gouvernance expliquant l'impact de l'Union européenne et ont étudié les conditions dans lesquelles ces mécanismes opèrent et sont les plus efficaces. Plus tard, la littérature étendra son champ d'étude aux pays non-candidats à l'Union européenne au sein de la politique européenne de voisinage et même au-delà. Nous proposons ici un tour de la littérature à travers les différents modes et mécanismes de gouvernance extérieure.

En 2004 et 2005, Schimmelfennig et Sedelmeier analysent l'eupéanisation des pays candidats d'Europe centrale et de l'est. Ils expliquent ce phénomène selon trois mécanismes. Le premier mécanisme est celui des « incitations extérieures ». Il s'inscrit dans une « logic of consequences » selon laquelle un pays tiers adoptera le comportement qui lui permet de maximiser au mieux son intérêt. Le transfert de normes est motivé par l'Union européenne grâce à un système de sanction et de récompense qui altère la balance coût-bénéfice du pays cible et l'incite à se conformer. Le coût représente le coût d'adaptation aux règles européennes et le bénéfice peut être l'adhésion à l'Union européenne par exemple. Plus la balance penche en faveur de la récompense, plus le transfert de règles sera efficace. Les deux mécanismes suivants s'inscrivent dans une « logic of appropriateness » selon laquelle l'acteur choisira le comportement qui correspond le plus à son identité et ses valeurs. Dans le premier cas, l'eupéanisation sera conduite par « apprentissage social ». Le comportement de l'acteur est guidé par des idées, des valeurs et des normes. Un pays

¹⁵ LAVENEX S., SCHIMMELFENNIG F., « EU Rules Beyond EU ... », *op. cit.*, p.801.

choisira de se conformer aux règles européennes à condition qu'il les considère comme légitimes et pertinentes et qu'il s'identifie à l'Union européenne. Ce mécanisme est le fruit d'interactions intergouvernementales ou avec les acteurs sociétaux du pays cible. Enfin, dans le troisième mécanisme, dit du « lesson-drawing », les acteurs adoptent la législation européenne en raison du mécontentement sur le *statu quo* domestique. Ils perçoivent les règles européennes comme une solution pertinente à leurs problèmes¹⁶.

En 2004, Lavenex et Ucarer étudient la dimension extérieure de l'eupéanisation dans le domaine de la politique d'immigration. Ils identifient quatre mécanismes de gouvernance extérieure. Les deux premiers se produisent sans intervention volontaire de l'Union européenne. Le premier, « unilateral policy emulation », a lieu lorsqu'un pays adopte les normes européennes parce qu'il est convaincu de leur supériorité et qu'elles vont aider à résoudre plus efficacement ses problèmes domestiques. Le second, « negative externalities », se produit lorsque ne pas s'adapter aux règles européennes représenterait un coût important pour le pays tiers. Les deux derniers mécanismes ont lieu lorsque le transfert de règles est motivé directement par des incitations de l'Union européenne. Lavenex et Ucarer parlent d'« opportune conditionality » lorsque la condition posée par l'UE est dans l'intérêt du pays tiers et d'« inopportune conditionality » lorsque l'adaptation n'est pas dans son intérêt mais est compensée par d'autres incitations¹⁷.

En 2006, Diez, Steller et Albert étudient l'impact de l'Union européenne sur les conflits frontaliers. Ils distinguent quatre « impacts » de l'UE qu'ils classent en deux dimensions. Dans la première dimension, l'impact est influencé par des actions concrètes de l'UE ou est plutôt indirect. La seconde dimension montre si l'impact s'est fait sur des politiques spécifiques ou s'il a des implications sociales plus larges. Le premier impact est le « compulsory impact ». L'UE applique un système de récompenses et de sanctions sur des politiques concrètes. Le second, le « connective impact », réside en des mesures concrètes, principalement financières, destinées à

¹⁶ SCHIMMELFENNIG F. & SEDELMEIER U., « Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe », *Journal of European Public Policy*, 2004, 11:4, 669-687.

¹⁷ LAVENEX S. & UCARER E.M., « The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies », *Cooperation and Conflict*, vol. 39 (4), p. 417-443.

établir des contacts entre les parties conflictuelles. Les deux derniers impacts fonctionnent indirectement, sans intervention de l'UE. Dans le premier, le « enabling impact », les acteurs utilisent les politiques européennes et leurs solutions pour renforcer la légitimité extérieure de leur propre agenda politique. Enfin, dans le « constructive impact », les identités des acteurs sont refaçonnées à force d'être en contact avec l'UE¹⁸.

En 2007, Bauer, Knill et Pitschel distinguent trois modes de gouvernance dans leur analyse des changements domestiques en Europe centrale et de l'est. Le premier mode, « compliance », est un mécanisme coercitif où les Etats doivent adopter des règles européennes légalement contraignantes sous peine de se voir imposer des sanctions. Le second mécanisme, « competition », consiste en l'abolition des mesures nationales qui empêchent le bon fonctionnement d'un marché commun. L'influence de l'UE est indirecte et se fait via la pression du marché plutôt que via des sanctions. Le changement est stimulé par le besoin des états d'améliorer l'efficacité de leur cadre juridique afin d'augmenter leur compétitivité par rapport aux autres participants du marché commun. Il s'agit d'un mécanisme de sanction indirecte par le marché. Enfin, le troisième mode, « communication », fonctionne grâce à l'échange volontaire d'informations et l'apprentissage mutuel entre les acteurs nationaux au sein de réseaux promus par l'Union européenne. Cette communication augmente la légitimité des règles européennes conduisant à leur adoption¹⁹.

Il existe bien évidemment des chevauchements importants entre ces différentes conceptualisations. En 2009, Lavenex et Schimmelfennig proposent quatre grands modes de gouvernance extérieure qui nous permettent de simplifier et de catégoriser les différents mécanismes précédemment évoqués. Ces quatre modes sont « hiérarchie, marché, réseaux et imitation ». Alors que la gouvernance hiérarchique et en réseaux sont directement reliées à une stratégie volontaire de l'Union européenne, la gouvernance de marché et par imitation sont des modes de

¹⁸ DIEZ T., STELLER S. & ALBERT M., « The European Union and Border Conflicts: The Transformative Power of Integration », *International Organization* 60, Summer, 2006, p. 563-593.

¹⁹ BAUER M.W., KNILL C., PITSCHER D., « Differential Europeanization in Eastern Europe: The Impact of Diverse EU Regulatory Governance Patterns », *Journal of European Integration*, 2007, 29:4, p. 405-423.

gouvernance indirecte qui sont provoqués par le pays cible lui-même. Il est également important de souligner que ces modes peuvent tout aussi bien s'appliquer aux acteurs gouvernementaux qu'aux acteurs non-gouvernementaux. Dans ce dernier cas, les acteurs non-gouvernementaux sont alors susceptibles de faire pression sur leur gouvernement pour qu'il intègre les législations européennes.

Dans le premier mode de gouvernance, la gouvernance hiérarchique, le transfert des règles européennes repose sur un environnement légal et réglementaire formel qui érode l'autonomie des pays tiers sur d'importantes parts de leur législation²⁰. Dans le cas de l'Espace économique européen (EEE) par exemple, les règles s'imposent à l'Islande, au Liechtenstein ou à la Norvège de façon unilatérale et contraignante. Plusieurs mécanismes s'inscrivent dans ce mode de gouvernance comme la conditionnalité qui stimule le transfert de règles de façon top-down sur base de motivations extérieures²¹. Dans le cas précis de la politique d'élargissement, les pays candidats sont inclus dans un cadre coercitif, au sein des accords d'association et des négociations d'adhésion, qui les obligent à adopter l'acquis communautaire pour pouvoir rejoindre l'Union européenne. Les mécanismes « external incentives » (Schimmelfennig et Sedelmeier), « compulsory and connective impact » (Diez, Steller et Albert), « opportune and inopportune conditionality » (Lavenex et Ucarer) et « compliance » (Bauer, Knill et Pitschel) s'inscrivent dans cette catégorie de gouvernance extérieure.

Le second mode de gouvernance, la gouvernance en réseaux, décrit un mode de coordination dans lequel les acteurs sont formellement égaux et où aucune partie ne peut lier l'autre à une mesure sans son consentement. Alors que la gouvernance hiérarchique met l'accent sur la production d'accords contraignants faisant autorité, « les réseaux produisent habituellement des instruments moins contraignants qui sont basés sur un accord mutuel et prescrivent souvent des modes d'interaction procéduraux plutôt que des solutions politiques définitives »²² [Notre traduction]. On observe cette forme de gouvernance au niveau sectoriel, dans des institutions décentralisées et spécialisées qui ont été élargies pour y inclure des acteurs venant de

²⁰ LAVENEX S., SCHIMMELFENNIG F., « EU Rules Beyond EU Borders: ... », *op.cit.*, p.797.

²¹ LAVENEX S., SCHIMMELFENNIG F., « EU Rules Beyond EU Borders: ... », *op.cit.*, p.797.

²² LAVENEX S., SCHIMMELFENNIG F., « EU Rules Beyond EU Borders: ... », *op.cit.*, p.798.

pays tiers²³. Ces institutions font office de réseaux et rassemblent des acteurs supranationaux, des fonctionnaires nationaux et des acteurs privés qui ont une expertise particulière dans un domaine. C'est par exemple le cas au sein d'accords sectoriels entre l'EU et la Suisse ou au sein de la structure de la politique européenne de voisinage (PEV). Cette dernière rassemble des experts au sein de sous-comités sectoriels, ce qui favorise des échanges continus et permet de familiariser ses experts avec les agences et les programmes européens²⁴. Etant donné sa base volontaire et son orientation vers les processus, ce mode de gouvernance fournit un contexte favorable à des mécanismes d'influence basés sur la socialisation comme « apprentissage social » (Schimmelfennig et Sedelmeier), « constructive impact » (Lavenex et Ucarer) et « communication » (Bauer, Knill et Pitschel).

Dans le troisième mode de gouvernance, la gouvernance de marché, le transfert des règles européennes est la conséquence de la compétition entre des acteurs plutôt que le résultat d'harmonisations hiérarchiques ou de coordinations en réseaux. L'adoption de l'acquis communautaire se fait indirectement sous la pression du marché. L'influence de l'Union européenne résulte de sa simple présence et de l'interdépendance du pays tiers avec le système de normes européen et en particulier avec le marché unique. Au vu de cette interdépendance, ignorer les règles européennes ou les violer peut s'avérer coûteux²⁵. Par exemple, si une entreprise étrangère souhaite exercer des activités commerciales sur le territoire de l'UE, elle est forcée de se soumettre aux règles du marché intérieur et de la concurrence qui régulent le marché. Ce mode de gouvernance rejoint les mécanismes de « negative externalities » (Lavenex et Ucarer) et de « competition » (Bauer, Knill et Pitschel).

Enfin, dans le quatrième mode de gouvernance par imitation, l'Union européenne peut représenter un modèle pour des pays tiers et leurs acteurs sociétaux. Ils perçoivent les institutions, les processus et les politiques européennes comme des moyens adéquats pour résoudre leurs problèmes domestiques²⁶. Cette influence indirecte de l'Union européenne est l'équivalent des mécanismes de « lesson-

²³ LAVENEX S., SCHIMMELFENNIG F., « EU Rules Beyond EU Borders: ... », *op.cit.*, p.798.

²⁴ LAVENEX S., SCHIMMELFENNIG F., « EU Rules Beyond EU Borders: ... », *op.cit.*, p.798.

²⁵ LAVENEX S., SCHIMMELFENNIG F., « EU Rules Beyond EU Borders: ... », *op.cit.*, p.799.

²⁶ LAVENEX S., SCHIMMELFENNIG F., « EU Rules Beyond EU Borders: ... », *op.cit.*, p.799.

drawing » (Schimmelfennig et Sedelmeier), « unilateral policy emulation » (Lavenex et Ucarer) et « enabling impact » (Diez, Steller et Albert).

C. LES CONDITIONS D'EFFICACITE

Nous avons présenté les différents modes et mécanismes de gouvernance extérieure. Dans un souci de clarté, nous nous référerons dès à présent à quatre mécanismes : conditionnalité, socialisation, marché et imitation. Cette section sera consacrée à aborder les conditions dans lesquelles ces mécanismes sont les plus susceptibles de provoquer un transfert de règles efficace vers des pays non-membres de l'Union européenne.

La conditionnalité est le mécanisme par lequel l'UE tente d'imposer de façon autoritaire son cadre légal et réglementaire à des pays tiers. Dans ce contexte, elle possède un large éventail d'incitations - l'adhésion à l'UE, des aides financières, l'accès au marché intérieur, une libéralisation des visas, etc. – qu'elle est disposée à offrir en échange des réformes dans le pays tiers. Si ce dernier ne respecte pas les demandes de l'UE, il peut se voir retirer la récompense promise. L'efficacité de la conditionnalité dépend de la taille et de la crédibilité de la récompense ainsi que de la crédibilité de la sanction. Le pays tiers est un acteur rationnel. Il n'acceptera les règles européennes que si le bénéfice de la récompense compense le coût d'adaptation. Ensuite, pour que la récompense soit crédible, il faut que l'UE possède un pouvoir de négociation supérieur à celui de son interlocuteur. L'UE doit donc être moins dépendante d'un accord que le pays tiers et la récompense ne doit pas représenter un coût excessif pour elle. Il faut également une cohérence dans l'application de la conditionnalité de telle sorte que le pays cible soit certain qu'il recevra la récompense s'il se soumet correctement aux conditions de l'Union européenne. Enfin, il faut que la sanction soit crédible et que la surveillance soit sérieuse afin que l'Etat cible craigne le prix de ne pas s'y conformer²⁷.

Le mécanisme de socialisation comprend « tous les efforts de l'UE pour enseigner les politiques européennes »²⁸ [Notre traduction]. L'Union européenne socialise au

²⁷SCHIMMELFENNIG F., « Europeanization Beyond Europe », *Living Reviews in European Governance*, 2012, Vol.7, no.1, p.8.

²⁸ SCHIMMELFENNIG F., « Europeanization Beyond Europe », *op.cit.*, p.8.

sein de réseaux avec des acteurs extérieurs et partage avec eux ses normes et ses valeurs. Elle cherche ainsi à les persuader du bien-fondé de ses politiques. L'efficacité de ce mécanisme dépend de la densité et de la régularité des interactions entre l'UE et les pays tiers car ils sont susceptibles d'augmenter la légitimité et la pertinence des règles européennes aux yeux des pays tiers et d'améliorer ainsi leur réceptivité à celles-ci. Un pays sera également plus réceptif à l'influence de l'UE si il se trouve dans un contexte international incertain et si il s'identifie ou aspire à faire partie de l'Union européenne un jour. Enfin, les règles européennes sont plus assimilables si elles ne contrarient pas les traditions et les pratiques du pays cible. Ce critère est appelé « high resonance »²⁹.

Dans le mécanisme de marché, « l'UE est une présence plutôt qu'un acteur »³⁰ [Notre traduction]. Les acteurs extérieurs adoptent les règles européennes parce que ne pas le faire pourrait générer un coût. L'efficacité de ce mécanisme dépend de la taille du marché européen. Ensuite, il faut que les règles qui régulent le marché soient centralisées, claires et contraignantes. Enfin, plus l'économie d'un pays est interconnectée avec l'Union européenne, plus il sera susceptible de faire converger ses règles avec elle³¹.

Enfin, dans le mécanisme d'imitation, l'Union européenne représente un modèle pour les acteurs extérieurs qui s'inspirent de sa façon de fonctionner pour résoudre leurs problèmes domestiques. Les conditions d'efficacité sont similaires à celles identifiées dans le mécanisme de socialisation, à savoir des interactions fortes, un contexte incertain, une identification à l'Union européenne et une « high resonance »³².

Dans la même optique que les mécanismes de gouvernance extérieure, il est possible de classer les différentes conditions d'efficacité selon trois grands facteurs d'influence. C'est ce qu'ont fait Lavenex et Schimmelfennig dans un article de 2009 intitulé « *EU Rules Beyond EU Borders* ». Ces trois grands facteurs sont : institutionnel, de puissance et domestique.

²⁹ SCHIMMELFENNIG F., « Europeanization Beyond Europe », *op.cit.*, p.8

³⁰ SCHIMMELFENNIG F., « Europeanization Beyond Europe », *op.cit.*, p.9

³¹ SCHIMMELFENNIG F., « Europeanization Beyond Europe », *op.cit.*, p.9

³² SCHIMMELFENNIG F., « Europeanization Beyond Europe », *op.cit.*, p.9

Selon le facteur institutionnel, la gouvernance extérieure suit la gouvernance intérieure. Si une matière est régie de façon hiérarchique au niveau européen, sa dimension extérieure suivra également le modèle hiérarchique. Selon cette logique, l'efficacité augmente avec la légalisation et la légitimité des règles. Il faut que les règles soient précises, contraignantes et aient force exécutoire. Le mode hiérarchique est donc le plus susceptible de mener à un transfert de règles efficace car on y retrouve des règles légalisées, une surveillance forte et un système de sanctions³³.

Selon le facteur de puissance, la gouvernance dépend du rapport de force et de l'interdépendance entre l'UE et le pays tiers par rapport à d'autres « governance providers »³⁴ comme la Russie par exemple. Une relation d'interdépendance forte et asymétrique en faveur de l'UE aura tendance à produire un mode hiérarchique. Une interdépendance forte mais symétrique contribuera à une gouvernance de marché. Enfin, une interdépendance moyenne, symétrique ou non, sera propice à une gouvernance en réseaux. Dans cette logique, l'efficacité augmentera avec le pouvoir de négociation de l'UE. Le mode hiérarchique serait donc le plus efficace. Les négociations d'adhésion sont des exemples-types où le pouvoir de négociation de l'UE est fort, expliquant l'adoption rapide et massive des règles européennes par les pays candidats. En dehors du contexte de l'élargissement, le pouvoir de l'UE est plus faible³⁵.

Enfin, selon le facteur domestique, la gouvernance extérieure suit la gouvernance domestique. Un pays tiers sera plus enclin à adopter les règles européennes si elles sont perçues comme légitimes et compatibles avec les lois, les traditions et les pratiques domestiques. Plus un pays est familier avec la façon de fonctionner de l'UE, plus les règles européennes ont de chance de s'y insérer. Ensuite, il faut que les institutions domestiques aient la capacité d'absorber les règles européennes. Une forte capacité d'état, notamment administrative pour mettre en œuvre les réformes sur le terrain, est primordiale pour un transfert de règles efficace. Enfin, l'efficacité augmente à mesure que le nombre de « veto players » domestiques diminue. Les intérêts de ces acteurs s'opposent à l'adoption des règles européennes. Ils exerceront

³³ LAVENEX S., SCHIMMELFENNIG F., « *EU Rules Beyond EU Borders: ...* », *op.cit.*, p.802-803.

³⁴ LAVENEX S., SCHIMMELFENNIG F., « *EU Rules Beyond EU Borders: ...* », *op.cit.*, p.803.

³⁵ LAVENEX S., SCHIMMELFENNIG F., « *EU Rules Beyond EU Borders: ...* », *op.cit.*, p.803-804.

donc une pression négative sur leur gouvernement³⁶. Nous verrons plus tard dans ce mémoire que dans le domaine de l'énergie, ces « veto-players » sont importants.

D. APERÇU DE LA GOUVERNANCE EXTÉRIEURE À TRAVERS LES PAYS ET LES SECTEURS

De nombreux auteurs ont étudié l'influence de l'Union européenne dans des pays et des domaines divers et variés. Ils ont identifié les mécanismes de gouvernance extérieure à l'œuvre dans des cas précis et ont testé les conditions de leur efficacité. Cette section est consacrée à fournir un bref aperçu de la littérature existante et d'en tirer quelques conclusions pour la suite de ce mémoire.

En 2005, Schimmelfennig et Sedelmeier ont montré que la conditionnalité était le principal instrument de réforme dans les pays candidats d'Europe centrale et de l'est. Ils distinguent « democratic conditionality » et « acquis conditionality ». La première a fonctionné antérieurement à l'ouverture des négociations d'adhésion car la perspective d'adhésion était crédible et les réformes démocratiques demandées ne menaçaient pas le pouvoir en place. La seconde, concernant l'acquis communautaire, n'a eu d'effet qu'après que les négociations d'adhésion aient commencé³⁷. Cela confirme que la crédibilité de la récompense est une condition d'efficacité essentielle.

En 2009, dans leur étude sur l'eupéanisation de l'Ukraine, Dimitrova et Dragneva ont étudié les contraintes posées par la Russie à l'influence européenne. En comparant le commerce, l'énergie et la politique étrangère, elles ont démontré que l'efficacité du transfert de règles variait d'un secteur à l'autre en fonction du degré d'interdépendance avec l'Union européenne et du pouvoir de négociation de celle-ci par rapport à la Russie. Elles concluent que l'efficacité est élevée dans le domaine commercial mais qu'elle est plus limitée dans l'énergie et les affaires étrangères³⁸.

³⁶ LAVENEX S., SCHIMMELFENNIG F., « *EU Rules Beyond EU Borders: ...* », *op.cit.*, p.804-805.

³⁷ SCHIMMELFENNIG F. & SEDELMEIER U., « Governance by Conditionality: ... », *op.cit.*

³⁸ DIMITROVA A. & DRAGNEVA R., « Constraining External Governance: Interdependence with Russia and the CIS as Limits to the EU's Rule Transfer in the Ukraine », *Journal of European Public Policy*, 2009, 16:6.

Knill et Tosun ont analysé la promotion des normes environnementales de l'UE dans 32 pays européens entre 1980 et 2006 et ont démontré que le mode hiérarchique était le plus efficace³⁹.

Dans son étude sur le transfert des normes européennes en Macédoine et en Croatie dans le secteur de la justice et des affaires intérieures, Trauner explique que l'Union européenne a compensé le manque de crédibilité de l'adhésion de la Macédoine par une autre incitation extérieure, la libéralisation des visas⁴⁰. Les ONG et les organisations estudiantines ont joué un rôle important pour mettre la pression sur le gouvernement macédonien⁴¹.

Youngs a examiné la promotion de la démocratie en Ukraine, dans les Balkans occidentaux et dans le sud de la méditerranée. Il révèle que le mode hiérarchique se trouve exclusivement dans les relations avec les Balkans alors que la gouvernance en réseaux prévaut au sein de la PEV avec l'Ukraine et les partenaires sud-méditerranéens. Il ajoute que l'efficacité est modérée dans les Balkans et en Ukraine et très faible au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. Il en conclut trois choses. Premièrement, le mode hiérarchique est le plus efficace. Deuxièmement, cette différence s'explique par le pouvoir de négociation plus faible de l'UE dans le sud de la Méditerranée, favorisant une gouvernance en réseaux, et les structures domestiques de ces pays. Enfin, l'Union européenne ne parvient que difficilement et de façon limitée à promouvoir la démocratie dans ces régions⁴². Le caractère englobant de la promotion de la démocratie semble être incompatible avec la logique sectorielle de la gouvernance extérieure⁴³.

En 2012, Schimmelfennig appuie le constat de Youngs et affirme que la promotion de la démocratie au sein de la PEV est un échec en raison de la faiblesse du mécanisme de conditionnalité dans la région : les incitations sont limitées, l'adhésion à l'UE n'est pas crédible et les coûts d'adaptation sont élevés pour les régimes

³⁹ KNILL C. & TOSUN J., « Hierachy, Networks, or Markets: how does the EU Shape Environmental Policy Adoptions Within and Beyond its Borders? », *Journal of European Public Policy*, 2009, 16:6.

⁴⁰ TRAUNER F., « From Membership Conditionality to Policy Conditionality: EU External Governance in South Eastern Europe », *Journal of European Public Policy*, 2009, 16:5.

⁴¹ TRAUNER F., « From Membership Conditionality to Policy Conditionality: ... », *op.cit.*, p.786.

⁴² YOUNGS R., « Democracy Promotion as External Governance? », *Journal of European Public Policy*, 2009, 16:6.

⁴³ LAVENEX S., SCHIMMELFENNIG F., « EU Rules Beyond EU Borders: ... », *op.cit.*, p.808.

autoritaires. Le mécanisme de socialisation souffre également de faible résonance et de l'incohérence de l'Union européenne quand celle-ci ferme les yeux sur la démocratie et les droits de l'homme dans l'intérêt de la stabilité⁴⁴.

Freyburg a également analysé la promotion de normes démocratiques par l'Union européenne mais a adopté, à la différence de Youngs, une approche plus sectorielle. Il a comparé des secteurs comme l'asile, la concurrence et la politique environnementale en Moldavie, au Maroc et en Ukraine. Sa conclusion est différente de celle de Youngs. Premièrement, l'Europe est capable de promouvoir de normes démocratiques dans des secteurs spécifiques sans avoir recours à des mécanismes hiérarchiques. Deuxièmement, cette influence se produit lorsque les règles européennes sont fortement codifiées et institutionnalisées, que le degré d'interdépendance est fortement en faveur de l'UE et que les coûts d'adaptation sont bas. Cependant, il souligne l'écart d'efficacité entre la transposition des règles européennes et leur mise en œuvre. Ce problème est lié aux pratiques politiques et administratives des pays tiers⁴⁵.

Barbé a étudié la sélection des normes européennes par le Maroc, l'Ukraine, la Géorgie et la Russie dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité. Il a identifié deux facteurs influençant la sélection des règles européennes. Premièrement, une perspective d'adhésion et la perception des règles européennes comme légitimes. Deuxièmement, un degré d'interdépendance fort en faveur de l'UE et le pouvoir de négociation supérieur de celle-ci⁴⁶.

Après ce bref aperçu de la littérature sur la gouvernance extérieure à travers les pays et les secteurs, nous pouvons tirer quelques conclusions. Premièrement, la gouvernance extérieure est plus efficace lorsqu'elle agit de façon sectorielle. Deuxièmement, la conditionnalité est le mécanisme d'influence le plus performant de l'Union européenne dans son voisinage. En effet, Schimmelfennig confirme que « l'adhésion, ou la perspective ou l'espoir d'adhésion, apparaît comme étant une

⁴⁴ SCHIMMELFENNIG F., « Europeanization Beyond Europe », *op.cit.*, p.20.

⁴⁵ FREYBURG T. ET AL., « EU Promotion of Democratic Governance in the Neighbourhood », *Journal of European Public Policy*, 2009, 16:6.

⁴⁶ BARBE E. ET AL., « Which Rules Shape EU External Governance? Patterns of Rule Selection in Foreign and Security Policies », *Journal of European Public Policy*, 2009, 16:6.

condition cruciale de l'eupéanisation »⁴⁷. Cependant, l'efficacité de la conditionnalité dépend fortement de sa crédibilité et du rapport de force entre l'UE et le pays cible. Troisièmement, lorsque la crédibilité d'adhésion est faible, voire inexistante, l'influence de l'Union européenne en ressortira affaiblie. C'est ce qu'on observe avec les pays de la PEV. Cependant, l'UE est capable d'avoir un impact dans des secteurs particuliers où l'interdépendance et le rapport de force sont plus forts. Dans les autres secteurs, l'Union européenne aura tendance à compter sur des mécanismes d'influence alternatifs avec des effets potentiellement limités⁴⁸. C'est pour cette raison que dans le cadre de la PEV, la gouvernance extérieure vise plus au rapprochement des législations qu'à la transposition exacte de l'acquis communautaire. Ensuite, cet aperçu a mis en évidence l'importance que peuvent avoir les acteurs extérieurs comme la Russie ou les facteurs domestiques. Enfin, la littérature montre qu'on ne peut pas prendre pour acquis le transfert de règles à partir du seul moment où le pays tiers a transposé les normes européennes. En effet, les auteurs soulignent que la plus grosse lacune de l'eupéanisation se situe au niveau de la mise en œuvre des normes.

Nous avons désormais posé les bases théoriques de la gouvernance extérieure de l'Union européenne. Nous allons maintenant entrer plus profondément dans le vif du sujet qui intéresse ce mémoire : l'exportation des normes et des standards énergétiques européens dans les Balkans occidentaux. Afin d'aborder le sujet, nous allons commencer par présenter la politique énergétique extérieure de l'Union européenne ainsi que ses relations avec les Balkans. Nous verrons que la gouvernance extérieure dans la région est devenue compliquée en raison du manque de crédibilité de la conditionnalité d'adhésion. Cependant, nous verrons aussi que l'Union européenne dispose d'un instrument tout à fait particulier pour pallier à cette faiblesse : la Communauté de l'énergie.

⁴⁷ SCHIMMELFENNIG F., « Europeanization Beyond Europe », *op.cit.*, p.22.

⁴⁸ SCHIMMELFENNIG F., « Europeanization Beyond Europe », *op.cit.*, p.23.

CHAPITRE III – LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE EXTÉRIEURE DE L’UE ET SES ENJEUX

En 2009, la politique énergétique reçoit pour la première fois une base légale spécifique dans le Traité de Lisbonne. Le Traité précise notamment que la politique énergétique doit viser à « assurer la sécurité de l’approvisionnement énergétique dans l’Union »⁴⁹. En effet, au cours de la dernière décennie, la sécurité des approvisionnements est devenue une préoccupation majeure pour plusieurs raisons.

Premièrement, les pays européens sont de plus en plus dépendants de leurs importations. Actuellement, l’Union importe 53% de l’énergie qu’elle consomme dont 90% de son pétrole et 66% de son gaz⁵⁰. Ce pourcentage est amené à augmenter dans les prochaines années à mesure que les sources domestiques s’épuisent, que les centrales nucléaires ferment et que la demande augmente. Selon les dernières projections de la Commission européenne et de la DG Energy⁵¹, les importations européennes devraient augmenter de 53% aujourd’hui à 58% en 2050. Deuxièmement, la plupart des pays producteurs d’énergie sont situés dans des régions instables ou entretiennent des relations compliquées avec l’UE, à l’image de la Russie, ou encore ne partagent pas les mêmes valeurs, notamment en matière de droits de l’homme. Cela place l’UE dans une situation d’une grande imprévisibilité et donc d’insécurité. En 2006 et 2007, par exemple, la Russie a coupé ses approvisionnements en gaz vers l’Europe transitant par l’Ukraine à cause de disputes avec cette dernière, privant ainsi certains pays européens d’énergie en plein hiver. Troisièmement, la demande internationale augmente et les réserves mondiales diminuent. La compétition est de plus en plus féroce pour s’octroyer les ressources ce qui réduit considérablement les marges de manœuvre de l’Union européenne vis-à-vis des pays producteurs. Quatrièmement, l’UE est engagée dans une transition vers une économie moins polluante et énergivore. Elle doit donc investir dans les énergies renouvelables et l’efficacité énergétique. Enfin, l’Union rencontre des difficultés à développer une politique énergétique efficace à cause des nombreuses

⁴⁹ Art. 194 (1) TFEU.

⁵⁰ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy_production_and_imports.

⁵¹ https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20160712_Summary_Ref_scenario_MAIN_RESULTS%20%282%29-web.pdf.

divergences entre les Etats membres qui souhaitent conserver leur souveraineté sur leur mix et leur sécurité énergétique. Elle manque également d'un marché intégré avec les interconnexions nécessaires entre les marchés nationaux⁵².

Afin d'assurer la sécurité de ses approvisionnements dans le futur, la Commission a mis sur pied une stratégie visant à développer les infrastructures clés, à diversifier les sources d'énergie et à approfondir le dialogue énergétique avec les pays exportateurs et de transit, ainsi qu'avec les partenaires stratégiques⁵³. Dans ce contexte, l'UE plaide pour des marchés de l'énergie libéralisés et transparents au sein desquels l'énergie pourrait être échangée selon la loi de l'offre et de la demande plutôt que selon des considérations nationales et géopolitiques⁵⁴. Elle vise ainsi à établir avec les pays de son voisinage un grand marché pan-européen de l'énergie qui fonctionnerait sur la base des règles et des principes européens⁵⁵. En d'autres mots, l'UE a pour ambition d'exporter les règles internes de son marché énergétique à des pays tiers. Cela lui faciliterait l'accès aux marchés des pays de transit et producteurs et participerait à libérer les approvisionnements du contrôle de monopoles.⁵⁶

Actuellement, l'Union européenne tente d'ouvrir un quatrième corridor énergétique via la Turquie et les Balkans pour acheminer l'énergie venant du bassin Caspien et du Moyen-Orient en contournant la Russie. Dans ce cadre, la nécessité d'une gouvernance énergétique extérieure prend tout son sens. La stratégie de l'UE vise à « intégrer les pays le long du corridor gazier sud dans une structure institutionnelle commune au sein de laquelle l'UE peut poursuivre ses intérêts énergétiques dans un environnement auquel elle est familière, à savoir des règles contraignantes de sa propre création »⁵⁷.

Les Balkans occidentaux occupent donc une place importante dans la politique énergétique extérieure de l'Union européenne en raison de leur position de carrefour

⁵² KEUKELEIRE S. & DELREUX T., *The Foreign Policy of the European Union*, The European Union Series, 2nd edition, 2014, p.223-225.

⁵³ KEUKELEIRE S. & DELREUX T., *op.cit.*, p.226-227.

⁵⁴ RENNER S., « The Energy Community of Southeast Europe: A Neo-functionalist Project of Regional Integration », *European Integration online Papers*, 2009, Vol.13, n°1, p.3-4.

⁵⁵ EUROPEAN COMMISSION, *An energy policy for Europe*. Communication from the Commission to the European Council and the European Parliament, 2007, Brussels.

⁵⁶ LAVENEX S., « EU External Governance in 'Wider Europe' », *op.cit.*, p.693.

⁵⁷ ABBASOV F.G., « EU's External Energy Governance: A Multidimensional Analysis of the Southern Gas Corridor », *Energy Policy*, 2014, 65, p.32.

géographique pour ce futur corridor. Les projets de pipeline se sont multipliés ces dernières années dans la région. Parmi ceux-ci, le plus grand projet d'intérêt commun pour l'Union européenne est le pipeline Trans-Adriatique. Il s'agit de la partie européenne du corridor gazier sud dont la construction a commencé en 2016. Une fois terminé, le pipeline transportera du gaz azéri depuis la Grèce via l'Albanie et la mer Adriatique jusqu'en Italie⁵⁸. Le pipeline Ionien-Adriatique devrait également voir le jour. Celui-ci reliera le TAP en Albanie avec le Monténégro, la Bosnie-Herzégovine et la Croatie où il sera connecté aux infrastructures de transmission déjà existantes⁵⁹. Vu l'importance stratégique que la région va revêtir dans les prochaines années, il est important pour l'Union européenne de « s'assurer que ces pays jouent les mêmes règles du jeu, à savoir les règles européennes »⁶⁰. Cependant, nous allons voir que l'UE entretient depuis plusieurs années une relation ambiguë avec les pays des Balkans occidentaux rendant l'eupéanisation de leurs secteurs énergétiques loin d'être gagnée d'avance.

CHAPITRE IV – LES RELATIONS UE- BALKANS OCCIDENTAUX

Après les conflits violents d'ex-Yougoslavie qui ont déchiré les Balkans occidentaux entre 1991 et 2001, la stabilité dans la région est devenue une priorité pour l'Union européenne. Celle-ci a signé avec chacun des sept pays un accord de stabilisation et d'association visant à un rapprochement avec l'UE. Tous aspirent à rejoindre le bloc. En échange de réformes politiques et économiques, ces pays progressent graduellement vers l'adhésion.

Le 1^{er} juillet 2013, la Croatie est le premier pays « balkanique » à compléter son processus d'adhésion et devient ainsi le 28^{ème} Etat membre de l'Union européenne. Les six pays restants doivent continuer sur le chemin des réformes. Parmi eux, l'Albanie, le Monténégro, l'ancienne République yougoslave de Macédoine et la Serbie ont reçu le statut d'« Etat candidat » et les négociations d'adhésion ont déjà

⁵⁸ <https://www.tap-ag.com/the-pipeline>.

⁵⁹ <http://www.balkaneconomicforum.org/wp/balkan-energy-strategies/>.

⁶⁰ ABBASOV F.G., « EU's External Energy Governance: ... », *op.cit.*, p.31.

commencé avec la Serbie et le Monténégro. La Bosnie-et-Herzégovine et le Kosovo ont quant à eux le statut de « candidat potentiel ».

Cependant, depuis plusieurs années, la politique d'élargissement est à l'arrêt et la perspective pour ces six pays de rejoindre l'UE dans un futur proche se fait de plus en plus incertaine. En 2014, Jean-Claude Juncker, alors nouveau président de la Commission européenne, déclarait qu'il n'y aurait pas de nouveaux élargissements sous son mandat jusqu'en 2019. Le Livre blanc de la Commission sur le futur de l'Europe du 1^{er} mars 2017, qui émet des scénarios jusqu'en 2025, ne fait également aucune mention d'un éventuel élargissement⁶¹. Un nouvel élargissement est en effet la dernière chose dont les leaders européens et leurs citoyens veulent entendre parler dans le contexte actuel de la crise des réfugiés, du Brexit, de la crise grecque, etc. Les néerlandais ont déjà refusé l'accord d'association avec l'Ukraine en 2016 et la perspective de nouveaux travailleurs bon marché venant des Balkans serait un cadeau pour les eurosceptiques, déjà au plus haut dans les sondages.

Les Balkans occidentaux sont donc « sortis des radars européens »⁶² pour une durée indéterminée. Dans un tel contexte, on peut se demander comment l'Union européenne est en mesure d'exporter ses règles énergétiques alors que la première condition d'efficacité de la conditionnalité, à savoir la crédibilité de la récompense, n'est pas remplie. C'est ce que nous allons voir dans le chapitre suivant.

CHAPITRE V – LES INSTRUMENTS DE LA GOUVERNANCE

ÉNERGÉTIQUE EXTÉRIEURE DE L'UE DANS LES BALKANS

L'Union européenne dispose de deux instruments principaux pour influencer les politiques énergétiques des pays des Balkans occidentaux. Le premier est le mécanisme de la conditionnalité d'adhésion. Cependant, celui-ci n'est plus suffisant à cause du manque de crédibilité de la perspective d'adhésion. Un deuxième instrument entre alors en jeu : la Communauté de l'énergie.

⁶¹ EUROPEAN COMMISSION, White paper on the future of Europe: Reflections and scenarios for the EU27 by 2015, 1 March 2017, Brussels.

⁶² « The Western Balkans are becoming Russia's new playground », *Euractiv.com*, 25 November 2014.

1. LA CONDITIONNALITÉ D'ADHÉSION

La conditionnalité d'adhésion à l'Union européenne est traditionnellement l'instrument le plus efficace pour inciter les pays de la région à réformer leurs politiques énergétiques. C'est ce qu'ont par exemple démontré Tosun et Schulze dans leur étude sur l'adoption d'objectifs pour les biocarburants par les pays d'Europe de l'est et du sud-est. Cependant, ils ont également montré que l'efficacité de ce mécanisme dépendait de la crédibilité de la récompense⁶³. Et c'est justement là que réside le problème avec les Balkans occidentaux.

A l'inverse des élargissements précédents, l'Union européenne s'est gardée de donner un calendrier clair d'adhésion. En effet, les gouvernements européens sont devenus de plus en plus réticents à intégrer des ex-pays communistes plus pauvres que la moyenne européenne et dont les institutions sont déficientes et en proie à la corruption. Un nouvel élargissement n'est donc plus à l'ordre du jour et les pays des Balkans occidentaux ont perdu leur motivation principale à réformer leurs secteurs énergétiques⁶⁴. Son manque de crédibilité ne permet plus à la conditionnalité de dépasser les coûts d'adaptation et se heurte à la résistance des acteurs domestiques qui occupent une position dominante sur des marchés énergétiques fermés à la concurrence⁶⁵.

La conditionnalité d'adhésion est donc devenue une condition nécessaire mais non suffisante pour assurer l'exportation des normes et des standards énergétiques européens dans la région. En effet, Tosun et Schulze constatent que « l'alignement de certains pays tiers avec les législations européennes sur la promotion des biocarburants est lent en dépit du fait que ces pays aspirent à faire partie de l'Union européenne »⁶⁶. D'autant plus que Stulberg et Lavenex soulignent que le secteur de l'énergie « constitue un secteur particulier entre l'UE et ses partenaires où il existe

⁶³ TOSUN J. & SCHULZE K., « Compliance with EU Biofuel Targets in South-Eastern and Eastern Europe: Do Interest Groups Matter? », *Environment and Planning: Government and Policy*, 2015, Volume 33, p.960.

⁶⁴ « Coal fouls Balkans's EU ambitions », *Politico.eu*, 28 Augustus 2015.

⁶⁵ PRANGE-GSTÖHL H., « Enlarging the EU's Internal Energy Market: Why Would Third Countries Accept EU Rule Export? », *Energy Policy*, 2009, 37, p.5302.

⁶⁶ TOSUN J. & SCHULZE K., « Compliance with EU Biofuel Targets in South-Eastern and Eastern Europe: ... », *op.cit.*, p.963.

des vulnérabilités mutuelles et des intérêts complémentaires »⁶⁷ qui réduisent le pouvoir de négociation de l'UE et sa capacité à imposer unilatéralement ses règles énergétiques.

Afin de pallier à cette faiblesse, l'Union européenne dispose d'un autre instrument spécifique au secteur énergétique : la Communauté de l'énergie. Nous allons voir que par les différents mécanismes de gouvernance extérieure qu'elle emploie – volontairement ou non, cette organisation sectorielle est capable de renforcer le transfert des règles⁶⁸.

2. LA COMMUNAUTÉ DE L'ÉNERGIE

A. SA CREATION

En octobre 2005, l'Union européenne et neuf Etats – ou territoires⁶⁹ – des Balkans occidentaux – la Croatie, la Bosnie-Herzégovine, la Serbie, le Monténégro, la Macédoine, l'Albanie, la Roumanie, la Bulgarie et la MINUK⁷⁰ au nom du Kosovo – ont signé un traité multilatéral établissant la Communauté de l'énergie. Ce traité a été le premier traité légalement contraignant entre les pays de la région après les guerres d'ex-Yougoslavie. Il devait avoir une durée de 10 ans mais il a été prolongé en 2013 pour 10 années supplémentaires jusqu'en 2026.

Depuis sa création, la Bulgarie, la Roumanie et la Croatie ont quitté l'organisation pour l'Union européenne à part entière. L'Ukraine et la Moldavie en décembre 2009, puis la Géorgie en juillet 2017, l'ont eux rejointe, s'ajoutant ainsi à l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo, l'Ancienne république yougoslave de Macédoine, le Monténégro et la Serbie⁷¹.

⁶⁷ LAVENEX S. & STULBERG A., 'The ENP and Energy and Environmental Security: From Governing to Securing the Commons', in Baum, M., Smith, M. E. & Weber, K. (eds) *Managing Interdependence in the Wider Europe* (Manchester, Manchester University Press), 2007, p.137.

⁶⁸ RENNER S. & TRAUNER F., « Creeping EU Membership in South-east Europe: The Dynamics of EU Rule Transfer to the Western Balkans », *European Integration*, July 2009, Vol.31, No.4, p.462.

⁶⁹ Le Kosovo ne deviendra indépendant qu'en 2008.

⁷⁰ Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo.

⁷¹ <https://www.energy-community.org/aboutus/whoweare.html>.

B. SES OBJECTIFS

Premièrement, la Communauté de l'énergie vise à la création d'un grand marché pan-européen de l'énergie entre l'Union européenne et ses voisins sur la base des règles du marché énergétique interne européen. Ce marché a pour ambition d'étendre la portée normative de l'acquis communautaire sur l'énergie à des Etats tiers à partir d'un cadre juridique contraignant, d'attirer les investissements, d'augmenter la sécurité des approvisionnements et d'améliorer les normes environnementales dans la région⁷².

Deuxièmement, il fallait offrir à ces pays une perspective européenne pour pallier à la fatigue de l'élargissement. La CE permet de leur offrir une alternative d'intégration régionale tout en retardant un nouvel élargissement⁷³. Cela permet à l'Union européenne de gagner du temps pour discuter du futur de l'Europe et éventuellement relancer l'élargissement. L'organisation permet également de préparer ces pays à une future adhésion et leur offre des opportunités « d'apprendre comment marche le système européen »⁷⁴.

Enfin, la CE a vocation à promouvoir la paix et la stabilité dans la région. Comme l'Union européenne avant elle, l'organisation doit être un outil de réconciliation entre les anciens belligérants en créant les interdépendances nécessaires pour maintenir la paix. De plus, elle doit fournir un cadre pour les aides financières afin de reconstruire les infrastructures énergétiques ravagées par la guerre et d'assurer les approvisionnements nécessaires à la reconstruction⁷⁵.

C. SA STRUCTURE INSTITUTIONNELLE

La Communauté de l'énergie dispose d'une structure hautement institutionnalisée. Selon le traité, cinq organes gouvernent la Communauté : le *Ministerial Council*, le *Permanent High Level Group*, le *Regulatory Board*, différents forums techniques et le Secrétariat basé à Vienne.

⁷² <https://www.energy-community.org/aboutus/whoweare.html>.

⁷³ TOSUN J. & SCHULZE K., « Compliance with EU Biofuel Targets in South-Eastern and Eastern Europe: ... », *op.cit.*, p.952.

⁷⁴ PADGETT S., « Energy Co-operation in the Wider Europe: Institutionalizing Interdependence », *Journal of Common Market Studies*, 2011, Volume 49, Number 5, p.1073.

⁷⁵ RENNER S., « The Energy Community of Southeast Europe: ... », *op.cit.*, p.5-7.

L'organe décisionnel le plus important est le *Ministerial Council*. Il est composé des représentants des parties signataires, y compris de la Commission, et se réunit une fois par an pour fixer les priorités et donner l'impulsion nécessaire à l'implémentation du traité. Le travail du *Ministerial Council* est préparé par le *Permanent High Level Group (PHLG)*, qui est en quelque sorte l'équivalent du COREPER au niveau européen. Il se réunit tous les trois mois et rapporte au *Ministerial Council* sur les progrès accomplis. Le *Regulatory Board* est l'organe de coordination entre les autorités nationales de régulation de l'énergie. Il encourage l'échange de connaissances et de bonnes pratiques pour les marchés réglementés de l'électricité et du gaz. Il conseille également le *Ministerial Council* et le *Permanent High Level Group*. Il agit comme un groupe de lobbying pour les régulateurs nationaux et la Commission contre les parties contractantes et l'industrie énergétique. Il existe ensuite trois forums consultatifs, un pour l'électricité, un pour le gaz et un pour le pétrole. Ils sont conçus comme des plateformes de discussion et donnent la possibilité aux différentes parties prenantes d'être impliquées dans le processus en conseillant le *PHLG*. La Communauté de l'énergie a la particularité d'impliquer de nombreux acteurs, y compris la société civile, les investisseurs et les donateurs. Enfin, le Secrétariat, basé à Vienne, est la seule institution fonctionnant en permanence. En tant que gardien du traité, il est chargé de surveiller la mise en œuvre de celui-ci et d'exécuter toutes les tâches opérationnelles déléguées par les autres organes. Il supporte également les parties contractantes dans l'accomplissement de leurs obligations en offrant son aide et son expertise dans la rédaction des lois. Le Secrétariat équivaut, dans une certaine mesure, à la Commission européenne. Le budget de la Communauté de l'énergie est financé dans sa quasi-totalité par l'Union européenne⁷⁶.

D. L'ACQUIS COMMUNAUTAIRE

En signant et ratifiant le traité instituant la Communauté de l'énergie, les parties contractantes se sont engagées à transposer et à mettre en œuvre les législations énergétiques européennes requises par l'organisation. L'acquis communautaire est en constante évolution, tantôt mis à jour, tantôt étoffé. Les décisions pour incorporer de nouvelles règles européennes au sein de la Communauté de l'énergie sont

⁷⁶ <https://www.energy-community.org/aboutus/whoweare.html>.

généralement prises par la majorité des votes au *Ministerial Council* sur proposition exclusive de la Commission européenne⁷⁷.

L'acquis communautaire se compose de réglementations sur le gaz, l'électricité, le pétrole, la sécurité des approvisionnements, la protection de l'environnement, les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique. En matière d'énergie, les parties doivent notamment libéraliser les secteurs de l'électricité et du gaz, mettre en place des autorités indépendantes de régulation, découpler les entreprises intégrées, mettre fin aux subventions ou encore autoriser l'accès des tiers aux réseaux et libéraliser la structure des tarifs. En matière d'environnement, plusieurs directives doivent être mises en œuvre dont la directive sur l'évaluation des impacts environnementaux, la directive sur les émissions des grandes installations de combustion ou encore la directive sur la teneur en soufre des combustibles liquides. Enfin, les parties contractantes doivent également adopter les dispositions des traités européens relatives à la concurrence, c'est-à-dire l'interdiction des cartels, des abus de position dominante et des aides d'état⁷⁸.

3. L'IMPACT DE LA CE SUR L'EXPORTATION DES RÈGLES EUROPÉENNES

Cette section est consacrée aux différents mécanismes de gouvernance extérieure appliqués par la Communauté de l'énergie. En effet, celle-ci exerce une influence sur le transfert des règles énergétiques à travers quatre mécanismes déjà identifiés précédemment dans la littérature: renforcement de la conditionnalité d'adhésion, marché et investissement, socialisation et imitation. Nous porterons une attention particulière au caractère interrelationnel de la politique étrangère en ne nous focalisant pas seulement sur la Communauté de l'énergie et les mécanismes déployés mais également sur les pays cibles, sur leur volonté d'être partenaire et d'être influencé.

⁷⁷ <https://www.energy-community.org/legal/acquis.html>.

⁷⁸ DEITZ L. ET AL., « South East Europe's Electricity Sector: Attractions, Obstacles and Challenges of Europeanisation », *Utilities Policy*, 2009, 17, p.8-9.

A. RENFORCEMENT DE LA CONDITIONNALITÉ D'ADHÉSION

Padgett a démontré que la Communauté de l'énergie renforçait le mécanisme de conditionnalité d'adhésion de deux manières. Premièrement, il a observé lors des précédents élargissements que les pays candidats étaient lents à se conformer et avaient tendance à reporter l'adoption des règles européennes jusqu'au dernier moment, c'est-à-dire à la fin des négociations du traité d'adhésion, lorsque la perspective d'adhésion est la plus crédible. La Communauté de l'énergie permet de pallier à ce problème. En effet, la Commission a fait de la participation à la CE un préalable à l'adhésion à l'Union européenne⁷⁹. Les pays qui souhaitent rejoindre l'UE sont donc forcés d'y adhérer⁸⁰. Cependant, aussitôt qu'ils ont rejoint la Communauté, ils se voient contraints de respecter leurs engagements et d'adopter les règles européennes selon un calendrier défini sous peine d'être sanctionnés par le blocage du processus d'adhésion. Dès lors, les incitations à se conformer sont fortes. La Communauté de l'énergie scelle les pays dans leurs engagements en les soumettant à une surveillance rigoureuse avant même que ceux-ci n'aient reçu les garanties suffisantes concernant leur adhésion. Padgett parle également d'effet « lock-in ». Les négociations d'adhésion à la CE sont souvent menées par des hauts fonctionnaires nationaux, sans réelle surveillance ministérielle. Comme la Communauté de l'énergie incorpore constamment de nouvelles règles, certains gouvernements ne sont pas complètement au courant de ce à quoi ils s'engagent lors de la signature du traité et se retrouvent à devoir adopter des législations énergétiques auxquelles ils n'avaient pas consenti au départ. Le traité verrouille les Etats dans une dynamique qu'ils n'avaient pas anticipée et qu'ils ne contrôlent plus par la suite, dans laquelle le corps de règles ne cesse de s'étendre et où le Secrétariat se montre de plus en plus entreprenant⁸¹.

Deuxièmement, la conditionnalité d'adhésion n'est efficace que si elle est accompagnée d'une menace de sanction crédible. La Communauté de l'énergie

⁷⁹ EUROPEAN COMMISSION, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee of the Regions, On security of energy supply and international cooperation – « The EU Energy Policy: Engaging with Partners beyond Our Borders », 7 September 2011, Brussels.

⁸⁰ RENNER S. & TRAUNER F., « Creeping EU Membership in South-east Europe: ... », *op.cit.*, p.462.

⁸¹ PADGETT S., « Multilateral Institutions, Accession Conditionality and Rule Transfer in the European Union: The Energy Community in South East Europe », *Journal of Public Policy*, 2012, 32(3), p.272.

renforce la crédibilité de la menace en augmentant la surveillance et le contrôle. En tant que gardien du traité, le Secrétariat contrôle le respect des obligations des parties contractantes et publie chaque année un rapport de suivi dans lequel il évalue leurs progrès. Ces rapports poussent les Etats à la conformité en nommant et en pointant du doigt les mauvais élèves qui ne respectent pas leurs engagements⁸². Le Secrétariat fournit également une assistance aux ministères nationaux dans la rédaction des lois et définit des exigences de mise en œuvre toujours plus précises et détaillées. La surveillance et le contrôle sont donc bien plus élevés au sein de la Communauté de l'énergie que lors du simple processus d'adhésion à l'Union européenne⁸³. Le non-respect de ses obligations se retrouve également dans les rapports de la Commission sur les progrès des Etats candidats. Celle-ci supporte le Secrétariat dans son rôle de coordination et occupe une place importante autour de la table. Elle offre également des conseils pour des réformes structurelles aux parties contractantes⁸⁴. La présence de la Commission européenne est donc un encouragement supplémentaire.

Du côté des pays tiers, l'adhésion des pays candidats à la Communauté de l'énergie leur permet de progresser sur le chemin de l'intégration européenne. Dans le cas d'un pays non-candidat, il peut vouloir s'engager dans un traité contraignant – contrairement aux plans d'actions de la PEV – pour signifier à l'Union européenne qu'il est un partenaire fiable, qu'il s'identifie aux normes et aux valeurs européennes et qu'il est désireux et capable de faire partie du 'club', pouvant éventuellement le mener à entrer dans un processus d'adhésion à l'UE⁸⁵. Des pays faisant partie de la PEV comme l'Ukraine ou la Moldavie ont clairement énoncé leur objectif de faire partie de l'UE le plus rapidement possible et ont entrepris de nombreuses actions afin de poser les bases pour une future adhésion⁸⁶.

⁸² BUSCHLE D., « Exporting the Internal Market – Panacea or Nemesis for the European Neighborhood Policy? Lessons from the Energy Community », College of Europe, EU Diplomacy Paper 02/2014, p.14.

⁸³ PADGETT S., « Multilateral Institutions, Accession Conditionality and Rule Transfer in the European Union: ... », *op.cit.*, p.273.

⁸⁴ PADGETT S., « Multilateral Institutions, Accession Conditionality and Rule Transfer in the European Union: ... », *op.cit.*, p.273.

⁸⁵ SCHULZE K., *op.cit.*, p.68.

⁸⁶ PRANGE-GSTÖHL H., « Enlarging the EU's Internal Energy Market: ... », *op.cit.*, p.5300.

B. INCITANTS DE MARCHE ET D'INVESTISSEMENT

L'Union européenne a compris que de fortes capacités d'Etat, parmi lesquelles une administration publique efficace, étaient des conditions indispensables pour un transfert de normes efficace⁸⁷. La Communauté de l'énergie offre des investissements et des aides financières aux parties contractantes pour renforcer leurs capacités institutionnelles et administratives. Cela permet d'appuyer les efforts de réformes et de réduire les coûts d'adaptation⁸⁸.

Du côté des pays tiers, ceux-ci ont des motivations importantes à rejoindre la Communauté de l'énergie. Premièrement, l'UE est le premier partenaire économique et commercial pour la quasi-totalité des pays de son voisinage. L'intégration au marché énergétique européen augmenterait considérablement les échanges et engendrerait des gains économiques importants⁸⁹. L'Ukraine par exemple est particulièrement intéressée d'exporter son électricité en Europe. Les pressions venant du secteur de l'électricité ont d'ailleurs été l'une des raisons de son adhésion⁹⁰. Cette perspective est d'autant plus intéressante que les besoins énergétiques de l'UE sont amenés à augmenter dans les prochaines années. Deuxièmement, un pays peut souhaiter faire partie de la Communauté de l'énergie car la libéralisation des marchés soumettrait ses entreprises à la concurrence et permettrait d'enregistrer des gains d'efficacité importants⁹¹. Troisièmement, les infrastructures énergétiques de la région manquent cruellement de financement. En 2012, la stratégie régionale pour l'énergie de la CE estimait que les besoins pour les Balkans et la Moldavie – ne considérant donc pas l'Ukraine – s'élevaient à 28,8 milliards jusqu'en 2020⁹². Cela représente une augmentation de 64% de la capacité de production électrique depuis 2009. En outre, la majorité des usines de charbon de la région ont besoin d'investissements pour se conformer aux obligations européennes. La Commission européenne fournit des aides financières dans le secteur énergétique. Cependant, elles sont délivrées à travers la Communauté de l'énergie et sont conditionnées à des efforts de réformes.

⁸⁷ O'BRENNAN J. & GASSIE E., « From Stabilization to Consolidation: Albanian State Capacity and Adaptation to European Union Rules », *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 2009, 11:1, p.70.

⁸⁸ SCHULZE K., *op.cit.*, p.69.

⁸⁹ PRANGE-GSTÖHL H., « Enlarging the EU's Internal Energy Market: ... », *op.cit.*, p.5297.

⁹⁰ BUSCHLE D., « Exporting the Internal Market – Panacea or Nemesis for the European Neighborhood Policy? Lessons from the Energy Community », *op.cit.*, p.19.

⁹¹ PADGETT S., « Energy Co-operation in the Wider Europe: ... », *op.cit.*, p.1072.

⁹² ENERGY COMMUNITY SECRETARIAT, Regional Energy Strategy, 27 July 2012, p.12.

L'adhésion à la CE décerne également « un badge d'approbation » aux pays tiers qui leur permet d'accéder plus facilement aux prêts⁹³. Le marché européen fournit un cadre attractif pour les investisseurs. La Communauté de l'énergie publie d'ailleurs une liste de « Projects of Energy Community Interest » destinée à attirer leur attention sur des projets prometteurs. Les investissements européens sont aussi moins politisés que les investissements russes. Ensuite, en tant que consommateurs d'énergie, les pays des Balkans occidentaux sont eux-mêmes préoccupés par la sécurité de leurs approvisionnements. La plupart des pays de la région sont dépendants à plus de 40% de leurs importations et quatre d'entre eux sont dépendants à plus de 80% de la Russie pour le gaz. L'intégration de ces pays au marché européen permet d'attirer les investissements dans de nouvelles capacités et dans la diversification. En Ukraine, par exemple, cela a permis de mettre en place un système de flux inversés dans les pipelines passant par la Pologne et la Hongrie⁹⁴. L'accroissement de sa dépendance énergétique va également pousser l'Union européenne à investir massivement dans les pays producteurs et de transit pour moderniser leurs industries et leurs infrastructures afin de sécuriser ses propres approvisionnements énergétiques. Enfin, l'adhésion à la Communauté de l'énergie permet aux pays tiers de bénéficier des investissements et des technologies nécessaires au développement des énergies renouvelables et à l'amélioration de l'efficacité énergétique⁹⁵.

Ce mécanisme joue un rôle important dans le cas de l'Albanie et de la Serbie. L'Albanie est impliquée dans le projet de pipeline Trans-Adriatique. Ce projet est d'une grande importance pour le pays car il permettrait de diversifier ses approvisionnements et d'attirer les investisseurs. Kutz Landeweher, directeur commercial pour le pipeline Trans-Adriatique, déclarait dans le rapport annuel sur les activités de la Communauté de l'énergie 2015-2016 : « The adoption of European rule of law in Albania was a key precondition for our engagement there. The Energy Community provides TAP and its shareholders the legal framework investors

⁹³ PADGETT S., « Energy Co-operation in the Wider Europe: ... », *op.cit.*, p.1073.

⁹⁴ BUSCHLE D., « Exporting the Internal Market – Panacea or Nemesis for the European Neighborhood Policy? Lessons from the Energy Community », *op.cit.*, p.13.

⁹⁵ SCHULZE K., *op.cit.*, p.69.

need »⁹⁶. L'Albanie a donc des incitations fortes à adopter les législations énergétiques européennes. En Serbie, l'isolement international, le sous-investissement, la mauvaise gestion et la corruption de l'ère Milosevic ont laissé des traces sur le secteur énergétique du pays. En outre, les bombardements de l'OTAN en 1999 ont détruit une grande partie des infrastructures. Dans ce contexte, la Serbie avait besoin d'assistance financière de toute urgence⁹⁷. Pour pouvoir en bénéficier, le pays a dû restructurer le secteur et supprimer les subventions. Renner et Trauner pensent que sans ces incitants financiers, la Serbie n'aurait pas adopté les règles énergétiques européennes car ces réformes représentaient un coût financier et politique trop important⁹⁸. Le système de subsides était très lucratif pour l'industrie énergétique et offrait de l'énergie bon marché à la population.

C. PROCESSUS DE SOCIALIZATION

La structure institutionnelle de la Communauté de l'énergie fournit un terrain propice à des mécanismes de socialisation entre les différents acteurs européens, nationaux et sociétaux. En effet, Padgett explique qu'on y retrouve « des interactions régulières et intensives entre les fonctionnaires et les experts nationaux, conduisant à l'émergence de réseaux qui partagent des valeurs et des croyances communes et qui transcendent les intérêts nationaux »⁹⁹ [Notre traduction]. Ces réseaux produisent une adaptation normative chez les acteurs nationaux qui vont intérioriser les exigences du marché énergétique européen et changer leur perception des règles¹⁰⁰. En rédigeant les lois pour leur propre pays, les fonctionnaires nationaux transféreront les règles européennes dans l'arène domestique¹⁰¹.

Le *Regulatory Board* est le lieu où ces échanges sont les plus intenses. L'organe se compose d'experts et de technocrates représentant les autorités nationales de régulation. Il est divisé en groupes de travail spécialisés et organise une vingtaine de

⁹⁶ ENERGY COMMUNITY SECRETARIAT, Annual Implementation Report, 1st September 2016, p.178.

⁹⁷ RENNER S. & TRAUNER F., « Creeping EU Membership in South-east Europe: ... », *op.cit.*, p.461.

⁹⁸ RENNER S. & TRAUNER F., « Creeping EU Membership in South-east Europe: ... », *op.cit.*, p.461.

⁹⁹ PADGETT S., « Multilateral Institutions, Accession Conditionality and Rule Transfer in the European Union: ... », *op.cit.*, p.265.

¹⁰⁰ PADGETT S., « Multilateral Institutions, Accession Conditionality and Rule Transfer in the European Union: ... », *op.cit.*, p.273-274.

¹⁰¹ PADGETT S., « Multilateral Institutions, Accession Conditionality and Rule Transfer in the European Union: ... », *op.cit.*, p.280.

réunions par an. Les participants sont en contact régulier entre les réunions et les relations personnelles sont étroites. Selon Padgett, « ils constituent une communauté épistémique basée sur un ensemble commun d'expertise professionnelle et un engagement commun à résoudre les problèmes opérationnels du marché régional de l'énergie »¹⁰² [Notre traduction]. Le *Permanent High Level Group* est un haut lieu de communication entre les fonctionnaires des ministères nationaux de l'énergie. La plupart sont impliqués dans la Communauté de l'énergie depuis sa création. Ils ont développé des relations personnelles étroites et partagent une volonté commune à atteindre les objectifs de l'organisation. Au sein des forums consultatifs également, les acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux échangent des idées, des connaissances et des bonnes pratiques¹⁰³. Enfin, le Secrétariat produit également des mécanismes de socialisation. Il influence les pays tiers en les assistant dans la rédaction des législations et organise des workshops thématiques pour promouvoir l'échange d'expérience et de bonnes pratiques¹⁰⁴. Les acteurs non-gouvernementaux ont aussi la possibilité de porter plainte auprès du Secrétariat pour non-conformité d'un pays, ce qui renforce leur implication dans les processus¹⁰⁵.

L'Union européenne offre également des opportunités pour des mécanismes de socialisation en finançant des projets de collaboration entre les pays tiers et les pays membres de l'UE. Elle a par exemple financé entre 2010 et 2012 un projet environnemental entre le gouvernement du Kosovo et quatre institutions externes : l'agence autrichienne pour l'environnement, l'agence fédérale allemande pour l'environnement, l'institut météorologique finnois et le centre pour l'environnement, la géologie et la météorologie letton¹⁰⁶.

D. EFFET D'IMITATION

La Communauté de l'énergie peut représenter un modèle de bonne gouvernance énergétique à l'étranger. Ce mécanisme expliquerait pourquoi la Géorgie, en dépit de

¹⁰² PADGETT S., « Multilateral Institutions, Accession Conditionality and Rule Transfer in the European Union: ... », *op.cit.*, p.273.

¹⁰³ SCHULZE K., *op.cit.*, p.69.

¹⁰⁴ SCHULZE K., *op.cit.*, p.67.

¹⁰⁵ SCHULZE K., *op.cit.*, p.69.

¹⁰⁶ OBRADOVIC-WOCHNIK J. & DODDS A., « Environmental Governance in a Contested State: the Influence of European Union and Other External Actors on Energy Sector Regulation in Kosovo », *Environment and Planning C: Government and Policy*, 2015, volume 33, p.943.

son isolement géographique et du fait qu'elle n'est connectée à aucun pays membre, a choisi de rejoindre la Communauté. Nous pouvons raisonnablement supposer que le pays était conscient de la nécessité d'engager des réformes et qu'il a trouvé que les règles européennes étaient un bon modèle à reproduire à la maison, avec l'aide de l'Union européenne¹⁰⁷.

4. LES LIMITES DE LA CE

Ces quatre mécanismes font de la Communauté de l'énergie l'instrument le plus efficace de la politique énergétique extérieure de l'Union européenne. Cependant, plusieurs auteurs lui reconnaissent également des limites parmi lesquelles le manque d'une Cour de justice ou d'une autorité de surveillance forte¹⁰⁸. L'unique instrument actuellement disponible est la procédure de règlement des différends dont le dernier mot revient au *Ministerial Council* qui n'est pas un organe indépendant. Les sanctions ne sont également pas dissuasives. Par conséquent, alors que la Communauté de l'énergie a un impact partiel sur la transposition des règles européennes, son bilan est beaucoup plus mitigé en termes de mise en œuvre. Lindstrom parle de simple « absorption » des législations européennes sans réelle transformation du *statu quo* domestique¹⁰⁹.

Les autorités européennes ont conscience de ce problème. Déjà en 2010, le rapport annuel du Secrétariat de la Communauté de l'énergie déclarait que « le fossé entre la transposition de l'acquis et sa réelle mise en œuvre s'agrandissait »¹¹⁰ [Notre traduction]. Plus tard, en 2014, le Conseil de l'Union européenne reconnaissait que son cadre institutionnel devait être renforcé¹¹¹.

¹⁰⁷ BUSCHLE D., « Exporting the Internal Market – Panacea or Nemesis for the European Neighborhood Policy? Lessons from the Energy Community », *op.cit.*, p.17.

¹⁰⁸ PRANGE-GSTÖHL H., « Enlarging the EU's Internal Energy Market: ... », *op.cit.*, p.5299.

¹⁰⁹ LINDSTROM N., « Power Trips: Europeanization, Market-Governance, and Energy Policy in the Western Balkans », *Public and Society*, 2011, 30, p.198.

¹¹⁰ ENERGY COMMUNITY SECRETARIAT, Annual Implementation Report, *op.cit.*, p.ii.

¹¹¹ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, General Secretariat of the Council to Coreper/Council, On international relations the field of energy – The value of multilateral frameworks, 9763/14, ENER 185, 19 May 2014, Brussels.

Nous pouvons en conclure que malgré un succès relatif, la Communauté de l'énergie ne peut pas se substituer durablement à une perspective crédible d'adhésion¹¹². En effet, Renner et Trauner affirment que "pour rester efficace, les incitations à court terme doivent être supportées par des engagements sérieux de la part de l'Union européenne concernant toute perspective d'adhésion"¹¹³.

Nous allons étudier plus en détail dans la prochaine partie de ce mémoire les limites de la gouvernance énergétique extérieure de l'Union européenne dans les Balkans occidentaux. Le chapitre VI analysera en profondeur les performances de nos quatre pays dans cinq domaines de l'acquis communautaire. Nous aborderons ensuite les limites posées par les facteurs domestiques et les acteurs extérieurs dans les chapitres VII et VIII.

CHAPITRE VI – ANALYSE DE CAS

Nous avons choisi d'étudier les cas de l'Albanie, la Serbie, le Kosovo et la Bosnie-Herzégovine pour cinq mesures de l'acquis énergétique européen. Ces cinq mesures sont le découplage dans le secteur électrique, l'accès des tiers aux réseaux dans le secteur du gaz, l'obligation de maintenir des stocks de pétrole d'urgence ainsi que l'établissement d'objectifs pour l'utilisation d'énergie renouvelable dans les transports et pour les économies d'énergie.

Nous introduirons premièrement les cinq mesures en question. Nous présenterons ensuite, pays par pays, la structure du secteur énergétique et l'état d'adoption et de mise en œuvre des cinq mesures.

1. CINQ POLITIQUES ENERGETIQUES DE L'UNION EUROPEENNE

A. DECOUPLAGE DES ENTREPRISES INTEGREES

Cette mesure est comprise dans la directive 2009/72 du 13 juillet 2009 et fait partie du 3^{ème} paquet énergétique. Pour qu'un marché soit compétitif et efficace, il faut une

¹¹² BUSCHLE D., « Exporting the Internal Market – Panacea or Nemesis for the European Neighborhood Policy? Lessons from the Energy Community », *op.cit.*, p.21.

¹¹³ RENNER S. & TRAUNER F., « Creeping EU Membership in South-east Europe: The Dynamics of EU Rule Transfer to the Western Balkans », *European Integration*, July 2009, Vol.31, No.4, p.463.

multiplicité de fournisseurs de services. Il faut donc casser le monopole des fournisseurs sur les activités de transmission et de distribution. La directive oblige la séparation des activités de production et d'approvisionnement des opérations de transmission et de distribution¹¹⁴. Si une seule et même entreprise contrôle le réseau de transmission et produit et vend en même temps de l'énergie, elle pourrait être tentée de favoriser sa propre production en bloquant l'accès des concurrents à ses infrastructures de transport. Il y a donc conflit d'intérêt qui empêche une compétition équitable sur les marchés et peut entraîner des prix plus élevés pour les consommateurs. La directive permet aux Etats de choisir entre trois modèles de découplage : « Ownership Unbundling (OU), the Independent System Operator (ISO) and the Independent Transmission Operator (ITO) »¹¹⁵.

B. ACCES DES TIERS AUX RESEAUX

La directive 2009/73/EC du 13 juillet 2009 est la sœur jumelle de la directive 2009/72/EC pour le secteur du gaz. Elle contient le principe d'accès des tiers aux réseaux qui figurait déjà dans la directive précédente 2003/55/EC. Elle garantit le droit des tiers d'accéder sans discrimination aux réseaux de transmission et de distribution ainsi qu'aux facilités de stockage et de gaz naturel liquéfié. Afin d'assurer la concurrence et d'éviter l'abus de position dominante de la part des opérateurs, ceux-ci doivent octroyer à tous les fournisseurs de gaz le même accès sans discrimination à leurs systèmes de transmission et de distribution. De cette façon, les nouveaux fournisseurs et même les plus petits peuvent entrer sur le marché. Les conditions d'accès aux réseaux doivent être régulées par une autorité nationale de régulation indépendante. De plus, les opérateurs doivent appliquer des tarifs réglementés pour éviter tout abus de position dominante¹¹⁶. Cette mesure rend aussi plus difficile pour des compagnies non-européennes comme Gazprom de négocier une position dominante sur le marché grâce à des contrats bilatéraux à long-terme¹¹⁷.

¹¹⁴ ENERGY COMMUNITY SECRETARIAT, Annual Implementation Report, *op.cit.*, p.16.

¹¹⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-125_fr.htm?locale=en.

¹¹⁶ ENERGY COMMUNITY SECRETARIAT, Annual Implementation Report, *op.cit.*, p.17.

¹¹⁷ ABBASOV F.G., « EU's External Energy Governance: ... », *op.cit.*, p.30.

C. STOCKS DE PETROLE D'URGENCE

La directive 2009/119/EC est la seule législation de l'acquis communautaire relative au pétrole. Elle impose aux Etats de maintenir des stocks d'urgence. Son objectif est d'assurer la sécurité des approvisionnements en pétrole à travers des mécanismes fiables et transparents de solidarité. Les Etats sont tenus de détenir des réserves équivalentes à 90 jours d'importation ou 61 jours de consommation domestique. La directive requiert également d'établir des mécanismes permettant aux autorités compétentes de mettre en service rapidement, efficacement et avec transparence une certaine quantité ou la totalité de leurs stocks en cas d'interruption majeure des approvisionnements. Les Etats ont jusqu'au 1^{er} janvier 2023 pour mettre en œuvre la mesure¹¹⁸.

D. ENERGIES RENOUVELABLES DANS LES TRANSPORTS

La directive 2009/28/EC du 23 avril 2009 impose aux Etats d'atteindre d'ici 2020 l'objectif de 10% de parts d'énergie renouvelable – biocarburants, électricité, hydrogène – venant de sources renouvelables dans la consommation totale de carburant pour toutes les formes de transport. Les parties contractantes doivent également mettre en place des critères de durabilité et un système de certification pour s'assurer de la conformité des énergies renouvelables¹¹⁹.

E. OBJECTIFS D'EFFICACITE ENERGETIQUE

La directive 2012/27/EC établit un cadre de mesures pour promouvoir l'efficacité énergétique. Les pays sont contraints d'utiliser l'énergie plus efficacement à tous les stades de la chaîne, de la production à la consommation finale. Les parties doivent notamment atteindre un objectif de 20% d'économie d'énergie d'ici 2020, adopter des régimes d'obligation énergétique pour la distribution et la vente au détail, promouvoir l'efficacité dans le chauffage, le refroidissement et la cogénération, appliquer des objectifs annuels de rénovation des bâtiments gouvernementaux, etc. Les parties ont deux ans pour transposer la nouvelle directive, c'est-à-dire jusqu'au

¹¹⁸ ENERGY COMMUNITY SECRETARIAT, Annual Implementation Report, *op.cit.*, p.22.

¹¹⁹ ENERGY COMMUNITY SECRETARIAT, Annual Implementation Report, *op.cit.*, p.20.

17 octobre 2017. Jusqu'à cette date, la directive 2006/32/EC reste en vigueur¹²⁰. C'est cette directive qui fera particulièrement l'objet de notre analyse. Elle prévoit l'adoption d'objectifs nationaux d'efficacité énergétique à hauteur de 9% pour 2018. Les Etats doivent également soumettre des plans d'action nationaux d'efficacité énergétique (PANEE) reprenant leurs objectifs et les mesures prises pour les atteindre en 2007, 2011 et 2017.

2. QUATRE PARTIES CONTRACTANTES

A. L'ALBANIE

i) *Structure du secteur domestique*

L'Albanie possède une large façade maritime à l'ouest, bordée par la mer Adriatique et la mer Ionienne. La production électrique du pays provient à 97% de l'énergie hydraulique. Il existe 83 centrales hydroélectriques à travers le pays dont les trois plus grandes – Fierza, Vau i Dejes et Komani – représentent 80% de la production. Les installations datent respectivement de 1978, 1973 et 1985 ce qui rend leur entretien particulièrement coûteux. Cette dépendance à l'énergie hydraulique rend le pays particulièrement vulnérable aux conditions climatiques, comme les inondations et les sécheresses, qui peuvent provoquer des pénuries et des coupures électriques. Le pays a donc besoin de se diversifier. L'Albanie connaît des pertes énergétiques importantes. En 2015, un tiers de l'électricité était perdue ou volée dans la transmission et la distribution¹²¹.

L'Albanie n'a pas de secteur du gaz. Cependant, avec le futur pipeline TAP, le pays deviendra importateur, consommateur et centre de transit et pourra réduire sa dépendance électrique et diversifier ses sources d'énergie. L'Albanie est le plus grand exportateur de pétrole au sein de la Communauté de l'énergie. L'entreprise publique Albpetrol est active dans le développement, la production et le commerce.

¹²⁰ ENERGY COMMUNITY SECRETARIAT, Annual Implementation Report, *op.cit.*, p.20.

¹²¹ SOUTH EAST EUROPE SUSTAINABLE ENERGY POLICY, « Sustainable Energy, how far has SEE Come in the Last Five Years », South East Europe Energy Watchdog Report 2016, p.5.

Le gouvernement albanais avait prévu de privatiser l'entreprise en 2016 mais ses plans ont été suspendus à cause du manque d'intérêt des investisseurs¹²².

ii) Etat d'adoption et de mise en œuvre

Dans le secteur électrique, l'Albanie a adopté en avril 2015 une nouvelle loi qui transpose les dispositions relatives au découplage. Une loi a été adoptée en janvier 2016 pour permettre le découplage de l'opérateur du système de transmission (OST). La loi fixe l'échéance pour l'achèvement de la procédure à la fin 2017. Cependant, l'opérateur de réseaux de distribution et fournisseur (OShEE) dispose toujours d'une structure entièrement intégrée, sans aucune division légale¹²³.

Dans le gaz, le pays a adopté une nouvelle loi garantissant l'accès libre et sans discrimination des tiers. Les obligations des opérateurs de réseaux ainsi que les conditions de refus d'accès sont en accord avec l'acquis et l'accès est attribué en fonction de règles et de tarifs approuvés par l'entité de régulation de l'énergie (ERE). Cependant, l'application pratique doit encore être approfondie dans des législations secondaires et les systèmes de tarif doivent également être adoptés¹²⁴.

Actuellement, le système de stockage de pétrole d'urgence date d'une loi de 1999 et de deux décrets gouvernementaux de 2004 et 2007. L'obligation de stockage revient à l'industrie du pétrole et des mécanismes de surveillance et de contrôle sont en place pour s'assurer que l'industrie respecte ses obligations. Cependant, ce système n'est pas conforme à la directive 2009/119/EC. L'Albanie doit mettre en place un modèle de stockage et créer une entité indépendante responsable de la constitution des stocks¹²⁵.

La loi sur les énergies renouvelables de 2013 a transposé l'objectif des 10% dans les transports mais les autres exigences n'ont pas été respectées. Une nouvelle loi doit être adoptée afin de pallier à la faible part de biocarburant sur le marché qui s'élevait

¹²² ENERGY COMMUNITY SECRETARIAT, Annual Implementation Report, *op.cit.*, p.33.

¹²³ ENERGY COMMUNITY SECRETARIAT, Annual Implementation Report, *op.cit.*, p.27-29.

¹²⁴ ENERGY COMMUNITY SECRETARIAT, Annual Implementation Report, *op.cit.*, p.30-31.

¹²⁵ ENERGY COMMUNITY SECRETARIAT, Annual Implementation Report, *op.cit.*, p.33.

à 1,63% seulement en 2015 selon le plan d'action adopté en janvier 2016. L'Albanie doit également mettre en place un schéma de certification¹²⁶.

Enfin, l'Albanie a adopté une loi sur l'efficacité énergétique en novembre 2015 qui transpose la directive 2006/32/EC et quelques dispositions clés de la directive 2012/27/EU. Cependant, le pays doit encore finaliser son deuxième et troisième plan d'action, ainsi qu'adopter un ensemble de règlements administratifs pour mettre en œuvre la loi¹²⁷.

B. LA SERBIE

i) Structure du secteur domestique

La Serbie produit 70% de son électricité à partir de centrales à charbon. Il existe deux grands bassins miniers dans le pays, Kolubara et Kostolac. Kolubara fournit le charbon aux centrales de Nikola Tesla et Morava qui produisent plus de 50% de l'électricité. La majorité de l'électricité restante provient de l'énergie hydraulique¹²⁸.

En 2015, la Serbie a produit 20% de ses approvisionnements en gaz via l'entreprise Gazpromnjeft, majoritairement détenue par la Russie. La Fédération de Russie fournit les 80% restants via un contrat à long terme avec l'entreprise Srbijagas, appartenant à l'Etat et également opérateur de réseaux de transmission. La Serbie importe également son pétrole de Russie via des contrats à long terme entre Gazprom et l'entreprise verticalement intégrée Yugorosgaz qui importe, traite et distribue le pétrole. Yugorosgaz est détenue majoritairement par Gazprom et à 25% par Srbijagas. Gazprom possède également une part majoritaire dans l'opérateur de stockage Banatski Dvor, Srbijagas possède les 49% restants.

ii) Etat d'adoption et de mise en œuvre

La Serbie a transposé les dispositions relatives au découplage des opérations de transmission en décembre 2014 et la majorité des règlements administratifs ont été adoptés en 2015. Cependant, dans la pratique, le découplage n'est pas correctement appliqué et demande des mesures supplémentaires pour être conforme. Le

¹²⁶ ENERGY COMMUNITY SECRETARIAT, Annual Implementation Report, *op.cit.*, p.34-35.

¹²⁷ ENERGY COMMUNITY SECRETARIAT, Annual Implementation Report, *op.cit.*, p.36-37.

¹²⁸ <https://bankwatch.org/campaign/coal/serbia>.

découplage des opérations de distribution a également été transposé dans la loi et celui-ci a été effectué dans les faits en juin 2016¹²⁹.

Le secteur du gaz est plus problématique. La Serbie a adopté une nouvelle loi transposant le principe d'accès des tiers au décembre 2014. Les règles détaillées d'accès ainsi que les tarifs ont été approuvés par l'autorité de régulation. Cependant, les règles d'accès et les tarifs ne sont pas appliqués sur le terrain ce qui provoque la saisie du marché du gaz en Serbie. Le pays est même en violation du deuxième paquet énergétique en raison de l'absence de découplage de Srbijagas et Yugorosgaz. *Srbijagas* en particulier continue d'exercer à la fois des activités de transmission et d'approvisionnement. En outre, malgré la création de l'entreprise sœur Distribucijagas, dans la pratique, Srbijagas est toujours opérateur de distribution. Il y a donc un grand écart entre la transposition et la mise en application de l'acquis¹³⁰.

La Serbie a transposé la directive 2009/119/EC en 2013 et a adopté la quasi-totalité des législations secondaires. Le pays a mis en service le système de stockage d'urgence et les activités de formation des réserves ont commencé en 2015. Les stocks atteignaient le niveau de 14,5 jours de consommation à la fin 2015. La Serbie doit encore adopter une législation secondaire sur le plan de réponse d'urgence en cas de rupture des approvisionnements¹³¹.

Enfin, la loi énergétique de 2014 transpose partiellement la directive 2009/28/EC et les dispositions relatives au secteur des transports. Cependant, la part réelle des énergies renouvelables dans les transports sur le terrain est proche de 0. Les critères de durabilité et un système de certification doivent encore être mis en place¹³².

La loi sur l'efficacité énergétique adoptée en mars 2013 transpose la directive 2006/32/EC. Cependant, de gros efforts de mise en œuvre restent à fournir. La Serbie doit aussi finaliser et adopter son troisième plan d'action¹³³.

¹²⁹ ENERGY COMMUNITY SECRETARIAT, Annual Implementation Report, *op.cit.*, p.135-138.

¹³⁰ ENERGY COMMUNITY SECRETARIAT, Annual Implementation Report, *op.cit.*, p.139-142.

¹³¹ ENERGY COMMUNITY SECRETARIAT, Annual Implementation Report, *op.cit.*, p.144.

¹³² ENERGY COMMUNITY SECRETARIAT, Annual Implementation Report, *op.cit.*, p.145-146.

¹³³ ENERGY COMMUNITY SECRETARIAT, Annual Implementation Report, *op.cit.*, p.147-148.

C. LE KOSOVO

i) Structure du secteur domestique

Le pays possède la 5ème réserve mondiale de lignite, une forme de charbon de basse qualité et très polluante. A l'époque de la Yougoslavie, les dirigeants ont investi massivement dans l'utilisation de cette ressource afin de diminuer leur dépendance vis-à-vis de l'URSS. Aujourd'hui, elle représente 97% de l'électricité du pays. L'électricité est produite à partir de deux grandes centrales, Kosova A et Kosova B, construites respectivement en 1962 et 1984. Le pays a donc besoin de se diversifier. Le Kosovo souffre de pertes énergétiques importantes. En 2015, un tiers de l'électricité était perdue ou volée dans la transmission et la distribution¹³⁴. Le pays est trois fois plus énergivore que la moyenne européenne¹³⁵.

Le Kosovo ne produit pas de gaz et ne dispose pas des infrastructures nécessaires pour en importer. Cependant, le pays prévoit d'établir une interconnexion avec le futur système de transmission de l'Albanie¹³⁶. Le Kosovo ne produit également pas de pétrole.

ii) Etat d'adoption et de mise en œuvre

Le Kosovo a adopté un nouvel ensemble de législations pour l'électricité en juin 2016 qui consacre le principe de découplage. Le découplage des opérations de distribution et d'approvisionnement de Kosovo Electricity Distribution Compagny (KEDS) est effectif depuis janvier 2015. Le pays est le premier à avoir finalisé le processus de découplage des opérations de distribution. Cependant, des efforts sont encore à fournir au niveau de la mise en œuvre¹³⁷.

Le principe d'accès des tiers et les conditions de refus ont été transposés dans la loi. Cependant, les systèmes de tarifs n'ont pas encore été adoptés. La transposition de

¹³⁴ SOUTH EAST EUROPE SUSTAINABLE ENERGY POLICY, « Sustainable Energy, how far has SEE Come in the Last Five Years », *op.cit.*, p.5.

¹³⁵ SOUTH EAST EUROPE SUSTAINABLE ENERGY POLICY, « Sustainable Energy, how far has SEE Come in the Last Five Years », *op.cit.*, p.6.

¹³⁶ ENERGY COMMUNITY SECRETARIAT, Annual Implementation Report, *op.cit.*, p.70.

¹³⁷ ENERGY COMMUNITY SECRETARIAT, Annual Implementation Report, *op.cit.*, p.67-69.

l'acquis demeure néanmoins satisfaisante aux yeux du Secrétariat. Le Kosovo doit maintenant mettre en place les législations secondaires¹³⁸.

Le Kosovo n'a pas encore adopté de loi sur le stockage de pétrole. Le pays doit rédiger un plan d'action, adopter une loi et rédiger les législations secondaires¹³⁹.

Dans les transports, aucun schéma de certification, ni critère de durabilité, ni organe de vérification n'ont été établis pour les énergies renouvelables¹⁴⁰.

Enfin, la loi sur l'efficacité énergétique a transposé la directive 2006/32/EC. Le Kosovo a également adopté la législation secondaire et son deuxième plan d'action. Cependant, la finalisation et l'adoption du troisième plan d'action se font attendre. Le Kosovo doit également prendre des mesures pour mettre en œuvre son plan d'action¹⁴¹.

D. BOSNIE-HERZEGOVINE

i) Structure du secteur domestique

Depuis les accords de Dayton en 1995, le pays est scindé en trois entités territoriales non indépendantes mais disposant d'une certaine autonomie : la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine, la République serbe de Bosnie et le District de Brcko. Le secteur énergétique du pays est aussi fragmenté et complexe que sa structure institutionnelle.

En 2014, 60% de la production électrique du pays provenait de quatre centrales au charbon situées à Tuzla, Kakajin, Gacko et Ugljevik¹⁴². Le reste de l'électricité provient de l'énergie hydraulique. La Bosnie-Herzégovine est le plus gros pollueur

¹³⁸ ENERGY COMMUNITY SECRETARIAT, Annual Implementation Report, *op.cit.*, p.70-71.

¹³⁹ ENERGY COMMUNITY SECRETARIAT, Annual Implementation Report, *op.cit.*, p.72.

¹⁴⁰ ENERGY COMMUNITY SECRETARIAT, Annual Implementation Report, *op.cit.*, p.73-74.

¹⁴¹ ENERGY COMMUNITY SECRETARIAT, Annual Implementation Report, *op.cit.*, p.75-76.

¹⁴² <https://bankwatch.org/campaign/coal/BiH>.

de la région avec la Serbie en termes d'émission de CO₂ par habitant¹⁴³. Le pays est quatre fois plus énergivore que la moyenne européenne¹⁴⁴.

La Bosnie-Herzégovine ne produit pas de gaz et importe ses besoins de Russie via l'Ukraine, la Hongrie et la Serbie¹⁴⁵. Cependant, le réseau de distribution en gaz ne couvre que quatre grandes villes du pays¹⁴⁶. La Bosnie ne produit pas de pétrole qu'elle importe également de Russie.

ii) Etat d'adoption et de mise en œuvre

Dans le secteur de l'électricité, le cadre légal au niveau fédéral, qui est l'autorité compétente pour la transmission, n'oblige pas le découplage. L'opérateur de système indépendant (NOS BiH) et Elektroprenos sont tous les deux juridiquement et fonctionnellement découplés mais ils ne correspondent à aucun des trois modèles repris dans la directive 2009/72/EC. En outre, la certification des opérateurs de transmission n'est pas envisagée.

Au niveau fédéré, les opérateurs de distribution n'ont pas été découplés. En Fédération de Bosnie-Herzégovine, la loi ne transpose que partiellement l'obligation de découplage. En République serbe de Bosnie, les cinq opérateurs sont toujours légalement et fonctionnellement groupés. Dans le District de Brcko, l'entreprise Komunalno Brcko est toujours horizontalement et verticalement intégrée. Le Secrétariat constate donc que dans les trois entités, les opérateurs de distribution n'ont pas été découplés de l'approvisionnement. En outre, aucun effort n'a été entrepris pour déréguler les prix de production¹⁴⁷.

Le secteur du gaz naturel est régulé au niveau des entités. Ni la Fédération de Bosnie-Herzégovine, ni la République serbe de Bosnie ne sont en règle sur l'accès des tiers. En Fédération de Bosnie-Herzégovine, la législation autorise l'accès sur décision ad hoc du Ministre de l'énergie et les tarifs n'ont jamais été adoptés. En République serbe de Bosnie, l'accès est régulé et n'est également pas en ordre sur les

¹⁴³ SOUTH EAST EUROPE SUSTAINABLE ENERGY POLICY, « Sustainable Energy, how far has SEE Come in the Last Five Years », *op.cit.*, p.4.

¹⁴⁴ SOUTH EAST EUROPE SUSTAINABLE ENERGY POLICY, « Sustainable Energy, how far has SEE Come in the Last Five Years », *op.cit.*, p.6.

¹⁴⁵ ENERGY COMMUNITY SECRETARIAT, Annual Implementation Report, *op.cit.*, p.49.

¹⁴⁶ <https://bankwatch.org/campaign/coal/BiH>.

¹⁴⁷ ENERGY COMMUNITY SECRETARIAT, Annual Implementation Report, *op.cit.*, p.45-48.

tarifs. Le Secrétariat se dit conscient du cadre légal et constitutionnel complexe du pays mais dénonce le manque de volonté politique et les intérêts privés qui empêchent le pays d'avancer. Il regrette également que les citoyens soient pris en otage par les entreprises en monopole et qu'ils continuent à payer pour leur énergie des prix élevés¹⁴⁸.

Pour le pétrole, aucune législation ni plan d'action n'ont été adoptés au niveau national. Les deux grandes entités ont adopté des lois mais qui ne sont pas conformes à la directive¹⁴⁹.

Dans les transports, la République serbe de Bosnie s'est engagée à augmenter annuellement de 0,5% sa part d'utilisation d'énergie renouvelable jusqu'en 2020. La Fédération de Bosnie-Herzégovine se réfère toujours à un objectif dépassé de 5,75% fixé par la précédente directive 2003/30/EC. Le plan d'action rapporte que la part des énergies renouvelables dans les transports se situe entre à 0,6% et 1%. Le schéma de certification et les critères de durabilité n'ont pas été adoptés¹⁵⁰.

Enfin, la République serbe de Bosnie a adopté une loi sur l'efficacité énergétique ainsi que les législations secondaires et son plan d'action. Rien du côté des deux autres entités¹⁵¹.

¹⁴⁸ ENERGY COMMUNITY SECRETARIAT, Annual Implementation Report, *op.cit.*, p.49-52.

¹⁴⁹ ENERGY COMMUNITY SECRETARIAT, Annual Implementation Report, *op.cit.*, p.54.

¹⁵⁰ ENERGY COMMUNITY SECRETARIAT, Annual Implementation Report, *op.cit.*, p.55-56.

¹⁵¹ ENERGY COMMUNITY SECRETARIAT, Annual Implementation Report, *op.cit.*, p.57-58.

3. DES VARIATIONS IMPORTANTES ENTRE LES CAS

	Découplage électricité		Accès tiers gaz		Stocks pétrole		Renouvelables transports		Efficacité énergétique	
<i>Albanie</i>	3/4		3/4		0/4		1/4		1/4	
<i>Serbie</i>	3/4		2/4		3/4		1/4		2/4	
<i>Kosovo</i>	3/4		3/4		0/4		1/4		2/4	
<i>Bsn-Hrz</i>	1/4	0/4	0/4	0/4	0/4	0/4	0/4	1/4	2/4	0/4

Légende : 0= pas d'adoption, 1=adoption partielle, 2= adoption complète mais pas de mise en œuvre, 3= adoption complète mais mise en œuvre partielle, 4=adoption complète et mise en œuvre complète. Dans le cas de la Bosnie-Herzégovine, la première colonne représente la Fédération de Bosnie-Herzégovine, la deuxième la République serbe de Bosnie.

Source : propre évaluation sur base du rapport de suivi du Secrétariat de l'énergie 2016 et des rapports d'évaluation de la Commission européenne sur les pays candidats.

Nous pouvons tirer de cette analyse la conclusion qu'il existe de grandes variations dans l'exportation des normes et des standards énergétiques européens dans les Balkans occidentaux. On peut observer ces variations à trois niveaux.

Premièrement, au niveau des secteurs. Le transfert des règles semble être plus efficace dans les secteurs de l'électricité et du gaz que dans les secteurs du pétrole et de la durabilité. Les faibles résultats pour le pétrole peuvent sans doute s'expliquer en raison de l'échéance de 2023. Il semble que contrairement à ce qu'affirme la théorie, les parties contractantes ont également tendance à attendre le dernier moment pour se conformer et ce malgré la pression de la Communauté de l'énergie. Par contre, les mauvais résultats pour la durabilité méritent d'être plus longuement investigués.

Deuxièmement, il y a de grandes variations entre les pays. L'Albanie et le Kosovo sont leaders dans les secteurs de l'électricité et du gaz. La Serbie est également très avancée dans le secteur de l'électricité et championne pour le pétrole. Elle se montre par contre décevante dans la mise en œuvre de la libéralisation du secteur du gaz. En effet, « il y a un fossé énorme entre l'esprit des directives européennes et les faits sur le terrain en Serbie »¹⁵². Enfin, la Bosnie-Herzégovine est loin derrière dans tous les domaines avec des résultats très médiocres. En outre, il n'existe pas de différences significatives entre entités qui permettraient d'en déduire un quelconque lien de cause à effet.

Enfin, la dernière variation, et c'est sans aucun doute la plus importante, se marque entre la transposition et la mise en œuvre de l'acquis européen. Dans notre tableau, seulement six résultats généraux sur 20 dépassent le stade de la simple transposition. Cela nous permet de confirmer ce que nous avons déjà pu lire sur les limites de la Communauté européenne. Alors que la CE a une influence positive sur la transposition des règles européennes, son bilan est beaucoup plus incertain en termes de mise en œuvre.

Les deux prochains chapitres de ce mémoire seront consacrés à tenter de comprendre pourquoi il existe de telles variations. Il ne nous est pas possible de répondre à cette question du point de vue strict des stratégies déployées par l'Union européenne, à savoir la conditionnalité d'adhésion et la Communauté de l'énergie, car les mêmes conditions s'appliquent à nos différents cas d'étude. Nous proposons dès lors de regarder de l'autre côté de la relation et d'investiguer deux facteurs extérieurs à l'Union européenne qui pourraient avoir une influence sur le transfert des règles européennes : les facteurs domestiques et les acteurs extérieurs.

CHAPITRE VII – LES FACTEURS DOMESTIQUES

1. STRUCTURE DU MARCHÉ DOMESTIQUE

La structure du marché domestique est sans aucun doute le facteur le plus évident. Premièrement, il n'est pas étonnant de constater que l'Albanie et le Kosovo sont en

¹⁵² RENNER S., « The Energy Community of Southeast Europe: ... », *op.cit.*, p.12.

tête dans l'adoption de l'acquis sur le gaz. Les deux pays n'en produisent pas et n'en importent pas. Ils ne rencontrent donc aucun coût domestique à se conformer et profitent de bénéfices maximums en termes de réputation vis-à-vis des autres parties et des institutions européennes. Les deux pays peuvent également se voir offrir des futures opportunités pour développer le secteur¹⁵³. C'est le cas de l'Albanie avec le pipeline Trans-Adriatique.

Deuxièmement, les bénéfices de la libéralisation varient selon les secteurs. En matière d'électricité, la région est divisée entre des pays exportateurs nets et des importateurs nets. Le potentiel pour un marché intégré est donc important¹⁵⁴. Cependant, à cause du manque d'interconnexions transfrontalières, le commerce intra régional reste très limité. Dans le secteur du gaz, les différences sont grandes entre les pays. Le marché de la Serbie croît rapidement, l'Albanie et le Kosovo n'ont pas de secteur du gaz et la Bosnie-Herzégovine manque cruellement des infrastructures de transport et de distribution nécessaires pour couvrir l'ensemble de son territoire. En outre, la Serbie et la Bosnie-Herzégovine sont très dépendants de la Russie pour leurs importations. Les pays de la région affichent donc des intérêts divergents pour un marché du gaz intégré. D'un côté, la Serbie souhaite développer son marché et s'affranchir de la Russie. De l'autre, le petit marché du gaz fragmenté de la Bosnie-Herzégovine peine à attirer les investisseurs et bénéficie d'un rapport coût-bénéfice moins propice à l'adoption des règles européennes¹⁵⁵. Les meilleurs résultats pour l'électricité que pour le gaz peuvent donc s'expliquer par le fait que la libéralisation du marché de l'électricité présente plus de bénéfices.

2. QUALITÉ DE LA GOUVERNANCE

La qualité de la gouvernance d'un pays est notre deuxième facteur domestique. En effet, nous allons voir qu'une mauvaise gouvernance est susceptible de limiter la capacité d'un pays à adopter les règles européennes. En 2015 par exemple, un rapport d'ONG expliquait que les insuffisances de mise en œuvre des directives

¹⁵³ CIAMBRA A., 'Exporting the Good Example? European Energy Policy and Socialization in South-East Europe', in *European Energy Policy: An Environmental Approach*, Cheltenham, UK y Northampton, USA: Edward Elgar, p.166.

¹⁵⁴ PADGETT S., « Multilateral Institutions, Accession Conditionality and Rule Transfer in the European Union: ... », *op.cit.*, p.266.

¹⁵⁵ PADGETT S., « Multilateral Institutions, Accession Conditionality and Rule Transfer in the European Union: ... », *op.cit.*, p.270-271, 278 & 279.

européennes sur l'énergie par la Serbie étaient liées à un « cadre administratif insuffisamment réglementé, la formation insuffisante des fonctionnaires, la mentalité bureaucratique et aux problèmes de corruption et le lien entre la politique et le capital »¹⁵⁶ [Notre traduction] La bonne gouvernance est une notion qui comprend différents critères. La Banque mondiale en liste six mais nous ne retiendrons que les critères de capacité d'Etat et de corruption.

Premièrement, les capacités d'Etat. En 2015, les indicateurs de gouvernance mondiaux de la Banque mondiale montraient que, parmi nos quatre sujets d'étude, l'Albanie et la Serbie obtenaient un score plus élevé que la moyenne en « efficacité du gouvernement » (respectivement 55 et 58 sur 100) alors que le Kosovo et la Bosnie-Herzégovine affichaient des scores plus faibles de respectivement 39 et 34. Il y a donc une corrélation entre la conformité des pays avec l'acquis européen et les capacités d'Etat. En 2015, Tosun et Schulze avaient déjà démontré que les capacités d'Etat avaient une incidence forte sur l'adoption d'objectifs sur les biocarburants¹⁵⁷. Dans son dernier rapport sur les progrès de la Bosnie-Herzégovine¹⁵⁸, la Commission européenne soulignait que la complexité de sa structure administrative, le manque de coopération entre les entités et la division en juridictions au sein d'un même secteur entravaient le développement d'un secteur énergétique efficace. Une telle complexité ne peut être que préjudiciable pour le transfert des règles européennes. Le Kosovo dispose également de faibles capacités d'Etat en raison de son histoire tourmentée. Jusqu'en 2000, la Kosovo était une province de Serbie. Après le conflit de 1998-1999, le Kosovo fut administré par la UNMIK¹⁵⁹ jusqu'en 2008. Risse qualifie le Kosovo d'« Etat limité »¹⁶⁰, ce qu'il décrit comme Etat dont la capacité à exécuter et mettre en œuvre les lois et les décisions centrales est fortement restreinte¹⁶¹. Dans son rapport sur le Kosovo¹⁶², la Commission fait le lien entre la faible capacité

¹⁵⁶ SOUTH EAST EUROPE SUSTAINABLE ENERGY POLICY, « EIA/SEA of Hydropower Projects in South East Europe », October 2015, p.53.

¹⁵⁷ TOSUN J. & SCHULZE K., « Compliance with EU Biofuel Targets in South-Eastern and Eastern Europe: ... », *op.cit.*, p.963.

¹⁵⁸ EUROPEAN COMMISSION, Bosnia and Herzegovina 2016 Progress Report.

¹⁵⁹ United Nations Mission in Kosovo.

¹⁶⁰ RISSE T., *Governance Without a State?: Policies and Politics in Areas of Limited Statehood*, Edited by Thomas Risse, New York: Columbia university press, 2011.

¹⁶¹ RISSE T., *Governance Without a State?: Policies and Politics in Areas of Limited Statehood*, Edited by Thomas Risse, New York: Columbia university press, 2011.

¹⁶² EUROPEAN COMMISSION, Kosovo 2016 Progress Report.

administrative des institutions du pays et la faible mise en œuvre des législations environnementales.

Deuxièmement, la corruption est une caractéristique commune des pays des Balkans. Dans le critère « contrôle de la corruption » de la Banque mondiale, la Serbie obtient tout juste un point au-dessus de la moyenne, l’Albanie obtient 40 points, le Kosovo 37 et la Bosnie-Herzégovine 45. Le dernier rapport de Transparency International 2016 confirme ces mauvaises performances. L’Albanie et la Bosnie-Herzégovine obtiennent un score de 39/100, le Kosovo 36 points et la Serbie 42. A titre de comparaison, la Belgique obtenait en 2016 un score général de 77/100¹⁶³. En 2014, un rapport d’ONG¹⁶⁴ compilait les nombreux scandales de corruption qui ont touché les secteurs énergétiques de la région. Tous impliquaient des hauts responsables politiques comme dans le scandale minier serbe Kolubara. D’autres cas impliquaient des affaires de pot de vin, des cartels d’entreprises dictant les prix de l’électricité ou encore de l’argent venant d’aides au développement finissant dans les poches d’hommes d’affaires corrompus. La plupart des procès sont d’ailleurs toujours en attente ou ont été clôturés sans suite.

En 2012, la Communauté de l’énergie prévoyait que près de 28,8 milliards d’euros d’investissement seraient nécessaires dans la région jusqu’en 2020 afin de remettre les infrastructures énergétiques à niveau¹⁶⁵. Le secteur est donc amené à croître considérablement dans les prochaines années. Cependant, Garret Tankosic-Kelly de South East Europe Change Network (SEE Change), dans un entretien accordé à Euractiv¹⁶⁶, craint que la corruption n’augmente proportionnellement. Selon lui, la corruption est une menace pour la sécurité énergétique de la région car elle favorise les usines à charbon polluantes et les centrales hydrauliques dévastatrices pour l’environnement au détriment de l’efficacité énergétique, des énergies renouvelables et la diversification des approvisionnements. Dans une région où 20% de l’électricité est soit perdue, soit volée, il souligne également que l’absence de politique

¹⁶³ TRANSPARENCY INTERNATIONAL, Corruption Index 2016.

¹⁶⁴ SOUTH EAST EUROPE SUSTAINABLE ENERGY POLICY, « Winners and Losers. Who Benefits from High-Level Corruption in the South-East Europe Energy Sector », June 2014.

¹⁶⁵ ENERGY COMMUNITY SECRETARIAT, Regional Energy Strategy, 27 July 2012.

¹⁶⁶ « Unveiled: Energy Corruption in the Balkans », *Euractiv.com*, 24 June 2014.

énergétique durable est liée aux énormes sommes d'argent qu'engendre la corruption dans le secteur énergétique traditionnel. En effet, il explique:

*“It's very hard to take a large slice of rent seeking if you want to do energy efficiency in all the municipality buildings, for example, because then the money gets all spread out, it takes a lot more effort and a lot more people benefit, whereas if you have a coal plant worth 1.2 billion, three or four people are required to sign the deal.”*¹⁶⁷

La corruption est donc en partie responsable du faible développement des secteurs durables dans la région. En outre, la corruption fragilise également l'environnement des affaires. Les marchés publics sont accordés en fonction de pots-de-vin ou des connexions entre les entreprises de construction et les politiques, les postes exécutifs dans les nouvelles centrales servent de récipient pour recaser les membres du parti au pouvoir, les emplois sont offerts aux partisans, les élites marchandent les prix de l'électricité en échange de faveurs politiques, etc.¹⁶⁸ Ces pratiques font fuir les investisseurs ce qui a pour conséquence d'augmenter les coûts des réformes et d'ainsi freiner leur probabilité.

Enfin, la corruption a aussi des effets plus indirects. Elle réduit l'influence des ONG en rendant leurs revendications inaudibles auprès des décideurs politiques qui ne répondent pas aux pressions et sur qui le lobbying est devenu inefficace¹⁶⁹. Pourtant, Tosun et Schulze avaient démontré que les acteurs non-gouvernementaux pouvaient avoir une influence significative sur le transfert des règles énergétiques européennes¹⁷⁰.

3. VETO PLAYERS

Nous avons vu dans la partie théorique que Lavenex et Schimmelfennig faisaient le lien entre la présence de « veto players » dans l'arène domestique et l'efficacité de la gouvernance extérieure¹⁷¹. Plus ils seront nombreux et influents, plus le transfert des

¹⁶⁷ « Unveiled: Energy Corruption in the Balkans », *Euractiv.com*, 24 June 2014.

¹⁶⁸ SOUTH EAST EUROPE SUSTAINABLE ENERGY POLICY, « Winners and Losers. ... », *op.cit.*, p.12.

¹⁶⁹ OBRADOVIC-WOCHNIK J. & DODDS A., « Environmental Governance in a Contested State: ... », *op.cit.*, p.936-940.

¹⁷⁰ TOSUN J. & SCHULZE K., « Compliance with EU Biofuel Targets in South-Eastern and Eastern Europe: ... », *op.cit.*, p.963.

¹⁷¹ LAVENEX S., SCHIMMELFENNIG F., « EU Rules Beyond EU Borders: ... », *op.cit.*, p.804-805.

règles s'en retrouvera entravé. L'énergie est un domaine politiquement et économiquement sensible où les intérêts domestiques sont particulièrement importants. Les Balkans occidentaux n'échappent pas à la règle. Les « veto players » n'ont pas d'intérêt à jouer les mêmes règles du jeu que l'Union européenne.

Le premier « veto player » est l'industrie du charbon. Le secteur fournit plus de la moitié de l'électricité de la région et génère des milliers d'emplois. Par conséquent, le lobby minier est puissant et oppose des résistances aux règles européennes¹⁷². Il promeut le lignite comme une source d'énergie bon marché et abondante, permettant d'atteindre l'autosuffisance et d'accroître la sécurité énergétique. Son influence est d'autant plus renforcée qu'il existe des connections fortes entre les industries, les opérateurs commerciaux et les parties politiques qui œuvrent ensemble pour maintenir le *statu quo* et ainsi continuer à profiter de contrats mutuellement avantageux¹⁷³. L'Union européenne requiert par exemple la suspension des aides d'Etat. Les entreprises domestiques exercent des pressions sur leur gouvernement pour qu'il continue à soutenir un secteur créateur d'emplois¹⁷⁴. Ces « veto players » sont également présents dans l'hydraulique, le gaz et le pétrole et n'ont pas d'intérêt à libéraliser les marchés ou à investir dans des sources d'énergie alternatives. En Serbie par exemple, le Secrétariat remarque que le monopole qu'occupe *Srbijagas* sur le marché explique pourquoi l'entreprise bloque le découplage et l'arrivée de nouveaux entrants¹⁷⁵.

Le deuxième « veto player » est la sphère politique. Malgré des efforts de libéralisation, les industries nationales demeurent majoritairement une affaire d'Etat. Soit celui-ci détient l'entreprise, soit il est actionnaire majoritaire ou minoritaire, soit l'affaire a été transférée à une société avec laquelle les acteurs politiques restent étroitement reliés. Presque aucune entreprise énergétique ne semble épargnée : Albpetrol, OST et OShEE en Albanie, Srbijagas et Yugorogas en Serbie, NOS BiH et Elektroprenos en Bosnie-Herzégovine, KEK et KOST au Kosovo, etc. Dans ce

¹⁷² SOUTH EAST EUROPE SUSTAINABLE ENERGY POLICY, « EIA/SEA of Hydropower Projects in South East Europe », *op.cit.*, p.55.

¹⁷³ SOUTH EAST EUROPE SUSTAINABLE ENERGY POLICY, « EIA/SEA of Hydropower Projects in South East Europe », *op.cit.*, p.54.

¹⁷⁴ LINDSTROM N., « Power Trips: Europeanization, Market-Governance, and Energy Policy in the Western Balkans », *op.cit.*, p.204.

¹⁷⁵ ENERGY COMMUNITY SECRETARIAT, Annual Implementation Report, *op.cit.*, p.139-142.

contexte, les ONG dénoncent le manque de volonté politique et institutionnelle à engager les réformes. Les autorités préfèrent conserver leur monopole et privilégier les centrales à charbon vieilles et polluantes¹⁷⁶. Les politiques ont aussi intérêt à conserver des emplois, garder les prix de l'énergie bas et satisfaire les mineurs et l'industrie s'ils veulent s'assurer d'être réélus. Réformer est donc un pari politique risqué.

Le troisième « veto player » est la population. Celle-ci a bénéficié pendant des décennies d'énergie bon marché grâce aux subventions de l'état. Les citoyens sont donc opposés à la réforme des tarifs que veut introduire l'Union européenne¹⁷⁷. D'autant plus que, dans les conditions actuelles, le taux de chômage élevé et l'insuffisance des services publics fournis par l'Etat ne permet pas à la population d'encaisser le choc d'une augmentation des prix de l'électricité.

Enfin, de façon plus inattendue, les ONG peuvent également s'opposer au transfert des règles européennes. C'est ce qu'ont observé Tosun et Schulze dans leur étude sur l'adoption d'objectifs dans les biocarburants par les pays des Balkans occidentaux. Alors que la croyance populaire voudrait que les ONG supportent l'initiative européenne, ils ont remarqué que la présence de groupes environnementaux réduisait les chances de conformité des pays¹⁷⁸. Il s'avère que les ONG ont adopté une attitude de plus en plus négative sur la question et accusent les biocarburants de détruire les forêts, d'augmenter les émissions climatiques et de faire monter les prix alimentaires¹⁷⁹.

¹⁷⁶ SOUTH EAST EUROPE SUSTAINABLE ENERGY POLICY, « EIA/SEA of Hydropower Projects in South East Europe », *op.cit.*, p.53.

¹⁷⁷ LINDSTROM N., « Power Trips: Europeanization, Market-Governance, and Energy Policy in the Western Balkans », *op.cit.*, p.205.

¹⁷⁸ TOSUN J. & SCHULZE K., « Compliance with EU Biofuel Targets in South-Eastern and Eastern Europe: ... », *op.cit.*, p.963.

¹⁷⁹ TOSUN J. & SCHULZE K., « Compliance with EU Biofuel Targets in South-Eastern and Eastern Europe: ... », *op.cit.*, p.955.

CHAPITRE VIII - LES ACTEURS EXTERIEURES

1. LA RUSSIE

La Russie est ce que la littérature sur la gouvernance extérieure appelle un « governance provider »¹⁸⁰ concurrent à l'Union européenne. Sa capacité de nuisance sur l'influence européenne dépendra de son degré d'interdépendance et du rapport de force avec le pays cible. Dans le cas de l'énergie, cela se marquera par une dépendance énergétique élevée. En 2009, Dimitrova et Dragneva avaient déjà noté dans leur analyse de l'Ukraine qu'une dépendance énergétique avec la Russie constituait un frein au transfert des règles européennes¹⁸¹. Les deux auteurs avaient conclu que « l'interdépendance infrastructurelle existante et l'utilisation par la Russie de la politique énergétique comme outil géopolitique limitaient clairement la portée du transfert de règles de l'UE »¹⁸² [Notre traduction].

Dans le cas des Balkans occidentaux, on observe une corrélation dans notre tableau entre une dépendance énergétique avec la Russie et l'efficacité du transfert de règles. En effet, dans le secteur du gaz, la Serbie et la Bosnie-Herzégovine sont fortement dépendantes de la Russie et affichent des résultats plus modestes que l'Albanie et le Kosovo, qui n'ont aucune dépendance vis-à-vis de la Russie.

Depuis plusieurs années, pour des raisons géopolitiques et énergétiques, la Russie a accru sa présence dans les Balkans occidentaux. Moscou cherche notamment de nouvelles voies d'évacuation pour ses hydrocarbures. Pour le corridor énergétique sud, ses relations de longue date avec la Serbie et sa position géographique en font une des voies de passage idéales¹⁸³. La Russie entretient des liens étroits avec les autorités de Belgrade et a des intérêts vitaux dans le secteur énergétique serbe. Gazprom détient une participation majoritaire chez le fournisseur de gaz naturel serbe Gaspromnjeft. Lukoil, l'autre géant énergétique russe, détient environ 80% de Beopetrol, une chaîne de stations essence¹⁸⁴. La Russie exporte également la majorité

¹⁸⁰ LAVENEX S., SCHIMMELFENNIG F., « *EU Rules Beyond EU Borders:...* », *op.cit.*, p.803.

¹⁸¹ DIMITROVA A. & DRAGNEVA R., « Constraining External Governance: ... », *op.cit.*

¹⁸² DIMITROVA A. & DRAGNEVA R., « Constraining External Governance: ... », *op.cit.*, p.868.

¹⁸³ Arte, Le dessous des cartes : Le Kosovo, confetti européen, mai 2008.

¹⁸⁴ « The Western Balkans are becoming Russia's new playground », *Euractiv.com*, 25 November 2014.

des approvisionnements en gaz et en pétrole de la Serbie via des contrats à long terme avec Srbijagas et Yugorosgaz.

La proximité russo-serbe et les intérêts mutuels que partagent les deux pays se marquent également dans les projets de pipeline que la Russie propose. Le projet South Stream devait acheminer du gaz russe jusqu'en Europe en transitant par la mer Noire, la Turquie, la Bulgarie et la Serbie. Le projet a été annulé en 2014 et a été remplacé par un autre pipeline, le Turkish Stream, dont la construction a commencé en 2017. Celui-ci transportera du gaz russe jusqu'à la frontière turco-grecque en passant sous la mer Noire. A la frontière, le pipeline Tesla, actuellement en projet, devrait prendre le relais et acheminer le gaz vers l'Europe en transitant par la Grèce, la Macédoine et la Serbie. On remarquera que dans tous les projets de pipeline qu'elle propose, Moscou prend soin de dessiner le tracé afin d'y inclure la Serbie comme pays de transit. La Serbie s'est également toujours montrée disposée à accueillir les projets russes sur son territoire malgré le fait qu'ils aillent à l'encontre des objectifs de diversification de l'UE, qu'ils soient directement concurrent d'autres projets de pipelines européens ou qu'ils ne respectent pas les règles européennes. Ce fut le cas du projet de pipeline européen Nabucco qui s'opposa au projet russe South Stream.

La Russie est également fortement présente en Bosnie-Herzégovine. Moscou est l'unique fournisseur en gaz du pays et entretient des relations particulières avec la République serbe de Bosnie, une des trois entités politiques du pays dont la majorité ethnique est serbe¹⁸⁵. L'influence de la Russie se marque dans les préférences politiques de l'entité fédérée et entraîne des situations paradoxales. Entre 2012 et 2014, la Fédération de Bosnie-Herzégovine supportait le projet de pipeline Ionienne-Adriatique, soutenu par la Communauté de l'énergie, alors que la République serbe de Bosnie appuyait le projet russe South Stream passant par la Serbie¹⁸⁶.

L'interdépendance énergétique entre la Russie et les deux pays balkaniques est donc forte. En outre, le rapport de force tend à pencher de plus en plus en faveur de

¹⁸⁵ « The Western Balkans are becoming Russia's new playground », *Euractiv.com*, 25 November 2014.

¹⁸⁶ SOUTH EAST EUROPE SUSTAINABLE ENERGY POLICY, « Winners and Losers. ... », *op.cit.*, p.14.

Moscou, surtout en cette période de fatigue de l'élargissement¹⁸⁷. Il s'avère que cette influence russe coïncide avec les résistances de la Serbie et de la Bosnie-Herzégovine à adopter l'acquis communautaire sur le gaz. Cependant, les preuves nous manquent pour attester d'une réelle influence de la Russie sur le transfert de règles. L'absence de différence significative entre la Fédération de Bosnie-Herzégovine et la République serbe de Bosnie nous pousse davantage à ne pas faire de conclusions hâtives. De plus amples recherches devront être effectuées pour déterminer si ces résultats sont plus que le fruit du hasard ou d'autres facteurs. Par ailleurs, Prange-Gstöhl a montré que la présence de la Russie pouvait aussi avoir une influence positive sur le transfert de règles. Il explique qu'un pays peut vouloir s'émanciper de sa dépendance vis-à-vis de la Russie en recherchant des liens plus étroits avec l'Union européenne¹⁸⁸. Le comportement de la Serbie semble coller à cette description. Depuis plusieurs années, le pays s'est engagé dans une stratégie de « hedging » entre l'orient et l'occident. L'ancien président serbe Boris Tadić parlait d'ailleurs d'une politique étrangère serbe à quatre piliers : UE, USA, Russie et Chine¹⁸⁹. Dans le secteur énergétique, cette balance entre l'est et l'ouest s'est exprimée par le soutien de la Serbie à la fois à des projets de diversification européens et américains et à des projets de diversification russes¹⁹⁰.

2. LA SERBIE

La Serbie refuse toujours de reconnaître l'indépendance du Kosovo. A l'époque, elle a dû renoncer à ses droits de propriété sur les entreprises de son ancienne province et à son sous-sol minier. Aujourd'hui, elle s'efforce d'étrangler le petit Etat et de restreindre sa souveraineté et sa capacité d'exécuter les décisions dans le nord du pays où la Serbie conserve une influence considérable en raison de la majorité ethnique serbe¹⁹¹. La Serbie est au Kosovo ce que la littérature appelle un « governance spoiler ». Elle freine les efforts de l'Union européenne qui investit dans

¹⁸⁷ « The Western Balkans are becoming Russia's new playground », *Euractiv.com*, 25 November 2014.

¹⁸⁸ PRANGE-GSTÖHL H., « Enlarging the EU's Internal Energy Market: ... », *op.cit.*, p.5300-5301.

¹⁸⁹ « Serbia: Perspectives on Eurasian integration », essay by Jovan Teokarevic, *ECFR.eu* 8 June 2016.

¹⁹⁰ CHANGE PARTNERSHIP.ORG, « Climate Change: Time for the Energy Community to Take Action », 2015, p.11.

¹⁹¹ Arte, *Le dessous des cartes : Le Kosovo, confetti européen*, mai 2008.

le pays dans le renforcement des capacités afin d'améliorer la gouvernance hiérarchique et de soutenir les réformes.

Premièrement, la Serbie finance dans le nord des institutions parallèles qui sapent l'autorité et la légitimité des institutions kosovares à administrer cette partie du pays. Deuxièmement, les autorités serbes encouragent les populations à contester l'autorité des institutions kosovares et de ses services publics et le fournisseur d'électricité est incapable de collecter la totalité des paiements des factures. En outre, un service public serbe maintient une branche illégale dans le nord ce qui entrave davantage la gestion de son système d'alimentation. Enfin, le secteur énergétique kosovar a hérité des connexions du réseau yougoslave dont certaines sont encore contrôlées par les serbes. Le Kosovo est donc dépendant de son voisin pour assurer le bon déroulement de ses opérations ce qui peut interrompre les flux en raison du manque de coopération des autorités de Belgrade¹⁹².

Le secteur de l'énergie est l'un des derniers domaines où la Serbie peut encore interférer dans les affaires du Kosovo et affaiblir sa capacité à opérer et réguler de façon autonome son marché de l'énergie et ses approvisionnements sur l'ensemble de son territoire. La Serbie contribue ainsi à éroder les efforts de l'Union européenne à consolider l'Etat kosovar.

3. LA CHINE

La crise financière de 2007-2008 a eu des répercussions sur les investissements dans les Balkans occidentaux. Selon les chiffres de la Banque mondiale, les investissements directs étrangers ont diminué de 3 milliards en 2008 à 355 millions en 2012 en Serbie, de 1 milliard à 350 millions en Bosnie-Herzégovine et de 537 millions à 293 millions au Kosovo¹⁹³. De plus, l'Union européenne est devenue réticente à financer de nouvelles centrales à charbon. Ce manque d'investissement des partenaires traditionnels, l'UE et la Russie, dans les infrastructures a tracé la voie à l'implication de nouvelles grandes puissances dans la région comme la Chine. Des

¹⁹² OBRADOVIC-WOCHNIK J. & DODDS A., « Environmental Governance in a Contested State: ... », *op.cit.*, p.945-946.

¹⁹³ SOUTH EAST EUROPE SUSTAINABLE ENERGY POLICY, « Winners and Losers. ... », *op.cit.*

pays comme la Serbie et la Bosnie-Herzégovine sont désespérément à la recherche de capitaux et du savoir-faire chinois pour améliorer leurs infrastructures. De l'autre côté, la Chine s'est également montrée désireuse d'augmenter sa présence dans la région dans le cadre de sa Belt and Road Initiative (BRI).

Cependant, les projets chinois apportent de nouvelles normes et de nouvelles valeurs qui ne sont pas compatibles avec les règles et les standards européens. Premièrement, ces projets reproduisent les préférences de la Chine pour une économie pilotée par l'Etat plutôt que par le marché, avec la politisation des investissements, des subventions et des contrats négociés, dans une région où l'Union européenne tente de promouvoir un modèle d'appel d'offres ouvert et transparent. Deuxièmement, les projets soutenus par la Chine permettent aux décideurs politiques d'alimenter leurs réseaux de parrainage et de satisfaire leurs intérêts électoraux¹⁹⁴. Enfin, les entreprises chinoises sont en train de construire de nombreuses centrales électriques au charbon, notamment en Serbie et en Bosnie-Herzégovine¹⁹⁵, qui violent les standards environnementaux européens auxquels ces pays se sont engagés en choisissant de rejoindre la Communauté de l'énergie.

En Serbie, plusieurs projets figurent dans la stratégie énergétique nationale¹⁹⁶. Le plus avancé est la centrale à charbon Kostolac B3 dont la construction est prévue par l'entreprise China Machinery Engineering Corporation. La centrale est actuellement toujours à l'état de projet et est sujette à une étude d'évaluation d'impact environnemental. Selon les ONG qui se sont procurées des résultats de l'évaluation, Kostolac B3 est loin de rencontrer les standards européens¹⁹⁷. La Serbie a pourtant déjà accepté de prendre un prêt de 608 millions de dollars auprès de la Chinese Exim Bank¹⁹⁸.

¹⁹⁴ « Serbia: Perspectives on Eurasian integration », essay by Jovan Teokarevic, *ECFR.eu* 8 June 2016.

¹⁹⁵ « Coal overshadows EU membership prospects of the Western Balkans », *Euractiv.com*, 23 November 2015.

¹⁹⁶ CEE BANKWATCH NETWORK, « Planned Coal Power Plants in the Western Balkans versus EU Pollution Standards », June 2017, p.3.

¹⁹⁷ CEE BANKWATCH NETWORK, « Planned Coal Power Plants in the Western Balkans versus EU Pollution Standards », op.cit., p.7.

¹⁹⁸ CEE BANKWATCH NETWORK, China-SEE energy projects update, June 2017.

En Bosnie-Herzégovine, plusieurs nouvelles centrales à charbon sont à l'état de projet ou déjà opérationnelles. La centrale de Stanari, dont l'entrepreneur est le chinois Dongfang Electric, est en opération depuis septembre 2016. Elle a été financée à hauteur de 350 millions d'euros par la China Development Bank¹⁹⁹. Selon les données reprises dans le permis environnemental, celle-ci n'est pas conforme à la directive sur les émissions industrielles 2010/75/EC, qui fait pourtant partie de l'acquis communautaire de la Communauté de l'énergie²⁰⁰. En Fédération de Bosnie-Herzégovine, deux centrales sont actuellement en projet²⁰¹. La première, la centrale à charbon de Banovici, dont le contrat de construction a été accordé à Dongfang Electric, a fait l'objet d'une procédure de règlement des différends devant la Communauté de l'énergie car le permis n'était pas en règle par rapport aux standards d'émission. En février 2017, la CE statua que le permis devait être changé. Cependant, les ONG remarquent qu'à ce stade, rien n'a encore été fait²⁰². Pour la deuxième, la centrale à charbon Tuzla 7, le contrat a été signé en mai 2016. Une plainte a également été déposée par les ONG devant le Secrétariat de la Communauté en octobre 2016 pour non-conformité du permis avec la directive sur les émissions industrielles²⁰³. Enfin, en République serbe de Bosnie, le contrat pour la construction de la centrale à charbon Ugljevik III a été signé en 2013 avec China Power Engineering and Consulting Group Corporation²⁰⁴. Une plainte a une nouvelle fois été déposée par les ONG devant la Communauté de l'énergie.

L'alignement normatif avec l'Union européenne coûte cher et sans perspective d'adhésion claire, les Etats des Balkans occidentaux sont susceptibles de se détourner des efforts de réforme. Dans ce contexte, la Chine représente un « governance provider » crédible capable de limiter l'exportation des normes et des standards européens dans la région. D'autant plus que les investissements chinois permettent

¹⁹⁹ CHANGE PARTNERSHIP.ORG, « Climate Change: Time for the Energy Community to Take Action », *op.cit.*, p.29.

²⁰⁰ CEE BANKWATCH NETWORK, « Planned Coal Power Plants in the Western Balkans versus EU Pollution Standards », *op.cit.*, p.6.

²⁰¹ CEE BANKWATCH NETWORK, China-SEE energy projects update, June 2017.

²⁰² CEE BANKWATCH NETWORK, « Planned Coal Power Plants in the Western Balkans versus EU Pollution Standards », *op.cit.*, p.8-9.

²⁰³ CEE BANKWATCH NETWORK, « Planned Coal Power Plants in the Western Balkans versus EU Pollution Standards », *op.cit.*, p.9-10.

²⁰⁴ CEE BANKWATCH NETWORK, China-SEE energy projects update, June 2017.

de contenter les intérêts des élites politiques et de protéger les emplois locaux dans l'industrie lourde.

4. LES ETATS-UNIS

Après les guerres de Yougoslavie, les Etats-Unis se sont massivement engagés dans les Balkans occidentaux. En dépit d'un certain retrait au cours de ces dernières années, l'influence américaine reste encore bien présente dans certains pays comme le Kosovo. Les deux états entretiennent des relations particulières en raison du rôle que les USA ont joué pendant la guerre du Kosovo et dans la reconnaissance du pays par la communauté internationale. L'U.S Agency for International Development (USAID) est le plus gros donateur bilatéral au Kosovo et le pays est le plus gros destinataire d'aides au développement des USA de la région avec 52 millions de dollars en 2015 contre 45 millions pour la Bosnie-Herzégovine et 27 millions pour la Serbie²⁰⁵.

Il y a une volonté commune des Etats-Unis et l'Union européenne de stabiliser le Kosovo grâce à l'intégration européenne. Cependant, il existe des différences idéologiques et programmatiques importantes entre les deux partenaires. Dans le programme 2014-2018 d'USAID pour le Kosovo, les américains mettent la priorité sur la promotion d'un environnement des affaires favorable, sur la diversification en misant sur la croissance du secteur privé et sur les besoins énergétiques du pays pour soutenir la croissance²⁰⁶. L'orientation politique des Etats-Unis est donc beaucoup plus libérale. Premièrement, les aides américaines se focalisent sur la libéralisation et la privatisation du marché, au détriment de la concurrence. Deuxièmement, elles privilégient la sécurité énergétique, parfois aux prix de la durabilité. Enfin, à la différence de l'Union européenne, l'assistance américaine ne s'adresse pas seulement à l'Etat et aux ONG mais également aux entreprises²⁰⁷.

Ces différences de vision entre les USA et l'UE sont donc susceptibles de s'opposer. Ce fut le cas lorsque le gouvernement kosovar planifia la construction d'une nouvelle

²⁰⁵ https://explorer.usaid.gov/cd/CS-KM?fiscal_year=2015&measure=Obligations.

²⁰⁶ U.S. AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT, Kosovo: 2014-2018, Country Development Cooperation Strategy.

²⁰⁷ OBRADOVIC-WOCHNIK J. & DODDS A., « Environmental Governance in a Contested State: ... », *op.cit.*, p.943.

centrale à charbon, Kosovo C, afin d'augmenter la capacité de production d'électricité. Le projet prévoyait de transférer la propriété et l'opération de la nouvelle installation Kosovo C, la propriété de Kosovo B ainsi que les droits d'exploitation minière pour une durée de 40 ans à un seul fournisseur. Le plan était supporté par les Etats-Unis, au nom de la privatisation, mais hautement critiqué par l'Union européenne car il aurait créé une situation où une entreprise étrangère détiendrait un monopole dans le secteur de l'électricité kosovare, entravant ainsi la concurrence et menant à des tarifs plus élevés. Le projet allait dans l'intérêt des investisseurs privés mais contre les objectifs européens d'ouverture des marchés. Les organisations de la société civile s'opposèrent au projet et persuadèrent l'UE de les soutenir²⁰⁸.

Malgré leur soutien à l'intégration européenne, les Etats-Unis fragilisent donc les efforts de l'UE en soutenant des projets qui violent ses règles et ses standards sur la concurrence et la durabilité et contribuent à dissuader le Kosovo de respecter ses obligations sous la Communauté de l'énergie²⁰⁹.

5. LES INSTITUTIONS FINANCIERES INTERNATIONALES

Nous avons vu que les mécanismes de marché et d'investissement au sein de la Communauté de l'énergie procuraient des incitations importantes aux pays des Balkans occidentaux. Cependant, ces mécanismes peuvent aussi porter préjudice au transfert des règles européennes lorsqu'ils sont déployés par d'autres « gouvernance provider » comme la Chine et les Etats-Unis qui ne partageant pas les mêmes objectifs que l'Union européenne.

L'UE, la Chine et les Etats-Unis ne sont pas les seuls gros contributeurs dans la région. De nombreux investissements énergétiques proviennent également des institutions financières internationales (IFI) comme la Banque européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD), la Banque européenne d'investissements (BEI), ou la Banque mondiale (BM). Deux de ces institutions ne

²⁰⁸ OBRADOVIC-WOCHNIK J. & DODDS A., « Environmental Governance in a Contested State: ... », *op.cit.*, p.944-945.

²⁰⁹ OBRADOVIC-WOCHNIK J. & DODDS A., « Environmental Governance in a Contested State: ... », *op.cit.*, p.945.

font pas partie de l'UE. Cependant, la BERD est possédée à 60% par les Etats membres, l'UE et la BEI²¹⁰ et trois pays européens – l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni – figurent parmi les cinq plus gros contributeurs de la Banque mondiale²¹¹. On peut donc raisonnablement supposer que les investissements fournis par ces institutions financières dans la région sont en phase avec les ambitions énergétiques que l'Union européenne a pour ces pays.

En juin 2013, un rapport d'ONG révélait que c'était loin d'être le cas. Entre 2006 et 2012, les IFI et l'Instrument de Pré-Adhésion (IPA) auraient investi 1,68 milliards d'euros dans les infrastructures énergétiques de la région. Parmi ces 1,68 milliards, les énergies fossiles ont reçu 597,3 millions d'euros (soit 35%), l'énergie hydraulique 310,1 millions (soit 19%), l'efficacité énergétique 288,8 millions (soit 17%) et les autres énergies renouvelables seulement 18,5 millions (soit 1%)²¹² [Voir annexe n°1]. La BERD est le premier contributeur avec 1,09 milliards dont 48% dans les énergies fossiles, 23% dans l'énergie hydraulique et seulement 2% dans le reste des énergies renouvelables²¹³. La Banque mondiale est deuxième avec 416,5 millions dont 51% dans la transmission, 18% dans l'efficacité énergétique et 12% dans les énergies fossiles et l'hydraulique. Enfin, la BEI affiche un bilan plus positif avec 93 millions dont 70% dans l'efficacité énergétique. Cependant, ce montant global demeure relativement peu élevé compte tenu du fait que ces pays aspirent tous à être membre de l'Union européenne et que, pour ce faire, ils doivent aligner leur secteur énergétique sur les standards européens. L'incapacité des gouvernements et des investisseurs de la région à exploiter les ressources de la BEI, dont les taux sont très bas, est un indicateur des difficultés de la région à attirer les financements²¹⁴. Regardons maintenant le détail pays par pays.

Entre 2006 et 2012, la BERD et la BM ont injecté respectivement 132,2 millions et 213,3 millions dans des projets énergétiques en Albanie. Ces prêts se sont concentrés

²¹⁰ <http://www.ebrd.com/shareholders-and-board-of-governors.html>.

²¹¹ <https://finances.worldbank.org/Trust-Funds-and-FIFs/Biggest-donors-by-countries-2010/r2cs-ptjn/data>.

²¹² SOUTH EAST EUROPE SUSTAINABLE ENERGY POLICY, « Invest in Haste, Repent at Leisure: are IFIs Behaving as if EU Accession Criteria and Extreme Energy Losses do no Exist in South East Europe », June 2013, p.17.

²¹³ SOUTH EAST EUROPE SUSTAINABLE ENERGY POLICY, « Invest in Haste, Repent at Leisure: ... », *op.cit.*, p.12.

²¹⁴ SOUTH EAST EUROPE SUSTAINABLE ENERGY POLICY, « Invest in Haste, Repent at Leisure: ... », *op.cit.*, p.25-27.

principalement sur la transmission et la distribution, un quart pour l'énergie hydraulique et un autre quart pour les énergies fossiles, à savoir dans deux projets de production de pétrole sur le champ on-shore de Patos Marinha²¹⁵. Les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique sont complètement absentes. [Voir annexe n°2 et n°3]

La Serbie est le plus grand bénéficiaire de la BERD dans la région avec 353,9 millions d'euros dont 229 millions (65%) dans deux projets de stockage de gaz et dans un projet d'extraction de lignite dans la mine de charbon de Kolubara, 67,3 millions (19%) dans l'efficacité énergétique, 52,7 (15%) pour la réhabilitation d'une centrale hydraulique et 4,9 millions (1%) dans le reste des énergies renouvelables [Voir annexe n°5]. La BERB a également annoncé qu'elle investirait 400 millions dans la future centrale Kolubara B. La Banque mondiale n'a eu qu'un rôle limité avec seulement un projet de 28 millions dans l'efficacité énergétique²¹⁶.

Le Kosovo n'est membre de la BERD que depuis 2012. Il n'entrait donc pas dans la période d'analyse du rapport. Cependant, la BERD et la Banque mondiale ont déjà exprimé leur intention de financer la construction de Kosovo C, la nouvelle centrale à charbon déjà soutenue par les américains²¹⁷.

Enfin, la Bosnie-Herzégovine a reçu 102,6 millions de la BERD dont une majeure partie pour la gazéification d'un canton en Bosnie centrale (52%) et l'amélioration environnementale d'une centrale à charbon existante (16%)²¹⁸ [Voir annexe 4].

En conclusion, les investissements des IFI, en particulier de la BERD et de la BM, sont largement dirigés vers la sécurité et la diversification énergétique tandis que l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables demeurent sous financées. Les IFI offrent donc moins d'incitants aux pays des Balkans en vue de développer les

²¹⁵ SOUTH EAST EUROPE SUSTAINABLE ENERGY POLICY, « Invest in Haste, Repent at Leisure: ... », *op.cit.*, p.28-32.

²¹⁶ SOUTH EAST EUROPE SUSTAINABLE ENERGY POLICY, « Invest in Haste, Repent at Leisure: ... », *op.cit.*, p.25-27, 41-52.

²¹⁷ SOUTH EAST EUROPE SUSTAINABLE ENERGY POLICY, « Invest in Haste, Repent at Leisure: ... », *op.cit.*, p.35-36.

²¹⁸ SOUTH EAST EUROPE SUSTAINABLE ENERGY POLICY, « Invest in Haste, Repent at Leisure: ... », *op.cit.*, p.32-33.

secteurs de durabilité et les découragent à respecter leurs obligations auprès de la Communauté de l'énergie²¹⁹.

Les pays des Balkans occidentaux reçoivent des signaux contradictoires de l'Union européenne et des institutions financières internationales²²⁰. La Communauté de l'énergie établit par exemple une liste de projets énergétiques d'intérêt commun dans le cadre de sa stratégie régionale²²¹. Ces projets sont majoritairement destinés à des infrastructures pour l'électricité, le gaz et le pétrole. Lindstrom parle « d'incohérence » de l'Union européenne²²². Selon elle, cette incohérence « crée de l'espace pour des manœuvres politiques »²²³ [Notre traduction] et est exploitée par les acteurs domestiques pour justifier leur refus ou leur retard à se conformer²²⁴.

CONCLUSION

L'objectif de ce mémoire était d'étudier l'influence de l'Union européenne sur les politiques énergétiques des pays des Balkans occidentaux. A cet égard, l'UE dispose de deux instruments de gouvernance extérieure. Le premier instrument est la conditionnalité d'adhésion. Cependant, ce mécanisme a perdu son pouvoir réformateur en raison du manque de crédibilité de l'adhésion. L'UE a donc mis sur pied un nouvel instrument : la Communauté de l'énergie. L'organisation est un pilier de la politique énergétique extérieure de l'Union européenne. Elle améliore l'efficacité du transfert de règles à travers quatre mécanismes : le renforcement de la conditionnalité d'adhésion, les incitants de marché et d'investissement, les processus de socialisation et l'effet d'imitation.

Nous avons étudié l'impact de la Communauté de l'énergie sur l'adoption des règles par nos quatre sujets d'étude et avons constaté qu'en dépit de caractéristiques

²¹⁹ OBRADOVIC-WOCHNIK J. & DODDS A., « Environmental Governance in a Contested State: ... », *op.cit.*, p.945.

²²⁰ SOUTH EAST EUROPE SUSTAINABLE ENERGY POLICY, « Invest in Haste, Repent at Leisure: ... », *op.cit.*, p.17.

²²¹ ENERGY COMMUNITY SECRETARIAT, Regional Energy Strategy, 27 July 2012.

²²² LINDSTROM N., « Power Trips: Europeanization, Market-Governance, and Energy Policy in the Western Balkans », *op.cit.*, p.198.

²²³ CLIMATE ACTION NETWORK EUROPE, « Beyond Borders: How Energy Union can turn the Tide against Coal in the Western Balkans », August 2015, p.20.

²²⁴ LINDSTROM N., « Power Trips: Europeanization, Market-Governance, and Energy Policy in the Western Balkans », *op.cit.*, p.205.

relativement similaires et des mécanismes de gouvernance extérieure identiques qui s'appliquent, il y a des variations d'efficacité importantes à trois niveaux : au niveau des secteurs, au niveau des pays et au niveau du stade d'adoption. Nous avons ensuite investigué les facteurs domestiques et les acteurs extérieurs qui étaient susceptibles d'expliquer de telles variations.

Chacun de nos cas a mis en évidence l'importance de comprendre les caractéristiques institutionnelles inhérentes aux pays et à la région. Les pays des Balkans occidentaux ont tous un héritage communiste, des secteurs énergétiques hautement énergivores et polluants et une corruption très répandue. Ces caractéristiques offrent un terrain favorable au développement de « veto players » qui vont faire barrage à l'adoption des règles européennes. La structure du secteur énergétique est également déterminante puisque les pays ont dans le secteur de l'électricité un intérêt commun qu'ils n'ont pas dans le secteur du gaz. Enfin, les faibles capacités d'Etat du Kosovo et de la Bosnie-Herzégovine semblent aussi avoir un impact sur la mise en œuvre des législations européennes, en particulier dans le cas de la Bosnie.

Au-delà de ces facteurs domestiques, il existe des acteurs extérieurs, aussi appelés « governance providers » et « governance spoilers », qui ont un impact – volontaire ou non – sur la capacité de l'UE à stimuler les réformes dans la région en vue de se conformer à l'acquis européen.

Le premier acteur est la Russie. Moscou entretient des relations énergétiques étroites avec la Serbie et la Bosnie-Herzégovine. Les deux pays sont dépendants de la Russie pour leurs importations en gaz et se voient offrir des participations à des projets énergétiques d'envergure par leur partenaire russe. C'est le cas du pipeline South Stream puis Turkish Stream avec la Serbie. Il s'avère que cette présence de la Russie dans ces deux pays coïncide avec des performances plus modestes dans l'adoption de l'acquis sur le gaz. Cependant, nos recherches n'ont pas permis de prouver la réelle implication de la Russie dans ces mauvais résultats. D'autres recherches seront nécessaires pour établir ce lien.

Le deuxième acteur est la Serbie. Le pays joue un rôle de « governance spoiler » dans le nord du Kosovo où elle l'empêche d'exercer pleinement sa souveraineté sur son territoire et de gérer son réseau de façon autonome sans interférence.

Le troisième acteur est la Chine. En raison du manque d'investissement de la part de l'Union européenne et de la faible crédibilité de l'adhésion, les pays de la région se sont tournés vers d'autres partenaires pour des raisons purement pragmatiques. La Chine investit lourdement dans les industries polluantes de la Serbie et de la Bosnie-Herzégovine, en violation des standards environnementaux européens. La Chine conforte également les pays des Balkans dans leurs mauvaises pratiques et favorisent le clientélisme et les jeux électoraux.

Ensuite, bien que les Etats-Unis appuient l'intégration européenne dans la région, leur politique de libéralisation et de privatisation à tout prix se fait au détriment de la concurrence et des secteurs de durabilité que souhaite promouvoir l'Union européenne.

Enfin, les institutions financières internationales, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement et la Banque mondiale en tête, alors que l'Union européenne est présumée avoir une influence importante au sein de ces institutions, ignorent complètement les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique dans leurs programmes d'investissement, appauvrissant ainsi le message que l'Union européenne tente de faire passer dans la région concernant la nécessité de s'engager sur la voie de la durabilité. En effet, le temps presse. Les prochaines années seront déterminantes pour définir le futur du secteur énergétique de la région. Les choix que ces pays font maintenant auront des conséquences à long terme et donc sur leur future adhésion.

Nous pouvons tirer quelques enseignements de ces résultats. Lors des derniers élargissements de 2004, 2007 et 2013, la conditionnalité d'adhésion a considérablement transformé les secteurs énergétiques des pays candidats et a permis de dépasser l'influence des acteurs domestiques et d'autres acteurs extérieurs. En 2017, l'expérience nous semble difficilement renouvelable. L'adhésion à l'Union européenne figure toujours comme une top priorité à l'agenda politique des pays de la région. Cependant, en l'absence de progrès tangibles, la conditionnalité a perdu son pouvoir réformateur. En outre, la Communauté de l'énergie semble aussi atteindre ses limites dans le renforcement de la conditionnalité.

Dans ces conditions, l'Union européenne va devoir recourir davantage aux mécanismes de marché et d'investissement et de socialisation.

Le mécanisme de marché et d'investissement semble avoir pris le relais comme instrument le plus efficace de la gouvernance extérieure. Cependant, nous avons vu que la faiblesse de la conditionnalité européenne pouvait être dangereuse lorsque les pays envisagent d'autres options et les investissements pouvaient jouer au dépend de l'UE lorsqu'ils étaient employés par d'autres « governance providers ». L'Union européenne demeure de loin le premier partenaire économique et commercial. Elle doit réinvestir financièrement dans la région et conditionner ses investissements et aides financières à des efforts de réforme si elle veut maintenir ces pays dans l'orbite européen. L'Union européenne pourrait également améliorer sa coordination avec les institutions financières internationales pour que les investissements soient plus en phase avec les normes et les standards européens.

Nous avons également vu que les acteurs domestiques avaient une influence importante sur le transfert des règles. L'Union européenne a donc tout intérêt à investir dans les mécanismes de socialisation afin de persuader les différents « veto players » du bien-fondé des réformes et des bénéfices qu'elles auront pour eux aussi.

Cependant, aucun de ces mécanismes ne pourra remplacer la conditionnalité d'adhésion sur le long terme. Si l'Union européenne souhaite continuer à influencer les politiques énergétiques des Balkans occidentaux, elle va devoir poser des engagements forts en faveur d'un futur nouvel élargissement pour que les pays de la région aient un intérêt vital et continu à transposer et mettre en œuvre l'acquis communautaire.

La recherche scientifique sur la gouvernance extérieure a encore de beaux jours devant elle en raison du rôle grandissant auquel l'Union européenne aspire sur la scène internationale. Voici donc quelques pistes de réflexion qui, selon nous, méritent d'être explorées. Premièrement, il convient *d'effectuer plus amples recherches* sur l'influence de la Russie en Serbie et en Bosnie-Herzégovine afin de déterminer si Moscou a réellement une influence négative sur le transfert des règles européennes. Ensuite, la Géorgie a rejoint la Communauté de l'énergie en juillet 2017. Cependant, les raisons de son adhésion sont encore floues et peuvent

représenter un cas intéressant à étudier. Enfin, d'autres acteurs extérieurs, non abordés dans ce travail, ont également accru leur présence dans la région comme la Turquie et les monarchies du Golfe. De futures recherches pourraient déceler leurs intérêts dans les Balkans occidentaux et leur impact dans le secteur énergétique.

BIBLIOGRAPHIE

1. OUVRAGES

CIAMBRA A., 'Exporting the Good Example? European Energy Policy and Socialization in South-East Europe', in *European Energy Policy: An Environmental Approach*, Cheltenham, UK y Northampton, USA: Edward Elgar.

KEUKELEIRE S. & DELREUX T., *The Foreign Policy of the European Union*, The European Union Series, 2nd edition, 2014.

LAVENEX S. & STULBERG A., 'The ENP and Energy and Environmental Security: From Governing to Securing the Commons', in Baum, M., Smith, M. E. & Weber, K. (eds) *Managing Interdependence in the Wider Europe* (Manchester, Manchester University Press), 2007.

RISSE T., *Governance Without a State?: Policies and Politics in Areas of Limited Statehood*, Edited by Thomas Risse, New York: Columbia university press, 2011.

SAURUGGER S., *Theoretical Approaches to European Integration*, Basingstoke, Palgrave, 2014 (chapter 5: 'Governance', p.145-161).

SCHIMMELFENNIG F. & SEDELMEIER U. (eds.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Cornell University Press, 2005.

SCHULZE K., 'Exporting the Energy Acquis: The External Agenda Shaping Power of the EU' (Chapter 4) in TOSUN J., BIESENBENDER S. & SCHULZE K., *Energy Policy Making in the EU: Building the Agenda*, Springer-Verlag London, 2015.

TÖMMEL I., 'Modes of Governance and the Institutional Structure of the European Union' in TÖMMEL I., VERDUN A. (eds), *Innovative Governance in the European Union. The Politics of Multilevel Policymaking*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, p.9-23.

2. ARTICLES SCIENTIFIQUES

ABBASOV F.G., « EU's External Energy Governance: A Multidimensional Analysis of the Southern Gas Corridor », *Energy Policy*, 2014, 65, p.27-36.

BACHE I. ET AL., « Europeanization and Multi-Level Governance in South-East Europe: the Domestic Impact of EU Cohesion Policy and Pre-Accession Aid », *Journal of European Public Policy*, 2011, 18:1, p.122-141.

BALTAG D. & ROMANYSHYN I., « EU External Governance: Successful Good Governance Promotion in Moldova and Ukraine? », 2011, Working Paper, Research Division EU External Relations, German Institute for International and Security Affairs, SPW Berlin.

BARBE E. ET AL., « Which Rules Shape EU External Governance? Patterns of Rule Selection in Foreign and Security Policies », *Journal of European Public Policy*, 2009, 16:6, p.834-852.

BAUER M.W., KNILL C. & PITSCHER D., « Differential Europeanization in Eastern Europe: The Impact of Diverse EU Regulatory Governance Patterns », *Journal of European Integration*, 2007, 29:4, p.405-423.

BÖRZEL T.A. & RISSE T., « Governance Without a State: Can it Work? », *Regulation & Governance*, 2010, 4, p.113-134.

BUSCHLE D., « Exporting the Internal Market – Panacea or Nemesis for the European Neighborhood Policy? Lessons from the Energy Community », College of Europe, EU Diplomacy Paper 02/2014.

DEITZ L. ET AL., « South East Europe's Electricity Sector: Attractions, Obstacles and Challenges of Europeanisation », *Utilities Policy*, 2009, 17, p.4-12.

DIEZ T., STELLER S. & ALBERT M., « The European Union and Border Conflicts: The Transformative Power of Integration », *International Organization* 60, Summer 2006, p.563-593.

DIMITROVA A. & DRAGNEVA R., « Constraining External Governance: Interdependence with Russia and the CIS as Limits to the EU's Rule Transfer in the Ukraine », *Journal of European Public Policy*, 2009, 16:6, p.853-872.

FREYBURG T. ET AL., « EU Promotion of Democratic Governance in the Neighbourhood », *Journal of European Public Policy*, 2009, 16:6, p.916-934.

KNILL C. & TOSUN J., « Hierachy, Networks, or Markets: how does the EU Shape Environmental Policy Adoptions Within and Beyond its Borders? », *Journal of European Public Policy*, 2009, 16:6, p.873-894.

LAVENEX S. & SCHIMMELFENNIG F., « *EU Rules Beyond EU Borders: Theorizing External Governance in European Politics* », *Journal of European Public Policy*, 2009, 16:6, p.791-812.

LAVENEX S. & UCARER E.M., « The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies », *Cooperation and Conflict*, Vol.39 (4), p.417-443.

LAVENEX S., « EU External Governance in 'Wider Europe' », *Journal of European Public Policy*, 2004, 11:4, p.680-700.

LINDSTROM N., « Power Trips: Europeanization, Market-Governance, and Energy Policy in the Western Balkans », *Public and Society*, 2011, 30, p.197-207.

O'BRENNAN J. & GASSIE E., « From Stabilization to Consolidation: Albanian State Capacity and Adaptation to European Union Rules », *Journal of Balkan and Near Estern Studies*, 2009, 11:1, p.61-82.

OBRADOVIC-WOCHNIK J. & DODDS A., « Environmental Governance in a Contested State: the Influence of European Union and Other External Actors on Energy Sector Regulation in Kosovo », *Environment and Planning C: Government and Policy*, 2015, volume 33, p.935-949.

PADGETT S., « Energy Co-operation in the Wider Europe: Institutionalizing Interdependence », *Journal of Common Market Studies*, 2011, Volume 49, Number 5, p.1065-1087.

PADGETT S., « Multilateral Institutions, Accession Conditionality and Rule Transfer in the European Union: The Energy Community in South East Europe », *Journal of Public Policy*, 2012, 32(3), p.261-282.

PETROV R., « Energy Community as a Promoter of the European Union's Energy Acquis to its Neighbourhood », *Legal Issues of Economic Integration*, 39, 2012, no.3, p.331-356.

PRANGE-GSTÖHL H., « Enlarging the EU's Internal Energy Market: Why Would Third Countries Accept EU Rule Export? », *Energy Policy*, 2009, 37, p.5296-5303.

RENNER S. & TRAUNER F., « Creeping EU Membership in South-east Europe: The Dynamics of EU Rule Transfer to the Western Balkans », *European Integration*, July 2009, Vol.31, No.4, p.449-465.

RENNER S., « The Energy Community of Southeast Europe: A Neo-functionalist Project of Regional Integration », *European Integration online Papers*, 2009, Vol.13, n°1.

SCHIMMELFENNIG F. & SEDELMEIER U., « Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe », *Journal of European Public Policy*, 2004, 11:4, p.669-687.

SCHIMMELFENNIG F., « Europeanization Beyond Europe », *Living Reviews in European Governance*, 2012, Vol.7, No.1.

TOSUN J. & SCHULZE K., « Compliance with EU Biofuel Targets in South-Eastern and Eastern Europe: Do Interest Groups Matter? », *Environment and Planning: Government and Policy*, 2015, Volume 33, p.950-968.

TRAUNER F., « From Membership Conditionality to Policy Conditionality: EU External Governance in South Eastern Europe », *Journal of European Public Policy*, 2009, 16:5, p.774-790.

YOUNGS R., « Democracy Promotion as External Governance? », *Journal of European Public Policy*, 2009, 16:6, p.895-915.

3. DOCUMENTS OFFICIELS

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, Livre blanc sur la gouvernance européenne, Bruxelles, 25 juillet 2001.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, General Secretariat of the Council to Coreper/Council, On international relations the field of energy – The value of multilateral frameworks, 9763/14, ENER 185, 19 May 2014, Brussels.

ENERGY COMMUNITY SECRETARIAT, Annual Implementation Report, 1st September 2016.

ENERGY COMMUNITY SECRETARIAT, Regional Energy Strategy, 27 July 2012.

EUROPEAN COMMISSION, Albania 2016 Progress Report.

EUROPEAN COMMISSION, An energy policy for Europe. Communication from the Commission to the European Council and the European Parliament, 2007, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION, Bosnia and Herzegovina 2016 Progress Report.

EUROPEAN COMMISSION, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee of the Regions, On security of energy supply and international cooperation – « The EU Energy Policy: Engaging with Partners beyond Our Borders », 7 September 2011, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION, Kosovo 2016 Progress Report.

EUROPEAN COMMISSION, Serbia 2016 Progress Report, 2016.

EUROPEAN COMMISSION, White paper on the future of Europe: Reflections and scenarios for the EU27 by 2015, 1 March 2017, Brussels.

U.S. AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT, Kosovo: 2014-2018, Country Development Cooperation Strategy.

4. AUTRES DOCUMENTS

Arte, Le dessous des cartes : Le Kosovo, confetti européen, mai 2008.

CEE BANKWATCH NETWORK, « Planned Coal Power Plants in the Western Balkans versus EU Pollution Standards », June 2017.

CEE BANKWATCH NETWORK, China-SEE energy projects update, June 2017.

CHANGE PARTNERSHIP.ORG, « Climate Change: Time for the Energy Community to Take Action », 2015.

CLIMATE ACTION NETWORK EUROPE, « Beyond Borders: How Energy Union can turn the Tide against Coal in the Western Balkans », August 2015.

SOUTH EAST EUROPE SUSTAINABLE ENERGY POLICY, « EIA/SEA of Hydropower Projects in South East Europe », October 2015.

SOUTH EAST EUROPE SUSTAINABLE ENERGY POLICY, « Invest in Haste, Repent at Leisure: are IFIs Behaving as if EU Accession Criteria and Extreme Energy Losses do no Exist in South East Europe », June 2013.

SOUTH EAST EUROPE SUSTAINABLE ENERGY POLICY, « Sustainable Energy, how far has SEE Come in the Last Five Years », South East Europe Energy Watchdog Report 2016.

SOUTH EAST EUROPE SUSTAINABLE ENERGY POLICY, « Winners and Losers. Who Benefits from High-Level Corruption in the South-East Europe Energy Sector », June 2014.

5. WEBOGRAPHY

Balkan Energy Strategies. Disponible sur :

<http://www.balkaneconomicforum.org/wp/balkan-energy-strategies/>. Visité le 24 juillet 2017.

Corruption Index 2016. Disponible sur : <https://www.transparency.org/country/>.

Visité le 1^{er} août 2017.

Site officiel de CEE Bankwatch Network. Disponible sur :

<https://bankwatch.org/campaign/coal/BiH>. Visité le 5 août 2017

Site officiel de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement.

Disponible sur <http://www.ebrd.com/shareholders-and-board-of-governors.html>.

Visité le 8 août 2017.

Site officiel de la Communauté de l'énergie. Disponible sur : <https://www.energy-community.org>.

Visité en juillet 2017.

Site officiel du Trans Adriatique Pipeline. Disponible sur : <https://www.tap-ag.com/the-pipeline>.

Visité le 3 août 2017.

Worldwide Governance Indicators. Disponible sur :

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>. Visité le 27 juillet 2017.

6. ARTICLES DE PRESSE

« Coal overshadows EU membership prospects of the Western Balkans », *Euractiv.com*, 23 November 2015.

« The Western Balkans are becoming Russia's new playground », *Euractiv.com*, 25 November 2014.

« Unveiled: Energy Corruption in the Balkans », *Euractiv.com*, 24 June 2014.

« Coal fouls Balkans's EU ambitions », *Politico.eu*, 28 Augustus 2015.

« Turkish Stream, a gas alternative for Serbia », *Serbianmonitor.com*, 10 July 2017.

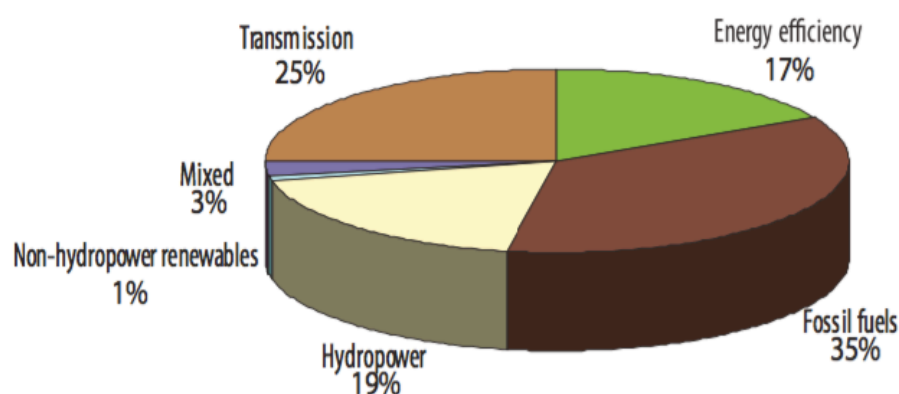
« Serbia: Perspectives on Eurasian integration », essay by Jovan Teokarevic,
ECFR.eu 8 June 2016.

« China in the Balkans: The battle of principles », Commentary Michal Makocki,
ECFR.eu, 6 July 2017.

ANNEXES

1. FINANCEMENTS DANS L'ENERGIE DE LA BERD, WB, BEI ET UE-IPA

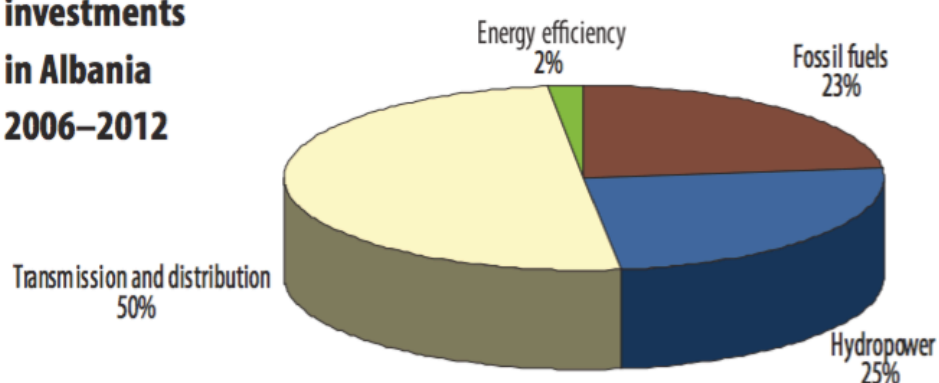
EBRD, World Bank Group, EIB and EU-IPA energy financing W. Balkans 2006–2012



Source: *SOUTH EAST EUROPE SUSTAINABLE ENERGY POLICY*, « Invest in Haste, Repent at Leisure: are IFIs Behaving as if EU Accession Criteria and Extreme Energy Losses do no Exist in South East Europe », June 2013

2. INVESTISSEMENTS ENERGETIQUES DE LA BERD EN ALBANIE

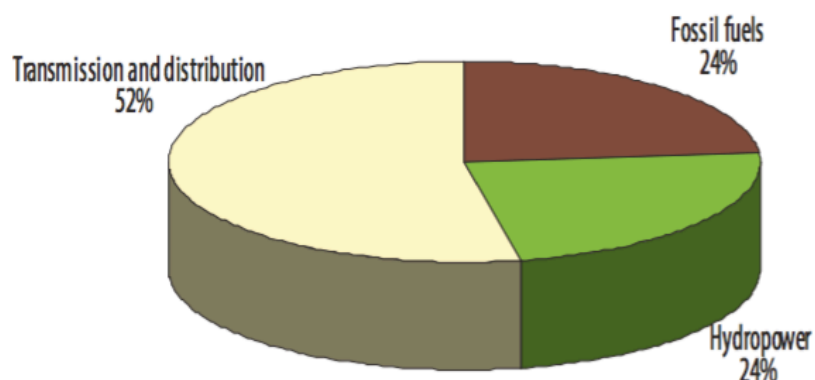
EBRD energy investments in Albania 2006–2012



Source: *SOUTH EAST EUROPE SUSTAINABLE ENERGY POLICY*, « Invest in Haste, Repent at Leisure: are IFIs Behaving as if EU Accession Criteria and Extreme Energy Losses do no Exist in South East Europe », June 2013

3. INVESTISSEMENTS ENERGETIQUES DE LA BM EN ALBANIE

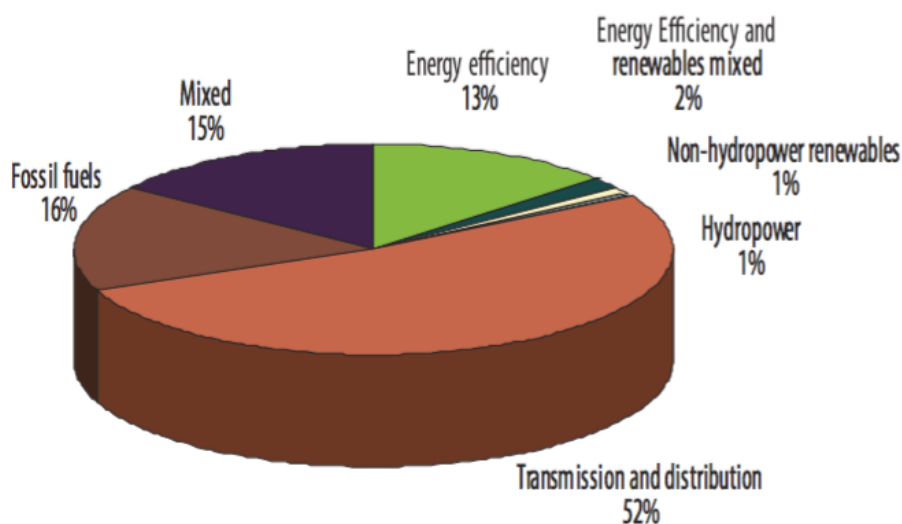
**World Bank
Group energy
investments
Albania
2006–2012**



Source: SOUTH EAST EUROPE SUSTAINABLE ENERGY POLICY, « Invest in Haste, Repent at Leisure: are IFIs Behaving as if EU Accession Criteria and Extreme Energy Losses do no Exist in South East Europe », June 2013

4. INVESTISSEMENTS ENERGETIQUES DE LA BERD EN BiH

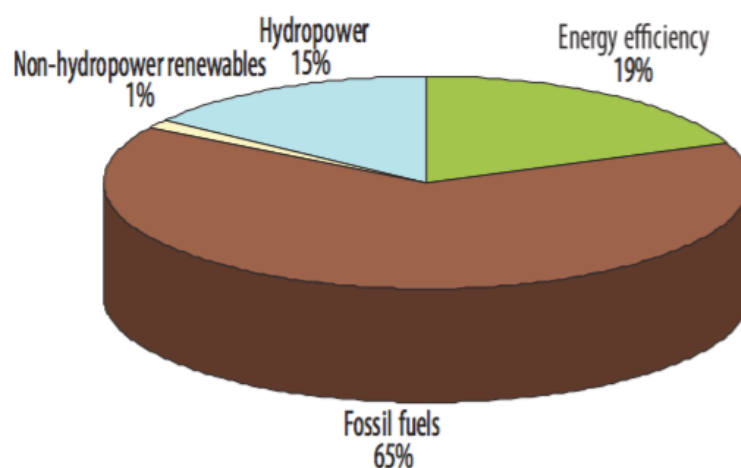
EBRD energy investments in BiH 2006–2012



Source: SOUTH EAST EUROPE SUSTAINABLE ENERGY POLICY, « Invest in Haste, Repent at Leisure: are IFIs Behaving as if EU Accession Criteria and Extreme Energy Losses do no Exist in South East Europe », June 2013

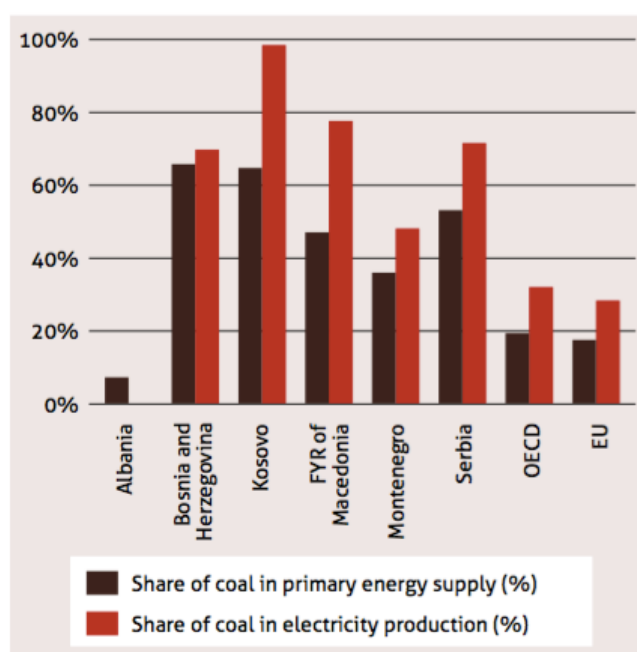
5. INVESTISSEMENTS ENERGETIQUES DE LA BERD EN SERBIE

EBRD energy investments Serbia 2006–2012



Source: SOUTH EAST EUROPE SUSTAINABLE ENERGY POLICY, « Invest in Haste, Repent at Leisure: are IFIs Behaving as if EU Accession Criteria and Extreme Energy Losses do no Exist in South East Europe », June 2013

6. PART DU CHARBON DANS LA PRODUCTION DE L'ENERGIE ET DE L'ELECTRICITE DANS LES BALKANS OCCIDENTAUX



CLIMATE ACTION NETWORK EUROPE, « Beyond Borders: How Energy Union can turn the Tide against Coal in the Western Balkans », August 2015

Résumé : Dans un monde toujours plus interdépendant et globalisé, l'Union européenne tente de se faire une place sur la scène internationale. Dans cette optique, elle cherche à exporter ses normes et ses standards à des pays non-membres de l'UE. Ce mémoire étudie l'influence de l'Union européenne sur les politiques énergétiques des pays des Balkans occidentaux. La région est importante pour au moins deux raisons. Premièrement, ces Etats aspirent tous à faire partie de l'UE. Deuxièmement, ils représentent un point de passage pour le futur corridor gazier sud que l'UE tente d'ouvrir pour acheminer de l'énergie de la région caspienne en contournant la Russie via la Turquie. L'Union européenne a donc intérêt à ce que les pays des Balkans jouent les mêmes règles du jeu qu'elle, à savoir les siennes. L'UE dispose de plusieurs instruments d'influence dans la région. Cependant, nous verrons que ces stratégies peuvent être contrecarrées par des facteurs domestiques et des acteurs extérieurs qui limitent le transfert des règles énergétiques européennes dans la région. Ce mémoire peut être divisé en trois grandes parties. La première présentera en détails le concept de gouvernance extérieure de l'Union européenne. Le second appliquera ce concept au secteur énergétique. Enfin, nous verrons les freins à cette gouvernance extérieure.

Mots-clés : Union européenne, gouvernance extérieure, Balkans occidentaux, Communauté de l'énergie, européanisation

