

N° 4697¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2000-2001

PROJET DE LOI

relative à l'organisation du marché du gaz naturel

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(17.11.2000)

Par sa lettre du 28 juillet 2000, Monsieur le Ministre de l'Economie a bien voulu saisir la Chambre de Commerce pour avis du projet de loi sous rubrique.

1. Introduction

Le présent projet de loi a pour objet de transposer la directive 98/30/CE du Conseil du 11 mai 1998 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel. Cette directive vise à établir progressivement un marché européen du gaz naturel concurrentiel et compétitif, sans discrimination pour ce qui est des droits et des obligations des entreprises agissant dans le secteur du gaz naturel, tout en garantissant aux Etats membres une liberté d'action certaine.

Pour bien situer le contexte de cette directive et pour souligner les intentions de la Commission en la matière, la Chambre de Commerce voudrait répéter la citation du rapport de la Commission au Conseil et au Parlement Européen sur l'état de la libéralisation des marchés de l'énergie, citation que les auteurs du projet de loi reprennent également dans leur exposé des motifs:

„Un marché de dimension communautaire sans frontières assurera un approvisionnement énergétique plus souple et diversifié, et contribuera donc dans une mesure importante à la sécurité de l'approvisionnement pour l'ensemble de la Communauté. Un renforcement de la concurrence dans le secteur énergétique améliorera également l'efficacité du secteur énergétique de l'Union Européenne, et renforcera ainsi sa compétitivité. Le renforcement de la concurrence entraînera également une baisse des tarifs pour les consommateurs d'énergie, qui en retireront un avantage concurrentiel dans leur production.

Le Marché Unique a stimulé la croissance, la compétitivité et l'emploi. La question pour la Communauté Européenne n'est donc pas de savoir s'il faut réaliser les marchés intérieurs de l'énergie mais de savoir comment le faire le plus efficacement possible.“

Lors de l'analyse des différents points traités dans ce projet de loi, la Chambre de Commerce aura l'occasion de revenir sur cet arrière-fond de la libéralisation du marché du gaz.

Tous les efforts de libéralisation, initiés par la Commission Européenne, que ce soit dans le domaine des télécommunications, de l'énergie ou des transports, ont contribué à des améliorations plus ou moins importantes de l'offre aussi bien en termes de prix qu'en termes de qualité des fournitures. En tant que petit pays, largement ouvert vers l'extérieur, le Luxembourg ne pourra que gagner dans un contexte de décloisonnement des anciens monopoles. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce voudrait rappeler que des approches libérales et ouvertes sont à l'origine du développement économique de notre pays.

Cependant, au cours des dernières années, il est à constater que les responsables politiques ont tendance à se fermer aux forces du marché et à vouloir maintenir les anciennes structures, dans lesquelles l'Etat a souvent ses propres intérêts à défendre. En effet, l'attitude réservée qu'ils ont manifestée vis-à-vis des dossiers de libéralisation, initiés par la Commission Européenne, en matières de communication ou d'électricité s'est traduite par des retardements ou par le montage de barrières à la concurrence.

En même temps, l'on constate que la plupart des autres pays européens ont depuis longtemps accepté la nouvelle donne et qu'ils profitent des effets bénéfiques que la libéralisation des anciens monopoles d'Etat produit au niveau économique et au niveau du progrès technologique.

La Chambre de Commerce perçoit l'ouverture des anciens monopoles comme une chance et un défi pour les opérateurs luxembourgeois, sans parler des effets largement positifs qu'elle produira au niveau des clients. Elle se voit confirmée dans sa position entre autres par les avis que le Conseil d'Etat a donnés sur les projets de loi afférents et par la position générale adoptée par la Commission Européenne.

La Chambre de Commerce est favorable à la libéralisation, mais elle ne doit pas être comprise comme un appel à la concurrence sauvage, qui est d'ailleurs exclue de par l'encadrement réglementaire prévu dans toutes les directives en question. L'appel que la Chambre de Commerce voudrait lancer aux responsables politiques concerne plutôt la nécessité d'une approche proactive en matière de libéralisation, de l'abandon de leur attitude de réserve et d'offrir ainsi aux consommateurs luxembourgeois les conditions préalables au maintien, voire à l'amélioration de leur position compétitive par rapport à leurs concurrents. Il va sans dire que les ménages tireront également profit de l'effet compétitivité de la libéralisation.

Le présent projet de loi semble marquer un premier revirement de tendance en rapport avec la situation décrite ci-dessus. En effet, il en ressort que le Gouvernement veut aller plus loin dans ses efforts de libéralisation que le minimum imposé par la directive. Tel n'est pas le cas en ce qui concerne le projet de loi sur les services postaux et les services financiers postaux, dans lequel les autorités veulent défendre par force et aussi longtemps que possible le statu quo. Tel n'était pas encore le cas dans la version initiale du projet de loi sur l'électricité, où la Chambre de Commerce a dû critiquer une approche minimaliste, approche qui a d'ailleurs été corrigée par la suite.

Il faut aussi relever que l'avènement de la concurrence n'est pas vraiment nouveau pour le secteur du gaz naturel dans la mesure où plusieurs clients ont la faculté de choisir rapidement entre plusieurs formes d'énergies alternatives au gaz. Parmi ces produits alternatifs se trouvent les fiouls et les gaz de pétrole, qui sont traditionnellement offerts sur un marché concurrencé. La nouveauté pour les entreprises du gaz consiste dans le fait qu'elles devront dorénavant partager leur propre marché croissant et les capacités de transport avec d'éventuels concurrents, offrant le même produit homogène.

Malgré plusieurs éléments positifs, contenus dans le projet de loi, la Chambre de Commerce ne peut pas marquer son accord avec toute la démarche choisie. Elle doit d'abord constater que les entreprises luxembourgeoises seront à nouveau pénalisées par une transposition tardive de la directive. Ensuite, les auteurs du projet de loi, dans un souci de précaution non justifié aux yeux de la Chambre de Commerce, ont introduit certaines barrières à l'entrée pour de nouveaux opérateurs sur le marché luxembourgeois du gaz.

Par ailleurs, des critères économiques ne sont pas suffisamment pris en compte, par exemple dans la définition des critères d'autorisation, où des benchmarks devraient permettre de juger si un client éligible ou une entreprise de gaz a des arguments valables pour demander la construction d'une ligne directe.

Enfin, la Chambre de Commerce doit réitérer ses critiques (exprimées dans son avis du 27 septembre 1999 sur le projet de loi portant transposition de la directive 96/92/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et portant modification de la loi du 21 mars 1997 sur les télécommunications et portant modification de la loi du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie) en rapport avec la mise en place du régulateur, où une représentation des grands clients et des professionnels du secteur n'est toujours pas prévue, alors qu'ils sont appelés à couvrir les frais de fonctionnement du régulateur (cf. dans ce contexte le point 6 ci-dessous).

2. Retard

L'économie luxembourgeoise a dû supporter à plusieurs reprises les coûts résultant des retards que notre pays accumule dans les dossiers de la libéralisation, alors que les principaux concurrents des entreprises luxembourgeoises profitent depuis des mois, voire des années de marchés libéralisés fonctionnels.

Pour combler au moins partiellement le retard que le Luxembourg va prendre en matière de libéralisation du marché du gaz, la Chambre de Commerce invite les auteurs du projet de loi à prendre les

mesures nécessaires, afin que les nouvelles dispositions puissent produire leur effet aussi vite que possible après l'adoption du texte de loi. A cet effet, les auteurs devraient présenter dans les meilleurs délais les projets de règlements d'exécution qui s'avèrent indispensables.

Etant donné que les entreprises luxembourgeoises concernées par la libéralisation ont eu le temps de se préparer à la nouvelle donne, il serait possible de raccourcir les délais maxima qui leur sont réservés pour se conformer à leurs nouvelles obligations (cf. article 16.3).

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce pense plus spécialement à la publication du tarif de transport et des autres obligations que SOTEG pourrait assurer rapidement. Le tarif transport devrait être décidé par le Ministre dans un délai maximal de deux mois à partir de la publication de la loi au Mémorial. La Chambre de Commerce suppose que le régulateur sera opérationnel pour rendre son avis, afin de permettre au Ministre de respecter ce délai réduit.

3. L'ouverture du marché

La directive fixe deux critères pour définir l'éligibilité des clients.

- 1) Un premier critère qui est le degré d'ouverture du marché, où les seuils minima d'ouverture se situent à 20% en 2000, à 28% en 2003 et à 33% en 2008. Ce premier critère n'est pas pertinent en ce qui concerne le Luxembourg, car les entreprises qui devront devenir éligibles selon le deuxième critère représentent déjà quelque 50% du marché.
- 2) Un deuxième critère est le degré d'ouverture qui définit les clients éligibles en fonction de leur niveau de consommation annuelle de gaz. Il ressort du projet de loi que les auteurs ont l'intention d'accélérer l'ouverture par rapport à ces critères en abaissant les seuils en question. Le tableau ci-dessous permet de comparer les seuils proposés pour le Luxembourg avec ceux qui, selon la directive, doivent au moins être respectés par chaque Etat membre:

<i>Date</i>	<i>Proposition Luxembourg</i>	<i>Directive</i>
2000	15 mio m ³ /an	25 mio m ³ /an
2003	5 mio m ³ /an	15 mio m ³ /an
2008	2 mio m ³ /an	5 mio m ³ /an

Aussi les auteurs du projet de loi prévoient-ils d'ouvrir le marché progressivement pour les distributeurs jusqu'à l'échéance de 2010, où tous les distributeurs sont entièrement éligibles.

Pour éviter des confusions, la Chambre de Commerce invite les auteurs à modifier l'exposé des motifs qui reprend les seuils d'ouverture prévus dans la directive, alors que l'article 18 du projet de loi prévoit des seuils différents.

La Chambre de Commerce voudrait d'abord féliciter les auteurs pour leur engagement d'abaisser les seuils d'éligibilité et de ne pas prendre en compte la possibilité de limiter l'ouverture totale du marché à 30%. Ceci permet aux entreprises industrielles, pour lesquelles le gaz naturel représente un élément important du coût de revient, de devenir éligibles dès l'entrée en vigueur de la loi ou à une échéance très rapprochée.

La Chambre de Commerce invite néanmoins les auteurs à suivre l'évolution à l'étranger et à accélérer l'ouverture si cette évolution l'exigeait. L'extension du champ des clients éligibles est laissée à l'initiative du Ministre auquel le projet de loi réserve la possibilité de désigner des clients éligibles supplémentaires en adoptant les critères en question par voie de règlement grand-ducal.

D'éventuelles restrictions à l'ouverture du marché, dues aux contrats „take or pay“, ne devraient pas concerner les clients interruptibles, qui ne sont pas concernés par les contrats en question. D'où la proposition de la Chambre de Commerce de définir les „clients fermes“ et les „clients interruptibles“ à l'article 2 et de préciser à l'article 18 que d'éventuelles restrictions à l'ouverture du marché, liées à l'existence de contrats „take or pay“, ne sauront limiter le niveau d'éligibilité des clients interruptibles.

Toujours en ce qui concerne l'éligibilité, la Chambre de Commerce voudrait également remarquer qu'elle s'arrêtera au niveau de 2 mio m³/an par an, alors qu'une ouverture complète du marché sur le plan européen ne peut pas être exclue. Si les auteurs annoncent que l'ouverture sera de 99,2% en 2010, ils confondent les distributeurs avec leurs clients individuels. En effet, les clients qui ont une consom-

mation de moins de 2 mio m³/an resteraient clients captifs de leurs distributeurs. Ces derniers deviendraient éligibles pour l'ensemble de leur volume acheté, mais la quasi-totalité de leurs clients ne le seraient toujours pas. La Chambre de Commerce demande aux auteurs de faire profiter tous les consommateurs finals de l'ouverture complète, programmée pour 2010.

Conformément à son avis précité sur le projet de loi relative à l'électricité, la Chambre de Commerce demande également de considérer comme une entité de consommation finale les groupes industriels qui produisent sur plusieurs sites géographiques.

Enfin, la Chambre de Commerce demande de ne pas utiliser d'office la clause de réciprocité, prévue dans l'article 19. Il est vrai que cette clause est un bon outil pour que les Etats membres s'incitent mutuellement à ouvrir leurs marchés. Mais il reste que le Luxembourg est un petit pays, qui ne pourra guère prétendre inciter ses voisins à changer de politique par l'utilisation de la clause de réciprocité. Par contre cette clause pourra conduire à une restriction du choix des fournisseurs pour les clients éligibles au Luxembourg.

4. Transparence

La transparence est une condition importante pour garantir la concurrence. Ainsi, les entreprises de gaz sont tenues de présenter des comptes séparés pour les différentes activités liées au gaz. Le projet de loi reprend les dispositions de la directive en cette matière.

Par contre, le projet de loi n'indique pas selon quel critère objectif, la séparation entre activité de distribution et activité de transport devra être faite. On parle de réseaux à haute pression, d'un côté, et de réseaux locaux ou régionaux, de l'autre côté. Cette distinction pourrait donner lieu à confusion, d'où l'intérêt de désigner les différents réseaux dans un registre, adaptable en fonction de l'extension du réseau. A l'heure actuelle, la distinction est relativement facile à faire, dans la mesure où les opérateurs ont bien délimité leurs activités. Mais le paysage luxembourgeois des entreprises du gaz pourra vite changer, ce qui ne permettrait éventuellement plus de distinguer facilement entre activité de transport et activité de distribution.

En ce qui concerne la fixation des tarifs de transport et de distribution, la Chambre de Commerce estime qu'un benchmark par rapport aux tarifs pratiqués dans les autres pays européens permettrait de juger si les coûts établis au Luxembourg sont pertinents dans un contexte de concurrence entre pays.

5. Autorisations

La Chambre de Commerce peut suivre les auteurs dans leur intention de soumettre au Luxembourg à une autorisation d'établissement l'exercice des activités liées au gaz, si elles ne sont pas déjà couvertes par la législation en vigueur. Or cette autorisation devrait se limiter aux entreprises qui s'établissent dans notre pays. Les activités de construction d'un gazoduc, ainsi que les activités de distribution et de transport sont des activités exercées en permanence dans le pays. Les soumettre à un régime d'autorisation ne devrait pas poser un problème.

Mais le régime des autorisations commence à devenir intolérable aux yeux de la Chambre de Commerce, lorsqu'il vise des fournisseurs de gaz qui n'ont pas l'intention de s'établir au Luxembourg, mais qui veulent uniquement conclure des contrats de fourniture avec des clients éligibles dans notre pays. Soumettre cette activité à une autorisation préalable reviendrait à créer une énorme barrière à l'entrée pour tout fournisseur de gaz non luxembourgeois.

Il n'est même pas exclu que le régime d'autorisation sera finalement contraire au principe de libre circulation des biens et services dans l'Union Européenne. Une procédure d'autorisation, qui sera très probablement longue et lourde, empêcherait les clients à changer leur fournisseur selon le calendrier qui leur convient. Un délai d'autorisation de plus de trois mois peut être considéré comme refus.

La procédure d'autorisation pour fournisseurs ne serait pas compatible avec des achats à la bourse. Aussi n'est-il guère probable que les fournisseurs étrangers potentiels se soumettent d'office à une autorisation pouvant servir „à toutes fins utiles“. Ceci reviendrait à surestimer l'attrait que les quelques entreprises éligibles au Luxembourg représentent pour les acteurs qui entrent en ligne de compte.

La Chambre de Commerce ne suit pas les arguments que les auteurs avancent pour mettre en place cette procédure d'autorisation des fournisseurs.

Dans l'exposé des motifs, les auteurs du projet de loi justifient cette procédure par le fait que l'Etat doit demander des garanties pour assurer le bon fonctionnement du marché du gaz. Ils veulent également profiter de l'occasion pour encaisser une redevance auprès du fournisseur à autoriser.

En ce qui concerne les garanties pour le bon fonctionnement du marché, la Chambre de Commerce est d'avis que ce sujet doit être traité dans les contrats entre fournisseurs, transporteurs et clients sous le contrôle du régulateur.

Les garanties que l'Etat veut offrir ne vaudront rien si un fournisseur est défaillant. Par ailleurs, les clients qui devront conclure rapidement un contrat avec un fournisseur non autorisé seraient forcés de conclure leurs contrats „livraison à la frontière“ pour éviter la procédure d'autorisation. Or, cette manoeuvre ne changerait rien dans le potentiel de risque que les auteurs croient vouloir éviter par leur autorisation.

La Chambre de Commerce demande aux auteurs de renoncer à cette procédure d'autorisation pour les fournisseurs. Si les auteurs estiment toutefois que leur argument concernant les garanties pour les clients reste valable et s'ils veulent agir conformément aux explications données dans leur exposé des motifs (sub 3), ils devraient limiter l'autorisation aux seuls fournisseurs desservant la catégorie des clients qui, selon les termes des auteurs, sont „captifs de la forme d'énergie choisie“.

Conformément à sa prise de position sur le projet de loi relative à l'électricité, la Chambre de Commerce demande aux auteurs d'autoriser l'activité de grossiste dans le pays. D'abord l'établissement de telles entreprises pourrait contribuer à la diversification de notre tissu économique. Ensuite, il s'avère que ce sont surtout ces nouveaux acteurs qui assurent la concurrence sur les anciens marchés monopolistiques.

L'interdiction de l'activité de grossiste empêcherait, par exemple, les entreprises actives dans le secteur des énergies alternatives au gaz de diversifier leurs activités en offrant le gaz comme nouvelle forme d'énergie à leurs clients.

La Chambre de Commerce ne peut pas suivre le raisonnement qui veut que ces entreprises devraient d'abord construire ou acheter un réseau de transport ou de distribution pour pouvoir fournir du gaz.

Ceci d'autant plus que les auteurs veulent seulement autoriser la construction de nouveaux réseaux pour une région donnée lorsque la capacité des réseaux existants est atteinte.

Enfin, la Chambre de Commerce voudrait commenter la condition qui lie l'autorisation pour la construction d'une ligne directe à l'absence de capacités dans les réseaux existants.

Si cette clause n'est pas irraisonnable, elle présente cependant le désavantage d'empêcher une pression permanente sur les exploitants de réseaux de faire tous les efforts pour garantir des tarifs de transport ou de distribution compétitifs. Il faudrait dès lors envisager la possibilité d'inclure un critère économique qui pourrait justifier, le cas échéant, la construction d'une ligne directe sans que le critère ayant trait à la capacité ne se vérifie. Pour être complet et non discriminatoire, le critère de capacité devrait être défini dans le temps, c'est-à-dire selon l'évolution prévisible des besoins, et en fonction des capacités qui existent en amont du réseau luxembourgeois.

6. Régulateur

En ce qui concerne le financement du régulateur, la Chambre de Commerce estime qu'il faut trancher clairement entre deux alternatives. (Cette position de la Chambre de Commerce est reprise de son avis du 12 octobre 2000 relatif au projet de loi sur les services postaux et les services financiers postaux – Troisième série d'amendements.)

1) Puisque les entreprises participent au financement de l'ILR, il est clair que ces mêmes entreprises doivent être représentées au sein du Conseil d'administration.

En effet, la Chambre de Commerce ne peut pas accepter qu'une autorité de régulation, qui est financée en partie par des contributions des entreprises (cf. loi du 24 juillet 2000 relative à l'organisation du marché de l'électricité), soit composée uniquement des mandataires des ministères concernés directement ou indirectement et ne compte pas parmi les membres du Conseil d'administration des représentants des secteurs surveillés.

Ainsi, la Chambre de Commerce propose aux autorités de s'inspirer de la loi du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier, en l'occurrence de la section 3 de cette loi qui concerne le conseil de la CSSF. En suivant ce modèle, les sept membres du Conseil

d'administration de l'ILR seraient nommés par le Gouvernement en Conseil, dont quatre sur proposition des ministres ayant respectivement dans leurs attributions l'ILR, les télécommunications, le secteur postal et l'énergie. Les trois membres restant seraient nommés sur proposition des entreprises surveillées.

De l'avis de la Chambre de Commerce, il est tout à fait logique que des représentants, mandatés par les secteurs qui financent une institution travaillant à leur service, assurent sa direction, sans pour autant mettre en danger la neutralité de l'institution dans l'exécution des tâches qui lui sont confiées par la loi. La santé au travail en est un bon exemple.

Afin de garantir le respect du principe de la séparation énoncé ci-dessus et en vue d'assurer une représentation adéquate des entreprises surveillées au sein du Conseil d'administration de l'ILR, la Chambre de Commerce demande aux autorités de prévoir la nomination des trois membres représentant l'intérêt économique général par le Gouvernement en Conseil sur proposition de la Chambre de Commerce. De cette façon, les entreprises qui participent au financement de l'ILR auraient un droit de regard sur le fonctionnement et l'organisation de l'autorité de régulation à travers ces membres.

En suivant la loi du 23 décembre 1998 précitée, plus précisément sa section 6, la Chambre de Commerce propose par ailleurs l'institution au sein de l'ILR d'un comité consultatif qui peut être saisi pour des questions, avis ou dossiers spécifiques concernant les trois secteurs surveillés par l'ILR. Ce comité consultatif serait composé du ministre compétent (ou d'un représentant nommé par celui-ci) du sujet à traiter (télécommunications, secteur postal, énergie), de deux membres de la direction de l'ILR (désignés à cet effet par le Conseil d'administration de l'ILR) et de six membres désignés par le ministre compétent parmi les entreprises concernées par le sujet à traiter, sur proposition de la Chambre de Commerce.

Si le Gouvernement décidait de maintenir son idée de financer le régulateur proportionnellement à la consommation sur les marchés régulés, il faudrait que tous ces marchés contribuent de façon équitable au financement et que les acteurs fortement concernés, dont l'industrie pour les volets électricité et gaz, puissent décider sur les budgets et les grandes orientations des travaux du régulateur par le biais d'une représentation dans ses organes dirigeants.

Dans cette logique, une représentation mixte des secteurs privé et public présupposerait un financement mixte du régulateur.

Quelle que soit la formule retenue, la Chambre de Commerce se prononce contre une redevance à prélever lors de l'octroi d'une autorisation de fourniture, ceci d'autant plus que la Chambre de Commerce rejette cette procédure d'autorisation. Un modèle de financement similaire au modèle électricité serait recommandable sous réserve des remarques formulées ci-dessus.

2) Si les autorités gouvernementales entendent exclure le secteur privé du Conseil d'administration de l'ILR, alors son financement doit incomber intégralement au budget de l'Etat.

Dans cette hypothèse, la Chambre de Commerce propose, pour des questions spécifiques ou des dossiers plus complexes devant être traités par l'ILR, l'institution de groupes de travail ad hoc, composés d'experts ou d'hommes de terrain dans les domaines visés.

Ainsi, dans le cadre du présent projet de loi, le fonctionnement du régulateur devrait être tel que des représentants des secteurs, fortement concernés par la libéralisation (industrie et professionnels du gaz) puissent participer à des groupes de travail spécialisés, appelés à traiter des sujets d'ordre général à clarifier dans l'optique d'un bon fonctionnement du marché libéralisé, à l'exclusion des travaux où une neutralité absolue est requise.

*

Après consultation de ses ressortissants et sous réserve de la prise en compte des remarques qui précèdent, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous rubrique.

