

**N^{os} 5605³
5606⁵**

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2006-2007

PROJET DE LOI

- 1) relative à l'organisation du marché de l'électricité;
- 2) instaurant un poste de Commissaire du Gouvernement à l'Energie;
- 3) abrogeant
 - la loi modifiée du 14 décembre 1967 portant institution d'un poste de commissaire du Gouvernement, portant création d'un service de l'énergie de l'Etat et concernant l'exploitation des centrales hydro-électriques d'Esch-sur-Sûre et de Rosport;
 - la loi du 4 janvier 1928 concernant l'établissement et l'exploitation des réseaux de distribution d'énergie électrique dans le Grand-Duché de Luxembourg approuvant la convention de concession du 11 novembre 1927 ainsi que ses annexes;
 - la loi du 30 juin 1927 approuvant le contrat de fourniture de courant du 11 avril 1927 pour l'électrification du Grand-Duché de Luxembourg;
 - la loi du 2 février 1924 concernant les distributions d'énergie électrique dans le Grand-Duché de Luxembourg;
 - la loi modifiée du 24 juillet 2000 relative à l'organisation du marché de l'électricité;et
- 4) modifiant
 - la loi du 30 mai 2005 portant
 - 1) organisation de l'Institut Luxembourgeois de Régulation;
 - 2) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat;
 - la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat

PROJET DE LOI

relative à l'organisation du marché du gaz naturel et abrogeant la loi modifiée du 6 avril 2001 relative à l'organisation du marché du gaz naturel et portant modification

- 1) de la loi modifiée du 24 juillet 2000 relative à l'organisation du marché de l'électricité et**
- 2) la loi modifiée du 14 décembre 1967 portant institution d'un poste de commissaire du Gouvernement, portant création d'un service de l'énergie de l'Etat et concernant l'exploitation des centrales hydro-électriques d'Esch-sur-Sûre et de Rosport**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES

(5.12.2006)

Par lettres du 31 juillet 2006, réf. 0356-E06 et 0370-E06, Monsieur Jeannot Krecké, ministre de l'Economie et du Commerce extérieur, a soumis les projets de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des employés privés.

1. Les projets soumis pour avis ont pour objet de transposer quatre directives européennes, à savoir:

- la directive 2003/54/CE définissant les modalités d'organisation et de fonctionnement du secteur de l'électricité, l'accès au marché, les critères et procédures applicables en ce qui concerne les appels d'offres et les autorisations de capacités de production, ainsi que l'exploitation des réseaux;
- la directive 2005/89/CE du 18 janvier 2006 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité et les investissements dans les infrastructures;
- la directive 2003/55/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel;
- la directive 2004/67/CE du 26 avril 2004 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel.

Les directives 2003/54/CE et 2003/55/CE, à transposer en principe pour le 1er juillet 2004, se proposent de réaliser un marché de l'électricité, respectivement du gaz naturel concurrentiel et efficace tout en garantissant la sécurité d'approvisionnement et le respect de l'environnement.

La directive 2005/89/CE, dont la transposition est due pour le 24 février 2008, impose aux Etats membres d'assurer un niveau élevé de sécurité de l'approvisionnement en électricité en prenant les mesures nécessaires pour favoriser un climat d'investissement stable et en définissant les rôles et les responsabilités des autorités compétentes et de tous les acteurs concernés du marché.

La transposition de la directive 2004/67/CE était due pour le 19 mai 2006.

2. Les deux projets soumis pour avis se situent donc dans le cadre de la politique de libéralisation des marchés du gaz naturel et de l'électricité entamée au Luxembourg par la loi du 6 avril 2001 relative à l'organisation du marché du gaz naturel, respectivement par celle du 24 juillet 2000 relative à l'organisation du marché de l'électricité.

Ils ont pour objet de renforcer la libéralisation en essayant d'éliminer au maximum tout comportement discriminatoire.

Actuellement les entreprises ont déjà le libre choix de leur fournisseur, ceci, selon les auteurs du projet, afin d'augmenter la compétitivité de l'industrie européenne.

Les projets soumis pour avis prévoient que, à partir du 1er juillet 2007, tous les consommateurs, donc également les ménages, puissent choisir librement le fournisseur de leur électricité, ce qui devrait aussi leur permettre de bénéficier des avantages d'un marché concurrentiel.

3. En ce qui concerne l'organisation des marchés, ce sont donc les activités de production, de commerce et de fourniture qui sont libéralisées, alors que la gestion des réseaux de transport et de distribution ne seront pas ouverts.

4. Au niveau de la sécurité d'approvisionnement, il s'agit de créer un cadre commun pour des politiques transparentes, solidaires, non discriminatoires et conformes aux exigences d'un marché intérieur européen de l'énergie compétitif.

En outre, il est prévu de définir les rôles et les responsabilités des différents acteurs et de mettre en oeuvre des réglementations créant un climat d'investissement stable.

5. Le présent avis est réparti en deux parties.

La première partie traite de manière générale de la politique de libéralisation menée depuis une dizaine d'années au niveau européen dans les secteurs de l'électricité et du gaz. Elle aborde plus particulièrement les effets de cette politique sur le prix de l'électricité et du gaz ainsi que sur l'évolution du nombre d'emplois dans les secteurs concernés.

La deuxième partie est consacrée à l'analyse proprement dite des projets sous rubrique.

6. En tant que remarque préliminaire, la CEP•L regrette qu'elle ne puisse pas apprécier la portée de nombreuses dispositions du projet qui restent à préciser par voie de règlement grand-ducal, d'ailleurs souvent facultatives.

*

**I. CHOISIR SON FOURNISSEUR D'ELECTRICITE ET DE GAZ,
MAIS A QUEL PRIX?**

7. La route vers la libre concurrence et les avatars des marchés européens de l'électricité et du gaz sont parsemés d'embûches. Les récentes mésaventures connues sur les réseaux électriques européens parlent d'elles-mêmes et s'ajoutent à une liste toujours plus longue de péripéties dans le domaine énergétique.

Seraient-elles l'illustration d'une navigation à vue? Traduisent-elles les errements d'une politique captivée et désorientée par un miroir aux alouettes tendu par une main invisible ou sont-elles plutôt le fruit de comportements inadéquats, opportunistes et peut-être même néfastes des agents sectoriels induits par ce processus de libération, qui verrait un principe de maximisation des profits primer l'intérêt général. Résultent-elles d'une combinaison maladroite de ces deux ingrédients? Sont-elles en fait, plus prosaïquement, le lot inéluctable et indissociable de la métamorphose des marchés en cours depuis une dizaine d'années, mais qui annonce tout de même des jours meilleurs?

Il n'est guère aisé de trancher définitivement, même si, pourtant, un faisceau d'indices convergents, accumulés dans nombre de pays ayant déjà procédé à la libéralisation de leurs marchés, rend pour le moins légitime un certain attentisme vis-à-vis de l'impact de la libéralisation européenne et de celui escompté de la réforme des marchés luxembourgeois. Ces indices donnent même à penser que le recours à la concurrence pourrait s'avérer quelque peu aventureux.

1. La base légale et les motivations de la libéralisation

8. L'ouverture à la concurrence des marchés énergétiques pour les consommateurs finaux particuliers, ultime étape du processus, est organisée dans le but d'octroyer à ce type de consommateurs, qui était encore captif, le droit de choisir son fournisseur d'électricité et de gaz.

Le dépliant informatif de la Commission européenne, datant de 2004, intitulé *Liberté de choix. L'Union européenne encourage la libéralisation du marché de l'énergie*, est limpide: „Vous pouvez désormais choisir. Grâce à une récente législation de l'Union européenne (UE), tous les consommateurs pourront décider eux-mêmes quel sera leur fournisseur de gaz et d'électricité [...] Il ne s'agit là que d'un des éléments de la politique énergétique de l'UE [...]“.

Les auteurs des projets sous avis abondent également dans ce sens.

9. L'argument ainsi mis en vitrine ne constitue évidemment pas la seule finalité de l'opération généralisée d'ouverture à la concurrence en Europe – de même que l'introduction de l'euro n'avait pas

pour unique et principale raison les avantages pratiques, tant célébrés, de la monnaie unique pour la population européenne.

La visée de l'argument central de la stratégie de communication des autorités semble claire; il s'agit essentiellement d'induire d'éventuelles envies de changement auprès des consommateurs résidentiels, de stimuler les besoins et susciter leur intérêt pour la réforme de ces marchés: enfin libérés des liens d'un mariage forcé avec un fournisseur tout puissant et onéreux, nous sommes libres de convoler avec le fournisseur de notre choix.

10. Pourtant, la „liberté de choix du fournisseur“ en tant que telle ne fait pas partie des textes européens de base actuels ou en devenir; elle n'est pas un objectif, une valeur, un droit ou une liberté fondamentale des citoyens de l'Union européenne ou des consommateurs dans le marché unique, comme peuvent l'être la liberté d'établissement et de circulation des personnes, des services, des marchandises ainsi que des capitaux¹.

En revanche, on le sait, la concurrence l'est. L'idée de l'ouverture à la concurrence, autrement dit de „libéralisation“, trouve sa base juridique dans le traité instituant la Communauté européenne, en son article 3 g): „[...] l'action de la Communauté comporte [...] un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché intérieur“. Pour ce faire, l'action de la Commission repose notamment sur les articles 81 à 89 relatifs aux règles communes de concurrence. C'est pourquoi, éliminer les obstacles qui empêchent encore les entreprises et les citoyens de profiter pleinement des avantages du marché commun est l'une des priorités de la Commission européenne.

11. Ceci étant dit, il n'est pas illégitime de s'interroger sur les objectifs premiers de la libéralisation des marchés monopolistiques occupés par les entreprises de réseaux, de la mise en concurrence des entreprises sur ces marchés. On invoquera, toujours dans l'intérêt des consommateurs, une concurrence accrue qui exercerait une pression à la baisse sur les prix, qui diversifie la gamme des produits commercialisés et des contrats ou qui assurerait un meilleur niveau de protection. Avoir le choix entre plusieurs fournisseurs permet certainement de comparer les offres pour trouver le contrat le mieux adapté ou d'exprimer directement son choix et ses préférences de consommation et ainsi tenter d'influencer l'offre du marché.

Mais, à l'aune de la mission communautaire prédominante d'ouverture des marchés et d'instauration de la libre concurrence, dont les conditions doivent d'ailleurs évoluer „avec pour effet d'accroître la force compétitive des entreprises“², il n'est pas incongru, aux yeux de la CEP•L, de penser que, bien en amont de ces considérations et de ces avantages pour le consommateur, il s'agit d'abord de donner aux intérêts privés l'accès à des champs d'actions nouveaux, à des marchés de services hautement lucratifs.

A l'évidence, les bénéfices affichés pour les consommateurs semblent bien être subsidiaires et n'arriver au mieux qu'en seconde position, si tant est que ces deux sphères d'intérêts puissent se rencontrer.

12. C'est ainsi que, depuis une décennie, l'on a vu le marché européen se consolider, se reconcentrer avec l'aval des autorités européennes de contrôle; de puissants groupes paneuropéens ont émergé et dominant non seulement les marchés énergétiques nationaux, mais aussi européens.

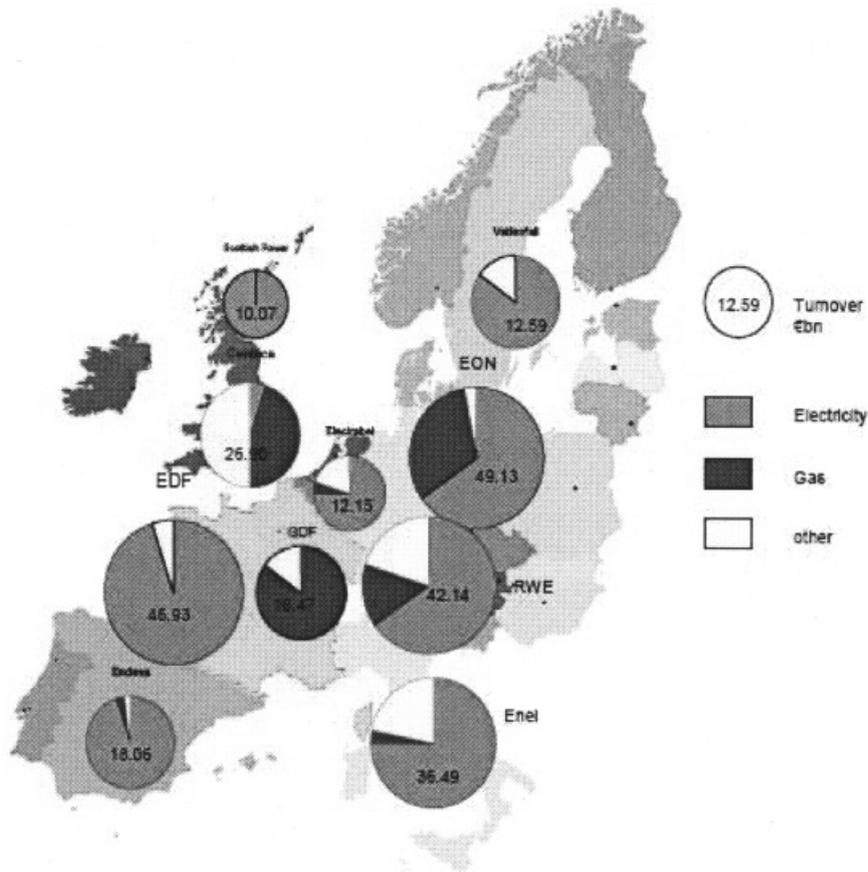
On se doit d'observer ex post, si cela n'était pas déjà attendu ex ante, que l'exploitation d'économies d'échelle et de rendements croissants mène naturellement à une Europe des grandes entreprises. En ce sens d'ailleurs, il est peut-être plus aisé de comprendre a posteriori la raison d'être historique et, pro-

1 La directive 2003/54/CE relative au marché de l'électricité, de même que celle relative au gaz (2003/55/CE), énonce dans son considérant (4) que les libertés que le traité garantit aux citoyens européens – circulation des marchandises et des services ainsi que le libre établissement – ne peuvent être effectives que dans un marché entièrement ouvert qui permet à tous les consommateurs de choisir librement leur fournisseur et à tous les fournisseurs de délivrer librement leurs produits à leurs clients.

2 Article 27 du Traité

blement, naturelle des monopoles publics qui ont longtemps dominé les marchés des services de réseau³.

13. La carte ci-dessous indique le chiffre d'affaires en milliards d'euros des plus grosses entreprises énergétiques dans l'UE.



Note: à titre indicatif, le PIB luxembourgeois est de 29 milliards en 2005

Source: Commission européenne

En vérité, il semble bien que la chasse au monopole public en Europe a tourné petit à petit à l'installation d'oligopoles souvent dominés par le secteur privé. Si l'on n'y prend garde, elle pourrait, à terme, dans le processus continu de consolidation des marchés, mener à des monopoles privés, ce qui ne manquerait évidemment pas de susciter nombre de questions. Il appartient d'ailleurs à la Commission européenne de veiller au grain et d'éviter ce scénario.

14. L'illustration suivante, de la Commission européenne, nous informe de la très forte concentration dans le secteur électrique. Au niveau de la production, si l'on considère les trois premiers opérateurs d'électricité sur le marché, on observe qu'une large partie des Etats membres (EM) connaît cette concentration (structure oligopolistique).

³ Le monopole public et la gestion centralisée permettaient une efficacité productive évolutive et d'aplanir nombre d'inconvénients rencontrés dans la nouvelle forme de gestion axée sur la concurrence et le partage de la production. La structure monopolistique permettait d'optimiser la taille et la configuration des systèmes électriques et de réaliser des économies d'échelle; il n'est donc pas étonnant d'observer les mouvements d'entreprises cherchant à optimiser leur taille. Le monopole était la meilleure façon d'approvisionner sûrement les citoyens en électricité. Une éventuelle baisse des prix engendrée par la libéralisation peut-elle compenser, aux yeux des citoyens, le manque de fiabilité suscité par les (risques de) ruptures d'approvisionnement, l'instabilité des cours ou les insuffisances d'investissements?

Position sur le marché en gros fin 2004

	<i>Number of companies with 5% share of production capacity</i>	<i>Share of largest 3 producers</i>	<i>Market opening (07.04)</i>
Austria	5	54%	100%
Belgium	2	95%	c.90%
Denmark	10	40%	100%
Finland	10	40%	100%
France	1	96%	70%
Germany	5	72%	100%
Greece	1	97%	62%
Ireland	2	93%	56%
Italy	5	65%	79%
Luxembourg	1	88%	57%
Netherlands	4	69%	100%
Portugal	3	76%	100%
Spain	3	69%	100%
Sweden	10	40%	100%
UK	8	39%	100%
Norway	10	40%	100%
Estonia	1	95%	10%
Latvia	1	95%	76%
Lithuania	3	92%	n.k
Poland	7	45%	52%
Czech Republic	1	76%	47%
Slovakia	1	86%	66%
Hungary	7	66%	67%
Slovenia	3	87%	75%

Source: Commission européenne

Quant aux neufs pays de l'UE-15 qui ont un marché libéralisé à 100% en juillet 2004 (Autriche, Danemark, Finlande, Allemagne, Pays-Bas, Portugal, Espagne, Suède et Royaume-Uni), ils connaissent des sorts différents. Si le Royaume-Uni, la Suède, le Danemark, la Finlande et l'Autriche ont réussi à réduire la concentration sur le marché en gros à 54% au minimum, les quatre autres pays connaissent toujours des concentrations d'au moins 69%.

15. En termes de parts de marché et de position dominante au niveau du marché de détail, il y a également une très forte présence des trois premiers acteurs comme le montre le tableau suivant, même dans les pays qui ont ouvert complètement leur marché.

Si l'on considère par exemple de nouveau les neufs pays de l'UE-15 qui ont un marché libéralisé à 100% en juillet 2004 (Autriche, Danemark, Finlande, Allemagne, Pays-Bas, Portugal, Espagne, Suède et Royaume-Uni), seuls l'Autriche, la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni connaissent une part de marché inférieure à 80% aux mains des trois entreprises énergétiques dominantes. La plupart de ces pays voient une concentration des marchés à plus de 90%.

Position sur le marché de détail fin 2004

	<i>Companies with market share over 5%</i>	<i>Number of fully independent suppliers (no network affiliates)</i>	<i>Market share of largest 3 companies large industrial users</i>	<i>Market share of largest 3 companies small/medium businesses</i>	<i>Market share of largest 3 companies very small commercial/household</i>	<i>Market opening (07.04)</i>
Austria	5	4	60%			100%
Belgium	3/2	14/6	100% / 92%	100% / 99%	94% / 100%	c.90%
Denmark	–	3	–	–	–	100%
Finland	5	<5	–	35-40%		100%
France	1	20	91%	97%	96%	70%
Germany	4	13	–	–	–	100%
Greece	1	10	97%	97%	100%	62%
Ireland	3	7	99%	99%	99%	56%
Italy	6	119	33%	12%	93%	79%
Luxembourg	4	4	94%		95%	57%
Netherlands	3	18	–	–	83%	100%
Portugal	2	4	98%			100%
Spain	5	20	82%	86%	85%	100%
Sweden	3	–	50%			100%
UK	6	3	65%	66%	59%	100%
Norway	4	5	95%	33%	31%	100%
Estonia	1	0	95%	95%	95%	10%
Latvia	1	0				76%
Lithuania	3	5	100%	100%	100%	n.k
Poland	6	20	50%	48%	47%	52%
Czech Rep.	3	0	95%			47%
Slovakia	1	1	86%	100%	100%	66%
Hungary	7	0	7%	43%	51%	67%
Slovenia	6	6	67%	75%	77%	75%
Cyprus	1	0	100%	100%	100%	35%
Malta	1	0	100%	100%	100%	0%

Source: Commission européenne

16. En ce qui concerne le marché du gaz, l'indicateur de l'intensité de la concurrence sur les marchés nationaux se traduit par la part de marché totale des fournisseurs en gros. La Commission indique que la structure du marché de gros est toujours caractérisée par une très forte concentration en Europe. De même, le marché de détail européen connaît un niveau de concurrence relativement faible. La part de marché des trois entreprises les plus larges, souvent des opérateurs déjà en place, dépasse les 90% ou correspond à la part de marché d'avant la libéralisation. Ainsi au Royaume-Uni qui dispose du marché de détail le plus ouvert, ces trois principaux opérateurs occupent 77% du marché.

17. Alors que de nombreux offreurs sont attendus pour défier le monopoleur et se concurrencer entre eux, et qu'il convient de disposer de surcapacités de production pour éviter une formation de prix stratégique, aucun de ces deux éléments ne semble être présent sur le marché européen. Au contraire, on constate que les surcapacités pour répondre à des pointes de charge disparaissent et qu'il y a une

vague de fusions/acquisitions sans précédent, ce qui réduit le nombre d'offreurs et tendrait à pousser les prix à la hausse.

Et quels ont donc été jusqu'à présent les effets de la libéralisation européenne pour les usagers et les salariés? A-t-elle réellement eu pour corollaire notamment une baisse des prix et des gains d'emplois?

2. Des promesses pas suivies d'effet?

18. L'établissement du grand marché intérieur et d'un espace sans frontières a consisté à supprimer progressivement trois types d'entraves à la circulation: les barrières physiques, techniques et fiscales. Depuis sa création en 1993, le marché unique, bien que toujours inachevé, a certainement ouvert des perspectives nouvelles.

La plupart des domaines de service public en réseau dans lesquels la Commission a été autorisée à agir ont été couverts par la libération des marchés: postes, transports, télécommunications, etc. Seuls l'eau, pour l'instant, et les transports ferroviaires ne sont pas encore complètement concernés, mais le troisième paquet de mesures pour les voyageurs des chemins de fer devra être mis en place pour 2010.

19. La libéralisation des secteurs de l'électricité et du gaz a commencé en Europe en 1996, respectivement en 1998. Si elle devient totale au 1er juillet 2007, de nombreux pays n'ont pas attendu la date butoir pour libérer leurs marchés énergétiques. Toutefois, en dépit d'un peu moins de dix années de mise en concurrence totale ou progressive selon les régions, la Commission constate de nombreuses lacunes dans le fonctionnement du marché unique.

20. En novembre 2005, la Commission a publié un rapport sur le fonctionnement du marché interne du gaz et de l'électricité auquel il convient, selon elle, d'apporter de nombreuses améliorations. En substance, elle relève le besoin d'améliorer les conditions d'accès aux réseaux, la nécessité des investissements dans les infrastructures pour assurer le développement rapide du marché, qui pêche par un manque de capacité d'interconnexion entre les divers réseaux et freine le développement de marchés énergétiques intégrés. La concentration dans les deux secteurs reste de mise, les opérateurs monopolistiques se permettant ainsi d'influer sur les prix.

21. Pour ces développements erratiques, la Commission pointe du doigt les Etats membres qui n'ont pas mis en oeuvre la deuxième directive „électricité“ et „gaz“ en temps utile ou avec une détermination suffisante; Etats membres qui, normalement acquis à la libre concurrence, ne semblent paradoxalement pas moins faire preuve d'un certain interventionnisme „patriotique“ pour placer ou défendre leurs entreprises énergétiques nationales sur la scène européenne⁴.

Le haut degré de concentration de l'industrie, pourtant avalisé par la Commission, menacerait donc la liberté des citoyens européens de choisir un fournisseur sur un marché concurrentiel. La solution préconisée par la Commission est de poursuivre cette marche quelque peu forcée vers la concurrence totale, ce qui devrait corriger les dysfonctionnements constatés, car, il va de soi que vous laissez faire et, tôt ou tard, la concurrence parfaite sera atteinte et l'équilibre sera optimal.

22. La preuve est-elle toutefois faite que l'extension du marché et la mise en concurrence du capital privé produisent des externalités positives et apportent un plus dans l'offre de services publics et de biens sociaux? La Chambre des employés privés se demande si le marché peut réellement garantir un optimum dans des domaines de premières nécessités tels que la distribution d'électricité, de gaz ou d'eau; elle doute que la somme d'optima partiels soit meilleure qu'un optimum global.

23. Au vu de l'expérience déjà accumulée à travers l'Europe ou à l'étranger, le jeu concurrentiel orchestré par l'offre et la demande dans le secteur énergétique ne semble pas fonctionner au mieux et ne profite certainement pas aux usagers. Pourtant, l'UE poursuit sa politique d'ouverture.

⁴ Dans son Livre vert „Une stratégie européenne pour une énergie sûre, compétitive et durable“, la Commission pose d'ailleurs d'emblée la question de savoir s'il existe un accord sur l'importance fondamentale d'un véritable marché unique à l'appui d'une stratégie commune dans le domaine de l'énergie.

On connaît les déboires qu'ont rencontrés de nombreux marchés libéralisés à travers le monde; que ce soit aux Etats-Unis, en Océanie, en Grande-Bretagne, en Allemagne, aux Pays-Bas, en Italie, en Scandinavie, nombre de marchés concurrentiels ont subi leur lot de crises des prix, de manipulations de marché, de déficits de production ou d'approvisionnement, voire de black-out ou encore de déficits d'investissement des entreprises. D'aucuns réclament des corrections: en France, des mouvements d'entreprises sont observés en faveur d'un retour à plus de réglementation; en Californie, l'Etat formule des propositions de politique électrique à moyen terme.

24. Pour information, un élément de la qualité du service électrique et de la performance du réseau est le nombre de minutes d'interruption de la fourniture par consommateur et par an. On le voit, en 2003, la durée des coupures est variable selon les pays, mais elle est caractéristique des standards de service et des performances du réseau de distribution.

Minutes d'interruption par client/an en 2003

<i>Electricité</i>	<i>Minutes d'interruption par client/an</i>	<i>Ouverture du marché en % (1.8.2003)</i>
Autriche	43	100
Belgique	<60	80
Danemark	„haut niveau de service“	100
Finlande	230	100
France	65	37
Allemagne	15	100
Grèce	inconnu	34
Irlande	385	56
Italie	300	66
Luxembourg	inconnu	57
Pays-Bas	35	63
Portugal	>500	45
Espagne	215	100
Suède	192	100
Royaume-Uni	85	100
Norvège	315	100
Hongrie	6	30
Chypre	1,92 kWh/an perdus	0

Source: Commission européenne

En termes de qualité de service, on ne constate donc pas de lien avec le développement de la concurrence, puisque nombre de pays libéralisés connaissent aussi des interruptions de service, parfois conséquentes.

25. Dans un tel cas de figure, quelle est alors la latitude du régulateur pour faire valoir les droits des consommateurs? On peut d'ailleurs se poser la question de savoir si la régulation ne deviendra pas mission impossible pour l'autorité en charge, qui, en plus du contrôle des prix, doit notamment vérifier le respect du service universel et la qualité des fournitures ou encore l'origine de l'électricité. La régulation et le contrôle des marchés seront-ils efficaces dans le marché concurrentiel? Pourront-ils empêcher toute asymétrie d'informations entre le régulateur et les opérateurs mais aussi entre les opérateurs et les consommateurs?

2.1. L'impact de la libre concurrence sur les prix

26. La brochure susmentionnée de la Commission donne à remarquer que cette nouveauté n'offre „aucune garantie que le changement de fournisseur d'énergie fasse baisser la facture du jour au lendemain – les prix fluctuent aussi pour d'autres raisons – mais il est certain que la concurrence sur le marché maintiendra les prix à un niveau moins élevé“.

Si les prix ont chuté dans un premier temps, ils remontent ensuite. La baisse des prix aurait-elle été cosmétique et commerciale, afin de permettre aux compétiteurs de se positionner sur les marchés?

27. Mais comme le dit la Commission, les prix fluctuent pour de multiples raisons. Leur évolution est notamment liée à la volatilité du prix du pétrole et du gaz, aux taxes ou encore à l'obligation de fournir un service public, au besoin de développer des technologies alternatives, voire à la problématique des émissions de CO₂ ou aux exigences de rentabilité des propriétaires des entreprises énergétiques⁵.

Au final, si l'on ne peut donc conclure définitivement que la libéralisation est à l'origine d'une hausse des prix, à l'inverse, une baisse des prix ne pourra évidemment pas non plus être totalement imputée à la libéralisation.

28. Néanmoins, les prix ont donc grimpé dans les dernières années. La Commission indique que, de 1996-2004, ceux de l'électricité ont progressé à un niveau qui serait cependant inférieur à celui de l'index des prix à la consommation; en termes réels, ils se situeraient 6% en dessous de leur niveau initial⁶. Les prix du gaz pour les ménages ont crû quant à eux de 41% entre 1996 et 2004 (20% en termes réels).

29. Eurostat, pour sa part, confirme que, sur une période longue, les prix de l'électricité pour les ménages et les industriels dans l'UE-15 ont respectivement progressé entre janvier 2000 et janvier 2006 de 9% et 31% au total. Entre janvier 2005 et janvier 2006, le prix TTC de l'électricité pour les ménages dans l'UE-25 a progressé en moyenne de 4,6% contre 16,1% (hors TVA) pour les industriels⁷.

30. Si l'on se concentre sur le prix au kWh pour la même consommation type, la tendance est similaire pour l'UE-15. TTC, les prix domestiques ont progressé de 4,1% entre 1998 et 2005, voire de 8,5% si l'on considère 2006. Si l'on prend 1991 comme point de départ, année la plus ancienne disponible, soit cinq ans avant l'introduction de la libéralisation du secteur, alors les prix TTC, payés par le consommateur final, ont crû de 15,6% jusqu'en 2006.

5 De manière générale, la concurrence est porteuse de surcoûts propres par rapport à la centralisation des moyens que permettrait le monopole; sur les marchés de l'électricité par exemple en raison de l'obligation d'équilibre instantané (bien non stockable). D'autres coûts, tels que des coûts de production, de commercialisation ou de rémunération du capital doivent forcément être répercutés et supportés par quelqu'un. En outre, l'investissement dans les équipements électriques constitue un risque économique d'importance, risque qui était auparavant supporté par la collectivité et les consommateurs. Les entrepreneurs devraient à présent prendre des risques en investissant dans les équipements, qui ont besoin d'être modernisés. Les pertes de parts de marché dans un monde concurrentiel étant tout à fait possibles et la volatilité des prix étant ici caractéristique, il est fort probable que les décideurs économiques ne souhaitent pas réaliser ces investissements onéreux, à moins certainement de les faire à nouveau peser sur les consommateurs.

6 Selon des études économétriques menées pour le compte de la Commission qui corrigent l'influence de facteurs tels que le coût du pétrole sur la période 1990-2001, les prix de l'électricité seraient même 8% inférieurs en valeur réelle à ce qu'ils auraient été si la libéralisation n'avait pas eu lieu. De l'aveu même de la Commission, ces résultats hypothétiques sont toutefois à apprécier avec prudence.

7 Il s'agit, pour les ménages, du prix TTC pour 100 kWh sur la base d'une consommation type annuelle de 3.500 kWh, dont 1.300 kWh de consommation nocturne. Les prix industriels hors TVA sont demandés à un consommateur industriel de taille moyenne ayant un contrat non interruptible portant sur un besoin maximum de 500 kW et une utilisation de 2.000 MWh d'électricité par an.

Prix du kWh domestique de l'UE-15 en euros (1991-2006)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Hors taxes	0,1058	0,1154	0,1124	0,1135	0,1102	0,1100	0,1081	0,1073	0,1050	0,1031	0,1027	0,1032	0,1036	0,1027	0,1043	0,1094
Hors TVA	0,1127	0,1233	0,1196	0,1224	0,1186	0,1165	0,1162	0,1159	0,1136	0,1158	0,1152	0,1169	0,1183	0,1184	0,1207	0,1261
TTC	0,1249	0,1369	0,1337	0,1369	0,1353	0,1340	0,1340	0,1331	0,1296	0,1322	0,1317	0,1336	0,1355	0,1358	0,1385	0,1444

Source: Eurostat

Hors taxes, le prix a légèrement progressé (+ 2%) entre 1998 et 2006, mais plus largement si l'on étend la période observée à 1991 (+ 3,4%).

Hors taxes, on constate un saut du prix en 1992 de près de 1 cent au kWh. Dès l'année suivante, le prix se réduit constamment jusqu'en 2002 où il amorce une remontée pratiquement continue depuis (hormis en 2004). En revanche, TTC, la progression du prix se définit plutôt en dents de scie, avec une hausse de plus de 1 cent en 1992 à 0,1369. Depuis, exception faite de 1999, il oscille entre 0,1317 et 0,1358 pour dépasser en 2005 le seuil de 1992 et atteindre le sommet de la période observée en 2006 (0,1444).

31. Toujours selon les données d'Eurostat, pour ce qui concerne les entreprises, le prix du kWh hors taxes a progressé de 15% entre 1998 et 2006 dans l'UE-15. Avec taxes, l'évolution du prix industriel au kWh équivaut à 22%. Entre 2004 et 2006, les prix ont augmenté respectivement de 20,8% et de 19,1%. Paradoxalement donc, les entreprises, pour lesquelles les marchés ont déjà été totalement libéralisés, se trouvent relativement moins bien loties que les ménages pour lesquels la libéralisation ne prendra totalement son cours qu'en 2007.

32. Laissons à présent de côté la moyenne européenne pour s'intéresser de plus près à l'évolution de quelques-uns des pays de l'UE-15, dont la plupart connaissent une libéralisation complète depuis un certain nombre d'années (en italique).

Prix de l'électricité pour les ménages en euros par kWh

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Be	0,1231	0,1237	0,1191	0,1186	0,1182	0,1171	0,1184	0,1137	0,1120	0,1145	0,1116	0,1123
Da	0,0608	0,0646	0,0639	0,0673	0,0681	0,0718	0,0781	0,0865	0,0947	0,0915	0,0927	0,0997
All	0,1298	0,1320	0,1270	0,1256	0,1277	0,1191	0,1220	0,1261	0,1267	0,1259	0,1334	0,1374
Esp	0,1056	0,1092	0,1050	0,0946	0,0929	0,0895	0,0859	0,0859	0,0872	0,0885	0,0900	0,0940
Fra	0,1006	0,1022	0,1005	0,0962	0,0949	0,0928	0,0914	0,0923	0,0890	0,0905	0,0905	0,0905
Irl	0,0734	0,0717	0,0816	0,0795	0,0795	0,0795	0,0795	0,0883	0,1006	0,1055	0,1197	0,1285
Lux	0,1067	0,1090	0,1071	0,1060	0,1076	0,1056	0,1120	0,1148	0,1191	0,1215	0,1288	0,1390
P-B	0,0846	0,0869	0,0877	0,0868	0,0884	0,0938	0,0978	0,0923	0,0970	0,1031	0,1102	0,1207
Aut	-	0,1032	0,0984	0,0969	0,0979	0,0949	0,0945	0,0932	0,0926	0,0981	0,0964	0,0894
Por	0,1257	0,1259	0,1278	0,1250	0,1201	0,1194	0,1200	0,1223	0,1257	0,1283	0,1313	0,1340
Fin	0,0703	0,0770	0,0727	0,0706	0,0656	0,0645	0,0637	0,0697	0,0738	0,0810	0,0792	0,0809
Suè	-	-	0,0675	0,0673	0,0653	0,0637	0,0629	0,0701	0,0838	0,0898	0,0846	0,0876
R-U	0,0946	0,0876	0,0971	0,1039	0,0966	0,1056	0,0996	0,1031	0,0959	0,0837	0,0836	0,0971

Source: Eurostat

On le voit, ici aussi, les évolutions sont contrastées. A l'exception de la France, la Belgique, l'Autriche et l'Espagne, tous les pays observés connaissent une hausse de prix domestiques entre 1995 et 2006.

33. Pour les utilisateurs industriels, l'Allemagne, l'Espagne, la France et l'Autriche voient leurs prix diminuer entre 1995 et 2006. Toutefois, depuis 1999 (et la libéralisation totale de son marché) l'Allemagne a vu ses prix augmenter.

Prix de l'électricité pour les utilisateurs industriels en euros par kWh

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Be	0,0776	0,0775	0,0746	0,0746	0,0739	0,0734	0,0752	0,0760	0,0764	0,0755	0,0695	0,0830
Da	0,0433	0,0473	0,0467	0,0512	0,0485	0,0504	0,0558	0,0639	0,0697	0,0631	0,0646	0,0724
All	0,0944	0,0906	0,0845	0,0830	0,0791	0,0675	0,0669	0,0685	0,0697	0,0740	0,0780	0,0871
Esp	0,0731	0,0756	0,0703	0,0620	0,0624	0,0636	0,0550	0,0520	0,0528	0,0538	0,0686	0,0721
Fra	0,0650	0,0650	0,0635	0,0596	0,0583	0,0567	0,0557	0,0562	0,0529	0,0533	0,0533	0,0533
Irl	0,0629	0,0615	0,0691	0,0662	0,0662	0,0662	0,0662	0,0768	0,0762	0,0787	0,0896	0,0998
Lux	0,0765	0,0747	0,0737	0,0725	0,0736	0,0709	0,0632	0,0645	0,0675	0,0690	0,0752	0,0845
P-B	0,0597	0,0608	0,0570	0,0566	0,0576	0,0669	0,0640	-	-	-	0,0806	0,0855
Aut	0,0807	0,0814	0,0765	0,0755	0,0763	-	-	-	-	0,0553	0,0621	0,0653
Por	0,0799	0,0756	0,0749	0,0712	0,0646	0,0643	0,0651	0,0665	0,0673	0,0684	0,0713	0,0817
Fin	0,0449	0,0481	0,0414	0,0401	0,0389	0,0377	0,0372	0,0401	0,0566	0,0543	0,0527	0,0517
Suè	-	0,0413	0,0430	0,0392	0,0348	0,0375	0,0313	0,0310	0,0666	0,0520	0,0462	0,0587
R-U	0,0606	0,0544	0,0604	0,0627	0,0619	0,0664	0,0661	0,0614	0,0539	0,0478	0,0570	0,0799

Source: Eurostat

34. Par ailleurs, la convergence des prix entre les EM, notamment pour le client industriel, ne se fait elle non plus guère encore sentir. Dans l'UE-25, les prix de l'électricité en euros varient pour les ménages et l'industrie de un à trois.

Le marché unique tant attendu ressemble toujours à une juxtaposition de marchés accentuée par une insuffisance d'interconnexions entre de nombreux réseaux⁸. Pour la Commission, l'intégration économique de ces industries de réseau devrait y mener à long terme. Les différences dans la régulation des secteurs ou dans la technologie mise en oeuvre sont autant de facteurs explicatifs supplémentaires du retard de convergence.

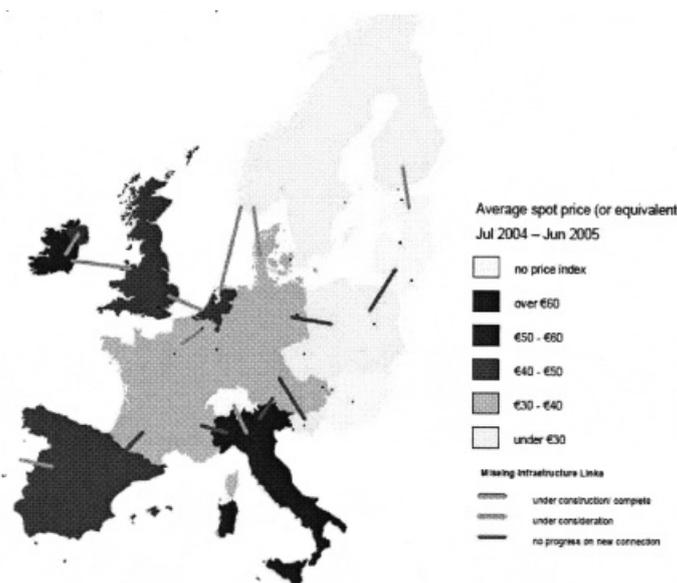
2.2 Une politique tarifaire qui ne satisfait pas les consommateurs d'électricité

35. Le manque de résultats flagrants en termes de prix et de la qualité des services se retrouve exprimé dans une enquête d'opinions menée pour Eurobaromètre, qui rend compte des attitudes du public en la matière.

36. Dans cette étude qualitative réalisée pour le compte de la Commission en décembre 2003 sur les consommateurs européens et les services d'intérêt général, dans laquelle la Commission a relevé une certaine résistance quant au développement de la concurrence dans ces marchés où le rôle de l'Etat a historiquement été – ou est toujours – fort, on peut distinguer en substance les griefs et/ou les sources de satisfaction du public concernant la libéralisation des services de base (y compris l'électricité et le gaz):

„Le prix [de l'électricité] est un critère essentiel et discriminant. Dans les actuels Etats membres, si le sentiment de prix „raisonnable“ domine (à des majorités plus ou moins fortes) dans un pays sur deux environ, il est contrebalancé par une proportion sensiblement égale d'opinions négatives dans quatre pays (les Pays-Bas, l'Autriche, la France et l'Espagne), et les secondes l'emportent dans quatre autres (la Suède, l'Italie, le Portugal et la Grèce). Dans plusieurs Etats membres, l'insatisfaction à l'égard du prix est clairement corrélée au faible niveau social (mais cela ne se vérifie pas dans tous). Elle peut être liée à la cherté du service „dans l'absolu“ (ou par rapport aux ressources du foyer, en particulier dans les catégories sociales les moins aisées) ou bien spécifiquement au coût jugé excessif des abonnements, à l'introduction de pseudo-services annexes payants, parfois à l'incompréhension de composantes du tarif (dont, dans quelques pays, le fait d'avoir à payer des taxes en sus du prix pour un service vital qui „devrait“ en être exempté), à des augmentations mal vécues ou encore à l'absence d'effet positif visible de l'ouverture à la concurrence dans des pays où la libéralisation du marché des particuliers est engagée.“

⁸ Le Conseil de Barcelone de 2002 a fixé l'objectif d'une capacité d'interconnexion pour tous les EM équivalente à au moins 10% de leur consommation nationale, objectif inachevé. Les efforts sont limités en la matière; de même pour le réseau gazier. L'illustration suivante indique la corrélation entre les liens manquants et les différences de prix sur le marché intérieur.



„La diminution des prix constitue l'attente principale ou unique dans la perspective de l'ouverture à la concurrence. Les attitudes sur ce plan sont cependant loin d'être univoques. Dans les Etats membres où le processus est le plus avancé, elles sont marquées par un intérêt de principe tempéré par le caractère non évident des bénéfices pour les consommateurs ou par le développement d'effets secondaires négatifs. Le Royaume-Uni est celui où le plus grand nombre des consommateurs interrogés a changé de fournisseur (ou envisagé de le faire). Ces consommateurs semblent en retirer une relative satisfaction (prix légèrement moins élevé ou modalités tarifaires plus favorables); en même temps, bon nombre, parmi eux comme parmi ceux qui n'ont pas changé de fournisseur, s'interrogent sur la pérennité des prix plus bas de la part d'entreprises commerciales logiquement enclines à rechercher la maximisation de leurs profits, constatent une grande opacité tarifaire, et dénoncent parfois en outre l'effet pervers du harcèlement commercial qui s'est développé. En Allemagne, les attitudes dominantes sont celles de l'expectative, avec des doutes que les réductions tarifaires initialement offertes perdurent, et la même impression d'une quasi-impossibilité de comparaison des prix. En Finlande, les attitudes a priori sont moins défiantes, mais on y considère également qu'il est trop tôt pour savoir si les consommateurs en ont bénéficié. En Suède, elles s'expriment dans un contexte général de frustration et de mécontentement à l'égard du processus de libéralisation, pour ce service comme pour d'autres.“

„Dans les Etats membres où le processus n'en est qu'à ses débuts, les attitudes sont plus ou moins ouvertes selon les pays. Les espoirs relatifs à la baisse des prix sont présents, mais généralement limités quant à l'ampleur que celle-ci pourrait avoir; des réserves et des doutes se manifestent par ailleurs spontanément: doutes que des entreprises privées s'attachent vraiment à baisser leurs prix, non-transparence tarifaire constatée ou présumée, risques d'effets sur la sécurité, la qualité, ou le service, etc. Dans les pays de l'Union où l'ouverture à la concurrence n'est pas encore entrée dans la réalité en ce qui concerne le marché des particuliers, les opinions sont contrastées aussi: intérêt de principe pour la perspective de baisse des prix (particulièrement fortement en Grèce où il s'accompagne de l'espoir d'amélioration d'une qualité de service jugée actuellement médiocre), mais en même temps doutes fréquents que celle-ci soit sensible et durable, et craintes de même nature que dans les pays précédemment cités.“

„Dans tous les pays européens, l'idée que la puissance publique doit conserver une responsabilité et une forte capacité d'encadrement et de régulation apparaît comme une évidence. Elle concerne pratiquement tous les aspects qui sont en discussion au sein de l'Union européenne, y compris très fréquemment un „contrôle“ ou une „supervision“ tarifaire jugée nécessaire pour parer aux risques de „dérapage“ de la part d'opérateurs privés.“

37. En ce qui concerne le gaz, retenons par exemple que „Dans les Etats membres actuels, l'intérêt pour la possibilité de choix entre plusieurs fournisseurs se manifeste de manière nettement moins active que pour l'électricité: parce que c'est une énergie qu'on considère davantage comme d'un prix raisonnable, et qui, pour la plupart, pèse nettement moins sur le budget des ménages – outre que les considérations de sécurité jouent un rôle important pour contrebalancer les espoirs éventuels de gain économique: on redoute plus les dérives qui pourraient se produire sur ce plan de la part d'opérateurs privés attachés d'abord à la réalisation de profits. Au Royaume-Uni, où un certain nombre de consommateurs ont changé d'opérateur, il y a généralement chez eux la satisfaction d'avoir le même service à un prix un peu inférieur; mais la difficulté de comparaison des prix est l'objet des mêmes critiques que pour l'électricité, de même que le harcèlement commercial que certains ont subi, et des craintes diffuses demeurent en matière de sécurité“.

„Les attentes de garantie des pouvoirs publics portent en premier lieu sur le maintien de normes très strictes de sécurité et sur les conditions nécessaires pour l'assurer, puis sur la sécurité d'approvisionnement et la continuité de la fourniture (ou son corollaire d'intervention rapide en cas de panne ou d'incident), parfois sur la qualité du gaz fourni qui suscite quelques inquiétudes. Et, quoique moins fortement que pour l'électricité, s'exprime le souci que les autorités veillent à éviter et réprimer les prix abusifs que des opérateurs privés pourraient être tentés de pratiquer. Dans les Etats membres de l'Union Européenne, on n'observe pas d'évolution sensible des attitudes des consommateurs à l'égard du service de distribution de gaz, par rapport à l'étude menée deux ans plus tôt.“

38. Les interrogations et opinions partagées et même réservées des usagers, qui sont par ailleurs aussi des citoyens, ont-elles freiné les ardeurs et la hâte de la Commission et des EM en matière de

libéralisation des services de base? Les autorités européennes ne sont-elles pas un peu promptes à prêter aux citoyens européens l'idée d'un abandon d'un service public d'électricité et de gaz de qualité, de la façon dont ces services sont délivrés, parce qu'ils exprimeraient, en tant que consommateurs, l'envie de payer un prix dont ils savent pourtant qu'il ne sera de toute façon pas drastiquement plus bas?

39. Comme l'a justement observé l'étude qualitative sur les consommateurs et les services d'intérêt général, „les analyses plus approfondies permises par les techniques qualitatives mises en oeuvre dans la présente étude amènent à relativiser les scores, souvent élevés, de satisfaction apparente observées dans les enquêtes quantitatives Eurobaromètre. Pour certains critères d'évaluation, leur caractère abstrait aux yeux de nombreux consommateurs, leur méconnaissance ou leur difficile compréhension, peuvent les conduire à donner des réponses favorables résultant de simples présomptions plutôt que d'avis éclairés. Par ailleurs, des scores globalement élevés, mais comportant des réponses „plutôt“ favorables dominantes à côté d'un faible nombre de réponses „très“ favorables, peuvent indiquer en fait une satisfaction seulement mitigée, assortie d'éléments d'insatisfaction parfois substantiels et sérieux. Enfin, la comparaison des résultats entre différents pays sur de telles questions doit être effectuée avec prudence, la propension plus ou moins spontanée à l'expression de satisfaction ou de critiques étant manifestement liée à des facteurs culturels.“

2.3. Résultats en termes d'emplois peu retentissants

40. Qu'en est-il en matière d'emploi? L'ouverture à la concurrence a-t-elle au moins permis de créer de l'emploi? Différents rapports à la Commission ou de la Commission semblent bien indiquer le contraire.

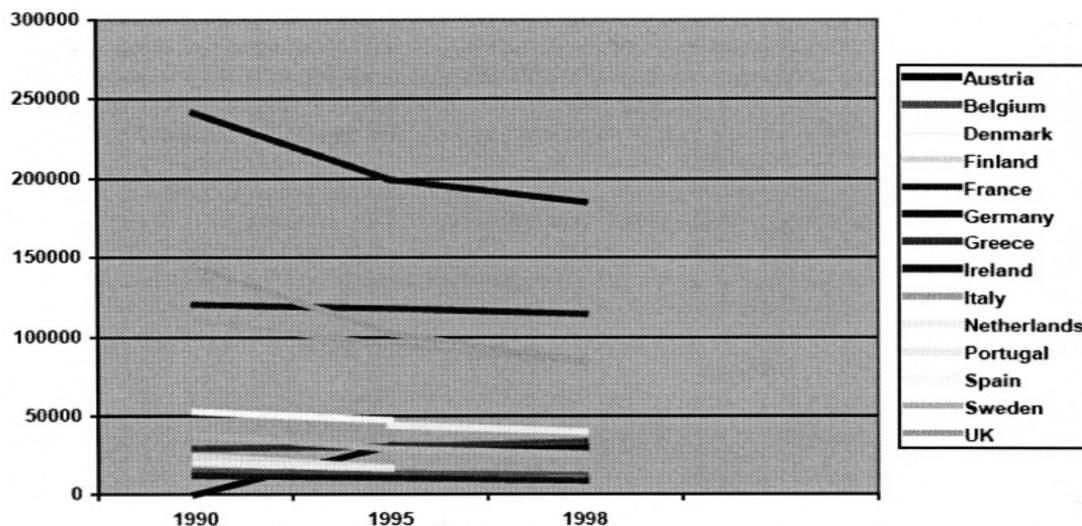
41. La Commission indique que les effets sur l'emploi sont à vérifier sur le long terme. Selon elle, il ne faut pas perdre de vue que, d'une part, si les opérateurs en place peuvent subir des restructurations, de nouveaux arrivants doivent créer de l'emploi sur les marchés nationaux et que, d'autre part, il existerait des effets de débordement sur l'ensemble de l'économie à ne pas non plus oublier (estimation de 500.000 emplois créés dans l'UE, selon la Commission, grâce à la libéralisation des services de réseau).

La diversité des pertes et des gains d'emplois étant trop grande entre les pays et les secteurs, la Commission conclut, dans ce cas de figure, qu'il n'est guère facile de trouver un lien entre la variation des contingents d'emploi et l'ouverture des marchés. Elle propose toutefois de faire le lien en matière de politique tarifaire.

42. En tout état de cause, l'ensemble des secteurs de réseau (quelque huit millions d'emplois) ont vu leur emploi régresser légèrement (- 50.000) entre 2001 et 2002. En ce qui concerne plus particulièrement les secteurs électrique et gazier, la tendance est tout de même bien à la destruction d'emplois, peu importe la période observée.

43. Le graphique suivant nous place dans les années 1990, où l'on constate que, avant la libéralisation déjà, le secteur de l'électricité et du gaz connaît des baisses d'emplois. Les mauvaises années conjoncturelles du début de la décennie, et la faible demande, expliqueraient le phénomène de restructuration particulièrement sévère connu dans le secteur électrique. La conjoncture se serait redressée au milieu des années 1990, période où l'on ne note toutefois pas de changement généralisé dans le trend baissier de l'emploi sectoriel.

Emplois dans les secteurs électrique et gazier 1990-1998



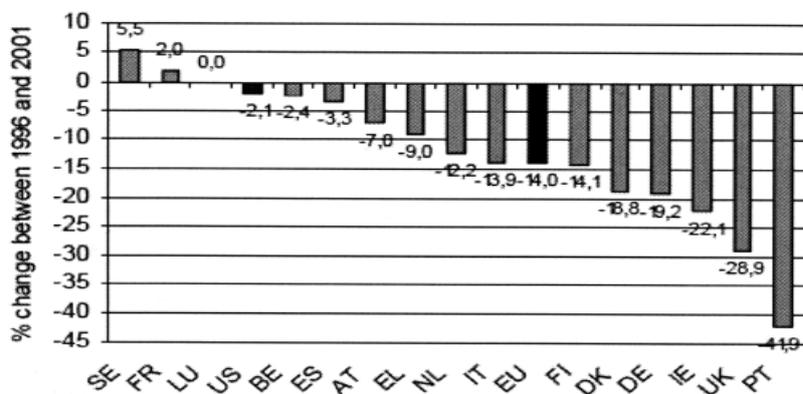
Source: ECOTEC Research and Consulting, 2001, pour la DG Energie et Transport⁹

Le rapport de 1998 sur l'emploi en Europe indique que ces deux secteurs ont été durement touchés à cette époque; Ecotec estime la perte à quelque 250.000 emplois sur la période.

44. Si la libéralisation n'est peut-être pas la seule responsable, les auteurs du rapport avancent qu'elle aurait néanmoins clairement accéléré la cadence des transformations du secteur, et donc des pertes d'emplois y associées. Par ailleurs, la nature de l'emploi, à laquelle les études de la Commission s'intéressent très peu, semblerait également avoir connu un changement significatif en termes de relations de travail qui ne sont plus exclusivement indéterminées et à temps complet.

45. Si l'on regarde maintenant la période allant de 1996 à 2001, la tendance à la baisse du secteur électricité/gaz, auquel le secteur de l'eau est agrégé dans les comptes d'Eurostat, se confirme généralement. Hormis la Suède qui a totalement libéralisé en 1998 et le Luxembourg qui restait globalement un marché „protégé“, l'ensemble des pays référencés a connu des pertes d'emplois.

Changement dans l'emploi de la distribution d'électricité de gaz et d'eau (1996-2001)



Source: Commission européenne, Université de Groningen

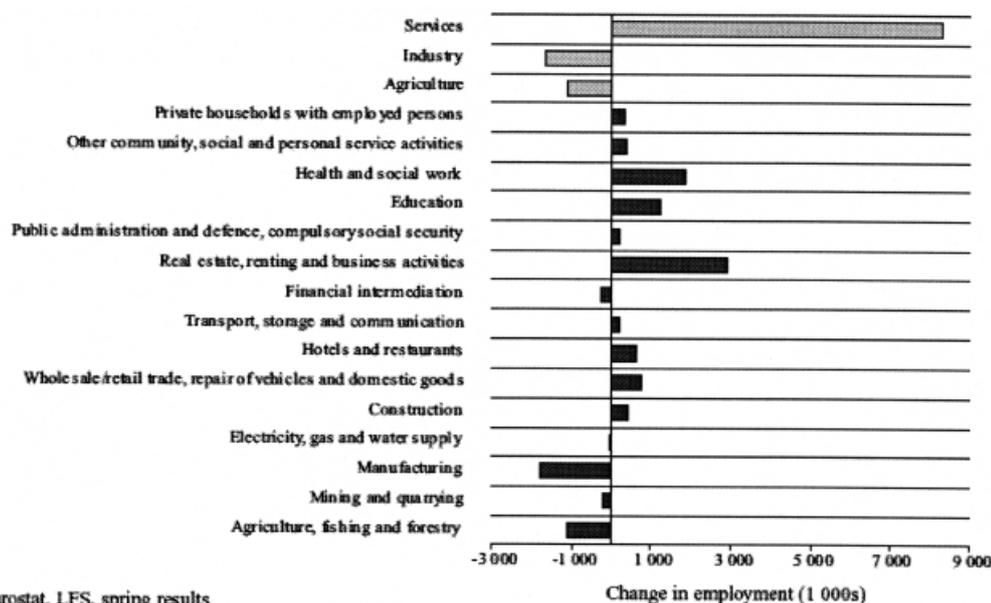
⁹ Le rapport „The Effects of the Liberalisation of the Electricity and Gas Sectors on Employment“ dont le graphique est extrait n'a été ni adopté ni approuvé par la Commission, bien qu'il fut réalisé à sa demande.

46. La moyenne européenne s'élevait à 14% de pertes. Le Portugal et le Royaume-Uni ont connu les évolutions les plus négatives avec des pertes de 42% et de 29%. Si l'on inclut l'année 2002, la perte d'emploi pour l'UE s'élevait alors même à 17%.

47. On constatera donc que deux des précurseurs de la libéralisation européenne de l'électricité et du gaz, la Suède et le Royaume-Uni ont connu en cette période de démarrage des sorts tout à fait différents. Cependant, le manque de données désagrégées ne permet pas une analyse plus fine des évolutions dans les divers sous-secteurs de ces pays.

48. En prenant la période la plus récente, de 2000 à 2004, la perte, bien que moins significative, est toujours d'actualité.

Changement dans l'emploi sectoriel de l'UE 2000-2004



Source: Eurostat, LFS, spring results.

Note: Break in series for AT and IT in 2004.

Source: Commission européenne

49. Comme il a été avancé plus haut, il n'est certes pas totalement permis d'attribuer les pertes d'emplois à la seule libéralisation, mais celle-ci semble bien apparaître comme un facteur significatif et indéniable d'accélération de ces pertes.

Ces destructions d'emplois sont d'ailleurs, de l'aveu de la Commission, le facteur explicatif des gains (controversés) de productivité dans les industries de réseau (hormis les télécommunications et le transport aérien). Elle ne peut en effet identifier aucun impact significatif de la libéralisation des marchés favorisant des gains de productivité dynamiques; en d'autres termes, l'effet sur la productivité du travail est non récurrent et causé par la destruction d'emplois.

50. Par ailleurs, il convient de noter que les différents rapports de la Commission ne fournissent guère d'informations sur la qualité de l'emploi ou, au-delà, par exemple sur la transparence des marchés et la qualité de l'information ou encore la sécurité d'approvisionnement.

51. Alors que l'emploi dans le secteur de l'énergie et de l'eau au Luxembourg représentait, en 1988, 0,5%, il ne représente plus que 0,3% du total de l'emploi salarié. Ceci résulte probablement du changement de structure généralisé de l'emploi salarié au Luxembourg sur la période, où l'on est passé d'une économie industrielle à une économie à dominante tertiaire.

Du 31 mars 2004 au 31 mars 2005, cette branche a perdu 19 emplois, alors que l'année d'avant elle en gagnait 17.

52. Selon le code NACE 40 (production et distribution d'électricité, de gaz et de chaleur), ces secteurs occupaient 913 emplois au 31 mars 2004 (1.024 en incluant le secteur de l'eau, NACE 41) contre 893 au 31 mars 2005 (1.005 avec le secteur de l'eau).

Cette perte d'emplois de 2,2% a fait suite à une progression de 1,9% entre 2003 et 2004. Entre 2000 et 2005, la progression de l'emploi équivaut à 11,6%. La part des femmes dans l'emploi salarié représentait en 2005 14,1% et l'on comptait 16,5% d'ouvriers pour 83,5% d'employés.

53. Il est à espérer que le Luxembourg restera une île dans le processus de libéralisation et que son modèle social ne devra pas souffrir de trop de désagréments résultant d'une ouverture totale des marchés énergétiques.

54. Si les entrepreneurs, d'abord, les consommateurs, ensuite, doivent voir, en théorie, leurs intérêts renforcés par ce processus, il conviendra d'éviter qu'à l'avenir les prix de l'électricité exercent un rôle néfaste dans la progression de l'inflation, comme cela fut par exemple le cas en 2006, inflation dont on sait qu'elle frappe davantage les ménages à bas revenus.

55. Au-delà des intérêts des consommateurs, qu'ils soient vulnérables (pécuniairement ou géographiquement) ou non, c'est aussi le sort des quelque 900 salariés qui est en jeu.

L'émergence potentielle d'une concurrence soutenue sur les marchés luxembourgeois ne devra pas être l'occasion d'une atteinte aux statuts et aux conditions de travail de qualité des personnels des secteurs visés, par exemple au travers de phénomènes de baisses de revenus, de sous-traitance ou de délocalisation.

3. La politique énergétique de l'Europe peut-elle se limiter à une libéralisation?

56. La concurrence entre opérateurs énergétiques devait notamment avoir pour effet de compresser les prix, afin d'améliorer le pouvoir d'achat des usagers. Était-ce l'unique mode opératoire possible dans la recherche d'un service de bonne qualité et peu cher?

Augmenter le „revenu poche“ des salariés ou contraindre des entreprises publiques monopolistiques à contracter les prix pratiqués au nom de et grâce à la collectivité, n'aurait-il pas eu le même effet, sans devoir provoquer la grande mutation du paysage énergétique à laquelle on assiste depuis des années?

57. Les résultats offerts par le processus de libéralisation jusqu'à ce jour sont en tout cas pour le moins décevants, si pas médiocres, en ce qui concerne les consommateurs et les salariés du secteur. Leur niveau de vie et leur bien-être ne semblent pas avoir vraiment pu être considérablement améliorés par le renforcement du marché unique de l'électricité et du gaz. Au contraire.

Nous l'avons vu également au travers de l'enquête d'opinion qualitative, les citoyens eux-mêmes pourraient bien être déçus de ce changement radical de modèle énergétique qui s'opère depuis 1996 en Europe et qui voit la disparition d'une certaine conception de la livraison d'un bien et/ou de la prestation d'un service social et public.

58. Aucune des hypothèses théoriques sous-jacentes à la libéralisation des marchés et aucun des effets escomptés ne semblent réellement se confirmer.

La libéralisation devrait augmenter la concurrence (et les options des consommateurs), mais on constate que bon nombre de marchés stagnent dans une configuration oligopolistique, même après avoir été ouverts totalement. La baisse des prix est d'ailleurs pratiquement inexistante à ce jour pour le consommateur final.

La meilleure utilisation des ressources stimulée par un marché concurrentiel ne semble avoir produit d'effets sur la productivité du travail si ce n'est par le truchement de destructions d'emplois dans les secteurs gazier et électrique.

En dépit des appels réitérés des autorités pour stimuler l'investissement, le jeu concurrentiel pourrait bien avoir un effet inhibiteur sur les investissements tant attendus de la part des acteurs des marchés pour moderniser les infrastructures, développer les capacités et interconnecter les réseaux électriques.

59. L'introduction de la concurrence aurait-elle montré ses limites? La Commission ne le pense pas et prône dans un élan digne de la méthode Coué la poursuite de la politique de libéralisation. Mais le prix payé pour la liberté de choisir son fournisseur paraît, lui, particulièrement élevé.

60. En vérité, face aux nombreux défis que sont l'indépendance énergétique, la sécurité de l'approvisionnement, les enjeux démocratiques et cohésifs, la nécessité de réduction des consommations, la capacité à diversifier les sources, l'unique réponse avancée par les autorités européennes et les Etats membres est leur foi inébranlable dans un changement de modèle énergétique qui place l'ouverture à la concurrence des marchés et la progression du marché unique au coeur des réformes structurelles. C'est notamment le marché qui devra contribuer à régler les questions d'approvisionnement en investissant dans la modernisation et l'intégration des réseaux européens (1.000 milliards d'euros seraient nécessaires dans les 20 ans).

61. La Chambre des employés privés doute que cette logique totale de marché puisse fournir les réponses appropriées à la sauvegarde de l'intérêt général. Elle souhaiterait, bien plus, qu'une véritable politique énergétique qui puisse répondre à ces impératifs se dessine au plan européen. Le Luxembourg devrait également définir sa stratégie et sa vision d'avenir en la matière.

Certes, le Livre vert 2006 intitulé „Une stratégie européenne pour une énergie sûre, compétitive et durable“ représente bien un ballon d'essai pour tracer les contours d'une telle politique, qui viserait à trouver un équilibre entre développement durable, compétitivité et sécurité d'approvisionnement autour de six domaines prioritaires: marchés intérieurs, sécurité d'approvisionnement, compétitivité, changement climatique, innovation, politique extérieure.

62. Cependant, le Livre vert repose sur un principe primordial d'approvisionnement sûr et durable reposant sur des marchés énergétiques ouverts et concurrentiels entre entreprises désireuses de devenir des concurrents à l'échelle européenne plutôt que nationale. Comme l'écrivait dans une récente tribune l'économiste Jean-Paul Fitoussi, président de l'OFCE, „seule la plus grande naïveté „technocratique“ pourrait nous faire accroire que les questions de puissance et d'indépendance sont susceptibles d'être résolues par le marché“.

63. L'accès généralisé, égal et qualitatif aux services de base, notamment à l'énergie, dénommés services d'intérêt général dans le jargon européen, doit faire partie des droits élémentaires du citoyen européen. Il permet, avec de nombreux autres éléments, de catalyser le sentiment de cohésion sociale et de solidarité nationale. En ce sens, il fait partie du pacte social national.

C'est pourquoi il importe à la CEP•L que les politiques européenne et luxembourgeoise soient d'abord caractérisées par une présence consolidée des pouvoirs publics à tous les niveaux de la chaîne énergétique afin de défendre, préserver et renforcer l'intérêt général (voir aussi à ce sujet la partie II du présent avis portant plus particulièrement sur la gestion des réseaux).

64. Il s'agit ici plus que d'une revendication à caractère économique pour un accès universel à un bien commercial bon marché; cela relève de l'exigence politique d'être alimenté en gaz et en électricité, qui sont des biens sociaux. Alors que primait la recherche de l'intérêt général et public par le biais d'un monopole, un glissement s'est opéré au travers de la libéralisation vers un surcroît de concurrence (et de profits) et au regard de laquelle les objectifs de service public ne semblent plus totalement relever des droits fondamentaux prioritaires.

65. Etant donné les enjeux socio-économiques et environnementaux qui sont liés à la fourniture de ces services de base, qui permettent à la personne de vivre dignement, les citoyens doivent dès lors pouvoir exercer un contrôle démocratique et peser sur les choix de long terme en matière d'énergie. C'est précisément ce que ne permet plus la libéralisation du fait de la sortie des pouvoirs publics de la chaîne énergétique, a fortiori si les marchés sont caractérisés par des oligopoles privés comme en Europe.

Les choix des opérateurs privés, compulsivement orientés sur le court terme, ne sont plus du ressort public même si, en théorie, l'usager devrait pouvoir exprimer ses choix de consommation directement auprès des entreprises.

66. L'option stratégique d'une présence consolidée des pouvoirs publics devrait certainement faciliter l'instauration d'une politique industrielle énergétique, qui, comme le propose Jean-Paul Fitoussi,

pourrait par exemple trouver ses racines au sein d'une Communauté européenne de l'environnement, de l'énergie et de la recherche (CEEER), le pendant énergético-environnemental de la CECA.

Il s'agirait de mettre en commun les ressources du développement économique à venir basé sur des préoccupations écologiques plus que légitimes ainsi que sur la nécessité d'une indépendance énergétique (et d'une influence géopolitique) qui doivent être les moteurs de la croissance de demain.

Le marché mondial des écotecnologies est estimé à 550 milliards d'euros par an, dont un tiers profite à l'UE. Le marché communautaire des énergies renouvelables affiche un chiffre d'affaires de 15 milliards. Ces exemples illustrent le potentiel éco-industriel qui se cache derrière la programmation nécessaire d'une politique à moyen et à long terme.

67. Par ailleurs, si „Lisbonne“ n'avait pas placé la politique énergétique au coeur de sa stratégie à trois piliers (social, environnemental et économique), le Livre vert pour une politique énergétique ne considère lui aucunement la dimension sociale de cette politique, qui, comme nous venons de le constater, peut être majeure en termes de pouvoir d'achat ou d'emplois.

68. Rappelons-nous que, lors du Conseil européen de Lisbonne, en mars 2000, l'Union s'était fixé l'objectif de devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale.

Le Conseil européen de Göteborg, en juin 2001, avait convenu d'une stratégie de développement durable qui ajoutait une dimension environnementale à la stratégie de Lisbonne. La stratégie de développement durable de l'Union européenne repose sur le principe selon lequel la croissance économique passe nécessairement par la protection de l'environnement et l'intégration sociale. L'objectif est de pouvoir dissocier les incidences sur l'environnement de la croissance économique.

69. Même revisitée, la stratégie de Lisbonne place toujours l'emploi, c'est-à-dire le social, au centre des préoccupations européennes, avec la croissance. Or, on a vu que la libéralisation joue au minimum un rôle d'accélérateur dans la destruction de l'emploi sectoriel.

Les réformes structurelles des marchés (concurrence, dérégulation, nouvelle régulation), si elles favorisent le développement d'un marché intérieur, ne semblent pas pour le moment favoriser le développement de l'emploi à l'intérieur de ces secteurs. Les barrières qui sont visées par le processus de libéralisation sont-elles suffisamment différenciées quant à leur véritable caractère inhibant sur le développement de la croissance?

70. L'innovation, les capacités de recherche et d'industrialisation des nouvelles filières sont-elles suffisamment encouragées à l'heure actuelle pour qu'elles puissent offrir des ressources et ouvrir des débouchés supplémentaires pour compenser les pertes d'emplois dans les filières classiques et gagner en croissance?

La poursuite de la croissance pourra-t-elle durer dans des secteurs où les marchés semblent être arrivés à maturité. Les perspectives de croissance et d'innovation dans le secteur de l'électricité classique, reposant sur l'utilisation de matières fossiles, ne constituent-elles pas une menace à terme pour l'emploi?

71. La politique énergétique européenne devrait utilement reposer sur des axes complémentaires mais centraux que sont les économies et l'efficacité énergétiques.

A cet égard, on peut légitimement s'interroger sur la nature quelque peu paradoxale et conflictuelle des objectifs politiques qui se dessinent entre, d'une part, la libéralisation des marchés de l'énergie qui est, en principe, censée pousser les prix vers le bas et favoriser la croissance du secteur, et, d'autre part, la réduction de la consommation énergétique qui risque, elle, d'être entravée par une réduction théorique des prix guère incitative à l'épargne.

72. En effet, la libéralisation actuelle du secteur électrique et du gaz vise entre autres à faire baisser les prix, mais l'on sait qu'un bien bon marché n'incite pas à une consommation modérée ou réduite, au contraire, et n'encourage pas non plus les investissements dans l'efficacité énergétique.

Si la demande électrique a une réputation d'inélasticité à court terme, les prix à la baisse sembleraient tout de même agir sur la consommation d'électricité. L'amélioration technologique provoque en outre un effet rebond désormais connu et reconnu.

73. Les secteurs du gaz et de l'électricité (mais aussi de l'eau) sont des marchés „industriels“ atypiques où l'on encourage, parfois financièrement, à rationaliser la consommation. Il n'est en effet de nos jours guère raisonnable et rationnel de souhaiter et d'inciter une consommation croissante de ces biens.

La croissance économique durable ne peut logiquement pas valoir pour le secteur énergétique traditionnel, qui a recours à des énergies primaires fossiles et où l'idée de durabilité (chère à „Lisbonne“) suppose en fait une réduction de la consommation, si l'on veut préserver un tant soit peu le patrimoine naturel et environnemental. Ce que le projet relatif à l'efficacité énergétique des bâtiments (troisième volet du paquet législatif soumis pour avis à la CEP•L) a bien compris et tend à défendre.

74. Il y a par conséquent une espèce de tiraillement, si pas un grand écart, entre ce volet de la politique européenne (économies d'énergie) et le volet „libéralisation“, qui vise à stimuler les besoins de croissance des entreprises du secteur par l'augmentation de leurs volumes de ventes, puisque la réduction de la consommation ainsi que l'utilisation rationnelle et efficace de l'électricité ou du gaz devrait en principe avoir pour effet de contracter ces mêmes volumes.

Les sous-investissements chroniques, dont sont accusés les entrepreneurs électriques et qui sont notamment à la source d'avaries tels que l'Europe vient encore d'en subir, seraient-ils ainsi illustratifs de leur capacité d'anticipation qui leur fait pressentir la tendance à la modération de la consommation sur laquelle doit cheminer, de gré ou de force, leur clientèle occidentale?

75. Une évaluation des interactions entre ces volets de la politique énergétique ne serait certainement pas superflue.

76. Enfin, la réduction de la consommation paraît être une évidence pour limiter les émissions nocives pour l'environnement, mais cela permet-il de réduire la dépendance vis-à-vis des énergies primaires/fossiles et des importations?

Les renouvelables (en combinaison avec l'économie d'énergie et l'efficacité énergétique) doivent pouvoir contribuer, si pas à nous rendre autonomes énergétiquement parlant, du moins réduire notre dépendance et nous faire tendre à une certaine autosuffisance. Cette mission pourrait ainsi incomber à une potentielle CEEER.

77. La CEP•L encourage aussi les pouvoirs publics à redoubler d'efforts pour accélérer, au-delà de la consommation rationnelle d'énergie, la transition vers l'utilisation de l'ensemble des énergies renouvelables.

S'il importe de traiter la demande, comme le projet sur l'efficacité énergétique des bâtiments y contribue, par des mesures relatives à la consommation de l'énergie et au changement climatique, il convient aussi d'agir au niveau de l'offre (sources d'énergie non polluantes ou non productrices d'émanation).

78. Une campagne en matière d'efficacité et d'économie énergétiques doit dès lors s'accompagner d'une diversification maximale des sources d'énergie et l'utilisation accrue d'énergies dites renouvelables, loin d'être pleinement exploitées. Faudra-t-il peut-être un jour songer à rendre contraignants les objectifs d'efficacité énergétique et de transfert de sources de production énergétique limitées et polluantes vers des sources renouvelables?

79. Dans ce contexte, la CEP•L rappelle la question qu'elle avait posée dans son avis relatif aux aides à la réduction de la consommation énergétique, à savoir s'il ne serait pas finalement plus approprié de soutenir davantage la faible consommation d'énergie plutôt que de devoir acheter des droits d'émissions pour respecter le protocole de Kyoto. Elle ne juge en effet pas souhaitable que des considérations budgétaires de court terme freinent le développement de formes de construction modernes qui, à plus longue échéance, n'améliorent pas seulement la qualité de l'environnement mais également l'état des finances publiques, des finances des ménages et des salariés ainsi que la croissance de l'emploi.

80. Comme avancé auparavant, au vu des nombreuses expériences d'effondrement dans les pays libéralisés, des doutes pèsent fortement sur la sécurité d'approvisionnement que le marché devrait assurer. Les réseaux européens ne disposent actuellement pas des capacités de commercer à large échelle, notamment du fait de la faiblesse des interconnexions.

Nombreuses sont les voix qui appellent au renforcement de l'approche coopérative et à une coordination européenne générale entre gestionnaires de réseau qui semble faire grandement défaut, proposition que la CEP•L soutient.

*

II. ANALYSE DES PROJETS DE LOI

1. Gestion du réseau

81. Le transport et la distribution de l'électricité et du gaz constituent des monopoles naturels; ce serait un non-sens économique de prévoir plusieurs réseaux de distribution pour une même région ou localité.

Par un système de concessions, le projet de loi sur l'électricité assure par ailleurs qu'il n'existe pas de concurrence au niveau de la gestion de réseaux d'électricité dans une zone géographique donnée.

82. Au Luxembourg, les différents réseaux de transport et de distribution sont respectivement gérés par des sociétés de droit privé ou des administrations communales.

Si la gestion des infrastructures de transport et de distribution électrique reste donc monopolistique suite à l'ouverture des marchés énergétiques, elle est néanmoins caractérisée par un certain degré d'éclatement: deux réseaux de transport à haute tension et huit distributeurs locaux dont sept communes et un opérateur privé à Mersch. Une autre caractéristique est la mainmise du privé sur le transport et une participation importante dans la distribution, ce qui prévaut aussi pour le secteur gazier.

83. Comme elle vient de le formuler de manière plus générale en conclusion de sa première partie, la CEP•L penche, au vu des enjeux qui dominent notamment au niveau de la sécurité d'approvisionnement, s'il ne serait pas souhaitable de confier la gestion des réseaux à des organismes de droit public qui peuvent ne pas être motivés par la recherche d'une rentabilité financière.

La CEP•L répète en effet qu'elle estime que la gestion et la fourniture de l'électricité et du gaz relèvent de l'intérêt général national.

84. Face à l'importance stratégique et quasiment vitale du domaine de l'énergie ainsi que notre degré de dépendance, il lui paraît donc judicieux de renforcer la souveraineté publique et démocratique sur l'énergie en remodelant le paysage énergétique par une reprise en main des pouvoirs publics des réseaux de transport, mais aussi, le cas échéant, de distribution.

Une simple participation minoritaire de l'Etat et son rôle de gendarme régulateur pourront s'avérer ne pas être suffisants pour assurer la viabilité, la qualité, la sécurité des réseaux en place et préserver l'intérêt du public.

85. Rien n'oblige d'ailleurs à la privatisation de ces branches du secteur électrique et du gaz. Selon le CES, „le concept de service public est employé indistinctement pour désigner, soit des administrations, soit certaines activités industrielles et commerciales assurées par des entreprises publiques ou privées.

Le traité CE, la jurisprudence et les directives ne préjugent en rien de la forme de la propriété, publique ou privée, des entreprises.

Libéralisation ne veut donc pas nécessairement dire privatisation.“

Le modus operandi pourrait par exemple résider dans la constitution d'un établissement public qui chapeauterait un réseau électrique et gazier unique en matière de transport (et de distribution) dotant ainsi la main publique de moyens pour contrôler les réseaux tout en évitant les dangers d'un rachat étranger et de la position de force ainsi occupée par un opérateur privé disposant de nos jours, presque congénitalement, d'intérêts stratégiques de court terme.

86. Le risque qui existe dans le cadre d'une gestion privée des réseaux est celui d'un sous-investissement dans les structures ne garantissant plus à long terme un transport et une distri-

bution de qualité, notamment en termes d'interconnexion des réseaux qui constitue un enjeu d'intérêt général national.

Un gestionnaire de droit public, ne recherchant pas prioritairement la rentabilité financière à court terme, nous paraît a priori moins concerné, par exemple, par l'existence de capacités nécessaires qui peuvent, le cas échéant, supporter une poussée imprévisible de la demande mais qui exercent aussi un effet baissier sur les prix.

87. En effet, la sécurité d'approvisionnement en matière de performance des réseaux nous semblerait bien mieux garantie par les autorités publiques que par des gestionnaires privés qui ont des obligations vis-à-vis de leurs actionnaires.

La gestion des réseaux ne devrait d'ailleurs pas constituer une charge financière insupportable pour les finances publiques; au contraire, il s'agirait plutôt d'un investissement sûr avec un rendement garanti via les tarifs d'utilisation et de raccordement.

88. Si le projet de loi sous rubrique permet la création d'une telle structure de gestion nationale du réseau d'électricité et de gaz, il ne donne toutefois pas d'indications si le Gouvernement entend vraiment poursuivre cette voie.

La CEP•L demande des précisions sur les intentions du Gouvernement à cet égard.

89. Par ailleurs, la Chambre des employés privés s'inquiète des possibilités de sous-traitance prévues pour certaines tâches du gestionnaire.

A titre d'exemple, le commentaire de l'article 30 du projet sur l'électricité, qui précise que ce sont les gestionnaires de réseau qui sont responsables en matière de comptage, permet toutefois au gestionnaire de réseau de sous-traiter, toujours sous sa propre responsabilité, le comptage à un prestataire de services externe.

90. Comme déjà développé précédemment, actuellement, les emplois dans le domaine de l'électricité et du gaz sont d'une bonne qualité au Luxembourg, que ce soit au niveau des sociétés de droit privé ou dans les administrations communales.

La CEP•L se prononce donc contre le recours à la sous-traitance, ceci non seulement pour les raisons concernant la qualité des emplois, mais également afin de maintenir ces tâches d'intérêt général dans le giron des gestionnaires de réseau.

La question de la sous-traitance se pose notamment eu égard à d'éventuels carences de personnel ou de compétences dans le chef de certains des gestionnaires actuels afin de pouvoir répondre aux obligations des présents projets, ce qui serait a priori un autre argument en faveur d'une structure de gestion nationale du réseau d'électricité et de gaz.

2. Les consommateurs

91. A partir du 1er juillet 2007 au plus tard, les marchés du gaz naturel et de l'électricité seront totalement ouverts à la concurrence. Ainsi tous les ménages pourront choisir librement leur fournisseur. Ils auront à ce moment la possibilité de résilier les contrats de fourniture en cours avec un délai de préavis d'un mois.

2.1. Le service universel

92. Afin de protéger le consommateur contre les déboires de la politique de libéralisation, la Commission européenne a introduit dans le droit communautaire la notion de service universel reprise également par le projet de loi relatif à l'organisation du marché de l'électricité.

Selon la Commission européenne, „le concept de service universel a été développé par les institutions de la Communauté. Il définit un ensemble d'exigences d'intérêt général auxquelles devraient se soumettre, dans toute la Communauté, les activités des télécommunications ou de la poste, par exemple. Les obligations qui en découlent visent à assurer partout l'accès de tous à certaines prestations essentielles, de qualité et à un prix abordable“.

Selon le Lexique des termes juridiques (Ed. Dalloz), la notion de service universel comprend les „exigences auxquelles doivent répondre certaines activités d'intérêt général quel que soit leur mode

de gestions dans chaque pays membre, gestion sous la forme de services publics „à la française“ ou par une entreprise relevant du secteur concurrentiel“.

Le projet de loi relatif à l'organisation du marché de l'électricité entend donc introduire cette notion pour le domaine de l'électricité. Si, selon les auteurs du projet, „dans le secteur de l'électricité, le service universel est une notion importante pour la protection des consommateurs, nécessaire du fait que l'énergie électrique n'est pas substituable par une autre forme d'énergie, cette notion n'est pas d'application dans le secteur du gaz naturel qui peut être substitué dans toutes ses applications par d'autres vecteurs énergétiques“.

93. Dans le cadre de la livraison de l'électricité, le service universel s'applique à tout approvisionnement en énergie électrique de clients résidentiels et comprend le „droit d'être approvisionné en énergie électrique d'une qualité bien définie à des conditions et tarifs raisonnables, aisément et clairement comparables, transparents et publiés“.

Si la directive impose aux Etats membres l'introduction d'un service universel pour les clients résidentiels, elle laisse le choix de l'introduire également au profit des petites entreprises, c'est-à-dire des entreprises employant moins de cinquante personnes et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas dix millions d'euros. Le projet soumis pour avis n'étend pas le service universel à ces entreprises.

94. La notion de service universel comprend une obligation de raccordement, introduit un droit de regard du ministre pour les tarifs appliqués par les fournisseurs, fixe un cadre contractuel avec le fournisseur pour protéger le client résidentiel et introduit les détails pour la connexion et la déconnexion de clients.

95. Ainsi, le gestionnaire de réseau de distribution garantit le raccordement et l'accès des clients résidentiels à son réseau ainsi que l'acheminement de l'énergie électrique.

Il est tenu de répondre dans les dix jours ouvrables à toute demande de raccordement d'un client résidentiel en lui communiquant les conditions techniques de raccordement, les tarifs de raccordement ainsi que les délais prévus de réalisation du raccordement.

A partir de la présentation par le client résidentiel de tous les permis et autorisations requis en la matière, le raccordement doit être réalisé au plus tard dans un délai de trente jours ouvrables.

96. La Chambre des employés privés se demande si l'obligation de raccordement ne devrait pas être précisée afin de garantir au consommateur une qualité telle lui permettant d'accéder à la puissance et à la tension d'électricité suffisantes.

En tout état de cause, la Chambre des employés privés estime que la définition de la notion de service universel doit être évolutive et adaptée régulièrement à l'évolution technologique potentielle.

Dans ce contexte, la mission du régulateur prévue à l'article 3, §10 de la loi „électricité“ devrait être élargie en ce sens que le régulateur doit veiller à l'évolution parallèle des exigences du service universel avec le progrès technique.

97. De manière générale, le service universel constitue en quelque sorte une base minimale de prestations qui doivent être garanties à tout un chacun. La question que l'on peut à juste titre se poser est de savoir si le Luxembourg doit se contenter de ce minimum. Rien n'empêche en effet un pays d'aller au-delà de ces exigences minimales.

98. Dans ce contexte, il y a lieu également de mettre en exergue la notion de service public: „une des notions-clés du Droit administratif français, ce concept est largement ignoré ailleurs dans l'Union européenne, où l'idée de reconnaître des „services publics européens“ suscite des controverses parfois passionnelles.

1° Au sens matériel, toute activité destinée à satisfaire à un besoin d'intérêt général et qui, en tant que telle, doit être assurée ou contrôlée par l'Administration, parce que la satisfaction continue de ce besoin ne peut être garantie que par elle. Objet de nombreuses controverses doctrinales, cette notion n'en est pas moins pour la jurisprudence, encore aujourd'hui, l'un des éléments servant à définir le champ d'application du droit administratif.

2° *Au sens formel, ces termes désignent un ensemble organisé de moyens matériels et humains mis en oeuvre par l'Etat ou une autre collectivité publique, en vue de l'exécution de ces tâches. Dans cette acception, les termes de service public sont synonymes d'Administration au sens formel.*

99. *Selon le CES, „la notion de service public a progressivement pris, depuis plus d'un siècle, une place centrale dans notre vie politique, sociale et économique.*

Elle comprend quatre dimensions constitutives:

- *une mission d'intérêt général;*
- *un régime juridique spécifique;*
- *des institutions chargées d'organiser le service public;*
- *un mode de gestion des entreprises publiques à finalités multiples complexes, allant au-delà du seul critère de la rentabilité financière.*

[...]

Du point de vue économique, le service public est fondé sur la nécessité de corriger les défauts du mécanisme de marché. [...]

Le caractère essentiel d'un bien et la „défaillance du marché“ („market failure“) permettent de retenir trois types de services:

- *ceux qui luttent contre l'exclusion;*
- *ceux qui contribuent à la cohésion sociale;*
- *ceux qui favorisent l'utilisation équilibrée et efficace des ressources.*

Du point de vue juridique, le service public n'existe pas en tant que tel, mais seulement en fonction de la volonté de ses promoteurs: le service public érigé comme tel par les pouvoirs publics et requérant un acte fondateur du législateur.

La notion de service public est donc étroitement liée la conception de „l'intérêt général“. Elle relève de trois grands principes: la continuité, l'égalité et l'adaptabilité“.

100. Le projet relatif à l'électricité prévoit en effet, en sus du service universel, des obligations de service public.

En effet, dans l'intérêt économique général, ainsi que dans celui de l'approvisionnement des clients finals, les entreprises d'électricité peuvent être soumises à des obligations de service public.

Les obligations de service public peuvent porter sur la sécurité, la régularité, la qualité et le prix de la fourniture, ainsi que sur la protection de l'environnement, y compris l'efficacité énergétique et la protection du climat tout en garantissant aux entreprises d'électricité de l'Union européenne un égal accès aux consommateurs nationaux.

101. La qualité et le prix, qui font partie de la notion de service universel, réapparaissent donc comme partie du service public, ce qui confirme que, dans l'approche service universel, l'on se trouve dans une approche minimale et qu'il est possible, voire nécessaire, d'aller au-delà de cette approche qui constitue le plus petit dénominateur commun entre les Etats membres.

102. Afin d'éviter toute situation concurrentielle désavantageuse d'une entreprise d'électricité tenue à respecter des obligations de service public par rapport à d'autres entreprises d'électricité, des règlements grand-ducaux peuvent fixer par catégorie d'entreprises d'électricité les modalités et le mode de calcul pour la compensation financière entre entreprises d'électricité, le contrôle et le suivi y relatifs ainsi que les modalités d'application et procédures à suivre pour l'exécution des obligations de service public.

Afin de répercuter équitablement les charges induites par l'exécution des obligations de service public entre les différentes entreprises d'électricité, il est instauré un mécanisme de compensation, comprenant la gestion d'un compte de compensation pour l'exécution des obligations de service public.

Tout client final est débiteur de la contribution au mécanisme de compensation envers le gestionnaire de réseau.

103. Cette notion de service public ne donne pas de garanties supplémentaires au consommateur puisque l'article 8 du projet de loi n'impose pas de nouvelles obligations de service public, mais prévoit uniquement des règlements grand-ducaux facultatifs pouvant les introduire.

Seules les obligations découlant de l'article 6 de la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie et de ses règlements d'exécution sont définies comme obligations de service public. Il s'agit en l'occurrence de l'obligation d'acheter à un prix déterminé l'électricité en provenance de l'autoproduction basée sur les énergies renouvelables ou sur la cogénération.

104. La CEP•L se demande comment se déroulera dorénavant la prise en charge de l'électricité en provenance de l'autoproduction basée sur les énergies renouvelables ou sur la cogénération.

Le règlement grand-ducal modifié du 22 mai 2001 concernant l'introduction d'un fonds de compensation dans le cadre de l'organisation du marché de l'électricité réglemente le rachat de cette énergie.

Le „contrat de rachat“ constitue le contrat de fourniture conclu entre un producteur d'électricité et un gestionnaire de réseau.

105. La Chambre des employés privés s'interroge aussi sur la façon dont cette électricité trouvera dorénavant son chemin vers le consommateur si le gestionnaire ne peut en principe plus exercer les activités de fournisseur.

Il est en tout cas indispensable d'assurer que la garantie de rachat et de subvention soit maintenue. Ceci mérite précisions.

106. En ce qui concerne à nouveau la notion de service universel, l'approvisionnement des clients résidentiels se fait exclusivement moyennant fourniture intégrée (c'est-à-dire intégrant à la fois les frais d'utilisation du réseau et la fourniture même de l'électricité) et les conditions et tarifs doivent être identiques pour un même fournisseur et dans un même réseau de distribution pour tous les clients résidentiels se trouvant dans les mêmes conditions de puissance et de raccordement.

Un règlement grand-ducal peut introduire un système national de péréquation afin de garantir des tarifs d'utilisation du réseau uniformes pour un même niveau de tension.

En outre, la loi laisse la possibilité d'introduire, par voie de règlement grand-ducal, un système prévoyant, par fournisseur, des tarifs de fourniture intégrée identiques au niveau national. La mise en place d'un tel système pourra simplifier aux fournisseurs potentiels les conditions d'accès au marché luxembourgeois.

107. Dans le cadre du service universel, le ministre peut demander à tout moment aux fournisseurs de justifier les conditions pécuniaires de leurs fournitures destinées aux clients résidentiels. A cette fin, les fournisseurs mettent à la disposition du ministre, dans un délai de trente jours suivant sa demande, toutes les pièces lui permettant d'apprécier le bien-fondé desdites conditions. Un règlement grand-ducal peut déterminer les modalités de fixation des conditions pécuniaires de la fourniture intégrée dans le cadre du service universel après avoir constaté que celles appliquées par un fournisseur s'avèrent peu raisonnables, ou de nature à faire obstacle au développement de la concurrence, ou encore traduisent un fonctionnement insatisfaisant du marché.

Selon les auteurs du projet, ces dispositions permettent au ministre de conserver un certain droit de regard sur les conditions pécuniaires appliquées aux clients tombant dans le champ d'application du service universel, à savoir les clients résidentiels. Jusqu'à présent, une supervision des tarifs appliqués s'opérait par un accord tarifaire conclu entre le ministre ayant l'énergie dans ses attributions et le concessionnaire Cegedel.

108. La CEP•L se demande si ce droit de regard pourra remplacer de manière équivalente le dispositif actuel ou s'il ne risque de rester purement théorique, ceci d'autant plus que le règlement grand-ducal prévu pour déterminer les modalités de fixation des conditions pécuniaires de la fourniture intégrée est facultatif.

Ne serait-il pas judicieux de prendre d'office un règlement grand-ducal déterminant les modalités de fixation des conditions pécuniaires pour la fourniture intégrée garantissant notamment au client final que des baisses du prix de gros de l'électricité (et du gaz) soient effectivement répercutées sur le prix final du consommateur?

2.2. Procédure de déconnexion

109. Pour les clients résidentiels, en défaillance de paiement, les règles suivantes sont applicables en matière de fourniture d'électricité et de gaz:

- en cas de non-paiement dans un délai de quinze jours à partir de la date d'échéance d'une facture, un rappel est envoyé au client par le fournisseur;
- en cas de non-paiement dans un délai de quinze jours à partir de la date d'envoi du rappel, le fournisseur informe par écrit le client en défaillance de paiement de son intention de le faire déconnecter dans les quinze jours. Après ce délai, le gestionnaire de réseau concerné déconnecte, sur mandat écrit du fournisseur, le client en défaillance de paiement;
- en cas de paiement intégral de la dette par le client, le fournisseur demande sans délai au gestionnaire de réseau concerné de procéder à la reconnexion du client qui doit être réalisée au plus tard dans les trois jours ouvrables;
- en cas de prise en charge du client en défaillance de paiement par le service social de sa commune de résidence, aucune déconnexion ne peut avoir lieu. En contrepartie, le fournisseur est en droit de faire placer, par le biais du gestionnaire de réseau concerné, un compteur à prépaiement jusqu'au règlement entier de la dette. A la demande du client après remboursement intégral de sa dette, le fournisseur charge le gestionnaire de réseau concerné de remplacer le compteur à prépaiement par un compteur normal. Ce remplacement s'effectue dans les trois jours ouvrables qui suivent la demande;
- ni la déconnexion, ni le placement d'un compteur à prépaiement ne suspendent le recouvrement des factures antérieures, le fournisseur se réservant le droit d'en obtenir le paiement par toutes voies de droit. L'octroi d'un plan de paiement des arriérés ne modifie pas les conditions d'exigibilité des factures émises ultérieurement par le fournisseur;
- tous les frais engendrés par les procédures de recouvrement, le placement et l'enlèvement d'un compteur à prépaiement, les frais de déconnexion et de reconnexion sont à charge du client en défaillance de paiement.

Par l'imposition de délais fixes, le présent projet de loi permet, selon les auteurs, de garantir une certaine égalité de traitement des clients finals au niveau des délais de paiement. Les règles concernant la défaillance de paiement de clients autres que résidentiels est à régler par voie contractuelle entre le fournisseur et le client concerné.

110. La CEP•L regrette que le projet ne donne aucune évaluation chiffrée de la récurrence des factures d'électricité et de gaz impayées, ce qui permettrait de mieux apprécier la nécessité d'une procédure de déconnexion et d'analyser quels sont les types de ménages le plus souvent menacés par une déconnexion.

La Chambre des employés privés est consciente de la nécessité d'instaurer une procédure de déconnexion pour éviter des abus, mais il convient, dans le même temps, de protéger les moins aisés qui sont incontestablement confrontés à des problèmes financiers ne leur permettant pas de payer leurs factures dans les délais impartis.

Dans cette optique, le libellé de l'article 3, §8 du projet sous rubrique suscite quelques interrogations et critiques de la part de la CEP•L.

111. Premièrement, la CEP•L s'interroge sur le déroulement concret de l'intervention du service social de la commune.

Est-ce qu'il est prévenu d'office par le fournisseur d'électricité/de gaz ou est-ce le consommateur lui-même qui doit demander son intervention?

Le libellé du texte suggère que l'intervention du service social n'est pas obligatoire, c'est-à-dire que même prévenu, il serait laissé à l'appréciation dudit service de prendre en charge les factures du consommateur défaillant.

Rappelons dans ce contexte que l'article 3, §5 de la directive 2003/54/CE ainsi que l'article 3, §3 de la directive 2003/55/CE prévoient que les Etats membres prennent les mesures appropriées pour protéger les clients finals et veillent en particulier à garantir une protection adéquate aux consommateurs vulnérables, y compris par des mesures destinées à les aider à éviter une interruption de la fourniture d'énergie.

Or, la notion de „consommateur vulnérable“ n’apparaît pas dans les projets de loi sous rubrique.

112. La Chambre des employés privés estime que le gestionnaire devrait obligatoirement prévenir le service social de la commune avant de pouvoir procéder à une déconnexion afin de demander la prise en charge par ce service des factures d’électricité et de gaz.

Ensuite, il ne faudrait pas devoir compter sur la bonne volonté du service social, mais établir des critères qui contraignent, le cas échéant, le service social à intervenir afin de garantir à tout citoyen un accès à l’électricité qui constitue de nos jours un bien de première nécessité, discriminant en termes de bien-être.

Si l’article 3, §9 prévoit un règlement grand-ducal pour détailler les procédures, celui-ci reste néanmoins facultatif.

La CEP•L estime que les principes réglant l’intervention des services sociaux doivent être prévus par la loi et qu’un règlement grand-ducal devra obligatoirement être adopté pour en préciser les procédures.

113. Ensuite, la CEP•L s’interroge sur l’envergure de tous les frais engendrés par le placement et l’enlèvement d’un compteur à prépaiement qui sont à charge du client en défaillance de paiement.

Est-ce que le consommateur en défaillance de paiement, donc *a priori* déjà confronté à des difficultés financières, sera à même de supporter ces frais supplémentaires? Ne devrait-on pas prévoir au moins une quote-part maximale à supporter par le client?

A-t-il le droit de refuser l’installation d’un compteur à prépaiement?

114. En Belgique, le Gouvernement wallon a introduit une procédure beaucoup plus détaillée concernant la déconnexion et qui offre une plus large protection au client en défaillance de paiement.

Ainsi, des obligations de service public de nature sociale ont été imposées aux fournisseurs et aux gestionnaires de réseau, notamment les mesures à prendre lorsqu’un client résidentiel final est en défaut de paiement envers son fournisseur, l’obligation de placer chez un client protégé en défaut de paiement un compteur à budget couplé à un limiteur de puissance ainsi que la fourniture d’électricité à un tarif social.

Voici le résumé de cette procédure présenté sur le site Internet de la Commission wallonne pour l’énergie:

„A l’échéance de la date de paiement de la facture, le fournisseur est tenu d’envoyer un rappel avec une nouvelle date d’échéance de paiement qui ne peut être inférieure à 10 jours. Ce courrier comporte notamment les coordonnées du service compétent pour l’élaboration d’un plan de paiement. Si le client ne réagit pas à ce rappel, le fournisseur doit lui envoyer par recommandé une mise en demeure lui donnant un dernier délai de 15 jours pour apporter une solution.

Si tel n’est pas le cas, le client est formellement déclaré en défaut de paiement. Dans une telle hypothèse, le fournisseur est tenu de demander au gestionnaire de réseau de distribution qu’il procède au placement d’un compteur à budget chez ce client, dans un délai de 20 jours à compter de la demande. Le compteur à budget fonctionne avec une carte de prépaiement; il vise par ailleurs à responsabiliser le client dans la gestion de sa consommation d’énergie étant donné qu’il lui permet de connaître ses consommations au jour le jour et par conséquent, de mieux maîtriser son budget. Ce n’est que si le client refuse expressément le placement du compteur à budget que le fournisseur pourra décider de suspendre la fourniture d’électricité.

Si le client est un client protégé¹⁰, le compteur à budget qui sera placé chez lui sera couplé à un limiteur de puissance.

Le limiteur de puissance permet au client protégé qui ne dispose plus de suffisamment de ressources financières pour continuer à alimenter son compteur à budget de bénéficier d'une fourniture minimale garantie de 1.300 Watts. Si le client protégé bénéficie de la fourniture minimale garantie pendant une période ininterrompue de six mois et n'a pas acquitté les factures relatives à sa fourniture, son fournisseur le déclare en défaut récurrent de paiement.

A partir de ce moment, il sera fourni en électricité par son gestionnaire de réseau de distribution.

Lorsque le client protégé est déclaré en défaut récurrent de paiement, le gestionnaire de réseau de distribution lui adressera une facture portant sur ses consommations sous la fourniture minimale garantie avec un délai de paiement de 15 jours minimum. Si à l'expiration de ce délai, le client n'a pas apporté de solution pour payer cette facture, le gestionnaire de réseau lui envoie une mise en demeure par recommandé qui l'informe que s'il ne propose pas une solution dans les 15 jours, le gestionnaire de réseau de distribution saisira la Commission locale d'Avis de Coupure (CLAC) pour que celle-ci statue sur sa demande de suspension de l'électricité pour cause de mauvaise volonté manifeste du client protégé.

On le voit, la fourniture d'électricité ne peut être suspendue que dans deux cas:

- *lorsque le client déclaré en défaut de paiement, qu'il soit protégé ou non, refuse expressément le placement du compteur à budget;*
- *lorsqu'un client protégé a bénéficié de la fourniture minimale garantie pendant une période ininterrompue de 6 mois et uniquement sur décision motivée de la Commission locale d'Avis de Coupure.“*

115. En dehors de ces procédures, certes nécessaires, la Chambre des employés privés est d'avis qu'il est indispensable d'agir avant tout préventivement.

L'information et la sensibilisation à l'utilisation rationnelle de l'énergie devraient être promues et adressées notamment aux personnes qui risquent d'avoir ou qui ont déjà connu des retards de paiement de leur facture d'électricité ou de gaz.

La CEP•L estime qu'il s'agit en fin de compte d'un problème social, car elle se demande si les ménages les moins aisés ne sont pas souvent aussi ceux qui sont les moins bien informés au niveau de l'utilisation rationnelle et efficace de l'énergie et qui, en outre, possèdent des habitations et des appareils ménagers les moins efficaces en termes de consommation énergétique.

De plus, il est connu que ces ménages consomment proportionnellement plus les biens de première nécessité; l'électricité et le gaz constituent donc une plus grande partie de leurs dépenses.

Une campagne d'instruction ciblant ces personnes pourrait les aider de manière préventive afin d'éviter les procédures applicables en cas de défaillance de paiement.

¹⁰ Les catégories de personnes suivantes sont considérées comme des clients protégés:

- Le consommateur qui bénéficie du **minimum de moyens d'existence** ou dont son ascendant ou son descendant vivant sous le même toit ou dont son cohabitant bénéficie du minimum de moyens d'existence.
- Le consommateur ou son ascendant ou descendant vivant sous le même toit ou son cohabitant qui bénéficie d'une décision d'octroi:
 - du revenu garanti aux **personnes âgées**
 - d'une allocation de remplacement de revenu en vertu de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux **handicapés**
 - d'une allocation d'intégration en tant qu'handicapé appartenant aux catégories II, III ou IV
 - d'une allocation d'aide aux personnes âgées
 - d'une allocation de handicapé à la suite d'une **incapacité permanente de travail** ou d'une **invalidité** d'au moins 65%
 - d'une allocation pour l'aide d'une tierce personne
- Le consommateur qui bénéficie d'une décision de **guidance éducative** de nature financière prise par un CPAS ou qui fait l'objet d'un suivi par un service de médiation de dettes agréé ou d'un règlement collectif de dettes
- Les **réfugiés** régularisés et des candidats réfugiés qui reçoivent une aide financière d'un CPAS.

2.3. Le régulateur

116. Le régulateur peut, de sa propre initiative ou sur la demande d'un client, contrôler le respect du service universel au point de connexion d'un client ou à tout autre point du réseau de distribution qu'il juge nécessaire à ce contrôle. Le régulateur en dresse un rapport.

Le régulateur reçoit donc un droit de regard et de contrôle étendu sur tout ce qui concerne le service universel. En cas de constatation d'infraction et pour pouvoir protéger au mieux le consommateur dans la limite de ses attributions, le régulateur a la possibilité d'appliquer des sanctions.

Le projet prévoit en outre la rédaction par le régulateur d'un rapport relatif au service universel incluant la fourniture de dernier recours, la fourniture par défaut, l'obligation de raccordement, le règlement de litiges, les obligations de service public et les prescriptions techniques. Le régulateur est obligé de transmettre ce rapport annuellement au Commissaire du Gouvernement à l'Énergie qui peut, sur cette base, proposer au ministre d'initier ou d'engager des actions législatives, réglementaires ou administratives afin de remédier à des éventuels développements en défaveur du bon fonctionnement du service universel.

117. La Chambre des employés privés est d'avis que le rôle du régulateur dans le dispositif prévu est crucial. Le régulateur est chargé d'assurer la non-discrimination, une concurrence effective et le fonctionnement efficace du marché de l'électricité, mais aussi du gaz.

La CEP•L se demande si le régulateur dispose de tous les moyens, notamment en termes de personnel, afin de mener à bien ses missions de surveillance.

Il est en effet indispensable de garantir aux clients finaux, qui ne sont pas nécessairement conscients de tous leurs droits, voire dépassés par les dispositions techniques inhérentes à la matière, une surveillance efficace des gestionnaires de réseau et des fournisseurs.

La Chambre des employés privés se demande même s'il n'est pas nécessaire de créer une instance indépendante de consultation pour les clients et qui constituerait un organe centralisateur de toutes leurs réclamations ou questions éventuelles afin d'éviter que le client ne doive lui-même perdre de l'énergie à détecter le bon interlocuteur: le gestionnaire, le régulateur ou le(s) fournisseur(s).

118. Par ailleurs, la CEP•L insiste sur le fait qu'une bonne coopération entre le régulateur et le Commissaire à l'énergie ainsi qu'une coordination de leurs actions et missions sont impératives en vue d'assurer une application efficiente et efficace des dispositions du présent projet.

3. Les producteurs

119. Sans préjudice d'autres législations en vigueur, notamment celles concernant la protection de la santé et de la sécurité publiques et la protection de l'environnement, la construction de nouvelles installations de production d'électricité est soumise à une autorisation individuelle préalable délivrée par le ministre.

Les principes retenus dans la loi du 24 juillet 2000 sont reconduits et précisés. Ainsi, cette autorisation est délivrée en tenant compte des critères suivants:

- sécurité et sûreté des réseaux électriques, des installations et des équipements associés;
- choix adapté des sites en tenant notamment compte des infrastructures énergétiques existantes;
- utilisation rationnelle du domaine public;
- efficacité énergétique du processus de production choisi;
- nature des sources primaires, en tenant notamment compte d'un degré de diversité de la production d'électricité nationale;
- caractéristiques particulières du demandeur, telles que ses capacités techniques, économiques et financières ainsi que son honorabilité, son expérience professionnelle et la qualité de son organisation, appréciées au regard de l'envergure du projet;
- intégration de l'installation dans le marché de l'électricité;
- répercussions sur les engagements pris par le Luxembourg dans le cadre du Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

120. La CEP•L salue l'introduction des „répercussions sur les engagements pris par le Luxembourg dans le cadre du Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques“ comme critère supplémentaire pour l'autorisation d'une construction de nouvelles installations de production.

Elle estime toutefois que le critère relatif à la nature des sources primaires devrait, comme actuellement, renvoyer explicitement à l'utilisation d'énergies renouvelables et l'utilisation de gaz naturel dans le domaine de la production combinée de l'électricité et de la chaleur.

121. Pour l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables ou à partir des installations qui produisent de la chaleur et de l'électricité combinées, il est établi un système de garantie d'origine dont les détails concernant notamment le contenu, la délivrance, la reconnaissance et le contrôle seront précisés par voie de règlement grand-ducal.

122. La loi modifiée du 24 juillet 2000 relative à l'organisation du marché de l'électricité prévoit actuellement, que, pour l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables, il est établi un système de garantie d'origine. La garantie d'origine mentionne le nom, l'adresse et la qualité du producteur, la source d'énergie à partir de laquelle l'électricité a été produite, contient le relevé des quantités d'énergie électrique injectées dans le réseau électrique d'un gestionnaire de réseau et indique la puissance installée de l'installation de production, son emplacement ainsi que la date de sa mise en opération.

Le régulateur établit et délivre, sur demande, la garantie d'origine. La demande a pour but de permettre au producteur d'électricité utilisant des sources d'énergie renouvelables d'établir que l'électricité qu'il vend est effectivement produite à partir de sources d'énergie renouvelables et lui servira de certificat par rapport à l'Administration.

Ces dispositions restent en vigueur jusqu'à l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal prévu par le présent projet.

123. La Chambre des employés privés constate que le système actuel de garantie d'origine joue uniquement pour l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables et non pour celle produite à partir des installations qui produisent de la chaleur et de l'électricité combinées.

Afin que ce système puisse donc pleinement jouer, il y a donc lieu de prendre le règlement grand-ducal nécessaire dans les meilleurs délais.

Par ailleurs, pour le secteur gazier, le règlement grand-ducal prévu à l'article 22 du projet de loi afférent devrait être obligatoire.

4. Fournisseurs

124. Le projet relatif à l'électricité introduit une procédure de déclaration pour les personnes physiques ou morales voulant fournir de l'électricité à des clients situés sur le territoire luxembourgeois. La procédure de déclaration est gérée par le ministre.

Les auteurs du projet ont opté pour une procédure simple et efficace pour ne pas créer de barrières non nécessaires à l'accès des acteurs au marché de l'électricité luxembourgeois. Cependant, et spécialement pour éviter que des fournisseurs potentiels exercent des activités sans disposer des capacités techniques, organisationnelles et financières nécessaires, la déclaration du fournisseur se fait sur base d'un dossier qui montre les capacités du demandeur.

Le déclarant doit fournir des informations relatives à ses capacités techniques, économiques et financières et fait preuve de son honorabilité, son expérience professionnelle et la qualité de son organisation.

Il s'agit en fait de prendre toutes les mesures nécessaires destinées à éviter que des acteurs mettent en cause le bon fonctionnement du marché de l'électricité. En outre, il s'agit de protéger les clients d'électricité, et tout spécialement les clients résidentiels, contre des fournisseurs qui ne disposent pas des capacités et connaissances nécessaires.

Lorsque, dans le mois qui suit la réception de la déclaration, le ministre constate que les informations fournies par le déclarant sont incomplètes ou inexacts ou que le déclarant n'est pas en mesure de se

conformer aux exigences de la loi et aux mesures prises en son application, il met en demeure le déclarant de compléter ou de préciser sa déclaration. Cette mise en demeure est envoyée par lettre recommandée à l'adresse de contact renseignée par le déclarant.

Pour compléter sa déclaration, le déclarant dispose d'un délai d'un mois à compter de la mise en demeure.

Le ministre délivre, au plus tard un mois après réception de la déclaration ou, le cas échéant, des documents complémentaires un accusé de réception certifiant que le fournisseur a soumis une déclaration en bonne et due forme.

Si au bout du délai d'un mois après la mise en demeure, la déclaration n'est pas complète, elle est considérée comme nulle et non avenue. Le ministre retourne sans délai le dossier en question au déclarant moyennant lettre recommandée avec accusé de réception et en informe le coordinateur d'équilibre qui refuse en conséquence tout programme de fourniture du fournisseur concerné.

125. Par sa déclaration, le fournisseur s'engage à respecter les dispositions du présent projet et des mesures prises en son application.

La CEP•L constate que, dans la procédure prévue, une déclaration en bonne et due forme vaut en fin de compte une autorisation. Elle se demande s'il ne serait pas opportun de prévoir néanmoins la possibilité de refuser l'accès d'un fournisseur, pour d'autres raisons qu'un dossier de demande incomplet.

Est-il possible de refuser l'accès à un fournisseur qui, dans le passé, n'a pas respecté ses obligations légales?

126. Les fournisseurs d'électricité spécifient dans les documents promotionnels destinés aux clients finals potentiels, sur leur site Internet et au moins annuellement dans ou avec les factures envoyées aux clients finals:

- la contribution de chaque source d'énergie à la totalité des sources d'énergie utilisées par le fournisseur au cours de l'année écoulée et, le cas échéant, une différenciation selon différents produits offerts;
- des informations concernant l'incidence sur l'environnement, au moins en termes d'émissions de CO₂ et de déchets radioactifs résultant de la production d'électricité à partir de la totalité des sources d'énergie utilisées par le fournisseur au cours de l'année écoulée.

Chaque fournisseur établit et transmet au régulateur, aux échéances fixées par ce dernier, un rapport annuel concernant ses activités au Luxembourg renseignant notamment:

- les sources d'approvisionnement de l'énergie électrique fournie à ses clients;
- le volume d'énergie électrique fourni à ses clients, par catégories de clients;
- le prix moyen de l'énergie électrique, détaillée par catégories de clients;
- les éventuelles tarifications standard proposées aux clients finals;
- ses capacités de production et ses sources d'approvisionnement;
- les informations transmises par les fournisseurs à leurs clients.

127. La Chambre des employés privés accueille favorablement ces dispositions permettant au client de choisir son fournisseur non seulement en fonction de considérations économiques, mais aussi en tenant compte des enjeux écologiques.

Encore faut-il que les informations à fournir soient présentées de manière transparente et compréhensible afin de permettre au client final de les comprendre facilement, sinon son droit à l'information risque de rester lettre morte.

Ainsi, la Chambre des employés privés est d'avis que le règlement grand-ducal facultatif prévu pour préciser le détail et le contenu des informations ainsi que le détail du contrôle, de la supervision et de l'organisation par le régulateur du système d'étiquetage devrait être obligatoirement adopté et prescrire aux fournisseurs la façon de présenter les informations exigées.

128. Par ailleurs, la Chambre des employés privés demande que, annuellement, le fournisseur informe obligatoirement le client de sa consommation totale d'électricité/de gaz, de l'évolution

de cette consommation par rapport à l'année précédente ainsi que de la consommation moyenne d'un ménage similaire.

Ces informations devraient contribuer à rendre les consommateurs „irrationnels“ attentifs à leur consommation excessive d'énergie et à les sensibiliser en faveur d'une modification de leur comportement en vue d'une consommation plus rationnelle et plus efficace.

*

129. En dehors des observations formulées dans la première partie du présent avis, qui tendent pour le moins à mettre en question la pertinence et l'efficacité du processus de libéralisation, tant pour les utilisateurs que pour les salariés et les citoyens, et consciente qu'il s'agit ici d'une transposition de directive qui doit avoir lieu, la Chambre des employés privés ne peut toutefois accepter le projet de loi que sous réserve de la prise en compte des remarques énoncées dans la deuxième partie de l'avis. Le législateur dispose en effet tout de même encore d'une certaine marge de manoeuvre pour recadrer et adapter quelques-unes des modalités d'application du texte européen.

Il reste enfin à espérer que cette réforme sera pour le mieux et qu'elle n'aura pas d'effets néfastes durables sur le coût de la vie pour les citoyens et les consommateurs ainsi que sur l'emploi et les conditions de travail au Luxembourg.

Luxembourg, le 5 décembre 2006

Pour la Chambre des Employés Privés,

Le Directeur,
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jean-Claude REDING

