

**N^{os} 6709¹
6710¹**

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2014-2015

PROJET DE LOI

modifiant

- **la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité;**
- **la loi modifiée 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**

PROJET DE LOI

**modifiant la loi modifiée du 1er août 2007
relative à l'organisation du marché du gaz naturel**

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(13.10.2014)

Par dépêches du 1er août 2014, Monsieur le Ministre de l'Economie a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les deux projets de loi spécifiés à l'intitulé.

Alors que les deux lettres de saisine demandent à la Chambre „*d'accorder une certaine priorité au(x) projet(s) de loi en question*“, il en ressort en même temps que ceux-ci ont été „*approuvé(s) par le Conseil de Gouvernement dans sa séance du 30 mai 2014*“ déjà, soit deux mois avant leur transmission pour avis à la Chambre!

Une telle façon de faire de la part du gouvernement est incompréhensible et inacceptable, alors surtout que les dossiers ne sont devenus „*urgents*“ que du seul fait que le (même) gouvernement a laissé passer les délais pour transposer en droit national des directives européennes avant de devenir actif.

Ceci dit, la Chambre des fonctionnaires et employés publics profite de l'occasion que lui fournit le présent avis pour faire quelques remarques générales sur les marchés en question, dont le fonctionnement est, dans une très large mesure, réglementé par des directives et règlements de l'Union européenne.

La Chambre tient d'abord à féliciter les auteurs des textes sous avis d'avoir présenté des dossiers qui, à côté des modifications à apporter aux lois modifiées précitées du 1er août 2007, comportent également, pour chacun des deux projets de loi, d'abord un texte coordonné mettant bien en exergue les modifications, suppressions et ajouts, et ensuite le texte intégral de la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique, qui constitue la base principale des modifications sous avis, aussi bien pour le secteur de l'électricité que pour celui du gaz naturel.

Ladite directive établit en effet des règles destinées à lever les obstacles à la réalisation d'un marché intérieur de l'énergie et à éliminer les défaillances du marché au niveau de l'approvisionnement et de l'efficacité énergétiques. Elle prévoit l'établissement d'objectifs indicatifs nationaux d'efficacité énergétique afin de réaliser le triple objectif „20/20/20“ fixé par l'UE, qui consiste à réaliser d'ici 2020, par rapport à 1990, une réduction de 20% de la consommation d'énergie primaire et des émissions de gaz à effet de serre, ainsi que l'inclusion de 20% d'énergies renouvelables dans la consommation d'énergie. En outre, la directive précitée invite à préparer la voie pour de nouvelles améliorations au-delà de l'année 2020.

Les projets de loi entendent également se mettre en conformité avec certaines dispositions des directives 2009/72/CE et 2009/73/CE concernant des règles communes pour les marchés intérieurs de l'électricité et du gaz naturel, notamment en ce qui concerne l'indépendance de l'autorité de régulation. A noter que ces directives auraient dû être transposées en droit luxembourgeois avant le 3 mars 2011, ce qui avait amené la Commission européenne à lancer, le 27 février 2012, une procédure d'infraction contre le Luxembourg.

Les directives précitées ont finalement été transposées par la loi du 7 août 2012 modifiant la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité, à l'exception d'une disposition qui limite le mandat des membres du conseil d'administration de l'autorité de régulation à une „*période déterminée comprise entre cinq et sept ans au maximum, renouvelable une fois*“, disposition qui n'avait pas été transposée correctement et que le projet de loi sous avis redresse.

*

I. PROJET DE LOI modifiant

- **la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité;**
- **la loi modifiée 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**

A) Remarques générales

Le projet de loi répond aux objectifs de réalisation du marché intérieur de l'électricité et d'une efficacité énergétique accrue, en prévoyant:

- des informations plus détaillées sur la consommation réelle et les coûts afférents à reprendre sur les relevés et factures adressés aux consommateurs finals, afin que ces derniers puissent réguler leur propre consommation, notamment par la mise en place de compteurs intelligents;
- des précisions ainsi qu'une extension des obligations de service public et du mécanisme de compensation afférent;
- des dispositions qui fixent les compétences d'enquête et les sanctions administratives prononcées par l'Institut luxembourgeois de régulation (ILR) et qui règlent la coopération entre l'ILR, le Conseil de la concurrence et les autorités judiciaires, conformément au règlement n° 1227/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'intégrité et la transparence du marché de gros de l'énergie.

L'ouverture du marché électrique à la concurrence – entamée progressivement par l'Union européenne depuis 1996 et achevée au 1er juillet 2007, avec l'ouverture totale aux clients résidentiels – repose sur l'idée que la libre concurrence est le principal moteur de l'efficacité économique et que les services d'intérêt économique général doivent être soumis (sauf exceptions dûment justifiées), au même titre que tous les autres services, aux règles du marché intérieur et de la libre concurrence. La création d'un marché intérieur de l'énergie est censée satisfaire la demande en proposant à tous un prix acceptable, assurer la continuité et la qualité de l'approvisionnement et améliorer l'efficacité environnementale.

Or, force est de constater que la libéralisation complète du secteur de l'électricité se heurte à la structure atypique du marché afférent. L'électricité ne peut pas être stockée; la production et la consom-

mation doivent toujours être en équilibre. Ensuite, le marché se compose de la production (centrale de production d'électricité), du transport (haut voltage), de la distribution (réseau local, basse tension) et de la commercialisation (vente au détail).

Les activités des réseaux électriques (transport et distribution) restent en situation de „*monopole naturel*“, disposant de droits exclusifs, et ne sont pas soumis aux règles de la concurrence puisqu'il n'est pas indiqué, pour des raisons environnementales, et afin d'éviter de lourds investissements, de multiplier les lignes électriques. Seules les activités de production et de vente au détail s'effectuent en libre concurrence.

Le prix final à payer par le consommateur est établi selon un mécanisme très complexe et se compose:

- de frais fixes (identiques quel que soit le fournisseur) représentant la location des compteurs, la prime réseau, les frais d'utilisation du réseau, le mécanisme de compensation et les taxes d'électricité;
- de frais variables de production, du marché de gros, de la consommation d'électricité, et de la prime énergie;
- de la TVA (6%).

Même si les frais variables représentent plus de 40% du prix final (43,81% en 2012), il n'existe pas de très grande différence pour les prix facturés (entre 0 et 3,5 euros par mois pour une consommation moyenne) par les onze fournisseurs présents sur le marché luxembourgeois. Il s'ensuit que, même si l'application „*Calculix*“ du site internet de l'ILR permet de comparer les prix et les sources d'énergie à partir desquelles l'électricité est produite, seulement 122 des 278.496 clients résidentiels (représentant 0,07% du volume de l'électricité consommée) ont changé de fournisseur en 2012.

Toutes les remises sur les prix accordées en cas de domiciliation du paiement, d'auto-lecture du compteur, ou d'établissement de la facture électronique, n'arrivent pas à compenser la hausse du prix par kWh qui, selon l'ILR, a augmenté de 9% entre 2008 et 2012.

Le moins que l'on puisse dire, c'est que tout cet arsenal de règles d'organisation du secteur et de procédures administratives mis en place pour libéraliser le marché de l'électricité est inversement proportionnel au bénéfice que le client résidentiel peut en tirer, alors que les clients professionnels (consommation inférieure à 2 GWh) et les clients industriels en profitent largement et ont même la possibilité de se faire approvisionner simultanément par plusieurs fournisseurs.

Néanmoins, sur base d'une comparaison des prix intégrés (sans taxes ni TVA), avec les prix afférents dans l'Europe des quinze, l'ILR conclut que les prix de fourniture pratiqués au Luxembourg „*ont un caractère raisonnable*“. Selon l'enquête budget des ménages, une famille avec un revenu modeste dépense 4% de son budget disponible pour frais d'électricité.

Le service universel, défini au chapitre II section I. de la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité, prévoit le droit pour les clients résidentiels d'être approvisionnés en énergie électrique d'une qualité bien définie et à des tarifs raisonnables.

Le protocole 26 sur les services d'intérêt général annexé au traité de Lisbonne invite les Etats membres à veiller (entre autres) à un niveau élevé quant au caractère **abordable** des services d'intérêt économique général, dont la fourniture d'électricité.

Selon la Commission européenne, le caractère abordable est estimé en utilisant un indice qui donne le pourcentage du revenu annuel qu'un usager doit payer pour bénéficier pendant un an de la fourniture forfaitaire d'un certain service. Or, le Luxembourg ne dispose pas d'un tel indicateur.

Si, dans le cadre des obligations de service public et de protection des consommateurs retenues dans la directive 2009/72/CE, les Etats membres sont invités à définir „*le concept de consommateurs vulnérables, en faisant éventuellement référence à la pauvreté énergétique*“, il n'existe pas, à l'heure actuelle, de définition, ni de „*personnes vulnérables*“, ni de „*pauvreté énergétique*“.

Au vu du nombre de procédures de déconnexion du réseau électrique pour défaut de paiement (2.574 en 2011), la Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande si les prix restent effectivement „*raisonnables*“ et abordables, sachant que les déconnexions effectives (779 en 2011) ne restent limitées que grâce aux interventions des offices sociaux communaux.

La politique luxembourgeoise des prix de l'électricité suit les recommandations de la Commission européenne qui, dans son document SEC(2010)1407 concernant une politique énergétique pour les consommateurs, se prononce contre des prix réglementés „*à cause de leur impact négatif sur l'accès*

au marché, l'investissement, et pour inciter les consommateurs à réduire la consommation d'énergie“.

En clair, cela revient à dire que, plutôt que de diminuer les prix, il faut prendre des mesures pour réduire la consommation d'électricité, notamment par une politique tarifaire dissuasive, une politique que la Chambre des fonctionnaires et employés publics a du mal à approuver, même si elle était appuyée par des mesures efficaces de lutte contre la pauvreté énergétique.

A côté de la contribution à payer par le client final (12,6% du prix intégré d'électricité pour un client type) pour compenser l'obligation des entreprises de racheter de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables ou moyennant cogénération, le projet de loi sous avis entend introduire une nouvelle taxe, cette fois-ci pour compenser les frais engendrés par une nouvelle obligation de réaliser des économies d'énergie, obligation à laquelle seront dorénavant soumis tous les fournisseurs d'électricité.

Même si les montants et modalités de compensation des charges induites par l'exécution de l'obligation en matière d'efficacité énergétique restent inconnus pour le moment et seront fixés ultérieurement par règlement grand-ducal, le financement du mécanisme de compensation est prévu dans „*le chef du client final*“, ce qui ne manquera pas de grever encore plus le budget des ménages et d'accroître la pauvreté énergétique.

La disposition du projet de loi qui prévoit que „*les charges induites* (par l'exécution de cette nouvelle obligation de service public) *pourront être compensées totalement ou en partie par des contributions de l'Etat (...)*“ ne rassure pas la Chambre des fonctionnaires et employés publics, qui se prononce contre cette nouvelle taxe puisqu'elle estime que les frais en matière d'efficacité énergétique devraient être à charge des fournisseurs, à l'instar d'autres obligations de service public qui ne sont pas compensées non plus.

Il en est de même des compteurs intelligents qui seront d'office installés à partir du 1er juillet 2015 auprès de tous les clients et qui, à leur tour, entraîneront une augmentation des frais de location des compteurs et d'utilisation des réseaux.

En ce qui concerne les exigences liées aux performances énergétiques des bâtiments d'habitation, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se rallie au Conseil économique et social qui, dans son récent avis sur le logement, se demande si l'amélioration des performances énergétiques des bâtiments d'habitation va se „*rentabiliser*“ d'un point de vue économique, notamment par une réduction sensible de la consommation et des dépenses en énergie des ménages. Cette même remarque s'applique aux mesures prévues par le projet de loi sous avis concernant l'efficacité énergétique.

B) Examen du texte

Article 1er

A la lumière des remarques présentées ci-avant, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime qu'il y a lieu de compléter l'énumération des différents clients (client éligible, final, grossiste, non résidentiel, résidentiel) repris à l'article 1er de la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité, par une définition du „*client vulnérable*“.

Article 2.2. (article 2, paragraphe (5), lettre g) de la loi de base

La Chambre estime que la loi devrait prévoir un délai minimum de garde des informations relatives à la facturation et la consommation passées d'électricité que le client résidentiel peut demander. Cette même remarque vaut pour l'article 9.1. du projet de loi sous avis.

Article 2, paragraphe (11) de la loi de base

La Chambre estime que le paragraphe (11) de l'article 2 de la loi modifiée du 1er août 2007 relative au marché de l'électricité devrait également être modifié par le projet de loi sous avis.

En effet, le régulateur contribue, selon l'article 2 (10) de la loi de 2007 précitée, à garantir l'effectivité et la mise en oeuvre des mesures de protection des consommateurs, y compris les clients en défaillance de paiement. Il s'ensuit que le paragraphe (11), qui traite des mesures en cas d'infraction par les fournisseurs à la loi afférente, concerne également le paragraphe (8), qui se préoccupe des obligations des fournisseurs en cas de clients défaillants. L'article 2 paragraphe (11) est donc à compléter en conséquence.

Article 5 (article 7 de la loi de base)

Cet article remplace tout l'article 7 de la loi modifiée du 1er août 2007 relative au marché de l'électricité. Selon le commentaire des articles, les modifications visent à redonner à l'article en question une structure plus lisible et à clarifier les passages relatifs au mécanisme de compensation.

A l'heure actuelle, l'obligation de rachat de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables ou moyennant cogénération est la seule obligation de service public (OSP) pour les entreprises d'électricité qui leur permet de profiter d'un mécanisme de compensation, alimenté par les clients finals, afin d'éviter toute situation concurrentielle désavantageuse d'une entreprise d'électricité tenue de respecter les obligations de service public.

Le paragraphe (4) de l'article 7 nouveau introduit une nouvelle OSP pour les entreprises d'électricité, à savoir celle de l'utilisation rationnelle de l'énergie, pour laquelle une nouvelle compensation financière à charge des utilisateurs est prévue.

Pour les raisons évoquées ci-avant, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se prononce contre cette nouvelle compensation.

En outre, le paragraphe (3) sera modifié dans le sens que dorénavant „*un mécanisme de compensation peut être instauré par obligation de service public*“. La Chambre se prononce contre la généralisation du mécanisme de compensation, ceci d'autant plus que le commentaire des articles se limite à retenir que différents mécanismes de compensation pourront être instaurés sans préciser quelles OSP sont visées; le paragraphe (3) est dès lors à biffer.

*

II. PROJET DE LOI
modifiant la loi modifiée du 1er août 2007
relative à l'organisation du marché du gaz naturel

A) Remarques générales

Le projet de loi sous avis poursuit les mêmes objectifs et propose, mutatis mutandis, les mêmes modifications que celui concernant le marché de l'électricité dont question sub I. ci-avant.

Néanmoins, ces deux marchés se distinguent substantiellement en ce qui concerne plusieurs aspects. Le marché luxembourgeois de gaz naturel est totalement dépendant de l'importation, abstraction faite de faibles quantités de biogaz injectées localement dans le réseau par les trois centrales qui fonctionnent au Grand-Duché. Ensuite, il n'y a ni de couverture géographique totale de l'approvisionnement, ni de service universel en faveur des clients résidentiels.

Pour ce qui est de la libéralisation du marché du gaz naturel, les avantages de la libre concurrence pour les clients résidentiels se font toujours attendre, au point que le nombre de clients ayant changé de fournisseur de gaz naturel est extrêmement faible et que les prix ne cessent d'augmenter.

Comme le projet de loi sous avis confirme le caractère d'intérêt économique général de la fourniture de gaz naturel, le protocole 26 du traité de Lisbonne sur les services d'intérêt général est applicable en l'occurrence. Il s'ensuit que les Etats membres doivent veiller à „*un niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs*“.

Tout comme pour le marché de l'électricité, la Chambre des fonctionnaires et employés publics exprime ses réserves quant au caractère abordable des prix du gaz naturel et se prononce contre toute nouvelle taxe pour les clients résidentiels, que ce soit à titre de compensation pour la mise en exécution de mesures d'utilisation rationnelle de l'énergie, de l'installation d'un compteur intelligent ou de toute autre obligation de service public.

En ce qui concerne la procédure prévue par la loi modifiée du 1er août 2007 en faveur des clients vulnérables, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande si elle est appliquée correctement dans le secteur du gaz naturel, sachant qu'en 2011, sur 202 demandes de déconnexion de clients en défaillance de paiement, toutes ont effectivement donné lieu à une déconnexion.

B) Examen du texte

Les remarques reprises ci-avant concernant les articles 1er, 2.2., 2 paragraphe (11), et 5 du projet de loi sous avis relatif au marché de l'électricité valent, mutatis mutandis, pour les articles 1er, 4.2. et 3 du projet de loi relatif au marché du gaz naturel.

Sous la réserve des remarques qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve les deux projets de loi sous avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 13 octobre 2014.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

