

Intérêt Général et Libéralisation du Marché de l'Electricité: Le Cas Chypriote

Yannis Eustathopoulos¹

Article publié dans la revue Medénergie, No 25, pp.17-24, Janvier 2008.

Introduction

Le 1^{er} Mai 2004, la République de Chypre adhère à l'Union Européenne. Conformément à l'acquis communautaire, l'Etat chypriote a mis en application l'ouverture du 35% de son marché électrique, mettant ainsi fin au monopole dont bénéficiait l'Autorité Chypriote d'Electricité (EAC)².

Comme ce fut le cas dans nombreux pays européens, cette évolution a soulevé un débat public sur le rôle, les orientations stratégiques et plus généralement l'avenir de l'opérateur historique du secteur de l'électricité. Ce débat s'est orienté, dans un premier temps, vers la nécessité -ou non- de privatiser l'entreprise publique dans le but de renforcer sa capacité à faire face au développement de la concurrence. Cependant, plus de trois ans après, l'argumentation en faveur de la privatisation semble avoir perdu sa pertinence au sein du débat public en raison de l'absence de nouveaux entrants sur le marché³. Parallèlement, l'expérience mitigée concernant les résultats des politiques de libéralisation et privatisation en Europe et aux Etats-Unis ainsi que les changements dans l'environnement énergétique mondial (volatilité des prix des hydrocarbures, diminution des capacités excédentaires de production, manque d'investissements dans la recherche et production, financiarisation des marchés pétroliers, etc) soulèvent de nouvelles préoccupations de nature économique et sociale, auxquelles s'ajoute la question cruciale du développement durable. L'énergie semble donc renouer avec son caractère stratégique, retrouvant ainsi sa place dans l'Histoire⁴. Cette évolution ne semble pas épargner Chypre qui se trouve,

¹ www.eustathopoulos.gr

² Chypre a obtenu une dérogation jusqu' au 31 Décembre 2008 pour le reste des consommateurs industriels et jusqu' au 31 Décembre 2012 pour les consommateurs domestiques.

³ Il convient de noter que le gouvernement actuel a clairement exprimé son opposition, dès le début de son mandat en 2003, à toute forme de privatisation, même partielle, des entreprises publiques.

⁴ Radanne, P. (2005), *Energies de ton siècle ! Des crises a la mutation*, Paris : Editions Lignes de Repère.

en ce début de siècle, dans une situation d'entière dépendance vis-à-vis de ses importations de pétrole.

C'est en référence à ce contexte de tensions sur les marchés d'hydrocarbures et de libéralisation/privatisation du secteur énergétique que l'Institut du Travail de Chypre (INEK-PEO) a ressenti la nécessité de contribuer, en tant qu'organisation de recherche à vocation syndicale, à la discussion publique portant sur le défi énergétique du 21ème siècle et ses enjeux pour la société chypriote, en recentrant le débat autour de la notion d'Intérêt Général.

Pour cela, l'équipe de recherche a eu recours à la grille du CEEP-CIRIEC portant sur l'évaluation des performances des Services d'Intérêt Economique Général (SIEG), dans le but de mettre en évidence l'importance dont fait preuve le secteur de l'électricité pour la cohésion économique, sociale et territoriale⁵. Il est intéressant de noter que dans le cas chypriote, les résultats de l'évaluation du marché de l'électricité correspondent aux résultats d'EAC en raison de l'absence de concurrents.

Le sujet est abordé en cinq temps. Dans un premier temps, nous examinerons les principales caractéristiques et perspectives du système énergétique chypriote. Nous continuerons par la suite avec un bref aperçu d'EAC. Dans un troisième temps, nous présenterons les principaux champs et critères d'évaluation proposés par la grille du CEEP-CIRIEC. Dans un quatrième temps, nous examinerons les résultats obtenus par l'application des ces critères dans le fonctionnement d'EAC. Enfin, nous tenterons de dresser un ensemble de conclusions concernant les défis énergétiques auxquels la République de Chypre est confrontée ainsi que le rôle potentiel qu'EAC peut assumer dans le nouveau contexte énergétique, concurrentiel et environnemental de ce début de siècle.

⁵ Dans le cadre de cette recherche, une évaluation similaire a été réalisée pour l'entreprise publique de télécommunications (CYTA).

1. Le système énergétique chypriote

En raison de l'absence de ressources énergétiques primaires conventionnelles, Chypre est entièrement dépendante des ses importations d'énergie. Le pétrole comptait pour 88,8% du bilan d'énergie primaire en 2005. Les importations sont originaires principalement de Syrie et de Russie.

Sources d'Énergie Primaire en 2005

Energie Primaire	%
Pétrole	88,8
Charbon	7,0
Ressources Renouvelables	4,2

Source: Ministère du Commerce, de l'Industrie et du Tourisme

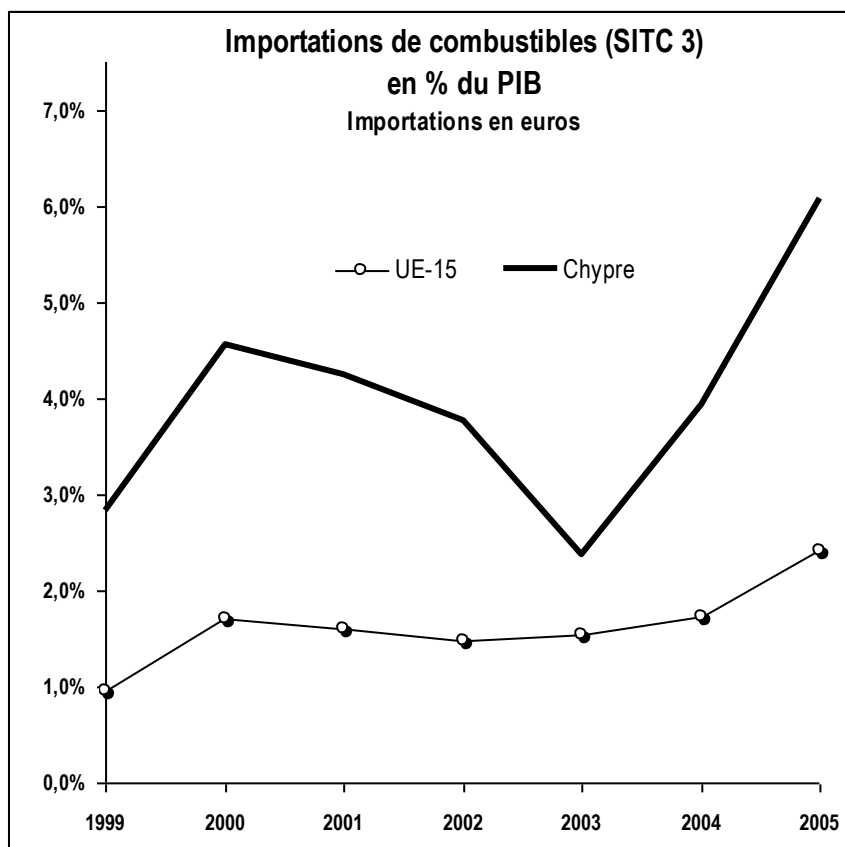
En 2005 toujours, les importations de produits pétroliers finaux comptaient pour 52% des importations pétrolières totales contre 47% de fuel lourd, importé dans sa totalité par EAC à des fins de production d'électricité.

Consommation d'Énergie Primaire et Consommation Finale en 2005

Consommation d'énergie primaire	2.371 ktoe
Consommation finale d'énergie	1.912 ktoe
Contribution des énergies renouvelables	115 ktoe

Source: Ministère du Commerce, de l'Industrie et du Tourisme

Les transports comptent pour 49% de la demande énergétique, contre 32% pour le secteur tertiaire et l'industrie et 19% pour les ménages.



Source: Eurostat

2. L'Autorité Chypriote d'Electricité (EAC)

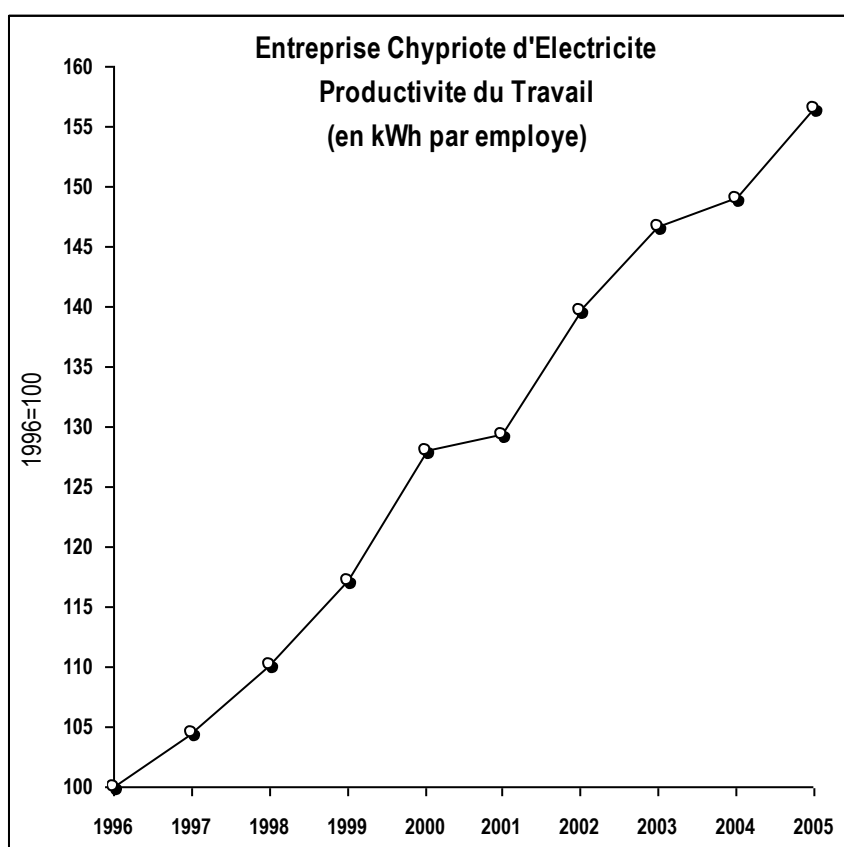
EAC est une entreprise publique à but non lucratif. EAC, créée en 1952, est la seule entreprise du secteur énergétique chypriote après la fermeture en 2003 d'une petite raffinerie qui appartenait à l'Etat (Raffinerie de Chypre). EAC dispose aujourd'hui de trois centrales thermiques fonctionnant au fuel lourd et garantissant une puissance installée totale estimée en 2006 à 988 MW.

EAC concrétise un plan de développement ambitieux visant à répondre à la croissance soutenue des besoins énergétiques de l'île. D'ici 2008, l'entreprise compte ajouter à la centrale de Vassilikos une unité à cycle combiné de 220 MW qui fonctionnera dans un premier temps au diesel, avant l'arrivée programmée sur l'île du gaz naturel liquéfié (GNL). A moyen terme, EAC prévoit la construction de 8 unités supplémentaires à cycle combiné sur la période 2010-2021. Selon le Président du Conseil d'Administration de l'Entreprise, les investissements engagés par EAC devraient atteindre 1,7 milliards d'euros dans la prochaine décennie. Ces projets répondent à une double nécessité, soient l'urgente diversification du bouquet

énergétique du pays dans un contexte de tensions sur les marchés pétroliers ainsi que la limitation drastique des émissions de gaz à effet de serre provoquées par l'utilisation massive de fuel lourd.

Centrale de Vassilikos	2 x 130 MW oil/steam 1 x 38 MW gas turbine	260 MW 38 MW
Centrale de Dhekelia	6 x 60 MW oil steam	360 MW
Centrale de Moni	6 x 30 MW oil/steam 4 x 37,5 MW gas turbines	180 MW 150 MW
	Puissance Installée Totale	988 MW

Puissance Installée d'EAC en 2006



Source : Institut du Travail de Chypre (2007)

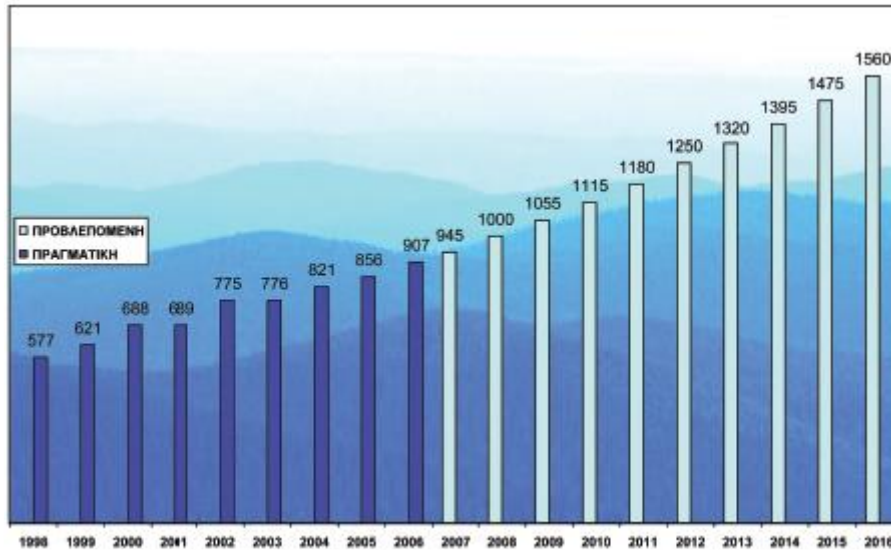
D'autre part, le Ministère du Commerce, de l'Industrie et du Tourisme prévoit l'édification d'un important terminal dans la région de Vassilikos (*Centre Energétique*) dont la finalité première est de fournir les infrastructures nécessaires pour le stockage des importations de GNL et des stocks stratégiques pétroliers.

Il convient de souligner que l'arrivée du gaz naturel à Chypre -annoncée déjà depuis 2001- était attendue en 2005. Cependant, des incertitudes quant au mode d'acheminement du gaz naturel (par gazoduc depuis la Syrie ou par voie maritime) ont retardé ce projet de plusieurs années. Bien qu'une décision semble être prise en faveur de l'acheminement par voie maritime, une confrontation se manifeste depuis quelques mois entre EAC et le Ministre du Commerce, de l'Industrie et du Tourisme, après la décision soudaine de ce dernier d'opter pour une unité flottante de stockage et de regazéification (Floating Storage and Regasification Unit) afin d'accélérer l'arrivée du gaz naturel. L'argument principal avancé par le Ministère est lié au fait que dans le contexte énergétique actuel, le retard de l'arrivée du GNL sur Chypre provoque des coûts importants pour l'économie chypriote, estimés par l'Autorité de Régulation de l'Energie (CERA) à 1 milliards d'euros environ sur la période 2009-2015⁶. Suite aux réactions de la direction et des employés d'EAC ainsi qu'aux doutes exprimés par la Banque Européenne d'Investissement⁷ (BEI) quant à l'option de l'unité flottante, une nouvelle paralysie semble s'installer sur la question cruciale du gaz naturel. L'argument principal avancé par la BEI contre le projet d'unité flottante repose sur la constatation qu'il n'aurait pas, à l'échelle mondiale, d'unité de ce genre à un stade opératoire. Dans cet état de chose, il est avancé qu'il serait plus raisonnable d'inaugurer l'installation d'une unité flottante dans un pays dont la sécurité d'approvisionnement ne soit pas potentiellement menacée par les incertitudes pesant sur un tel projet.

⁶ Le calcul est réalisé sur la période 2009-2015, soit l'année à partir de laquelle la nouvelle unité à cycle combiné (pouvant fonctionner au gaz naturel) sera opératoire (2009) jusqu' à l'année à laquelle est estimée l'inauguration de l'unité terrestre de regazéification (2015).

⁷ La BEI a octroyé en 2002 un prêt de 100 millions d'euros à EAC pour la modernisation de son réseau de transmission et de distribution.

PRÉVISION DE DEMANDE MAXIMALE ANNUELLE EN MW



Source: Autorité de Régulation de l'Énergie de Chypre (2007)

3. La nécessité d'une évaluation élargie

Un manque d'outils d'évaluation appropriés

La question énergétique à Chypre, comme partout dans le monde de nos jours, alimente de nombreux débats, enflammés ponctuellement par les tensions sur les marchés de matières premières énergétiques. Force est de constater que la plupart des interventions exprimées dans les discussions publiques se contentent souvent d'analyses fragmentées ne prenant pas en compte l'ensemble des enjeux liés aux défis énergétiques contemporains.

Par ailleurs, la grande majorité des études portant sur l'évaluation des entreprises publiques du secteur de l'énergie, et plus généralement des entreprises gérant des activités de réseau, ne semble pas être capable d'aboutir sur une évaluation pluraliste mettant en valeur l'ensemble des performances socioéconomiques et développementales générées par celles-ci. Ces analyses se limitent à l'utilisation d'indicateurs de rentabilité ou de productivité ne prenant pas en considération le fait que la maximisation du profit n'est que très rarement l'objectif principal de ces entreprises. Quand des comparaisons sont effectuées avec des entreprises privées, le recours exclusif à ces indicateurs ne peut donc donner lieu qu'à une évaluation biaisée

en faveur de ces dernières⁸. En somme, le secteur de l'énergie, du fait du rôle stratégique incontesté que ce dernier occupe dans les systèmes socio-économiques contemporains, appelle à une gouvernance fondée sur une analyse multidimensionnelle, visant à garantir l'accomplissement d'une diversité d'objectifs concernant, parmi d'autres, l'accessibilité économique et sociale des services fournis (droit à l'énergie), la contribution aux divers objectifs de la politique énergétique (diversification, investissements de long terme, sécurité d'approvisionnement) ainsi que la subordination des activités productives du secteur aux impératifs environnementaux contemporains.

Bien que la Responsabilité Sociale des Entreprises (RSE)⁹ ait vocation à prendre en compte toute une série d'aspects sociaux et environnementaux, celle-ci semble buter sur le fait que certains aspects économiques fondamentaux portant, par exemple, sur les niveaux des prix et sur des considérations d'ordre redistributif ne sont pas inclus dans cette approche. De ce fait, l'impossibilité de discuter du principe de maximisation du profit pourrait représenter, dans le cas des SIEG, un obstacle potentiel à la maximisation de la valeur sociétale. L'intérêt que présente cependant la RSE est d'établir un système d'échanges avec ses parties prenantes dans son environnement intérieur et surtout extérieur. Cette approche présente l'avantage, par rapport aux procédures souvent très centralisées de l'Etat, de prendre en compte et de gérer la diversité d'intérêts se manifestant dans son environnement. Cependant, deux incertitudes fondamentales pèsent sur la RSE :

- quant à la capacité de cette pratique de gérer ces échanges dans le sens de l'intérêt général,
- quant à sa réelle efficacité, étant donné que la RSE fait partie de la *soft law*, c'est-à-dire de pratiques volontaires ne contribuant pas à une véritable régulation politique du système économique et social.

⁸ Bozec, R. (2004) 'L'analyse comparative de la performance entre les entreprises publiques et les entreprises privées : le problème de mesure et son impact sur les résultats', L'actualité Economique, Revue d'analyse économique, vol. 80, No 4, décembre 2004.

⁹ Selon le Livre Vert sur la Responsabilité Sociale des Entreprises, la RSE est un concept dans lequel les entreprises intègrent les préoccupations sociales, environnementales et économiques dans leurs activités et dans leurs interactions avec leurs parties prenantes sur une base volontaire.

La grille de référence CEEP/CIRIEC

Le travail conjoint du Centre Européen pour les Entreprises à Participation Publique et des Entreprises d'Intérêt Economique Général (CEEP) et du Centre International de Recherches et d'Informations sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative (CIRIEC) propose une approche originale de l'évaluation des SIEG¹⁰. Entre autres, cette approche présente le mérite de reposer :

- sur une évaluation prenant en compte les objectifs et missions traditionnellement assignées aux entreprises et services publics, qui relèvent de trois composantes fondamentales (garantie d'exercice des droits fondamentaux de la personne, cohésion sociale et territoriale, définition de la conduite de politiques publiques),
- sur une évaluation plurielle, prenant en compte l'ensemble des acteurs, aux intérêts souvent divergents, qui sont directement affectés par les modalités de mise en œuvre des services d'intérêt économique général,
- sur une évaluation multidimensionnelle, prenant en compte les diverses dimensions spatiales (locale, nationale, européenne) et temporelles (court, moyen et long terme).

4. Evaluation des performances d'EAC

L'évaluation proposée est fondée sur les lignes directrices de la grille de référence du CEEP-CIRIEC. Plus précisément, cette grille prévoit six types de performance, soient :

- Le prix du service.
- L'accès universel, la cohésion sociale, et territoriale.
- La qualité de la fourniture des produits et services.
- Les interactions avec les consommateurs individuels.
- Les externalités positives ou négatives.
- La contribution à l'accomplissement d'autres objectifs publics.

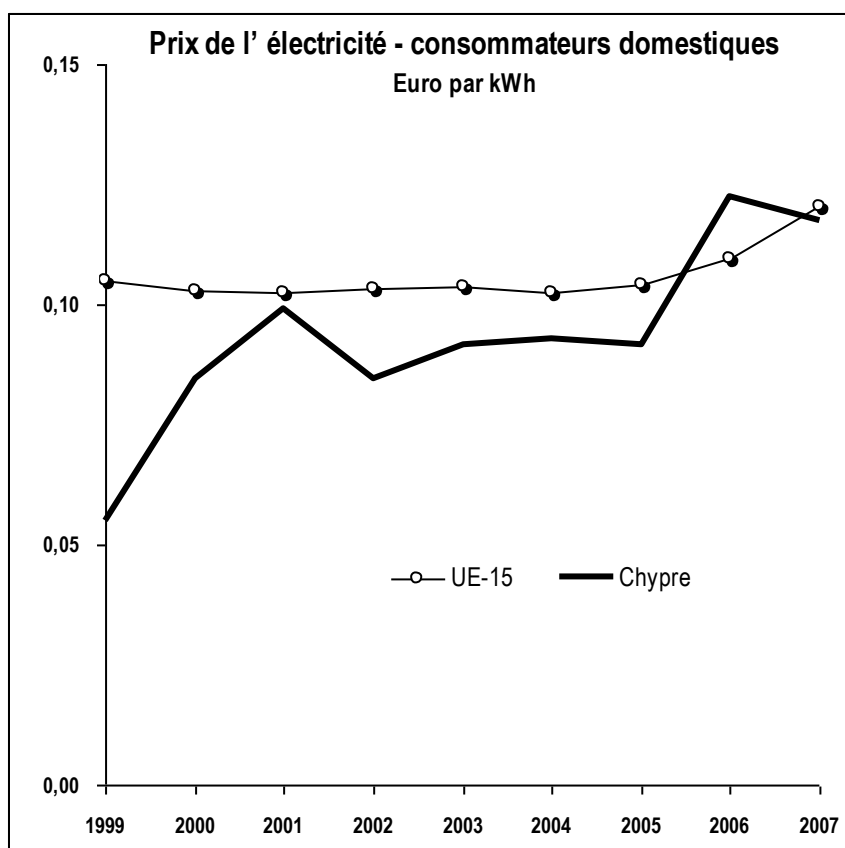
Nous nous contenterons de présenter les principaux résultats obtenus sur les performances d'EAC¹¹.

¹⁰ CEEP (2002) 'Quelle évaluation européenne des performances des services d'intérêt économique général ?', CEEP.02/AVIS.9

¹¹ Il convient de noter qu'en complément à l'évaluation en termes de cohésion sociale, économique et territoriale, notre équipe de travail a réalisé une analyse sur la rentabilité et la productivité de l'entreprise. Ces résultats ont été jugés comme satisfaisants.

Prix

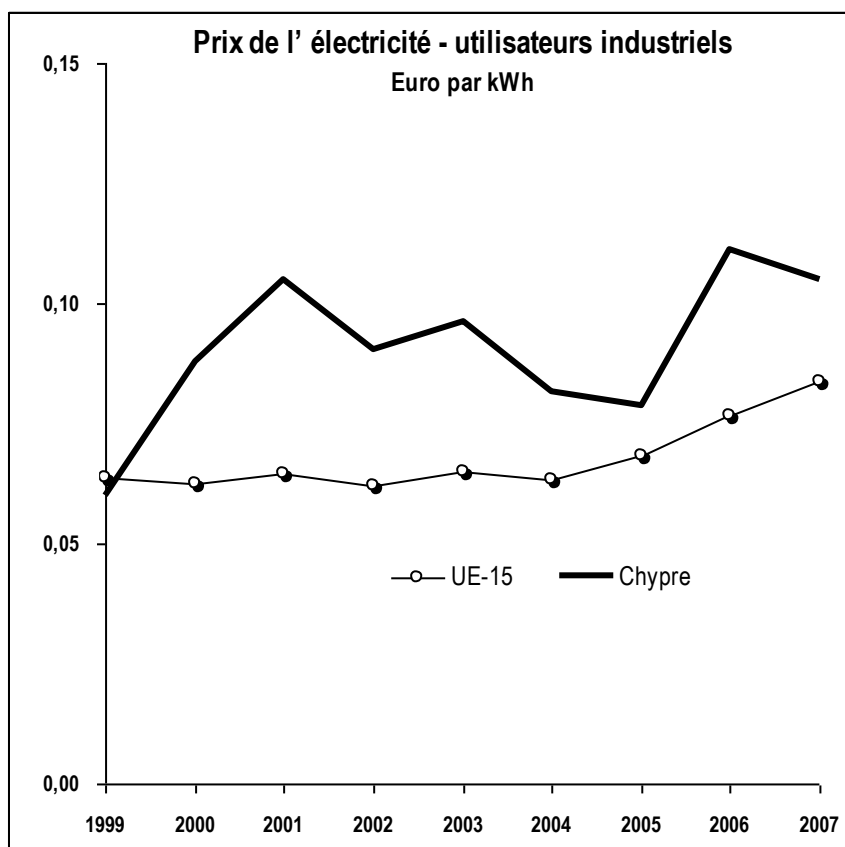
Les prix hors taxes pour les consommateurs industriels sont supérieurs à la moyenne européenne (UE-15 et UE-25) sur la période 2000-2006, contrairement aux prix hors taxes pour les consommateurs domestiques qui sont inférieurs à la moyenne européenne (UE-15) sur la période 1999-2005¹². Cependant, en 2006, les prix pour les consommateurs domestiques ont dépassé pour la première fois la moyenne européenne (UE-15). En 2007, ces prix ne sont que très légèrement inférieurs à la moyenne européenne (UE-15 et UE-25). Les prix en standards de pouvoir d'achat (SPA) permettent une meilleure comparaison entre les Etats-membres de l'UE. En 2006, Chypre occupait la 10ème place dans l'UE-25 pour les prix de vente aux consommateurs domestiques (taxes incluses) tandis que le prix de vente aux clients industriels était le troisième plus élevé en Europe¹³. Encore une fois, une véritable comparaison devrait prendre en compte les niveaux très différents de taxation des ventes d'électricité aux consommateurs domestiques qui varient de 4,7% à Malte jusqu'à 57,8% au Danemark.



¹² Eurostat.

¹³ Eurostat News Release, 'Household electricity prices rose by 5% in 2005', 93/2006 – 14 June 2006, Revised Version.

Source: Eurostat



Source : Eurostat

Ces comparaisons présentent des limites évidentes, compte tenu de l'hétérogénéité qui caractérise les systèmes nationaux électriques ainsi que la dotation des divers états-membres en ressources énergétiques. Chypre de ce point de vue est particulièrement désavantagée, du fait de l'absence de ressources d'énergie primaire (hors énergie solaire et éolienne) pouvant diminuer la dépendance vis-à-vis des importations de pétrole. Le caractère insulaire de Chypre semble avoir pesé par ailleurs sur la valorisation des avantages économiques et environnementaux offerts par le gaz naturel, en raison des difficultés liées aux modalités et au coût de transport de ce dernier. La petite taille du pays apparaît finalement comme un élément contraignant, limitant les avantages en termes d'économies d'échelle dont disposent les entreprises de pays d'une plus grande taille.

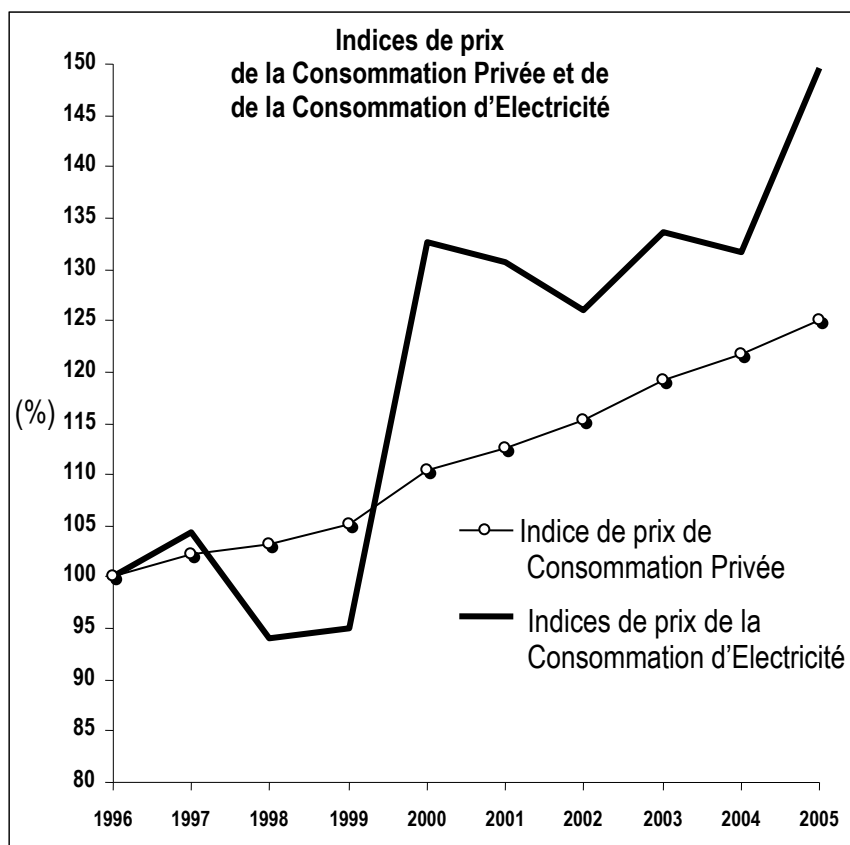
Il convient par ailleurs de souligner les conséquences redistributives liées à la suppression de la péréquation tarifaire induite par la libéralisation du marché. Le rééquilibrage tarifaire progressif, déjà amorcé, résultera sur un rééquilibrage de prix

en faveur des consommateurs industriels et au détriment des consommateurs domestiques¹⁴.

En l'absence de concurrence -supposée induire une baisse de prix- et dans un contexte de hausse des prix du pétrole, cette évolution semble exercer des pressions sur la situation économique des ménages. Ce constat semble être confirmé d'ailleurs par les résultats de l'Eurobaromètre 262 sur les technologies de l'énergie réalisé en 2006, selon lesquels les chypriotes considèrent, avec une fréquence sensiblement plus élevée que les habitants d'autres pays membres, que la priorité première de la politique énergétique nationale doit être la limitation de la hausse des prix de l'énergie. Il est par ailleurs important de signaler la sanction de plus d'un million d'euros infligée à EAC par le Conseil de la Concurrence en Décembre 2005, sous l'accusation que l'entreprise pratiquait des subventions croisées entre diverses catégories d'usagers. Plus précisément, les accusations ont porté sur la péréquation tarifaire en faveur des agriculteurs ainsi que des usagers ayant installé des panneaux solaires thermiques. Cet événement fut marqué entre autres par une confusion momentanée à propos des compétences respectives d'EAC, du gouvernement, de l'Assemblée Nationale et de l'Autorité de Régulation quant à la fixation des prix de l'électricité ainsi que par une relative incertitude vis-à-vis de la finalité des SIEG et de l'entreprise publique elle-même suite à la libéralisation¹⁵.

¹⁴ Certaines estimations prévoient une augmentation de prix de 22% pour les consommateurs domestiques et une baisse de 15 à 30% pour les consommateurs industriels.

¹⁵ Pour plus d'information sur ce thème, voir la contribution de Pierre Bauby 'Un cadre communautaire pour les SIG', disponible sur le site de l'AITEC.



Source : Institut du Travail de Chypre (2007)

Accès Universel, Cohésion Sociale et Territoriale

Accès universel et Cohésion Territoriale

Bien que d'une valeur forcément indicative, les Eurobaromètres 219 et 226 sur les Services d'Intérêt Général s'avèrent cependant utiles en absence d'informations et d'indicateurs portant sur l'accessibilité des services d'intérêt général. Selon les résultats de l'Eurobaromètre 219, Chypre détient la 4ème place sur les 25 pays de l'UE en ce qui concerne le degré d'accessibilité à l'électricité¹⁶.

Par ailleurs, EAC pratique une politique de péréquation en faveur des habitants de régions rurales dans le cadre de la politique de développement régional du gouvernement.

¹⁶ L'accessibilité ici n'incluant pas l'accessibilité financière.

Cohésion sociale

Face aux changements provoqués par la suppression de la péréquation tarifaire, le Ministère du Commerce, de l'Industrie et du Tourisme a annoncé la mise en application de nouveaux tarifs en direction de 21.000 familles à partir de Mai 2006. Ces nouveaux tarifs prévoient une baisse de 25% environ par rapport aux prix de vente aux consommateurs domestiques. Cette nouvelle pratique traduit le passage d'une politique sociale énergétique généralisée, concrétisée via la péréquation entre clients industriels et domestiques, à une politique d'«assistance» adressée aux catégories sociales désavantagées. Il est intéressant de percevoir par ailleurs la rupture sur le plan symbolique que cette évolution engendre par rapport au rôle traditionnellement assumé par les entreprises et services publics en tant qu'éléments constitutifs d'un *espace public*, marquant l'appartenance à une communauté solidaire et égalitaire.

Qualité du service fourni

Ce type de performance se décline en 3 domaines d'évaluation (continuité et qualité de la fourniture, mutabilité et sécurité). Nous n'aborderons que les deux premiers domaines dans un souci de préserver la clarté d'exposé sur les enjeux principaux auxquels EAC doit faire face à court et moyen terme.

Continuité du service – Sécurité d'approvisionnement

Le système électrique chypriote présente un degré de fiabilité élevé. EAC est tenu par la loi de garantir l'approvisionnement énergétique de l'île et de maintenir durablement une puissance installée supérieure de 20% aux prévisions de demande. Cet objectif est d'une importance primordiale pour la continuité du service étant donné que le réseau électrique de la République de Chypre est un réseau isolé non interconnecté. Toutefois, en raison de la demande soutenue des dernières années, provoquée par l'augmentation des températures et l'utilisation croissante de systèmes de climatisation, cette marge de sécurité a chuté à 5% environ en 2006. Seul le fonctionnement de la nouvelle unité à cycle combiné dans la centrale de Vassilikos (220MW), programmé en mai 2008, est en mesure d'atténuer cette évolution inquiétante. Parallèlement, EAC a déjà obtenu les licences nécessaires de la part de la CERA pour la construction de deux nouvelles unités à cycle combiné d'une puissance totale de 440 MW. Il convient de souligner qu'en l'état des choses, la sécurité

d'approvisionnement de l'île semble être en étroite corrélation avec la capacité d'EAC à concrétiser d'une manière cohérente dans les années qui suivent son plan de développement, étant donnée l'absence de concurrents pouvant contribuer d'une manière substantielle et durable à l'augmentation de la puissance installée¹⁷.

Mutabilité

La mutabilité concerne les efforts en Recherche et Développement consentis ainsi que la capacité d'évolution de l'offre en fonction du progrès technique et des attentes sociales. Les activités de recherche d'EAC sont encore à un stade élémentaire. A titre indicatif, le département de R&D ne comportait que 3 personnes en 2006 (sur 2045 employés au total). Une explication plausible est qu'EAC a principalement utilisé des technologies se trouvant en fin de cycle de vie n'exigeant pas d'encadrement scientifique et technologique particulier. Cependant, cette situation représente un désavantage important dans le contexte actuel pour deux raisons essentielles :

- Le respect des obligations du Protocole de Kyoto exige une capacité de R&D (développement des énergies renouvelables, réduction des émissions à effets de serre, réalisation d'économies d'énergie, etc.).
- Les efforts en R&D sont une condition nécessaire pour l'adoption de nouvelles solutions technologiques permettant une diversification substantielle du bouquet énergétique actuel, entièrement basé sur l'utilisation de fuel lourd.

EAC, en raison des caractéristiques technologiques et scientifiques de son secteur d'appartenance, du niveau de formation élevé de ses employés ainsi qu'en raison de sa taille, peut contribuer activement à la réalisation des objectifs de la Stratégie de Lisbonne, soit une augmentation substantielle des dépenses en R&D à 3% du PIB. Il est important de souligner cependant que les efforts anémiques de l'EAC dans la recherche n'ont rien d'endogène à l'entreprise, mais seraient plutôt liés aux caractéristiques plus générales de l'économie chypriote, dont les dépenses en R&D ne représentent qu'un maigre 0,37% du PIB contre 1,9% pour la moyenne communautaire. Néanmoins, la dynamique récente acquise par le département de recherche d'EAC dans le cadre de programmes de recherche, en grande partie

¹⁷ Seule une licence, concernant un producteur d'une taille substantielle, a été octroyée à la compagnie Golar Energy Ltd pour le fonctionnement d'une unité de production à cycle combiné flottante d'une puissance de 240MW.

européens, présente de nombreuses opportunités pour l'entreprise. Il serait intéressant par ailleurs d'envisager les effets bénéfiques potentiels engendrés pour Chypre par le développement d'une logique de coopération à l'échelle européenne, entre les entreprises et organismes de recherches du secteur de l'énergie des divers états-membres, dans le cadre de « pôles énergétiques européens ». L'intégration par la solidarité et la complémentarité serait de ce fait préférable à une intégration en termes de compétition et de marché intérieur¹⁸.

Interaction avec les consommateurs individuels

La contribution de l'EAC au bien-être économique et social est largement reconnue par la société chypriote. La clarté et transparence des contrats et la qualité du service-client résultent sur des taux de satisfaction élevés parmi les consommateurs. Les efforts récents engendrés par le Service-Client, visant à une amélioration continue des relations avec les consommateurs, semblent témoigner de l'attention particulière accordée par l'entreprise à l'égard de ses usagers. Les résultats des sondages européens confirment de leur part ces estimations¹⁹. Plus précisément, selon l'Eurobaromètre 219, les chypriotes sont les usagers les plus satisfaits dans l'UE-25 en ce qui concerne l'information reçue de la part de leur fournisseur d'électricité. Les chypriotes sont également les usagers les plus satisfaits, après Malte, en ce qui concerne les prestations du Service-Client. Enfin, les usagers chypriotes se positionnent à la 5ème place vis à vis du niveau de satisfaction quant aux termes du contrat leur étant proposé par leur fournisseur.

Externalités positives et négatives

La performance d'EAC en termes d'externalités positives et négatives se décline en trois domaines d'évaluation :

- la contribution à la cohésion et au développement territorial,
- la protection de l'environnement et développement durable,
- les dimensions quantitatives et qualitatives de l'emploi.

¹⁸ Sur ce thème, voir l'article de Jean-Paul Fitoussi, ' L'énergie pour relancer l'Europe', Le Monde, 7 Novembre 2006.

¹⁹ En absence de concurrents, les résultats pour Chypre peuvent être considérés comme se référant à EAC. Il est important de signaler que ces sondages, réalisés en 2004 et 2005 ne tiennent pas en compte les efforts récents consentis par le Service-Client dans le but d'améliorer la qualité des prestations fournies aux usagers (Centre d'appel informant les usagers sur la durée et les régions touchées par d'éventuelles coupures d'électricité, Charte des Droits du Consommateur, etc).

Contribution à la cohésion et au développement territorial

L'universalité du service, en termes de desserte du territoire, est pleinement assurée à Chypre. Ce résultat semble d'ailleurs coïncider avec la situation dans la plupart des états-membres de l'UE, comme il est souligné dans le rapport soumis par le CIRIEC à la Commission Européenne sur la contribution des services d'intérêt général à la cohésion économique, sociale et territoriale²⁰.

Protection de l'environnement et développement durable

Les diverses publications d'EAC (Rapport Annuel, brochures, etc.) ne prévoient pas de sections qui soient entièrement consacrées à la présentation des performances environnementales d'EAC. De ce fait, il est difficile de porter un avis sur la politique environnementale de l'entreprise. Aussi, les informations fournies ne sont pas accompagnées d'indicateurs quantitatifs. Il convient donc de souligner qu'une communication transparente et complète de l'entreprise au sujet de son impact environnemental s'avère urgente. Cette priorité est d'autant plus sérieuse si l'on prend en compte les statistiques du Ministère de l'Emploi et de l'Assurance Sociale indiquant qu'EAC est responsable du 62% des émissions de dioxyde de soufre du pays et figure parallèlement parmi les trois plus importants pollueurs en terme d'oxyde d'azote (25% des émissions totales pour 2003)²¹. Seule la troisième unité de la Centrale de Vassilikos est conforme aux niveaux d'émissions prescrits par la directive 2001/80/EC (LPC Directive). Les trois unités à cycle combiné, qui seront construites dans la centrale susmentionnée, seront cependant conformes aux normes environnementales communautaires. Parallèlement, EAC envisage à moyen terme soit l'installation d'unités de désulfuration dans les centrales utilisant du fuel lourd soit leur conversion au gaz naturel. Finalement, les investissements d'EAC dans le développement d'une capacité de production à partir d'énergies renouvelables sont largement insuffisants compte tenu que les licences octroyées à l'entreprise ne représentent que 1,4% des licences totales (en termes de puissance).

²⁰ CIRIEC, 'Contribution of Services of General Interest to Economic, Social and Territorial Cohesion', Final Overall Report, March 2004.

²¹ Cyprus Report in accordance with the National Emission Ceilings Directive 2001/81/EC, Ministry of Labour and Social Insurance, Department of Labour Inspection, June 2005.

Dimensions quantitatives et qualitatives de l'emploi

EAC employait 2045 personnes en 2005, soit 0,55% de la population active du pays. L'entreprise est considérée comme étant un employeur exemplaire. Il est important de signaler que le dialogue social tripartite chypriote est considéré comme faisant figure de modèle à l'échelle internationale. Ce modèle repose sur une participation des organisations syndicales dans un nombre élargi de comités et de conseils (plus de 50 au total) présidés par différents Ministères. La confiance établie entre les diverses parties prenantes est considérée comme un gage de consensualisme. De ce fait, les relations de travail dans les entreprises chypriotes, et de surcroît en ce qui concerne EAC en raison de son caractère public, ne peuvent être appréhendées que par rapport à ce contexte particulier.

Les statistiques du Ministère de l'Emploi semblent confirmer les bonnes performances d'EAC en termes de conditions et de sécurité de travail. La fréquence d'accidents du travail, bien que supérieure à celle de la moyenne nationale, est sensiblement inférieure à celle d'autres activités avec des expositions/risques similaires à celui du secteur électrique comme celui de la construction, de l'industrie ou encore comme le secteur minier. Il est par ailleurs intéressant de signaler que la libéralisation du marché, ainsi que les risques potentiels en termes d'emplois, liés à une exacerbation de la concurrence, semble avoir poussé l'entreprise vers la réalisation d'une politique de «formation préventive»: le département de ressources humaines mène une politique de formation visant à la polyvalence et dont la finalité première serait de permettre le passage des employés travaillant dans les centrales (dans lesquelles une suppression d'effectifs est à envisager en raison de la concurrence) vers le réseau, qui du fait de la création de nouvelles centrales, nécessitera probablement une augmentation importante d'effectifs.

Contribution à l'accomplissement d'autres objectifs publics

EAC est l'instrument privilégié du gouvernement chypriote pour la conduite de la politique énergétique nationale. Le choix du gouvernement portant vers la diversification du bouquet énergétique a conduit d'ailleurs EAC à concrétiser un plan d'investissement ambitieux portant sur la création d'unités à cycle combiné utilisant le gaz naturel. Cette situation témoigne des tensions qui se développent entre la libéralisation du marché d'une part et l'intérêt général d'autre part, dans la mesure où

la lourdeur des investissements consentis par EAC dans le cadre de la politique énergétique nationale pourrait constituer un désavantage concurrentiel non négligeable.

5. Impasses actuelles et éléments de sortie de crise

La fin d'un modèle historique ?

L'application de la grille de référence du CEEP-CIRIEC permet de dresser un tableau relativement complet des performances d'EAC. Cette entreprise présente des avantages indéniables qui peuvent être résumés :

- Au traitement de l'électricité en tant qu'élément constitutif d'une identité citoyenne synonyme de cohésion sociale et économique.
- A la contribution décisive à la réalisation d'objectifs incombant à la politique énergétique.
- A la fiabilité d'un petit système électrique isolé non interconnecté dépourvu de ressources énergétiques.
- A des performances en termes de rentabilité et de productivité jugées comme satisfaisantes.
-

La politique de prix de l'entreprise s'est historiquement reposée sur une péréquation tarifaire en faveur des ménages, des exploitants agricoles et des habitants en zones rurales. Cette pratique, en conjonction avec des prix de pétrole relativement modérés sur la période allant du milieu des années 1980 jusqu'au début des années 2000, ont permis la conduite d'une politique énergétique sociale garantissant une généralisation du droit à l'énergie²².

EAC a indéniablement occupé, déjà depuis son indépendance en 1960, une place essentielle dans la trajectoire de développement économique de la République de Chypre. Il est par ailleurs nécessaire de noter l'importance des politiques menées par cette entreprise pour la cohésion économique et sociale dans le cadre des politiques de reconstruction réalisées suite à l'intervention de l'armée turque dans la partie nord

²² Soit le droit selon Michel Vakaloulis pour toute personne de pouvoir disposer d'un minimum d'énergie quelle que soit sa situation financière.

de la République de Chypre en 1974 et qui provoqua, à titre indicatif, un déplacement de plus de 200.000 chypriotes grecs et de 65.000 chypriotes turcs²³.

Parallèlement, l'importance accordée aussi bien à la réalisation des investissements de long terme qu'à la gestion et à la qualité des ressources humaines a contribué à des niveaux remarquables de fiabilité du système électrique de l'île. L'ensemble de ces éléments se traduit par des taux élevés de satisfaction parmi les usagers et une reconnaissance sociale quant au rôle historique assumé par EAC.

Or depuis quelques années, de nouveaux éléments dans l'environnement concurrentiel, juridique et économique semblent perturber sensiblement le fonctionnement de cette entreprise. Premièrement, la hausse des prix du pétrole exerce des pressions importantes sur les prix l'électricité. Cette évolution semble avoir pris de revers aussi bien EAC que les acteurs publics en charge de la politique énergétique du pays. Le manque d'investissement dans les énergies renouvelables, malgré un important potentiel solaire et en dépit de l'absence de sources d'énergies conventionnelles, les efforts quasi-inexistants en matière de R&D dans le secteur énergétique ainsi que les hésitations concernant les modalités d'acheminement et de stockage du gaz naturel rendent l'île entièrement dépendante d'un pétrole de plus en plus coûteux. Or, en l'absence de marges substantielles de manœuvre vis-à-vis de cette dépendance et dans un contexte de hausse soutenue de la demande d'électricité ainsi que de faibles capacités excédentaires de production, il n'est pas surprenant d'enregistrer des pressions croissantes sur le marché. Le deuxième changement crucial dans l'environnement d'EAC est lié à l'adhésion de Chypre à l'U.E et à la libéralisation du marché électrique qui s'avère être une source de confusions et d'hésitations :

- Confusions quant au rôle et aux missions que doit assumer cette entreprise dans le nouvel environnement concurrentiel. Cette confusion est ressentie à tous les niveaux de la société, aussi bien parmi l'opinion publique qu'au niveau des autorités gouvernementales et des acteurs publics qui voient disparaître un précieux outil de régulation économique et sociale.
- Hésitations de l'entreprise quant à la prise en charge d'investissements décisifs pour la sécurité d'approvisionnement et le développement durable mais dont la

²³ Le résultat du conflit s'est traduit selon des estimations en une culmination du chômage à 39% et une chute brutale du PIB de plus d'un tiers de sa valeur.

lourdeur représenterait un important désavantage compétitif dans le cas ou de nouveaux entrants apparaîtraient sur le marché.

- Hésitations quant aux modalités de transport et de stockage du gaz naturel pour les dirigeants politiques, accentuées par la complexité liée à une situation de libéralisation *de jure* et non *de facto* ainsi que par l'incertitude quant aux avantages hypothétiquement engendrés par la création d'un marché concurrentiel.

Enfin il convient de signaler les inquiétudes exprimées par les employés des entreprises publiques du pays vis-à-vis des prélèvements effectués par le gouvernement chypriote sur les excédents financiers de ces dernières dans le but de répondre aux critères du Pacte de Stabilité et de Croissance (Chypre doit adhérer dans l'UEM le 1^{er} Janvier 2008).

En somme, la situation actuelle comporte à court terme de nombreux risques compte tenus :

- Des tensions enregistrées sur les marchés pétroliers et du coût économique engendré pour l'île du fait de la hausse substantielle des prix de l'énergie.
- De l'absence de ressources autres que les énergies solaire et éolienne.
- Du fait que la République de Chypre est un réseau isolé non interconnecté.
- Des prévisions de hausse soutenue de la demande d'électricité dans les années à venir.
- De la suppression de la péréquation tarifaire, évolution qui dans un contexte de hausse des prix, pourrait conduire à une augmentation des inégalités sociales.

En conséquence, la sortie de cette impasse renvoie directement à s'interroger sur l'utilité économique, sociale et développementale pour Chypre de la libéralisation du marché d'électricité.

Intérêt général et Libéralisation : deux logiques antinomiques?

La Commission Européenne annonçait en Octobre 2006, en réponse à une demande de dérogation adressée par la République de Chypre à certaines dispositions de la directive 2003/54/CE «qu'il n'est pas possible pour l'instant de réaliser l'objectif d'un marché de l'électricité concurrentiel, en raison de la taille et de la structure de ce marché sur l'île et parce que la perspective d'une interconnexion de ce système avec le réseau principal d'un autre Etat membre est éloignée. Une ouverture immédiate du

marché créerait des problèmes substantiels, notamment en matière de sécurité d’approvisionnement en électricité »²⁴. Bien que ce texte semble prendre en compte les pressions exercées par la libéralisation du marché électrique sur les choix d’investissement et la compétitivité de l’opérateur historique, ainsi que les risques associées en termes de sécurité d’approvisionnement, la dérogation présente un caractère provisoire. Cependant, certains arguments semblent plaider en faveur d’une dérogation définitive²⁵ :

- Premièrement, il est difficile de concevoir, étant donné la taille du marché chypriote et le nombre limité de centrales (trois actuellement), un véritable marché concurrentiel.
- Même en considérant l’éventualité d’une multiplication d’entreprises privées sur le marché aussi bien dans la production que dans la commercialisation, ces entreprises seraient particulièrement désavantagées du fait de leur taille limitée (pertes d’économies d’échelles, faible capacité de négociation pour l’achat d’hydrocarbures et d’équipements, augmentation du coût d’emprunt) ce qui risquerait probablement de peser sur d’autres activités tels que par exemple la R&D, la formation des employés, les investissements de long terme, la sécurité des installations, etc.
- L’ouverture du marché chypriote ne présente aucun bénéfice pour le reste de l’Europe tandis qu’elle pourrait être dommageable pour Chypre.
- Enfin, au cas où ces entreprises seraient profitables, rien ne garantit qu’elles échapperaient au puissant mouvement de concentration engendré par les multinationales énergétiques d’Europe Continentale²⁶.

Par ailleurs, la Commission Européenne semble elle-même être d’accord que « l’ouverture du marché à l’état actuel exigerait le renforcement coûteux du système de transport, afin d’éviter un impact négatif sur la fiabilité et la sécurité du réseau.

²⁴ 2006/653/CE: Décision de la Commission du 25 Septembre 2006 accordant à la République de Chypre une dérogation à certaines dispositions de la directive 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil [notifiée sous le numéro C(2006) 4177].

²⁵ Thomas, S., ‘Why should Cyprus seek exemptions from EU electricity competition rules’, article à paraître dans la presse quotidienne chypriote.

²⁶ Sur ce thème voir par exemple Thomas, Steve. (2007) ‘Corporate concentration in the EU energy sector’, Public Services International Research Unit.

Cela aboutirait à une hausse des tarifs et une augmentation des prix pour les utilisateurs finaux. A l'heure actuelle, une véritable concurrence n'est pas possible ».

Par conséquent, force est de constater l'existence d'arguments consistants dans le sens d'une dérogation définitive de Chypre par rapport aux directives relatives à la libéralisation du secteur électrique et gazier. Chypre devrait préférablement être en position, au nom du principe de subsidiarité, d'organiser son marché électrique d'une façon qui lui permette de répondre dans les meilleures conditions économiques, sociales et environnementales possibles aux besoins des ses habitants et ceci dans le respect des impératifs de sécurité d'approvisionnement liés à son caractère insulaire.

Conclusion

Le retour des tensions sur les marchés internationaux de l'énergie semble marquer l'émergence d'un nouveau cycle énergétique. La hausse des prix des hydrocarbures et de l'électricité, la diminution des capacités excédentaires de production ainsi que les enjeux posés par le changement climatique représentent autant de défis pour le secteur de l'énergie, appelant à un retour d'une maîtrise publique dont la forme et l'ampleur sont sujettes à discussions. L'analyse de la situation chypriote confirme de sa part cet impératif. EAC a contribué activement durant les dernières décennies au progrès économique et social de la République de Chypre par l'affirmation du droit à l'énergie, la sécurité d'approvisionnement et la fiabilité du système électrique. Cependant, la libéralisation du marché semble peser lourdement sur ses décisions d'investissement. La situation actuelle découle des hésitations et incertitudes des acteurs publics et de l'entreprise elle-même quant à son rôle et ses missions dans le nouvel environnement concurrentiel. Cette inertie, ponctuellement alimentée par les décisions contraignantes de l'Autorité de Régulation de l'Energie et du Conseil de Concurrence, supprimant ses prérogatives en termes de politique économique et sociale, réduit dangereusement la capacité d'anticipation de l'opérateur historique face aux tendances sur les marchés internationaux. La libéralisation du marché semble donc intervenir pour Chypre à contretemps par rapport à la nécessité de garantir un environnement stable, permettant entre autres à EAC:

- de réaliser les investissements à long terme nécessaires à la stabilisation du système énergétique chypriote,

- de garantir le droit à l'énergie par le maintien des mécanismes de péréquation tarifaire.

Force est de constater par ailleurs certaines limites du modèle d'entreprise publique incarné par EAC, concernant la faiblesse des efforts en matière de R&D, la faible valorisation de l'important potentiel en énergies renouvelables ainsi que l'impact négatif sur l'environnement provoqué par l'utilisation du fuel lourd. Somme toutes, l'utilisation de la grille de référence du CEEP/CIRIEC se révèle être un outil à haute valeur ajoutée permettant une vision d'ensemble cohérente des performances des Services d'Intérêt Economique Général et contribuant de ce fait à l'encadrement des débats publics qui y sont associés.

La République de Chypre en quelques chiffres

- Population: 837.000.
- Superficie totale de l'île: 9.251 km² (dont 10 km² d'eau).
- Capitale: Nicosie.
- Langues officielles : grec et turc.
- Climat tempéré et méditerranéen (hivers doux et humides et étés chauds et secs).
- 15ème place dans l'UE-25 en termes de PIB par habitant.
- Croissance moyenne du PIB sur la période 1996-2006 de 3,5%.
- Taux de chômage en 2006 (4,6%).
- Taux de syndicalisation de 70%.
- Adhésion a l'Union Européenne le 1er Mai 2004.
- Adhésion a la zone Euro prévue pour le 1er Janvier 2008.

GRILLE DE RÉFÉRENCE CEEP/CIRIEC

Types de performance	Domaines de l'évaluation	Indicateurs possibles en évolutions
Prix du service	Prix, tarifs et évolution	Séries de tarif et de prix réels
Accès universel, Cohésion sociale et territoriale	Raccordement et fourniture	Obligation de raccordement et de fourniture, taux de coupures, taux de pré-payements, etc.
	Accessibilité sociale	Tarifs sociaux, traitements particuliers des utilisateurs fragilisés, etc.
	Accessibilité physique	Aménagements pour personnes âgées et/ou handicapées, etc.
	Accessibilité territoriale	Densité territoriale du réseau, desserte des zones rurales et des zones en difficultés, etc.
Qualité de la fourniture des produits et services	Continuité / Qualité générale de la fourniture	Qualité de la fourniture (vitesse du courrier, pression d'eau, micro-coupure, etc.), pannes éventuelles, etc.
	Sécurité	Sécurité physique des utilisateurs, sécurité pour l'environnement, etc.
		Confidentialité éventuelle (correspondances, communications)
	Mutabilité	Recherche/développement Evolution de l'offre en fonction du progrès technique et des attentes sociales, etc.
Interactions avec les consommateurs individuels	Clarté et transparence de l'offre et des contrats	Analyse des contrats
	Facturation	Lisibilité, taux d'erreur, etc.
	Intervention	Rapidité et qualité d'intervention lors d'une demande de service (connexion, réparation, visites, etc.)
	Réactivité	Temps de réponse au courrier, etc.
	Traitement des plaintes	Rapidité et qualité du traitement
	Indemnisation en cas de non-respect du contrat/des critères	Charte des services
	Taux de satisfaction des consommateurs	Sondage, enquêtes, avis, etc.
Externalités positives ou négatives	Cohésion et développement territorial	Déséquilibre territoriaux, attractivité des territoires, etc.
	Protection de l'environnement et développement durable	Etudes d'impact, respect de quotas éventuels, etc.
	Emploi	Direct, indirect, induit
	Effets sur d'autres activités	Indicateurs spécifiques à créer
Autres objectifs publics spécifiques	Politiques publiques (sécurité d'approvisionnement, diversification, planification à long terme, etc.)	Indicateurs spécifiques à créer
	Sécurité publique	Indicateurs spécifiques à créer