

[mediapart.fr](https://www.mediapart.fr)

Réforme du marché de l'électricité : le grand bricolage

Martine Orange

18–23 minutes

Avant même l'annonce officielle, Bruno Le Maire a affiché sa satisfaction. Au terme de négociations longues et houleuses avec EDF, [récemment nationalisée](#), le gouvernement a enfin trouvé un accord sur la réforme du marché de l'électricité. Le 14 novembre, Bruno Le Maire, ministre des finances, et Agnès Pannier-Runacher, ministre de la transition écologique, ont présenté un projet qui semble résoudre la quadrature du cercle.

À entendre les deux ministres, le projet pallie tous les dysfonctionnements, devenus majeurs depuis la crise de l'énergie de 2021-2022. Grâce au prix pivot de vente du nucléaire « *aux alentours* » de 70 euros le mégawattheure (MWh) à partir du 1^{er} janvier 2026 et de la fiscalité, le texte est censé répondre à tout : les consommateurs continueront de bénéficier d'un prix de l'électricité abordable ; les ménages et les entreprises seront protégés en cas de nouvelle crise énergétique ; les industriels, notamment les gros consommateurs d'électricité, bénéficieront d'une visibilité à long terme sur les coûts d'approvisionnement. Enfin, EDF sera assuré de dégager les ressources nécessaires

pour entretenir et rénover son parc nucléaire vieillissant et développer de nouveaux réacteurs. Le tout en respectant à la lettre les règles européennes de libre concurrence sur le marché de l'électricité.

Le ministre des finances, Bruno Le Maire, et Luc Rémont, PDG d'EDF, à Penly en décembre 2022.

Face à un tel tour de force, l'accueil réservé à ce projet aurait dû susciter enthousiasme et applaudissements. Il recueille colère et perplexité. [Dans un communiqué](#) virulent, publié le 15 novembre, l'association UFC-Que choisir dénonce « *une nouvelle régulation négociée dans l'ombre* » entre l'État et EDF, sans qu'aucune autre partie prenante ait été invitée.

Les réserves sont tout aussi fortes du côté des industriels. Le projet envisagé n'apporte « *aucune visibilité* », selon [le CLEEE](#), une organisation qui regroupe des grands consommateurs d'énergie industriels et du tertiaire.

Les responsables politiques, à ce stade, se montrent prudents, essayant de décrypter un projet dont les grandes lignes seulement ont été présentées. Tout s'est négocié en coulisses, « *sans le moindre débat parlementaire* », relève le sénateur communiste Fabien Gay. « *Cet accord n'est pas public. Donc on ne sait pas exactement ce qu'il contient* », relève le député PS Philippe Brun, qui a porté [le projet de renationalisation d'EDF](#) à l'Assemblée. Il a déjà demandé communication de cet accord au gouvernement au titre de ses fonctions de rapporteur spécial sur les participations de l'État. Car en la matière, le diable se cache souvent dans les détails.

Les réactions des connaisseurs du fonctionnement de l'électricité

sont tout aussi réservées. Certains parlent « *d'usine à gaz* », d'autres de « *grand bricolage* », de « *système Shadok* ». Tous relèvent les zones d'ombre qui entourent la présentation du gouvernement.

La peur du clash avec l'Allemagne

Bruno Le Maire, dès la fin de l'été 2021, avait dressé un tableau des plus critiques du fonctionnement du marché européen de l'électricité. Ce mécanisme, constatait-il, aboutit à des prix de l'électricité bien supérieurs aux coûts réels de production.

Selon lui, il fallait désindexer son prix du gaz afin d'offrir une visibilité à long terme et à tout le monde et soutenir le développement d'une électricité décarbonée, nucléaire surtout dans son esprit.

Mais ces fortes paroles n'ont jamais été soutenues par des actes. « *Par peur d'aller au clash avec les Allemands* », assurent de nombreux connaisseurs du dossier. À chaque fois qu'il en a eu l'occasion, le gouvernement français a préféré temporiser. Ainsi, à la différence de l'Espagne et du Portugal qui sont sortis du marché européen de l'électricité afin de préserver leur économie – ils n'y sont toujours pas revenus –, la France s'est refusée à sortir de ce marché, préférant faire assumer les gigantesques surcoûts par les finances publiques au travers du bouclier tarifaire.

De même lors de la discussion entre États sur la réforme du marché européen de l'électricité, l'exécutif a avalisé sans broncher le maintien de tous les mécanismes de marché existants – donc l'indexation sur le gaz. Obnubilé par la seule question du nucléaire et de son financement, l'exécutif, sur ordre d'Emmanuel Macron, a

tout passé. Les cris de victoire du gouvernement après [l'accord obtenu en octobre](#) pourraient être de courte durée : le texte doit encore être approuvé par le Parlement européen et de multiples chausse-trapes semblent s'élever face au projet français.

Le projet de réforme du marché français de l'électricité semble s'inscrire dans la même tactique. *« En fixant un prix aux alentours de 70 euros le mégawattheure, le gouvernement reconnaît implicitement que le marché de l'électricité ne fonctionne pas. Il aurait pu alors décider de revenir à une réglementation de prix régulés, calculés sur les coûts de production, et sortir du marché européen. Mais plutôt que d'affronter l'Allemagne et la Commission, il a préféré la tactique du contournement de l'obstacle »*, analyse un connaisseur du dossier. *« Le recours à la fiscalité pour lisser les prix et restituer les surprofits aux consommateurs est un moyen d'échapper au contrôle de la Commission européenne, poursuit-il. Mais il y a tant de flou, tant d'incertitudes juridiques autour des mécanismes imaginés que je crains que tout cela ne mène à une impasse. »*

Le nouveau prix de référence

Durant des semaines, le gouvernement et la direction d'EDF ont habilement mis en scène leur bras de fer, leurs différends sur le prix de la production nucléaire d'EDF. Les portes ont claqué, les rumeurs de démission du PDG d'EDF, Luc Rémont, ont circulé. L'affaire était sérieuse, nous faisait-on comprendre.

Bercy souhaitait le prix le plus bas possible, autour de 60 euros le mégawattheure afin de préserver ménages et entreprises. Luc Rémont, lui, s'est posé en défenseur des intérêts du groupe

public. Afin de répondre aux besoins d'investissements pour maintenir le parc existant, développer de nouveaux réacteurs sans se retrouver asphyxié financièrement, il demandait au moins 74 euros par mégawattheure.

Un compromis a finalement été trouvé. À partir du 1^{er} janvier 2026, EDF va vendre la totalité de sa production – et non plus 120 térawattheures (TWh) comme auparavant – sur le marché avec un prix de référence « *aux alentours* » de 70 euros le MWh pour les tarifs réglementés.

Comment le gouvernement et la direction d'EDF ont-ils abouti à ce prix ? Inclut-il tous les coûts, y compris la charge de construction et de financement de l'EPR de Hinkley Point ? Y a-t-il des engagements du groupe public [sur la gestion de son parc](#) et sa disponibilité notamment, qui est l'une des plus basses du monde ? Mystère.

Le groupe public a opportunément lancé sur le marché des contrats de long terme de fourniture d'électricité à l'horizon 2027-2028. Ils oscillent entre 75 et 85 euros le mégawattheure. Ce qui lui permet d'opposer un référentiel de marché – si cher à tous – aussi bien au gouvernement qu'auprès de la Commission européenne pour justifier ce prix.

66 % d'augmentation

Les associations de consommateurs ont vite fait le calcul. Alors que les prix des tarifs réglementés ont déjà augmenté de 35 % au cours des dix-huit derniers mois, qu'une nouvelle hausse d'au moins 10 % est annoncée pour février, les prix de l'électricité vont substantiellement augmenter à nouveau avec ce nouveau

mécanisme, au risque d'aggraver la précarité énergétique.

Tous les acteurs en sont conscients : les prix de l'électricité sont appelés à la hausse, compte tenu des impératifs de la transition énergétique et de l'accroissement des besoins de production liés à une hausse de l'électrification des usages. Mais à ce point, et en si peu de temps, cela paraît inexplicable, au vu du déploiement du parc nucléaire censé protéger des aléas géopolitiques et de marché. « *En quoi le prix de 70 euros/MWh (qui correspond tout de même à une hausse de 66 % par rapport à l'actuel prix régulé du nucléaire) est objectivé à partir des coûts réellement supportés par EDF pour produire de l'électricité ? En rien* », relève UFC-Que choisir dans son communiqué.

« *Le gouvernement français devrait faire attention à ce point. La fiscalité compensatrice qu'il a imaginée ne suffira pas à compenser la hausse. Cela risque de briser l'acceptation du nucléaire par les Français. Car le pacte n'est plus respecté. On ne peut pas imposer tous les coûts, les désavantages, les risques du nucléaire, sans qu'il y ait aucun avantage en retour* », relève un observateur.

Insécurité totale

Dans sa communication, Bruno Le Maire a bien insisté sur le prix de 70 euros le MWh, ce qui laisse penser qu'il s'agit d'un prix ferme et définitif. Erreur ! Le petit mot « *aux alentours* » a plus que son importance. Il résume le glissement majeur qu'est en train de préparer le gouvernement en matière de tarification de l'électricité.

Jusqu'à maintenant, EDF commercialise sa production selon la formule de l'empilement des coûts (production, amortissements,

financements, etc.). Et sa production vendue au travers du système de l'Arenh n'est disponible que pour des fournisseurs alternatifs travaillant en France.

Le projet de réforme du marché de l'électricité prévoit de faire sauter toutes ces barrières. Toute la production électrique d'EDF – autour de 320 TWh actuellement – est appelée à être vendue sur le marché de gros, au prix du marché, sans aucun lien avec ses coûts de production. En d'autres termes, alors que la France a vécu dans un environnement de stabilité pendant des décennies, elle va se retrouver exposée à chaque instant à la volatilité infinie des cours de l'électricité, aux mouvements d'humeur d'un marché devenu un terrain de jeu favori de la spéculation depuis fin 2021.

Selon ce schéma, les prix à la consommation ne peuvent être déterminés qu'à la fin, en fonction des cours constatés pendant la période. *« Mais comment fait-on pour signer un contrat si le prix n'est déterminé qu'a posteriori ? Il y a une impossibilité d'engagement. Que vont devenir les PME, les commerçants qui n'ont pas comme les grands groupes la possibilité ni l'expertise pour conclure des contrats long terme ? »*, relève Raphaël Boroumand, professeur d'économie à Paris School of Business (PSB) et spécialiste de l'énergie.

Sa préoccupation rejoint celle des industriels. Très vite après l'annonce du projet, plusieurs d'entre eux se sont inquiétés de ce mécanisme qui ne permet la détermination des prix qu'*a posteriori*. Toute gestion prévisionnelle devient impossible. Car ils n'ont plus aucune visibilité. Cela les plonge dans une totale insécurité.

Comment le gouvernement, qui dit faire de la réindustrialisation en France l'un de ses objectifs majeurs, peut-il entériner un schéma

si risqué et si préjudiciable pour l'économie ? Car en matière de compétitivité, les coûts de l'énergie sont bien plus importants que les coûts salariaux et sociaux, dont il a fait sa cible privilégiée.

La centrale nucléaire de Golfech (Tarn-et-Garonne). © Photo Jean-Marc Barrere / Hans Lucas via AFP

Sous la haute surveillance de la Commission

C'est la grande innovation de ce projet, selon le gouvernement. Afin de compenser le grand vent du marché, il a imaginé un mécanisme de restitution fiscale pour en gommer les effets les plus déstabilisants sans passer par un bouclier fiscal, qui a coûté si cher au budget de l'État. Au-delà d'un prix de vente de 80 euros le mégawattheure, l'État imposera une fiscalité de 50 % sur les gains perçus par EDF. Au seuil de 90 euros, le prélèvement passera à 80 %. Passé les 110 euros, la fiscalité monte à 100 %. Les sommes perçues seront par la suite reversées à l'ensemble des consommateurs.

« *L'usine à gaz* » conçue par le gouvernement pour être dans le marché sans y être vraiment laisse perplexe, tant elle est complexe. Elle suppose une transparence totale, heure par heure même, de la comptabilité d'EDF. Un détail qui n'en est pas vraiment un. Mais elle soulève de nombreux autres problèmes.

« *Que se passe-t-il si le prix du mégawattheure évolue durablement entre 70 et 80 euros ? Aucun mécanisme de compensation ne semble prévu. Cela représente pourtant un surcoût notable pour les consommateurs* », s'interroge François Carlier, délégué général de l'association Consommation Logement Cadre de vie (CLCV).

« *Qui profitera de la compensation ? Et comment sera-t-elle versée ?* », se demande de son côté Fabien Gay. Le « comment », selon d'autres personnes interrogées, ne pose guère de problème : l'État reverse déjà sous la forme de crédit d'impôt ou d'avance des sommes dues. Le « qui », en revanche, soulève de multiples questions. Et contrairement à ce que pense le gouvernement, le mécanisme risque d'être placé sous la haute surveillance de la Commission européenne

Pour les particuliers et les toutes petites entreprises, la compensation fiscale devrait être acceptée sans grand problème. La Commission européenne en a admis le principe au moment de la crise énergétique et plusieurs pays l'ont déjà mise en pratique. Mais la question se pose pour les autres entreprises, plus grandes. La Commission européenne va-t-elle admettre ce principe général pour toutes les entreprises ? N'y a-t-il pas un seuil – et lequel ? – à partir duquel elle va considérer que cette compensation fiscale s'assimile à une aide d'État ?

Le risque juridique est immense sur ce point, selon certains connaisseurs du dossier. D'autant qu'ils ne se font aucune illusion : des États membres n'hésiteront pas à porter plainte auprès de la direction de la concurrence, pour défendre leurs intérêts. Quels remèdes, quelles compensations faudra-t-il accepter alors en retour, en sachant, compte tenu des précédents, que le gouvernement n'est pas prêt à aller à l'affrontement ?

Les fournisseurs alternatifs

Le sujet n'a été abordé souvent qu'au détour d'une phrase, comme si tout coulait de source. Les tarifs réglementés de

l'électricité seront maintenus, a confirmé le gouvernement. Ils sont même appelés à être étendus « *aux petites entreprises de moins de 10 personnes et de moins 2 millions d'euros de chiffre d'affaires, sans référence de puissance* », a expliqué Bruno Le Maire.

Mais rien n'est aussi simple que le gouvernement veut le laisser croire. D'abord, le maintien des tarifs réglementés est loin d'être assuré. L'accord européen sur l'énergie prévoit qu'ils ne subsistent qu'à titre « *transitoire* ». Et plusieurs amendements ont été déposés au Parlement européen pour les faire disparaître. De plus, ils risquent d'être le terrain de lutte des fournisseurs alternatifs, pour assurer leur survie.

Depuis l'ouverture à la concurrence, les fournisseurs alternatifs ont fait des tarifs réglementés la pierre angulaire de leur lobbying. Sans moyens de production et dépendant essentiellement d'EDF pour leur approvisionnement, ils n'ont eu comme moyen pour se différencier du groupe public qu'un prix de détail plus bas. Tout a été mis en œuvre depuis le départ pour permettre à cette concurrence largement artificielle de subsister en imposant des tarifs réglementés beaucoup plus chers que ce qu'ils devraient être, afin de leur permettre de dégager des marges et des profits.

En 2019, la Commission de régulation de l'énergie (CRE), toujours aux petits soins pour la concurrence même subventionnée, a élargi leur pouvoir, en introduisant le principe de « contestabilité ». En d'autres termes, les fournisseurs alternatifs peuvent faire valoir auprès du régulateur que le tarif réglementé n'est pas suffisamment élevé car il n'inclut pas des coûts que les fournisseurs alternatifs ont à supporter et qui n'ont pas été pris en compte. À chaque demande, ils ont obtenu gain de cause et le

tarif réglementé a été augmenté ; leurs marges avec.

Ce principe dit de « contestabilité » risque d'être utilisé à plein par les fournisseurs alternatifs avec la réforme du marché français de l'électricité. Car les règles du jeu vont profondément changer pour eux et menacent même une grande partie d'entre eux.

Jusqu'alors, les fournisseurs alternatifs se contentaient d'être simplement courtiers. Leur approvisionnement était assuré en très large partie par EDF. Leurs seules charges étaient les coûts de commercialisation pour trouver des clients et leurs obligations, assurer la facturation et le service après-vente. Avec la réforme, plus de guichet Arenh, plus d'approvisionnement garanti à prix fixe. Il va leur falloir sécuriser leurs approvisionnements sur le marché comme les autres. « *Cela suppose d'avoir une assise financière assez importante, des lignes de crédit auprès des banques, des garanties (collatérales) à déposer auprès des vendeurs* », énumère François Carlier. Tout cela a un coût très élevé.

Pendant la crise énergétique, aggravée par [l'accident industriel d'EDF](#) l'amenant à arrêter une partie de son parc nucléaire pour corrosion sous contraintes, des fournisseurs alternatifs, qui ont découvert la vraie vie des marchés, se sont plaints auprès de la CRE de l'importance des frais financiers qu'ils ont dû engager pour couvrir leurs engagements de fourniture. Des charges qui n'étaient pas prises en compte dans le tarif réglementé, ont-ils fait valoir auprès d'un régulateur toujours très attentif à leurs récriminations.

Leurs demandes sont appelées à redoubler après la réforme telle qu'elle est projetée. Car beaucoup de fournisseurs ne sont pas

structurés pour acheter en direct sur les marchés et risquent de disparaître. Le gouvernement et le régulateur vont se retrouver devant un dilemme. Sont-ils prêts à accepter de voir une grande partie de ces fournisseurs alternatifs aller au tapis ou, au nom de la concurrence même factice, feront-ils tout pour assurer leur maintien en acceptant des hausses substantielles des tarifs réglementés pour leur permettre d'exister ?

L'ombre d'Hercule

En d'autres termes, après avoir appauvri EDF pour afficher l'existence d'une concurrence, va-t-on demander aux consommateurs de payer à leur tour pour une concurrence qui ne leur apporte aucun bénéfice ? Question subsidiaire : faudra-t-il aussi subventionner TotalEnergies, Engie, l'italien Eni ou le suédois Vattenfall, principaux concurrents d'EDF, qui ne paient aucune fiscalité supplémentaire sur leurs superprofits ? Certains d'entre eux, notamment Eni, ayant même participé activement à la fraude sur l'Arenh en 2022.

Les obstacles et les flous dans cette réforme du marché de l'électricité semblent si nombreux dès la première lecture que beaucoup redoutent que tout déraile à tout moment. Au sein d'EDF, des responsables en arrivent à soupçonner l'exécutif de calcul machiavélique.

« Si tout va de travers, si la Commission européenne s'en mêle, l'exécutif aura alors un merveilleux prétexte de reprendre [le projet Hercule](#), qu'il n'a pas pu faire passer en raison des oppositions. Il le fera à l'envers, au nom des injonctions européennes », explique un cadre. À l'appui de sa démonstration, il cite la réorganisation en

cours dans les activités d'EDF, qui n'est pas sans évoquer les EDF « bleu », « vert » et de toutes les couleurs du plan Hercule.