

TARIFS DE L'ÉLECTRICITÉ

Comment EDF a fait plier l'État « envers et contre tout »

Depuis le 1er janvier 2026, EDF est libre de fixer les tarifs de son électricité nucléaire, avec pour seul garde-fou un prélèvement fiscal en cas de marché très élevé. Derrière cette réforme, des mois de tractations politiques et de batailles internes montrent comment deux anciens ministres, Agnès Pannier-Runacher et Bruno Le Maire, ont renoncé à encadrer les prix, à rebours de la majorité de leur cabinet et de l'administration.

MARINE GODELIER

Paris, le 30 janvier 2023. Les cours de l'électricité flambent à plus de 150 euros par mégawatt-heure (MWh) sur les bourses européennes, étranglant des milliers d'entreprises. À l'Hôtel de Roquelaure, l'urgence est palpable. La ministre de la Transition énergétique, Agnès Pannier-Runacher, rédige une note confidentielle à destination de la cheffe du gouvernement, Élisabeth Borne. « *Le consommateur doit pouvoir bénéficier de la compétitivité du parc nucléaire français, en l'exposant non plus aux prix de marché mais aux coûts complets de ces installations* », évaluent à l'époque à « 57,90 euros par MWh », écrit-elle.

L'idée est de jeter les bases d'un encadrement des tarifs d'EDF grâce à un « *contrat avec l'État* », son unique actionnaire. Avec une « *priorité* » double, insiste la ministre : protéger les Français des envolées spéculatives, mais aussi EDF d'un scénario inverse, celui d'un marché durablement bas. Le groupe pourrait être tenu de commercialiser une partie de sa production dans une fourchette de prix stricte, avec plancher et plafond, sur le modèle des contrats pour différence (CfD) déjà appliqués aux filières éolienne et solaire.

Dix mois plus tard, pourtant, volte-face. Le 14 novembre 2023, l'exécutif convoque la presse et annonce que, pour la première fois, les Français ne disposeront plus d'une forme d'accès à la production du parc d'EDF à un prix régulé. Dès le 1er janvier 2026, l'entreprise fixera ses tarifs librement. Dans

une approche résolument favorable au marché, l'État n'interviendra plus qu'a posteriori, en ponctionnant une partie de ses revenus s'ils dépassent des seuils très élevés, entre 78 et 110 euros/MWh. Au pupitre, quatre personnes présentent fièrement le dispositif : le locataire de Bercy, Bruno Le Maire, son ministre délégué à l'Industrie, Roland Lescure, Agnès Pannier-Runacher et... Luc Rémont, à l'époque PDG d'EDF.

« *Il n'était pas ministre de l'Économie, mais ce jour-là, c'était tout comme. Il était particulièrement fier d'avoir fait bouger le Titanic* », remarque Fabien Choné, fondateur de Direct Énergie et ex-président de l'association des fournisseurs alternatifs (Anode).

En coulisses, des conseillers ministériels sont amers : EDF a gagné. « *Cette décision a été prise envers et contre tous. Si bien que maintenant, il n'y a quasiment plus de protection* », lâche aujourd'hui l'un d'eux à *La Tribune*. « *Les cabinets des trois ministres étaient contre cet accord. On leur écrivait note sur note pour dire "Surtout ne faites pas ça"* », renchérit un autre. « *Le monde administratif et réglementaire de l'énergie dans son ensemble s'opposait au schéma retenu* », souligne un troisième protagoniste. Comment expliquer un tel revirement ?

Franchir l'obstacle européen

Concrètement, il s'agissait de remplacer l'Arenh (accès régulé à l'électricité nucléaire historique), prévu pour s'éteindre fin 2025. Depuis 2012, ce dispositif obligeait EDF à vendre plus d'un quart de sa production à 42 euros/MWh, afin de permettre à tous les Français de bénéficier de la rente d'un parc

atomique déjà largement amorti. Un « *poison* », estimait l'ancien PDG d'EDF Jean-Bernard Lévy (même si l'Arenh a, en réalité, permis au groupe d'empocher plusieurs dizaines de milliards d'euros pendant la crise).

Début 2023, donc, l'option privilégiée pour lui succéder semble être le CfD. Deux ans plus tôt, la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) en a posé les principes dans une consultation. Reste un obstacle majeur : l'accord de la Commission européenne, qui pourrait y voir une aide d'État contraire à la concurrence, et exiger une séparation des activités d'EDF en contrepartie.

Dès lors, Agnès Pannier-Runacher mène campagne auprès de Bruxelles pour obtenir le droit d'imposer des prix plafond et plancher sur le nucléaire. « *Elle s'est battue pour l'arracher. Dans la dernière ligne droite, elle y a passé une nuit entière* », retrace un lobbyiste du secteur. Si bien qu'en octobre 2023, une source proche d'Emmanuel Macron se félicite auprès de *La Tribune* : « *Nous sommes bien partis pour que l'intégralité du parc existant soit incluse dans les CfD. C'est-à-dire toute la production des centrales existantes* ». Mais derrière le rideau, cette option est déjà enterrée.

Menaces de démission

Car Luc Rémont, nommé à la tête d'EDF fin 2022, refuse catégoriquement le CfD : pas question, selon lui, de vendre l'électricité nucléaire à un tarif proche de ses coûts de production. Convaincu que les cours resteront durablement élevés sur les bourses européennes, il préfère assumer le risque



« J'ai vu de mes propres yeux Luc Rémont [alors PDG d'EDF, NDLR] agiter la menace de sa démission devant Bruno Le Maire. C'était du chantage », assure un ancien conseiller à Bercy. BENOIT TESSIER - REUTERS

d'une exposition au marché, plutôt que de se voir imposer un couloir de prix par l'État.

Forts de cette conviction, les cadres dirigeants du groupe convoquent plusieurs experts. L'un d'eux, économiste reconnu, se souvient d'un petit déjeuner organisé début 2023. « *Je leur ai expliqué pourquoi j'étais favorable aux CfD. Ils m'ont opposé que c'était inenvisageable car les prix de gros resteraient hauts. J'ai eu le sentiment qu'ils cherchaient à me convaincre plutôt que l'inverse* », raconte-t-il sous couvert d'anonymat. Dans les ministères aussi, la pression monte. Luc Rémont va et vient, affirmant qu'il n'hésiterait pas à claquer la porte s'il n'obtient pas gain de cause. « *Je l'ai vu de mes propres yeux agiter la menace de sa démission devant Bruno Le Maire. C'était du chantage* », garantit un ancien conseiller à Bercy.

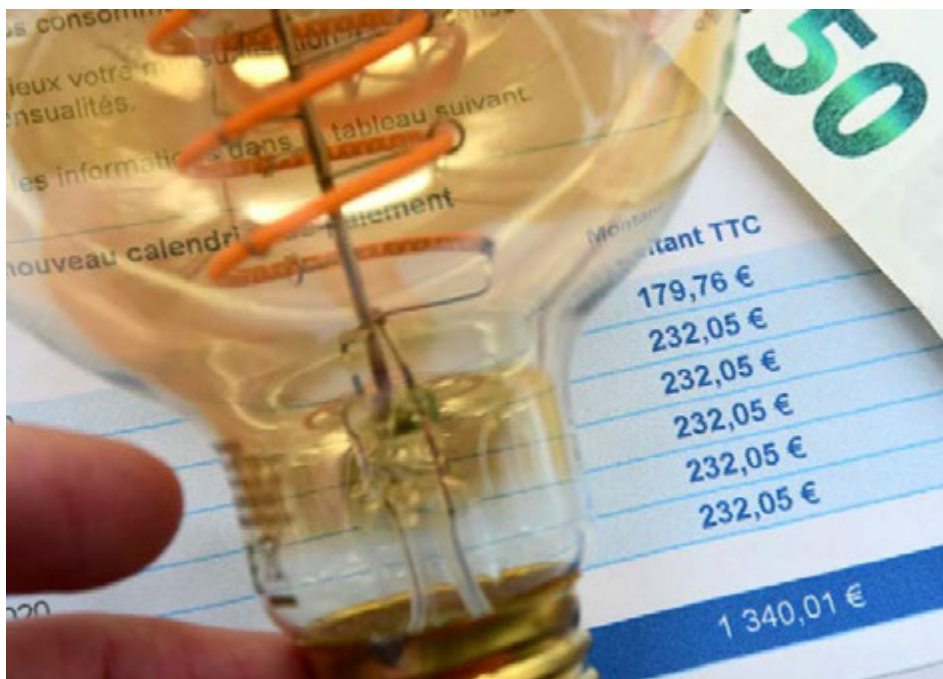
Ce que réclame Luc Rémont est clair : une liberté totale sur la politique commerciale d'EDF, sans régulation *ex ante* par la puissance publique. Il veut négocier avec les clients selon ses termes, sur des logiques de marché, afin de dégager des marges suffisantes pour investir dans les futurs réacteurs nucléaires.

Mais voilà : pour y parvenir, ses équipes auraient exagéré l'intérêt des industriels pour des contrats d'électricité de long terme sans intervention de l'État, assurent plusieurs sources. « *Ils ont menti aux ministres sur les données, sur l'état des négociations. Nous, on rebouclait avec les entreprises concernées, on savait qui était intéressé et qui ne l'était pas. Ça ne collait pas du tout* », accuse un ex-conseiller chargé du dossier à Bercy. « *Leurs prévisions sur la demande et sur les prix de marché se sont révélées fausses* », s'étonne simplement un deuxième.

Des alertes ignorées

Face à ce qu'ils perçoivent comme un glissement dangereux, plusieurs d'entre eux alertent leurs ministres. Comme Agnès Pannier-Runacher en début d'année, ils pointent du doigt deux risques majeurs : sans plafond, les consommateurs resteraient exposés au bon vouloir du marché ; sans plancher, EDF serait fragilisé en cas d'effondrement des prix, au moment même où l'État lui demande d'investir massivement dans la construction de réacteurs nucléaires. Et pour cause, même si l'énergéticien pèse lourd dans l'Hexagone, il n'en contrôle pas les cours de l'électricité, anarchiques et imprévisibles.

EDF lui-même se penche alors sur ce deuxième scénario. En l'absence de plancher, il estime qu'en cas de prix « bas » sur les bourses d'échange (autour de 60 euros/MWh), sa dette atteindrait 107 milliards d'euros en 2030 s'il investissait à hauteur de



REUTERS

10 euros/MWh dans le nouveau nucléaire, contre 53 milliards d'euros à ce moment-là. Le document interne est projeté en réunion interministérielle.

En parallèle, l'administration réalise ses propres simulations. « *On n'avait pas les moyens d'évaluer toutes les trajectoires possibles, mais celles qu'on a produites indiquaient toutes qu'il était trop risqué de laisser la politique commerciale d'EDF se déployer sans filet* », se remémore un ex-conseiller de Roland Lescure. « *Malgré notre insistance, EDF et l'Agence des participations de l'État (APE) se refusaient à tester le scénario d'un marché sous les 60 euros/MWh, que l'on observe aujourd'hui, sans doute car les conséquences auraient été assez vite catastrophiques* », ajoute un ancien membre du cabinet d'Agnès Pannier-Runacher. Un autre confirme : « *On a clairement souligné qu'en cas de prix bas, le groupe aurait de très gros problèmes* ».

Dès l'été, l'idée d'un prix plancher écartée

Pourtant, dès l'été 2023, Agnès Pannier-Runacher et Bruno Le Maire écartent l'idée d'un prix plancher. L'argument invoqué est trivial : « *ne pas s'embêter avec Bruxelles* ». Dans les faits, le principe d'une fixation des prix du nucléaire sur la base des coûts complets avait déjà été validé par l'exécutif européen en 2012. Surtout, le ministère de la Transition énergétique et Matignon ont établi, début 2023, la liste précise des « *lignes rouges* » que la Commission aurait été susceptible d'opposer, et « *sécurisé la possibilité d'encadrer les tarifs* ». Quelques mois plus tard, la réforme du marché euro-

péen de l'électricité ouvrira même explicitement la voie aux CfD. « *Dans ces conditions, personne n'a compris pourquoi Agnès Pannier-Runacher avait changé d'avis en cours de route et brutalement arrêté d'explorer cette option* », s'irrite un ancien haut fonctionnaire.

« *Oui, EDF s'est exposé aux prix du marché. Mais c'était son choix, son risque. D'autant que les négociations auraient été longues et compliquées avec la Commission européenne, sans garantie de succès* », oppose une source proche du dossier dans l'exécutif.

À ce stade, EDF n'a toutefois pas gagné la partie. À l'administration centrale, une solution intermédiaire est explorée : conserver au minimum un prix plafond proche des coûts de production, au-delà duquel l'électricien ne pourrait pas vendre son électricité. Là encore, cela ne convient pas à Luc Rémont. Il laisse alors fuiter dans la presse l'option d'un seuil à 120 euros par MWh. Le contexte joue en sa faveur : à l'été 2023, les marchés à terme flirtent encore avec les 150 euros/MWh. « *Dans les ministères, il présentait des scénarios avec des prix de marché qui resteraient supérieurs à 110 euros par MWh pendant dix ans ! Il y voyait une possible cagnotte* », glisse-t-on.

Début septembre, d'après nos informations, Luc Rémont formule une nouvelle proposition aux pouvoirs publics : l'État pourrait lui prélever 10 % de ses revenus au-delà d'un prix de vente de 85 euros/MWh, 30 % au-delà de 105 euros, 60 % après 125 euros, et 90 % seulement à partir de 145 euros/MWh. Une mécanique si progressive qu'elle reviendrait, *de facto*, à laisser intacte la quasi-totalité de sa rente en cas de

... marché élevé.

Mais un événement vient contrecarrer ses plans. Le 18 septembre 2023, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) publie une actualisation très attendue de son rapport sur les coûts du nucléaire existant. Verdict : en intégrant des investissements nécessaires au prolongement du parc, les coûts de production se situent toujours autour de 60 euros/MWh. Quelques jours plus tard, le président Emmanuel Macron annonce que la France reprendra le « contrôle sur les prix de [son] électricité d'ici la fin de l'année ».

Une décision contre l'administration centrale

Dans la foulée, EDF revoit sa copie et réclame un pivot à 100 euros/MWh. L'administration centrale ne suit pas. Le 11 octobre, une note de la DGEC, que *La Tribune* a pu consulter, tranche nettement. Elle confirme la viabilité d'un plafond à 70 euros/MWh sur 270 TWh (soit près de 85 % de la production nucléaire totale d'EDF cette année-là), et préfère une régulation des prix en amont plutôt qu'une redistribution *ex post* des rentes. La DGEC écarte aussi l'argumentaire du groupe, qui conditionne la signature de contrats de moyen terme et long terme à l'absence d'encadrement tarifaire, le jugeant « non étayé par des éléments convaincants ». La note recommande enfin l'ouverture d'une consultation publique, qui n'aura pas lieu.

« Luc Rémont se montre très opposé à un schéma de régulation *ex ante*, et même à sa mention dans le document destiné à la consultation publique », écrit alors la Directrice générale de l'énergie et du climat, Sophie Murlon.

À ce moment, le processus s'opacifie. À l'hôtel de Roquelaure, le PDG poursuit les négociations directement avec Agnès Pannier-Runacher, à huis clos, rapportent plusieurs sources. « Il n'y avait plus que des échanges bilatéraux, toujours porte fermée. À ma connaissance, c'est la seule personne avec laquelle cela se faisait », confie un membre de son cabinet. Ce dernier réclame la création d'un groupe de travail interadministration, qui ne voit pas le jour. La CRE elle-même n'est pas consultée. « Puis une décision très bizarre, prise contre l'avis de presque tout le monde, est actée », grince un ex-conseiller à Bercy.

Fin octobre, en effet, le mécanisme préconisé par les services de l'État est abandonné. Il est remplacé par un prélèvement fiscal *ex post* à partir de tarifs élevés, combiné à une liberté totale laissée à la politique commerciale d'EDF. Quelques parties prenantes sont bien consultées dans les jours précédant l'annonce officielle. « Mais quand tout était déjà décidé. Un joli simulacre de concertation », déplore un représentant de



REUTERS

l'association de grands consommateurs Cleee.

« Les consensus administratifs ne sont pas toujours suivis par les ministres, sinon il n'y aurait pas de ministres. Mais là, c'était malsain », juge un autre ancien de Bercy.

Le 14 novembre 2023, la conférence de presse est organisée en grande pompe. Le gouvernement communique autour d'un tarif de référence à 70 euros/MWh. Le chiffre est fictif : il correspond à l'idée qu'EDF se fait des futurs cours du marché, et non à un quelconque engagement. Pour la première fois, le tarif réglementé de vente de l'électricité, auquel sont abonnés 60 % des ménages, sera uniquement calculé à partir de la moyenne des prix de gros sur deux ans.

Chercher un prix plus bas pour les industriels

Reste une concession, arrachée de haute lutte : la clause de revoyure. « Elle a été portée par des conseillers de Bercy, en lien avec l'Élysée », raconte l'un d'eux. EDF a six mois pour démontrer que sa politique commerciale, fondée sur la signature massive de contrats avec des industriels, à un prix bas et sans intervention de l'État, fonctionne réellement. À défaut, le gouvernement s'engage à rouvrir le dossier.

Car il s'agit de la contrepartie inavouée. En le laissant vendre son électricité plus cher aux Français, Luc Rémont promet qu'il pourra, en retour, proposer de meilleurs tarifs aux électro-intensifs. « Le CfD risquait d'être trop avantageux pour les ménages et la plupart des entreprises. Pour eux, un coupe-feu à 110 euros/MWh paraissait suffisant. Il n'était pas question de les traiter comme les gros industriels, qui sont en grande difficulté », justifie une source de l'exécutif proche du dossier. « C'est indéfendable politiquement, au moment où l'on demande à tout le monde de privilégier l'électricité au gaz ou au pétrole ! Mais ce discours a convaincu les mi-

nistres », souffle-t-on.

Alors, pour s'assurer qu'EDF joue le jeu, le gouvernement missionne l'ex-PDG d'Arcelor-Mittal Philippe Darmayan et l'ancien directeur de la CRE Julien Janes fin 2023. Les deux hommes remettent leur rapport en octobre 2024 au nouveau ministre de l'Industrie et de l'Énergie, Marc Ferracci. « La conclusion était claire : EDF n'avait conclu aucun accord de long terme avec les industriels. Il s'était arc-bouté sur un prix de vent trop élevé », lâche aujourd'hui Philippe Darmayan à *La Tribune*. Le rapport n'est pas publié, et aucun autre n'est commandé.

« L'iceberg se profile, mais l'orchestre continue de jouer sa partition »

Entre-temps, le calendrier politique a tout emporté : remaniement, élections européennes, dissolution. La clause de revoyure expire courant 2024. En mars 2025, Luc Rémont est poussé vers la sortie. Bernard Fontana le remplace, avec pour mandat de se montrer plus souple. Mais en dépit d'une légère accélération, les comptes n'y sont toujours pas : à date, EDF a signé 15,5 TWh de contrats de long terme, loin des 40 TWh exigés par l'accord.

Ironie de l'histoire, le dispositif semble s'être retourné contre l'énergéticien lui-même. Car le risque principal n'est plus celui d'une envolée des prix pour le consommateur, mais d'un marché durablement bas. Luc Rémont s'est trompé : les cours se sont effondrés dès la fin de l'année 2023, et flirtent maintenant autour de 50 euros/MWh pour livraison en 2027. Officiellement, tout va bien. Hors micro, le doute s'installe. « Il y a des inquiétudes, on ne va pas se dire que tout est rose », concède off-the-record un conseiller récemment nommé à Bercy.

« Pour les Français, c'est une bonne nouvelle. Mais chez EDF, de plus en plus de cadres constatent l'impasse pour la trajectoire financière du groupe. Le départ de Luc Rémont et la mise à l'écart de Marc Benayoun [l'ancien directeur chargé du pôle clients, qui a épaulé le PDG dans les négociations, NDLR] marquent le début d'une séquence où l'on va finir par admettre que la solution était mauvaise », avance une source ayant requis l'anonymat.

« L'entreprise et le gouvernement réfléchissent à un nouveau scénario, abonde un ex-conseiller ministériel. Mais revenir sur l'accord implique que des gens très haut placés reconnaissent qu'ils se sont complètement trompés ».

Selon nos informations, Bruno Le Maire, qui n'est plus aux commandes, plaide désormais pour rouvrir l'option CfD. Le cabinet de Roland Lescure certifie quant à lui que le dispositif choisi est « pleinement assumé » et qu'il s'appliquera comme prévu. « Depuis le pont du Titanic, l'iceberg se profile, mais l'orchestre continue de jouer sa partition », soupire l'ancien conseiller chargé du dossier au ministère de la Transition énergétique. ▀